

Σχεδιασμός και Αξιολόγηση Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης: Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

Αύγουστος 2019



Σχεδιασμός και Αξιολόγηση
Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης:
Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

Δρ. Βαρβάρα Λαλιώτη

Α. Μία Εισαγωγή στις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης

Η παρούσα μελέτη¹ θέτει στο επίκεντρό της τις «ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης», με έμφαση στην επισκόπηση της βιβλιογραφίας για τον σχεδιασμό και την αξιολόγησή τους. Πρόκειται για διαδικασίες και πρακτικές, άμεσα και στενά συναρτώμενες. Μεταξύ άλλων, όπως άλλωστε αποτυπώνεται και σε ερευνητικά ευρήματα (βλ. π.χ. Angel-Urdinola, Semlali and Brodmann, 2010), πέραν από παραμέτρους όπως η θεσμική ικανότητα ενός κράτους για την παροχή σχετικών με τις υπό εξέταση πολιτικές προγραμμάτων (σε σταθερή βάση και σε εθνικό επίπεδο), η αποτελεσματικότητα των εν λόγω πολιτικών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τον σχεδιασμό τους².

Επίσης, η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από την αξιολόγηση είθισται να εκλαμβάνεται ως προϋπόθεση, εάν όχι ως η πλέον βασική προϋπόθεση, για τη βελτίωση του σχεδιασμού. Τη συζήτηση αυτή οφείλει να δει κανείς σε συνδυασμό με τον ευρύτερο διάλογο, δημόσιο και ακαδημαϊκό, για τα πολλαπλά οφέλη που απορρέουν από έναν άρτιο σχεδιασμό και τη συστηματική αξιολόγηση, με διάφορα πεδία εφαρμογής: από τις καθημερινές δραστηριότητες των ατόμων έως τις κρατικές πολιτικές³.

Τι Είναι οι Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Περιεχόμενο, Στοιχεύσεις, Οφέλη, Κριτική και Ιστορική Εξέλιξη

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποτελούν τμήμα μόνο της ευρύτερης κατηγορίας πολιτικών που φέρει τον τίτλο «πολιτικές απασχόλησης», του συνόλου δηλαδή των δράσεων, οι οποίες, κατά κύριο λόγο, αποσκοπούν στη βελτίωση της κατάστασης της απασχόλησης ή στην άμβλυνση των συνεπειών της υποαπασχόλησης (Καραμεσίνη, 2005). Κεντρικό στόχο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως θα συζητηθεί εκτενέστερα στη

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

² Ενδεικτικά αναφέρεται η εκτίμηση πως περίπου το ήμισυ των προσφερόμενων θέσεων σε προγράμματα άμεσης δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στην Ελλάδα παρέμεναν αδιάθετες λόγω αστοχιών στον αρχικό σχεδιασμό των προγραμμάτων (EEO Group, 2012: 13).

³ Για μία επισκόπηση των μεθόδων σχεδιασμού και αξιολόγησης που χρησιμοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής βλ. Δημουλάς, 2017.

συνέχεια αυτής της εισαγωγικής ενότητας, αποτελεί η ενίσχυση της απασχολησιμότητας των ωφελουμένων.

Κατ' αναλογία προς την αξιοποίηση διαφορετικών μέσων για την επίτευξη διαφορετικών επιμέρους στοχεύσεων, όπως είναι η καλύτερη «αντιστοίχιση» των ανέργων και των μελών διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων με θέσεις απασχόλησης ή η ενίσχυση και επέκταση των δεξιοτήτων των ωφελουμένων και εν τέλει της απασχολησιμότητάς τους, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης λαμβάνουν διάφορες μορφές. Σε αυτές περιλαμβάνονται π.χ. προγράμματα κατάρτισης, επιδότησης θέσεων εργασίας, παροχής κινήτρων απασχόλησης, κ.ά. [συμπεριλαμβανομένης της αυτοαπασχόλησης και της έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας, που, ωστόσο, συγκριτικά με άλλα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, χρησιμοποιούνται λιγότερο στις οικονομίες των χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)]. Σε γενικές γραμμές, είναι, επίσης, θεμιτή μία «εσωτερικής φύσεως» διάκριση των υπό εξέταση πολιτικών, ανάμεσα σε αυτές που δίνουν προτεραιότητα στη γρήγορη εύρεση εργασίας και σε εκείνες που, σε συμφωνία με βασικές αρχές ανάπτυξης ανθρωπίνου κεφαλαίου, επικεντρώνονται στην ενίσχυση των δεξιοτήτων των ωφελουμένων, ως μέσου πρόσβασης σε καλύτερης ποιότητας εργασία (για διάφορες προσπάθειες κατηγοριοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης βλ. π.χ. Numanović et al., 2016: 13-15, Staneva et al., 2016: 16-19).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, και με ενισχυόμενη ένταση τα τελευταία χρόνια, εν μέσω των εκτενών συνεπειών της κρίσης και της λιτότητας σε ευρωπαϊκό, αλλά και παγκόσμιο επίπεδο, παρατηρείται αυξανόμενη αξιοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ως εργαλείων αντιμετώπισης και άμβλυνσης μίας ευρείας γκάμας προβλημάτων στην αγορά εργασίας: από την ανεργία των νέων έως τη μακροχρόνια παραμονή εκτός της αγοράς εργασίας ευρύτερων ομάδων του πληθυσμού (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 7). Το φαινόμενο αυτό «ακουμπά» και κράτη του λεγόμενου «αναπτυγμένου» κόσμου, όπως η Ελλάδα, η οποία βρέθηκε την περίοδο της πρόσφατης κρίσης στο μάτι του κυκλώνα.

Αγγίζει, όμως, και χώρες με σχετικά χαμηλό επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, όπως η Βόρεια Μακεδονία, οι οποίες φιλοδοξούν να «ευθυγραμμίσουν» το σύστημα κοινωνικής προστασίας τους με αυτό των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και όπου τέτοιου τύπου εργαλεία θεσπίστηκαν σχετικά πρόσφατα (βλ. π.χ. Gotcheva et al., 2013a, Kluge, 2014: 29, Gerovska-Mitev, 2017)]. Ομοίως, οι εν λόγω πολιτικές βρίσκονται ψηλά στην ατζέντα

διεθνούς εμβέλειας θεσμών και οργανισμών, όπως π.χ. αντανακλάται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που περιλαμβάνονται στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» ή στο «Πακέτο Κοινωνικής Επένδυσης» που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2013 (Cronert, 2016).

Δεδομένης της κύριας στόχευσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, της ενδυνάμωσης δηλαδή, όπως έχει ήδη αναφερθεί, της απασχόλησης, το επικουρικό σύνολο υπηρεσιών και μέτρων που συνιστά τις πολιτικές αυτές επιχειρεί ιδίως να ενισχύσει την προσφορά εργασίας. Για τον σκοπό αυτό, παρεμβαίνει κυρίως στο σκέλος της διαρθρωτικής ανεργίας και της ανεργίας τριβής (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 7), αξιοποιώντας στρατηγικές διεύρυνσης των ευκαιριών απασχόλησης «ειδικών» πληθυσμιακών ομάδων, οι οποίες συχνά χαρακτηρίζονται ως «ευάλωτες» (π.χ. μακροχρόνια άνεργοι, μετανάστες, γυναίκες).

Χρησιμοποιεί, επίσης, στρατηγικές «ενεργοποίησης» των ατόμων εργάσιμης ηλικίας (Δημουλάς και Μιχαλοπούλου, 2008: 27). Όπως θα δούμε και παρακάτω, η έννοια της ενεργοποίησης βρίσκεται στον πυρήνα της φιλοσοφίας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης: δίχως, όμως, να πρέπει να παραγνωρίσει κανείς την αναγκαιότητα διάκρισης μεταξύ των πολιτικών αυτών και ευρύτερων στρατηγικών «ενεργοποίησης»⁴, οι οποίες συχνά βασίζονται στον συνδυασμό μίας ευρείας γκάμας πολιτικών, καθώς και στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και του τρόπου παροχής των σχετικών υπηρεσιών (Finn, 2012: 3).

Θεωρητικά, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης απευθύνονται σε ένα σχετικά μεγάλο κομμάτι του πληθυσμού (Klune, 2016: 5). Βάσει, ωστόσο, και των πρακτικών που ακολουθούν τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, προτεραιότητα δίνεται στα μέλη ευάλωτων ομάδων, όπως είναι, κατά κανόνα, οι δικαιούχοι επιδομάτων ανεργίας ή κοινωνικής αρωγής (Vidovic et al., 2011). Πρόκειται για άτομα, τα οποία συχνά χαρακτηρίζονται από χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και δεξιοτήτων. Σύνηθες είναι, επίσης, να βιώνουν μακρά διαστήματα ανεργίας (Gotcheva et al., 2013b: 53).

Εκτιμάται πως υπάρχουν τρεις κύριοι διάλογοι, μέσω των οποίων οι υπό εξέταση πολιτικές δύνανται να συμβάλουν στην ενίσχυση της απασχόλησης. Αυτοί είναι: πρώτον, η

⁴ Αφετηρία για τις στρατηγικές αυτές θεωρείται πως αποτελεί η δημοσιοποίηση, το 1994, της «Στρατηγικής Απασχόλησης» του ΟΟΣΑ, βάσει της οποίας, μεταξύ άλλων, οι υποχρεώσεις των ωφελουμένων που είχαν επί μακρόν εισπράξει κάποιο επίδομα έτειναν να «αυστηροποιούνται».

μείωση της ασύμμετρης πληροφόρησης αναφορικά με τη ζήτηση και την προσφορά στην αγορά εργασίας (καθήκον το οποίο μπορεί να φέρουν εις πέρας τόσο δημόσιες υπηρεσίες όσο και ιδιωτικοί οργανισμοί)· δεύτερον, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων των ατόμων, με σκοπό την ενίσχυση της αντιστοιχίας του προφίλ τους με τα ζητούμενα της αγοράς εργασίας (επίτευγμα που, όπως και το προηγούμενο, θεωρείται πιθανό να αμβλύνει την αναντιστοιχία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης)· και τρίτον, η επιδότηση θέσεων εργασίας, καθώς και η εφαρμογή ανάλογης λογικής προγραμμάτων (τα οποία, με τρόπο σαφή, στοχεύουν στην αύξηση της συμμετοχής στην απασχόληση) (Calmfors, 1994, Berthold and Fehn, 1999: 26).

Δεδομένου, ωστόσο, του πολυσχιδούς χαρακτήρα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ενδεικτική του οποίου είναι η ύπαρξη διαφορετικών ορισμών και προσπαθειών κατηγοριοποίησής τους, δεν πρέπει να παραγνωρίσει κανείς και άλλες επιμέρους στοχεύσεις τους⁵. Έτσι, δεν είναι ασύνηθες να εκλαμβάνεται ως απώτερος σκοπός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης η ενίσχυση της παραγωγικότητας και των αποδοχών των ωφελουμένων.

Μάλιστα, χαρακτηριστικό είναι πως, ενώ σε ευρωπαϊκό επίπεδο δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν τα άτομα στην αγορά εργασίας μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε τέτοιου τύπου προγράμματα (από κοινού, αν και σπανιότερα, με παραμέτρους όπως η ποιότητα και η διάρκεια της εργασίας), σε χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ) η προσοχή είναι στραμμένη στις αποδοχές των εν λόγω ατόμων. Πρόκειται για διαφοροποίηση που οφείλεται στο ότι στη δεύτερη περίπτωση οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης γίνονται αντιληπτές ιδίως ως μέσο καταπολέμησης της φτώχειας, και όχι ως εργαλείο μείωσης της ανεργίας.

Στις πρόσθετες στοχεύσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης περιλαμβάνονται η ενθάρρυνση εναλλακτικών επιλογών απασχόλησης και η δημιουργία θέσεων εργασίας (με απώτερο σκοπό την εξομάλυνση της κατανάλωσης). Επίσης, η προώθηση της ευημερίας των συμμετεχόντων, συνοδευόμενη από τη μείωση του διοικητικού κόστους που θα προέκυπτε από την εφαρμογή άλλων, αντί των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, πολιτικών.

Τις παρατηρήσεις αυτές οφείλει να λάβει υπόψη κανείς σε συνδυασμό με ευρήματα της ευρύτερης οικονομικής θεωρίας και βιβλιογραφίας που αναφέρονται στον ρόλο που παίζουν οι δημόσιες επενδύσεις στην άμβλυνση των φραγμών που θέτουν οι δυνάμεις της αγοράς στην προσπάθεια ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας. Παραδείγματα τέτοιων φραγμών

⁵ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στα Auer, Efendioglu and Leschke, 2008 και Kluge, 2016.

αποτελούν η μειωμένη πρόσβαση στην πληροφόρηση αναφορικά με τις προσφερόμενες στην αγορά εργασίας θέσεις και τις δεξιότητες για τις οποίες παρατηρείται ζήτηση· ή τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα άτομα και που εμποδίζουν τη δυνατότητα αυτοχρηματοδότησης δράσεων που θα ενίσχυαν τις πιθανότητες εργασιακής ένταξης ή επανένταξης των ατόμων αυτών. Και στις δύο περιπτώσεις, η κρατική παρέμβαση θεωρείται ευπρόσδεκτη (Council of Economic Advisers, 2016: 3-5).

Έχει ήδη γίνει αναφορά στη στενή και άμεση συνάρτηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με την (ευρέως αμφισβητούμενη) έννοια της «ενεργοποίησης», σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση των ωφελουμένων σε μία υπηρεσία ή επίδομα εξαρτάται από την ετοιμότητα και τη δεκτικότητά τους για συμμετοχή τους σε συγκεκριμένες δράσεις (βλ. π.χ. Urdinola and Leon-Solano, 2013). Παράλληλα, η έννοια αποτελεί δείκτη της σημασίας που αποδίδει, σε μεγάλο βαθμό, το σύγχρονο κοινωνικό κράτος στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας ως εναλλακτικής στην «προνοιακή εξάρτηση». Η συζήτηση αυτή λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο και του ευρύτερου διαλόγου, ακαδημαϊκού ή μη, για τις αλλαγές που πραγματοποιούνται στα «ηθικά θεμέλια» της ευημερίας και του κράτους πρόνοιας (βλ. π.χ. Walker and Wiseman, 2003, Dean, 2006).

Τα άτομα αποκτούν λοιπόν πρόσβαση στις συνδεδεμένες με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης παροχές, υπό τον όρο πως θα επιδείξουν την πρόθεσή τους για εργασία και/ή θα προβούν σε ενέργειες που θεωρείται πως θα δράσουν ενισχυτικά για την απασχολησιμότητά τους. Κατά συνέπεια, οι υπό εξέταση πολιτικές σχετίζονται και με την έννοια της «κοινωνικής ένταξης». Συνδέονται, επίσης, και με την αποδοχή της άποψης πως η προσπάθεια των κρατικών αρχών για ένταξη των ανέργων και άλλων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων στην αγορά εργασίας αποδίδει στην πράξη καλύτερους καρπούς από ό,τι η άσκηση επιδοματικών πολιτικών (Etherington, 2005).

Η αντίληψη αυτή αντανακλάται και στη χρήση του (επίσης ευρέως αμφισβητούμενου) όρου «παθητικές πολιτικές απασχόλησης» αναφορικά με επιδοματικής λογικής μέτρα, όπως π.χ. το επίδομα ανεργίας, δηλαδή μέτρα τα οποία, κατά κύριο λόγο, παρέχουν στους δικαιούχους υποστήριξη κατά τη διάρκεια περιόδων ανεργίας, θέτοντας συχνά την αναζήτηση και εύρεση εργασίας σε δεύτερο πλάνο (Röth, Bongestabs and Nimeh, 2016). Την ίδια στιγμή, δεν είναι λίγοι εκείνοι που επιχειρηματολογούν, ωστόσο, υπέρ της συμπληρωματικότητας των ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης (Eichhorst and Zimmermann, 2011).

Στο πλαίσιο που ορίζεται από τα ανωτέρω, η εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θεωρείται πως επιφέρει πολλαπλά οφέλη. Σε αυτά περιλαμβάνονται η βελτίωση των δεξιοτήτων των συμμετεχόντων, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητάς τους, καθώς και η άμβλυνση φαινομένων, όπως η ανεπαρκής ζήτηση στην αγορά εργασίας και η αναντιστοιχία μεταξύ των δεξιοτήτων των εργαζομένων και των αναγκών των επιχειρήσεων. Όπως θα συζητηθεί και στο κυρίως σώμα της μελέτης, φαίνεται, επίσης, ότι η ευρεία χρήση των πολιτικών αυτών σε περιόδους ύφεσης (όσον αφορά π.χ. στην παροχή κινήτρων στους εργοδότες και τους εργαζομένους για συμμετοχή στην αγορά εργασίας) συνοδεύεται από σχετικά θετικά αποτελέσματα (βλ. π.χ. Kuddo, 2009).

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως άλλωστε και η έννοια της ενεργοποίησης, στην οποία έγινε σύντομη αναφορά προηγουμένως, έχουν, ωστόσο, αποτελέσει και αντικείμενο οξείας κριτικής. Ενδεικτικά αναφέρεται πως ακόμη και στην περίπτωση που τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης είναι θετικά σε μικρο-επίπεδο, το ίδιο δεν είναι αυτονόητο στο μακρο-επίπεδο. Π.χ. σύμφωνα με τα ερευνητικά ευρήματα, η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχει συχνά αρνητικές επιπτώσεις στις προοπτικές που έχουν στην αγορά εργασίας οι μη συμμετέχοντες σε τέτοιου τύπου προγράμματα (βλ. Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 9, καθώς και Maré, 2005, αναφορικά με την «άμεση» και ιδίως την «έμμεση» επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, με την πρώτη να αφορά στα αποτελέσματα για τους ωφελούμενους, συγκριτικά με αυτά που θα προέκυπταν σε περίπτωση μη συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, και η δεύτερη στα αποτελέσματα για τους μη συμμετέχοντες).

Χαρακτηριστικό είναι το φαινόμενο του λεγόμενου «αποτελέσματος υποκατάστασης» ('substitution effect'), βάσει του οποίου θέσεις εργασίας που δημιουργούνται, μέσω της αξιοποίησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, για συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων, αντικαθιστούν θέσεις εργασίας για άλλες κατηγορίες εργαζομένων. Πρόκειται για φαινόμενο, το οποίο οφείλεται ιδίως στη μεταβολή του σχετικού μισθολογικού κόστους (Kluge, 2016: 3). Προς κατανόησή του, γίνεται ενδεικτική αναφορά στην περίπτωση κατά την οποία εργοδότες λαμβάνουν την απόφαση «αντικατάστασης» εργαζομένων υψηλότερων δεξιοτήτων με εργαζομένους χαμηλότερων δεξιοτήτων, οι οποίοι προσελήφθησαν μέσω ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης. Η συμπεριφορά των εργοδοτών αποδίδεται στο χαμηλότερο εργατικό κόστος που συνδέεται με την αξιοποίηση εργαζομένων χαμηλότερων δεξιοτήτων.

Οι επιπτώσεις που απορρέουν από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αντανακλώνται και σε μία σειρά από πρόσθετα φαινόμενα, όπως είναι αυτά της «εκτόπισης» ('displacement'), της «μηδενικής επίδρασης» ('deadweight') και της «αφρόκρεμας» ('creaming'). Η πρώτη περίπτωση αφορά στην πιθανότητα αντικατάστασης επιδοτούμενων δραστηριοτήτων της οικονομίας από μη επιδοτούμενες. Στη δεύτερη, το ζήτημα που ανακύπτει είναι το κατά πόσον τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται μέσω της εφαρμογής ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης θα επιτυγχάνονταν και άνευ αυτών, ενώ στην τρίτη γίνεται αναφορά στο ότι οι ωφελούμενοι από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης ενδέχεται να είναι εκείνοι που εμφανίζουν, ούτως ή άλλως, υψηλότερη πιθανότητα απασχόλησης (βλ. Δημουλάς και Μιχαλοπούλου, 2008: 39).

Ακόμη και για τους ωφελούμενους, ωστόσο, η συμμετοχή σε τέτοιου τύπου προγράμματα δεν είναι δίχως αρνητικές συνέπειες. Είναι π.χ. πιθανό να «ενδύσει» με τρόπο αρνητικό την «εικόνα» των ωφελουμένων, καθώς η συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης μπορεί να εκληφθεί από ορισμένους ως σημάδι χαμηλότερης παραγωγικότητας· συμβάλλοντας εν συνεχεία στον στιγματισμό των ωφελουμένων. Έχει μάλιστα διατυπωθεί η άποψη ότι στην περίπτωση ατόμων που βιώνουν εξαιρετικά μακροχρόνια διαστήματα εκτός της αγοράς εργασίας (π.χ. έως και επτά έτη), κατάσταση η οποία συχνά τους δημιουργεί, επίσης, ισχυρό αίσθημα κοινωνικής απόρριψης, καινοτόμα μέτρα πολιτικής που εστιάζουν στην ενίσχυση της αυτοεκτίμησης και άλλων στοιχείων της προσωπικότητας των ατόμων αυτών ενδέχεται να είναι εν τέλει περισσότερο αποτελεσματικά, σε σχέση με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (βλ. π.χ. Crépon and van den Berg, 2016).

Δεν είναι, επίσης, διόλου απίθανο οι συμμετέχοντες σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης να έχουν μικρότερη πιθανότητα εύρεσης εργασίας, συγκριτικά με τους μη συμμετέχοντες. Η αιτία φαίνεται πως είναι ο περισσότερο περιορισμένος χρόνος ή/και το μειωμένο κίνητρο που φέρεται να έχουν οι πρώτοι έναντι των δεύτερων προς αναζήτηση εργασίας, κατά τη διάρκεια της συμμετοχής τους στα σχετικά προγράμματα (βλ. π.χ. Brown and Koettl, 2012).

Τα ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης επιφέρουν, ωστόσο, συνέπειες και προ της συμμετοχής σε αυτά ('ex ante effects'). Η προοπτική και η προσδοκία θετικών αποτελεσμάτων, εξαιτίας της συμμετοχής σε τέτοια προγράμματα ενδέχεται π.χ. να καταστήσει τους εν δυνάμει ωφελούμενους επιλεκτικότερους απέναντι σε προτάσεις και προσφορές εργασίας, σε σχέση με

αυτό που θα συνέβαινε σε περίπτωση μη συμμετοχής (ή απουσίας τέτοιων προγραμμάτων). Ομοίως, η αναμονή αρνητικών αποτελεσμάτων λειτουργεί ανασταλτικά. Αντί της συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, τα άτομα ενδέχεται να προτιμήσουν την αποδοχή οποιαδήποτε θέσης εργασίας. Αποτέλεσμα μίας τέτοιας στάσης είναι η μείωση του αριθμού των ωφελουμένων (για μία συζήτηση αυτών των 'ex ante effects', βλ. π.χ. Abbring & Van den Berg, 2003).

Το εύρημα αυτό πρέπει ενδεχομένως να θεωρήσει κανείς σε συνδυασμό με τον ισχυρισμό πως η «αγορά» για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι μάλλον μικρή. Ενδείξεις του μικρού μεγέθους της εν λόγω αγοράς αποτελούν η σχετικά μειωμένη ζήτηση και εκδήλωση ενδιαφέροντος για συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης. Μεταξύ άλλων, το φαινόμενο αυτό αποδίδεται στη δυσαρέσκεια των ωφελουμένων απέναντι σε διάφορους «μηχανισμούς» των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως η εποπτεία και η παρακολούθηση της υλοποίησής τους (Crépon and Van Den Berg, 2016: 27-28).

Η κριτική που έχει ασκηθεί στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνδέεται, τέλος, και με την ευρύτερη συζήτηση για τις επιπτώσεις νεοφιλελεύθερων πολιτικών, οι οποίες αποσκοπούν στην αποδιάρθρωση του δημόσιου τομέα⁶. Πιο συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί το επιχείρημα ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης λειτουργούν ως μέσο για τη μείωση των δαπανών προστασίας των ανέργων, την αύξηση της ελαστικότητας της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, καθώς και την αποδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσω της περιστολής των επιδομάτων ανεργίας και της υποστήριξης της υποχρεωτικής εργασίας, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο υποβάθμισης της κοινωνικής προστασίας.

Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο τρόπος με τον οποίο πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ εφαρμόζουν τα τελευταία χρόνια τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης βρίσκεται σε σαφή και ανοιχτή αντίθεση προς τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιήθηκαν (και αξιοποιούνται) από το σκανδιναβικό μοντέλο. Στις σκανδιναβικές χώρες, στόχο της υλοποίησης ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, όπως προγραμμάτων κατάρτισης ή επιδότησης του άμεσου ή έμμεσου μισθολογικού κόστους, αποτέλεσε η υποστήριξη των αναδιαρθρώσεων των επιχειρήσεων, με την παράλληλη, ομαλή προσαρμογή του εργατικού δυναμικού. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης λειτούργησαν συμπληρωματικά προς την καθολική κοινωνική προστασία των ανέργων και αποφεύχθηκαν κοινωνικές εντάσεις και τριβές.

⁶ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο Δημουλάς, 2010.

Όπως καταδεικνύει η εφαρμογή προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας, τα οποία αναπτύχθηκαν στο ευρύτερο οικονομικό πλαίσιο που πυροδοτήθηκε από τη λεγόμενη «Νέα Συμφωνία» (New Deal) στις ΗΠΑ και υπό την επίδραση Κεϋνσιανών ιδεών, οι ρίζες των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης τοποθετούνται στις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα⁷. Η ανάπτυξή τους, ωστόσο, έλαβε χώρα ιδίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ενώ διακρίνονται τουλάχιστον τρία στάδια ανάπτυξης.

Αφετηρία του πρώτου αποτελεί η έναρξη της μεταπολεμικής περιόδου. Κατά τη διάρκειά του και ιδίως τις δεκαετίες του 1950 και του 1960, πρωτοπόρος στη θεμελίωση και εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναδείχθηκε η Σουηδία, όπου οι πολιτικές αυτές θα αποτελούσαν έναν από τους πυλώνες του γνωστού ως Rehn-Meidner⁸ μοντέλου οικονομικής μεταρρύθμισης. Έμφαση δόθηκε σε προγράμματα, τα οποία έθεταν ως προτεραιότητα την ανάπτυξη ανθρωπίνου κεφαλαίου (π.χ. μέσω κατάρτισης), με απώτερο στόχο την καταπολέμηση της δομικής ανεργίας και τη μείωση των πληθωριστικών επιπτώσεων των αντικυκλικών οικονομικών πολιτικών. Έως και την πετρελαϊκή κρίση του 1973 οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη της Σουηδίας (βλ. π.χ. Epixon, 2008).

Εν συνεχεία, το δεύτερο στάδιο ανάπτυξης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θεωρείται πως εκτείνεται από την πετρελαϊκή κρίση του 1973 έως και τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Συνδέεται με χώρες όπως η Γαλλία, η Γερμανία και οι ΗΠΑ. Κατά τη διάρκειά του παρατηρήθηκε μία μετατόπιση της έμφασης που έδιναν οι υπό εξέταση πολιτικές, από τη βελτίωση δεξιοτήτων προς την καταπολέμηση των αυξανόμενων ποσοστών ανεργίας. Την κύρια ομάδα-στόχο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης θα αποτελούσαν οι ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, ενώ κατ' αναλογία προς τη μετατόπιση που αναφέρθηκε προηγουμένως, νέα προγράμματα θα έκαναν την εμφάνισή τους. Τα προγράμματα κατάρτισης δεν θα έχαναν, ωστόσο, τον κεντρικό τους ρόλο.

Το τρίτο στάδιο στην εξελικτική πορεία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, από τη δεκαετία του 1990 και ύστερα, χαρακτηρίζεται από μία «στροφή προς την ενεργοποίηση», η οποία διαρκεί έως τις ημέρες μας. Σταθμό αποτέλεσαν οι πολιτικές που υιοθετήθηκαν στη Δανία

⁷ Αυτή και οι επόμενες έξι παράγραφοι βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στο Bonoli, 2010. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

⁸ Από τα ονόματα των δύο Σουηδών οικονομολόγων που το ανέπτυξαν. Στην καρδιά του μοντέλου βρισκόταν η δημιουργία συνθηκών πλήρους απασχόλησης, χαμηλού πληθωρισμού, υψηλής ανάπτυξης και εισοδηματικής ισότητας.

στα μέσα της δεκαετίας του 1990 και όπου η ενεργοποίηση αποτέλεσε ένα από τα βασικά συστατικά ενός μοντέλου απασχόλησης που συνδύαζε την ευελιξία με την ασφάλεια (όρος που στα αγγλικά θα γινόταν ευρέως γνωστός ως 'flexicurity'). Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, από κοινού με την έννοια της ενεργοποίησης, θα καθίσταντο, την περίοδο αυτή, βασικός πυλώνας των πολιτικών πρωτοβουλιών που ανελήφθησαν από διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) για την προώθηση της απασχόλησης (βλ. π.χ. την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση) (Zhou, 2007).

Κατά τη διάρκεια του τρίτου σταδίου ανάπτυξης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ο σχεδιασμός τους θα βασιζόταν, σε μεγάλο βαθμό, στην αποδοχή της ανάγκης ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας στην αγορά εργασίας και της προσαρμογής στις επιταγές μίας νέας οικονομικής τάξης, η οποία θεωρούσε σημαντική την καλλιέργεια υψηλού επιπέδου δεξιοτήτων και την πραγματοποίηση γρήγορων αλλαγών στο επαγγελματικό περιβάλλον. Επιπρόσθετα, διαπιστώνεται μία ακόμη μετατόπιση: από την έννοια της απασχόλησης προς αυτή της «απασχολησιμότητας», η οποία συνοδεύτηκε, μεταξύ άλλων, από τη θέσπιση νέων, διαφορετικών τύπων ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης και τον συνδυασμό ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με άλλες πολιτικές, καθώς και από τη διεύρυνση του ρόλου των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης (Eichhorst and Zimmermann, 2011).

Κατά τη διάρκεια του τρίτου αυτού σταδίου ανάπτυξης, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θα επεκτείνονταν και σε χώρες που αντιμετωπίζονται συνήθως από τους μελετητές ως ευρισκόμενες εκτός των ορίων του λεγόμενου «αναπτυγμένου» κόσμου, στον οποίο στρεφόταν για δεκαετίες το ενδιαφέρον των επιστημόνων. Στις χώρες αυτές περιλαμβάνονταν χώρες της Μέσης Ανατολής, της Βόρειας Αφρικής και πρώην δορυφόροι ή μέλη της πάλαι ποτέ Σοβιετικής Ένωσης.

Ακόμη πιο πρόσφατα, μέσα π.χ. από στρατηγικές όπως η «Ευρώπη 2020», ο ρόλος των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως κεντρικού πυλώνα των πολιτικών «ενεργού ένταξης» θα επαναεπιβεβαιωνόταν. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η σχετική συζήτηση εντάθηκε περαιτέρω στα χρόνια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και λιτότητας, κατά τα οποία η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συνοδεύθηκε συχνά από αυξημένη ευελιξία στους μισθούς, μείωση της προστασίας της απασχόλησης και μία ευρείας εμβέλειας «απορρύθμιση» της αγοράς εργασίας· στοιχεία τα οποία, από κοινού με την έννοια της ενεργοποίησης,

αποτελέσαν αφορμή τόσο έντονης κριτικής όσο και διάχυτης απαισιοδοξίας για το μέλλον της εργασίας (Zubovic and Subic, 2011: 2-5, Eichhorst and Konle-Seidl, 2016).

Στην περίπτωση της χώρας μας, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης έκαναν την εμφάνισή τους στις αρχές της δεκαετίας του 1980, μετά από προτροπή του ΟΟΣΑ και της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), και την οικονομική αρωγή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ). Πιο συγκεκριμένα: το 1983 αποτέλεσε το έτος εφαρμογής των πρώτων προγραμμάτων επιδότησης εργοδοτών για την πρόσληψη ανέργων, το 1986 των πρώτων προγραμμάτων επιδότησης νέων ελευθέρων επαγγελματιών και το 1987 των πρώτων προγραμμάτων κατάρτισης εργαζομένων και ανέργων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και ύστερα, σε συμφωνία και με την ευρύτερη τάση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αξιοποιούνται στη χώρα μας σε συστηματική βάση (Δημουλάς, 2010).

Η προ της πρόσφατης κρίσης και λιτότητας εφαρμογή των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν, ωστόσο, από προβλήματα, όπως οι δυσκολίες στην παρακολούθηση της υλοποίησης των προσφερόμενων προγραμμάτων, ο κατακερματισμός των υφιστάμενων διαδικασιών αξιολόγησης ή/και ο σχετικά «επιφανειακός» τρόπος αξιολόγησης. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΥΣΕΚΤ) και οι Διαχειριστικές Αρχές των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ανέθεταν τακτικά την αξιολόγηση ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, κατά κανόνα σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, ιδιωτικές εταιρείες και ερευνητικά ινστιτούτα. Όμως, οι σχετικές μελέτες επικεντρώνονταν, ως επί το πλείστον, στην υλοποίηση και την επίτευξη συγκεκριμένων, κατά βάση μετρήσιμων, αποτελεσμάτων, π.χ. στον αριθμό των ωφελουμένων⁹. Δίχως να παρέχουν σαφή εικόνα ως προς τον σχεδιασμό των προγραμμάτων και ως προς το ποια από τα στοιχεία του εν λόγω σχεδιασμού συνέβαλαν στην αποτελεσματικότητα των αξιολογούμενων προγραμμάτων, καθώς και ως προς το ποια λειτουργούσαν κατ' ουσίαν υπονομευτικά (Galata and Chrysakis, 2016).

Τα τελευταία χρόνια, η ενίσχυση του ενδιαφέροντος για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας αποτυπώνεται σε μία σειρά από δράσεις (και πιλοτικού χαρακτήρα) [βλ. π.χ. σχετικά την απόφαση 3792/87/30-10-2018 του Διοικητικού Συμβουλίου του

⁹ Για μία εξαίρεση, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται ο ανασχεδιασμός των δράσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, καθώς και ο σχεδιασμός και ο προσδιορισμός του τρόπου και των διαδικασιών εφαρμογής/εσωτερικού συστήματος αξιολόγησης των δράσεων αυτών στον ΟΑΕΔ, βλ. μελέτη του ΕΕΟ Group (2012), για λογαριασμό του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), Φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως Β' 5063/13-11-2018, με αντικείμενο πιλοτικές δράσεις στο πλαίσιο κατάρτισης ενεργητικών πολιτικής απασχόλησης ανοιχτού τύπου στο Κέντρο Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ2) Ελευσίνας¹⁰]. Ορόσημο αποτελεί και η πρόσφατη (2018) υιοθέτηση στρατηγικού πλαισίου για τον ανασχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Στόχος είναι η στροφή από «κλειστού» τύπου παρεμβάσεις, με προκαθορισμένο περιεχόμενο και στόχους, που όμως δεν συνδέονταν με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ανά ωφελούμενο βάσει των αναγκών, ικανοτήτων και δεξιοτήτων του, προς ένα «ανοικτό πλαίσιο» παρεμβάσεων, το οποίο υιοθετεί μία πιο «περιεκτική» προσέγγιση. Επιδιώκεται, επίσης, η διασφάλιση της διαρκούς διαθεσιμότητας ενός κεντρικού μενού αναβαθμισμένων υπηρεσιών προς τους ανέργους, μέσω, μεταξύ άλλων, της ακριβούς αποτύπωσης του προφίλ τους, της αυτοαξιολόγησης της εργασιακής τους ετοιμότητας, καθώς και της κατάρτισης, σε συνεργασία με εργασιακούς συμβούλους, ατομικών σχεδίων δράσης για την ομαλή ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018: 38-40¹¹).

Σημειωτέον ότι τελευταία έχει ενισχυθεί και ο, βάσει συγκεκριμένων γενικών κατευθυντήριων γραμμών, σχεδιασμός ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης. Ενδεικτική της προσπάθειας που καταβάλλεται είναι η ρητή αναφορά στην ανάγκη επιλογής των θεματικών αντικειμένων των προγραμμάτων κατάρτισης, σε συμφωνία με τις εκροές του συστήματος διάγνωσης αναγκών της αγοράς εργασίας, τις προτεραιότητες της περιφερειακής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης, εγκεκριμένα αναπτυξιακά σχέδια, δεδομένα που αφορούν στα χαρακτηριστικά των αναζητούντων εργασία, τεκμηριωμένες προτάσεις φορέων εκπροσώπησης και άλλες παραμέτρους (βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018). Πρόκειται για πρωτοβουλίες οι οποίες, στο σύνολό τους, αντικατοπτρίζουν μία προσπάθεια να δοθεί έμφαση στη βάση τεκμηρίων χάραξη και υλοποίηση πολιτικής.

¹⁰ Το πρόγραμμα απευθύνεται στους εγγεγραμμένους στο μητρώο του ΟΑΕΔ ανέργους, ηλικίας 45 ετών και άνω, οι οποίοι πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι τουλάχιστον έξι μήνες στο μητρώο ανέργων του ΚΠΑ2 Ελευσίνας. Στόχος είναι η ένταξή τους σε στοχευμένες δράσεις ανοιχτού πλαισίου, οι οποίες αποσκοπούν στην ένταξη των ανέργων σε νέες θέσεις εργασίας και την ανάπτυξη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών.

¹¹ Για τον ανασχεδιασμό των δράσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και τον προσδιορισμό μηχανισμού και διαδικασιών αξιολόγησής τους, βλ. σχετικά και ΕΕΟ Group, 2012.

Ακολούθως αυτής της εισαγωγικής ενότητας, στο κυρίως σώμα της μελέτης επιχειρείται μία ανασκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας, πρώτον για τον σχεδιασμό και δεύτερον την αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Δεδομένου ότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, πρόκειται για έννοιες αλληλεξαρτώμενες, οι δύο ενότητες που ακολουθούν χαρακτηρίζονται και από πολύ μικρές επικαλύψεις. Κατεβλήθη, ωστόσο, συστηματική προσπάθεια για τον περιορισμό τους.

Τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης πραγματεύεται πληθώρα έργων. Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύονται διάφορες διαστάσεις και θεματικές [π.χ. προγράμματα που εστιάζουν σε διαφορετικές ομάδες-στόχους, όπως οι νέοι (Kluge, 2014) ή οι ηλικιωμένοι (βλ. π.χ. Boockmann and Brändle, 2015)· ή οι μορφές και τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε διαφορετικές χώρες ή επίπεδα διακυβέρνησης (εθνικό, τοπικό, κ.ά) (βλ. π.χ. Mosley, 2011)].

Οι εργασίες που αξιοποιήθηκαν για τη συγγραφή της παρούσας μελέτης θέτουν στο επίκεντρό τους τα ζητήματα του σχεδιασμού και της αξιολόγησης, με αυτά ιδίως του σχεδιασμού να πραγματεύεται σχετικά μικρός αριθμός έργων, σε σύγκριση με την εκτενέστερη βιβλιογραφία για την αξιολόγηση [όπως αυτή αποτυπώνεται π.χ. στα ευρήματα που αφορούν στην αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως προς την ευόδωση των διακηρυκτικών τους στόχων (συχνά με έμφαση σε διαφορετικές χωρικές και χρονικές συγκυρίες, διαφορετικούς τύπους προγραμμάτων, διαφορετικές ομάδες-στόχους ή και τη συνδυαστική μελέτη τους)]. Προέρχονται κατά κύριο λόγο από την «ακαδημαϊκή» βιβλιογραφία, και κατά δεύτερο από εκείνη που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του ενδιαφέροντος που επέδειξαν για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης διεθνούς εμβέλειας φορείς και οργανισμοί (Kluge, 2014: 16-17)· «τάσεις» που εξελίχθηκαν παραλλήλως και σε συνέργεια η μία με την άλλη.

Επίσης, δεν αφορούν αποκλειστικά στις χώρες του «αναπτυγμένου» κόσμου [όπου το ενδιαφέρον στρέφεται συχνά σε χώρες του ΟΟΣΑ, είτε στο σύνολό τους είτε μεμονωμένα (βλ. π.χ. αντίστοιχα OECD, 2007 και Calmfors, Forslund and Hemström, 2001)]. Αντιθέτως, υιοθετήθηκε μία περισσότερο περιεκτική, αν και ευσύνοπτη προσέγγιση, η οποία περιλαμβάνει ευρήματα που αφορούν σε πολιτικές που εφαρμόζονται και πέραν των ορίων κρατών με υψηλό επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και/ή κρατών που προσελκύουν σχετικά σπάνια το ενδιαφέρον των επιστημόνων (π.χ. στη Βόρεια Αφρική ή τη Μέση Ανατολή) (βλ. π.χ. Angel-Urdinola and Leon-Solano, 2013).

Υπηρετώντας το ίδιο πνεύμα, γίνεται, τέλος, αναφορά τόσο σε ερευνητικά αποτελέσματα που αφορούν στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στο σύνολό τους, όσο και σε διαφορετικούς τύπους προγραμμάτων και ποικίλες διαστάσεις τους. Η τελευταία ενότητα της μελέτης συνοψίζει τα κυριότερα συμπεράσματα.

B. Σχεδιασμός και Αξιολόγηση Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης

B1. Σχεδιασμός

Ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης συζητείται, ως επί το πλείστον, από κοινού με την αξιολόγηση των πολιτικών αυτών, και συχνά με αφορμή τα αποτελέσματά της. Ο (προφανής) λόγος είναι η σύνδεση που υφίσταται μεταξύ ενός «επιτυχούς» σχεδιασμού και αποτελεσμάτων που συνάδουν με τους διακηρυκτικούς στόχους των υπό εξέταση πολιτικών, και η αποτύπωση των οποίων πραγματοποιείται κατά τη διαδικασία αξιολόγησης.

Η «απόδοση» των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (όπως, σε γενικές γραμμές, και κάθε πολιτικής) εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον σχεδιασμό τους, με τον «ελλιπή» μάλιστα σχεδιασμό να συνδέεται με αρνητικά αποτελέσματα, τόσο στο μικρο- όσο και στο μακρο-επίπεδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πιθανότητα άσκησης μισθολογικών πιέσεων-ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία δημιουργείται η εντύπωση ότι το κράτος λειτουργεί κατ'ουσίαν ως «εργοδότης έσχατης λύσης» (Berthold and Fehn, 1997).

Το κατά πόσον ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης επιφέρει τα ευκαταία αποτελέσματα δεν (πρέπει να) εξαντλείται, ωστόσο, όπως συχνά συμβαίνει στην πράξη, στο «κυνήγι» αριθμών που αντιστοιχούν σε διάφορους ποσοτικής φύσεως δείκτες. Οφείλει να αποδίδει προσοχή και σε δεδομένα, τα οποία αφορούν στην «ποιότητα» των πληρούμενων θέσεων εργασίας, την πιθανότητα συνέχισης της εργασιακής πορείας των ωφελουμένων μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, το επίπεδο των γνώσεων και δεξιοτήτων που αποκτώνται μέσα από τη συμμετοχή σε αυτά, κ.ά..

Παράλληλα, δεν πρέπει να παραγνωρίσει κανείς τη φτωχή παράδοση στον σχεδιασμό (αλλά και στην αξιολόγηση) μεγάλου αριθμού χωρών, η οποία θέτει σημαντικά εμπόδια στις προθέσεις για αποτελεσματική αξιοποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης [βλ. π.χ. τη σχετική αναφορά του Kluge (2014: 34) στα κράτη που βρίσκονται στην περιοχή της Νότιας και Ανατολικής Μεσογείου]. Το γεγονός αυτό αντανακλάται και στην περιορισμένη, αλλά σε φάση ανάπτυξης (έστω και με αργά βήματα), σχετική βιβλιογραφία (βλ. π.χ. Borra et al., 2012).

Όπως θα δούμε στη συνέχεια αυτής της υποενότητας, ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης επηρεάζεται από πλήθος παραμέτρων, όπως είναι η χωρική και χρονική συγκυρία. Ωστόσο, την ίδια στιγμή, όπως και σε κάθε περίπτωση πολιτικής που άπτεται του πεδίου της κοινωνικής πολιτικής, επηρεάζεται κατ' αρχάς από τον τρόπο με τον οποίο ασκείται εν γένει ο λεγόμενος «κοινωνικός σχεδιασμός», ο οποίος ως διαδικασία αναφέρεται στις αποφάσεις για το πώς, πότε και πού θα δράσουν οι οργανώσεις που εμπλέκονται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής· ενώ ως πρακτική αφορά στον καθορισμό της κατά το δυνατόν άριστης αλληλουχίας συνδυασμένων ενεργειών, με στόχο την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος για έναν προκαθορισμένο σκοπό. Διαφορετικά είδη σχεδιασμού είθισται να ευδοκμούν σε διαφορετικά χωροχρονικά πλαίσια, ενώ σύνηθες είναι και διαφορετικά υποπεδία και προγράμματα κοινωνικής πολιτικής να διέπονται από διαφορετικές αρχές σχεδιασμού (βλ. Δημουλάς, 2017: 5, 42-50).

Τα προγράμματα των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των οξυμένων προβλημάτων ανεργίας στο τοπικό επίπεδο, στο πλαίσιο των οποίων η εξατομικευμένη υποστήριξη συνδυάζεται με την παροχή υπηρεσιών (π.χ. συμβουλευτική, κατάρτιση και επιδότηση της αυτοαπασχόλησης), με ταυτόχρονη επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη ανέργων, αποτελούν π.χ. παράδειγμα εφαρμογής μίας φιλοσοφίας «συνολικού σχεδιασμού». Αυτό σημαίνει ότι λαμβάνονται υπόψη όλες οι δυνατές λύσεις και μεταβλητές που θεωρείται ότι είναι δυνατό να επιδράσουν σε μία κατάσταση/ένα πρόβλημα και να επιφέρουν αποτέλεσμα (Ιατρίδης, 2004, Δημουλάς και Μιχαλοπούλου, 2008).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ιδιαίτερα σημαντικός στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης είναι ο ρόλος του χωροχρονικού πλαισίου. Δεδομένου πως, σε διαφορετικές χωρικές και χρονικές συγκυρίες, διαφορετικές παράμετροι ενδέχεται να επηρεάσουν τη γένεση και εξέλιξη φαινομένων, όπως η υψηλή ανεργία, τα οποία καλούνται να αντιμετωπίσουν οι υπό εξέταση πολιτικές, αλλά και εν τέλει την αποτελεσματικότητα *per se* των πολιτικών αυτών, συνταγές δοκιμασμένες σε ένα πλαίσιο πιθανώς θα αποδειχθούν ατυχείς σε ένα άλλο.

Ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οφείλει λοιπόν να συνάδει με το ευρύτερο πλαίσιο (και το μακροοικονομικό) και να θέτει τους σωστούς στόχους και προσδοκίες, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν κάθε φορά (Dar and Tzannatos, 1999). Παρεπόμενο αυτής της κατάστασης είναι πως τίθενται, μεταξύ άλλων, και περιορισμοί στη

συγκρισιμότητα των δεδομένων που αφορούν στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (κάτι που, όπως θα δούμε στην επόμενη υποενότητα, αφορά και στην αξιολόγησή τους) (βλ. π.χ. Berthold and Fehn, 1999).

Στην πράξη καθίσταται προφανής η ύπαρξη διαφοροποιήσεων στον σχεδιασμό (αποτελεσματικό ή μη) ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, αναλόγως του χωροχρονικού πλαισίου. Διαφορές διαπιστώνονται π.χ. στον αριθμό και το είδος των φορέων που εμπλέκονται στη χάραξη και την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, στον βαθμό αποκέντρωσης του συστήματος «διακυβέρνησής» τους, στον βαθμό «επένδυσης» σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, καθώς και στη «σύνθεσή» τους.

Έτσι, η ανάμειξη υποεθνικών αρχών, υπηρεσιών με ρόλο-κλειδί στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων δεν γίνεται ούτε με τον ίδιο τρόπο ούτε στην ίδια έκταση, από χώρα σε χώρα. Ενδεικτικά αναφέρεται πως, ιδίως παλαιότερα και κυρίως στις χώρες με ισχυρή κορπορατιστική παράδοση, οι κοινωνικοί εταίροι ασκούσαν επιρροή στη διαμόρφωση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης μέσω διαφόρων διαύλων, όπως η συμμετοχή τους στα Διοικητικά Συμβούλια των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης, αλλά και μέσω της άσκησης ευρύτερης πολιτικής επιρροής στους κυβερνώντες (βλ. π.χ. Mosley, Keller and Speckesser, 1998). Παρά το γεγονός ότι ο εν λόγω παράγοντας είχε, σε γενικές γραμμές, αποδυναμωθεί, εξαιτίας και της άμβλυνσης της ισχύος κορπορατιστικών θεσμών, φαίνεται, ωστόσο, πως επανέρχεται στο προσκήνιο (από κοινού με την τάση για ενίσχυση της εμπλοκής φορέων, όπως οι εργοδοτικοί, στη διαμόρφωση πολιτικών που άπτονται ευρύτερα της αγοράς εργασίας, αλλά και της εκπαίδευσης/κατάρτισης).

Επίσης, σε χώρες που διακρίνονται από ένα «ομοσπονδιακό» μοντέλο διακυβέρνησης, όπως το Βέλγιο, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως άλλωστε και οι υπηρεσίες που αφορούν εν γένει στην προώθηση της απασχόλησης, χαρακτηρίζονται από έντονα στοιχεία αποκέντρωσης, σε σχέση με αυτό που συμβαίνει σε χώρες στις οποίες το κυρίαρχο μοντέλο διακυβέρνησης είναι διαφορετικό. Πρόκειται για διαφοροποιήσεις, οι οποίες συνάδουν και με τον διαφορετικό βαθμό ενδιαφέροντος για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως αυτός αποτυπώνεται, μεταξύ άλλων, στον διαφορετικό βαθμό επένδυσης σε αυτές.

Έτσι, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ για το έτος 2015¹², στην κορυφή της πυραμίδας που αφορά στη δαπάνη σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) βρίσκονται η Δανία και η Σουηδία (με 2,05% και 1,27% του ΑΕΠ αντίστοιχα). Ουραγοί είναι οι ΗΠΑ και το Μεξικό (με 0,1 και 0,01% του ΑΕΠ αντίστοιχα). Σχετικά χαμηλή είναι η εν λόγω δαπάνη και σε χώρες όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ως αποτέλεσμα, οι χώρες αυτές καταλαμβάνουν θέσεις στο κατώτερο κομμάτι της προαναφερθείσας πυραμίδας, μαζί με χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπως η Χιλή, και της Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Εσθονία και η Λεττονία (βλ. σχετικά και Finn, 2012: 3). Σύμφωνα, επίσης, με στοιχεία που αφορούν στην αμέσως προηγούμενη χρονιά (2014), τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ δαπανούσαν κατά μέσο όρο 0,5% του ΑΕΠ σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Council of Economic Advisers, 2016) (για αιτίες που επηρεάζουν τον διαφορετικό αυτό βαθμό επένδυσης διαφορετικών κρατών σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπως είναι η πολιτική ιδεολογία των κυβερνητικών αρχών ή δομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά¹³, όπως το ύψος του ΑΕΠ και η ποιότητα της γραφειοκρατίας αντίστοιχα, βλ. Bonoli, 2010, Váradi, 2013, Cronert, 2016).

Ομοίως, διαφορές παρατηρούνται και στους τύπους των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης που προκρίνονται από χώρα σε χώρα. Έτσι, στην Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Δανία τη μερίδα του λέοντος κατέχουν στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης, ενώ στο Λουξεμβούργο και τη Σουηδία έμφαση δίνεται στην παροχή κινήτρων για εργασία (μέσω π.χ. προγραμμάτων επιδότησης θέσεων εργασίας σε επιχειρήσεις). Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία δίνουν προτεραιότητα σε υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, ενώ η Ουγγαρία, η Γαλλία και η Κορέα επενδύουν σε μεγάλο βαθμό στη δημιουργία προσωρινών θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα ή σε μη κυβερνητικούς οργανισμούς (Bown and Freund, 2019: 4). Στην Ισπανία, μία δηλαδή εκ των χωρών με τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας στην Ευρώπη, το μεγαλύτερο τμήμα της δαπάνης για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης κατευθύνεται στην επιδότηση θέσεων εργασίας (και όχι σε άλλους τύπους προγραμμάτων, όπως π.χ. προγράμματα κατάρτισης) (Hernanz, 2014: 3).

¹² Αυτή η παράγραφος βασίζεται κατά κύριο λόγο στο <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>. Σε αντίθετη περίπτωση, αναγράφεται η πηγή.

¹³ Βλ. σχετικά και τη συζήτηση για την επίδραση του συνολικού «καθεστώτος ενεργοποίησης» ('activation regime') ενός κράτους (Arni, Lalive and van den Berg, 2015).

Ως ενδεικτικές του διαφορετικού βαθμού επένδυσης σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης από χώρα σε χώρα μπορεί να εκληφθούν και οι διαφορές που υφίστανται στη σχέση μεταξύ της δαπάνης¹⁴ για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και των ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας σε διαφορετικές χώρες (δεδομένης της συχνής χρήσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ιδίως στις χώρες του ΟΟΣΑ, ως μέσου καταπολέμησης της ανεργίας, συμπεριλαμβανομένης της μακροχρόνιας ανεργίας). Έτσι, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας σε ορισμένες από τις χώρες που βίωσαν εντονότερα τις επιπτώσεις της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και της λιτότητας, όπως η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, δεν συνοδεύονται από άνω του μέσου όρου δαπάνη για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Χώρες όπως η Ιρλανδία και η Γαλλία εμφανίζουν υψηλά ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας, όπως και υψηλή δαπάνη για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, ενώ σκανδιναβικές χώρες όπως η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία δαπανούν σχετικά υψηλά ποσά για τέτοιου τύπου προγράμματα, εάν ληφθούν υπόψη τα χαμηλά ποσοστά των μακροχρόνια ανέργων (Card, Kluge and Weber, 2016: 11).

Επίσης, παρά τη, σε συμφωνία και με τη σχετική βιβλιογραφία¹⁵, γενική τάση προς αύξηση της δαπάνης για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ακολούθως της κρίσης, η διαφοροποίηση που παρατηρείται στην εξέλιξη της είναι και πάλι σημαντική. Η Δανία προέβη π.χ. σε σημαντική αύξηση της σχετικής δαπάνης. Αντιθέτως, η Ισπανία αύξησε τη δαπάνη για επιδοματικές πολιτικές κατά της ανεργίας. Παράδειγμα χώρας, όπου η ισχυρή αύξηση της δαπάνης για «παθητικές» πολιτικές συνοδεύτηκε και από αύξηση της δαπάνης για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης¹⁶, αν και όχι του ίδιου εύρους, αποτελεί η Ιρλανδία (Martin, 2014).

Η παραδοχή, ωστόσο, της ύπαρξης προφανών διαφοροποιήσεων από χώρα σε χώρα δεν μπορεί και δεν πρέπει να οδηγήσει στην παραγνώριση σημαντικών ομοιοτήτων, όπως είναι ο συνήθως κεντρικός ρόλος που διαδραματίζουν οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης¹⁷. Ένας

¹⁴ Βλ. σχετικά και την άποψη ότι βέλτιστο δείκτη της ποιότητας του σχεδιασμού των πολιτικών απασχόλησης αποτελεί εν γένει η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ως ποσοστό του ΑΕΠ και κατ' αναλογία των προβλημάτων που χρήζουν αντιμετώπισης στην αγορά εργασίας (Váradí, 2013).

¹⁵ Σε γενικές γραμμές, σε περιόδους ύφεσης παρατηρείται προσωρινή αύξηση της δαπάνης για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Bown and Freund, 2019: 4). Σημειωτέον πως, προ της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, η συνολική τάση στη δαπάνη για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στις χώρες του ΟΟΣΑ ήταν προς τα κάτω (Kluge, 2014: 13-14).

¹⁶ Η «ανάγνωση» του Kluge (2014: 14) είναι διαφορετική: τόσο η Ισπανία όσο και η Ιρλανδία δεν προέβησαν κατ' ουσίαν σε αύξηση της δαπάνης για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, καθώς δεν τους το επέτρεψε η οικονομική τους κατάσταση.

¹⁷ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζεται, κατά κύριο λόγο, στο Finn, 2015: 3-10. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

γενικός κανόνας που εφαρμόζουν οι εν λόγω υπηρεσίες στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης φαίνεται πως είναι η προσπάθεια για βελτίωση της σχέσης κόστους-οφέλους. Π.χ. μέσω της επιδίωξης οι ωφελούμενοι να κατευθύνονται στα πλέον κατάλληλα για αυτούς προγράμματα και όχι σε άλλα, υψηλότερου κόστους, τα οποία ενδέχεται και να καθυστερήσουν τελικά την είσοδο των συμμετεχόντων στην αγορά εργασίας. Η παρατήρηση αυτή αφορά ειδικά σε άτομα, για τα οποία υπάρχει η εκτίμηση, βάσει του προφίλ τους, πως η ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας είναι δυνατή με μικρή σχετικά αρωγή από την πλευρά του κράτους. Για τον σκοπό αυτό έχει μάλιστα ενισχυθεί η προσπάθεια εξατομικευμένης προσέγγισης, σε διάφορες χώρες, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο (Finn, 2012: 6-7, Rudolph and Konle-Seidl, 2005). Σημαντική είναι, επίσης, η συμβολή των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης στον συντονισμό των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, συχνά σε συνεργασία με φορείς που δραστηριοποιούνται στον δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό ή/και τον μη κερδοσκοπικό τομέα.

Σε αρκετά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, όπως η Νορβηγία, η Αυστραλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, υιοθετήθηκαν, επίσης, εκτενείς αλλαγές στους φορείς που έφεραν την κύρια ευθύνη για τις υπό εξέταση πολιτικές, παράλληλα προς την επέκταση των προγραμμάτων σε νέες πληθυσμιακές ομάδες και την υιοθέτηση αυστηρότερων κανόνων επιλεξιμότητας. Σταθμό στην εν λόγω πορεία αποτελούν, μεταξύ άλλων: η υιοθέτηση διαχειριστικών συστημάτων για μέτρηση της απόδοσης (βάσει π.χ. δεικτών εισροών, εκροών και αποτελεσμάτων) και μιας πιο εξατομικευμένης προσέγγισης στην παροχή υπηρεσιών· η ενίσχυση του θεσμού των εργασιακών συμβούλων· και η, μέσω υπερβολαβίας, ανάθεση υπηρεσιών (π.χ. προγραμμάτων κατάρτισης) σε εξωτερικούς παρόχους (Nunn, Bickerstaffe and Mitchell, 2009, Finn, 2012: 23). Οι αλλαγές αυτές βρίσκονται στην ίδια κατεύθυνση με επιχειρήματα υπέρ μεταρρυθμιστικών κινήσεων στο πεδίο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, οι οποίες εντάσσονται όμως σε ένα ευρύτερο πλαίσιο θεσμικών αλλαγών [π.χ. μείωση της φορολογίας των επιχειρήσεων και μεγαλύτερη ελευθερία για ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (βλ. π.χ. Coe and Snower, 1996), με απώτερο σκοπό την αύξηση της απασχόλησης].

Επιστρέφοντας, ωστόσο, στα της σπουδαιότητας του ευρύτερου πλαισίου για τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, πρόκειται για παραδοχή που καθιστά εκ των ων ουκ άνευ για έναν αποτελεσματικότερο σχεδιασμό, τη σωστή διάγνωση των γενεσιουργών αιτιών πίσω από τα φαινόμενα που οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

καλούνται θεωρητικά να αντιμετωπίσουν. Ο λόγος είναι πως διαφορετικά αίτια απαιτούν συχνά και διαφορετικό τρόπο αντιμετώπισης, άρα και την αξιοποίηση διαφορετικών εργαλείων πολιτικής. Στην περίπτωση π.χ. που η εμμένουσα ανεργία συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τη δομική αναντιστοιχία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης για εργαζομένους χαμηλών δεξιοτήτων, τότε η εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης μάλλον «υπόσχεται» καλύτερα αποτελέσματα, από ό,τι προγράμματα τα οποία παρέχουν στους συμμετέχοντες τη δυνατότητα προσωρινής εργασίας. Ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δεν πρέπει συνεπώς να διέπεται απαραίτητως από ενιαίες κατευθύνσεις και αρχές, ανεξαρτήτως του χωροχρονικού πλαισίου εφαρμογής· ή έστω, εναλλακτικά, ένας τέτοιος σχεδιασμός θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με επιφύλαξη.

Η βιβλιογραφία αναδεικνύει, επίσης, την προσοχή που πρέπει να δίνεται σε μία σειρά από χαρακτηριστικά των προς χάραξη πολιτικών. Σε αυτά περιλαμβάνονται π.χ. η στόχευση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, η επιλογή της «κατάλληλης» ομάδας-στόχου και γεωγραφικής περιοχής εφαρμογής, η σύνδεση μεταξύ των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και άλλων πολιτικών, καθώς και η ένταξή τους σε μία ευρύτερη στρατηγική.

Ο σχεδιασμός διαφορετικών τύπων προγραμμάτων συναρτάται με διαφορετικές επιμέρους στοχεύσεις. Ομοίως, κάθε τύπος προγράμματος, αλλά και κάθε μεμονωμένο πρόγραμμα, διέπεται από τις δικές του ιδιαιτερότητες και χαρακτηριστικά. Κατά συνέπεια, είναι προφανές πως τα στοιχεία που συνθέτουν π.χ. ένα πρόγραμμα κατάρτισης, το οποίο αποτελεί παγκοσμίως την πλέον «κλασική» περίπτωση ενεργητικού προγράμματος απασχόλησης, δεν ταυτίζονται με αυτά ενός προγράμματος επιδότησης θέσεων εργασίας· ενώ και η διαφοροποίηση στον σχεδιασμό τους θα οδηγεί και σε διαφορετικά κόστη. Διαφορές παρατηρούνται, επίσης, ακόμη και εντός ίδιου τύπου προγράμματα. Ενδεικτικά αναφέρεται πως οι στοχεύσεις προγραμμάτων κατάρτισης που αποσκοπούν στην καλλιέργεια γενικών ή οριζόντιων δεξιοτήτων και προγραμμάτων κατάρτισης που αποσκοπούν στην καλλιέργεια εξειδικευμένων/τεχνικών δεξιοτήτων δεν είναι ταυτόσημες (Kluge, 2016: 3-6).

Κατά καιρούς διάφορα επιχειρήματα έχουν μάλιστα διατυπωθεί σχετικά με το ποιο είναι το πλέον «κατάλληλο» περιεχόμενο (ή η πλέον «κατάλληλη» διάρκεια) ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης. Έτσι έχει π.χ. εκφραστεί η άποψη ότι πρωτεύον στόχος των προγραμμάτων κατάρτισης πρέπει να είναι η ανάπτυξη δεξιοτήτων που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των επιχειρήσεων, συγκεκριμένων τομέων της οικονομίας και τοπικών αναγκών (και

όχι γενικών δεξιοτήτων, η καλλιέργεια των οποίων πρέπει, σύμφωνα με την ίδια άποψη, να λαμβάνει χώρα κατά τη διάρκεια της σχολικής εκπαίδευσης)· ή ότι η πρόσβαση σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης πρέπει να είναι αυστηρά περιορισμένης διάρκειας, για λόγους όπως ο έλεγχος και η συγκράτηση του κόστους.

Στο ίδιο πνεύμα με αυτά που αναφέρθηκαν παραπάνω για τη σημασία που έχει η στόχευση για τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, προγράμματα τα οποία στοχεύουν σε διαφορετικές πληθυσμιακές ομάδες συχνά υπηρετούν, επίσης, διαφορετικές επιμέρους στοχεύσεις. Τα προγράμματα κατάρτισης με ομάδα-στόχο εργαζομένους με σημαντική εργασιακή εμπειρία, οι οποίοι βρέθηκαν προσωρινά εκτός της αγοράς εργασίας, αποσκοπούν π.χ. στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων αυτών και τη μετάβασή τους σε μία επόμενη θέση απασχόλησης. Αντιθέτως, προγράμματα επιδότησης αυτοαπασχολούμενων στοχεύουν, κατά κύριο λόγο, στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Ο σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πρέπει να λαμβάνει υπόψη αυτές τις διαφορετικές επιμέρους στοχεύσεις και να προβαίνει αναλόγως στην προσαρμογή του περιεχομένου των προσφερόμενων προγραμμάτων. Για τον σκοπό αυτό, πληθώρα διαφορετικών χαρακτηριστικών των εν δυνάμει ομάδων-στόχων, όπως η ηλικία, το φύλο, η κατάσταση της υγείας, η ύπαρξη (ή μη) ψυχοκοινωνικών προβλημάτων ή αναπηριών, η προέλευση (ή μη) από οικογένεια μεταναστών, καθώς και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από τη θέσπιση προγραμμάτων για τέτοιου τύπου ομάδες, πρέπει να αποτελούν οδηγό για τον σχεδιασμό των σχετικών προγραμμάτων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένας σχεδιασμός που λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε ομάδας-στόχου φέρεται να είναι περισσότερο αποτελεσματικός (Boockmann and Brändle, 2015: 60, 64).

Η μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας αποκαλύπτει, επίσης, και συγκεκριμένες συστάσεις ως προς το ποιες ομάδες-στόχοι φαίνεται να είναι οι «καταλληλότερες» για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Έχει π.χ. διατυπωθεί η άποψη ότι η βέλτιστη οδός για την αποφυγή των αρνητικών συνεπειών που συνοδεύουν ορισμένες φορές την υλοποίηση τέτοιου τύπου προγραμμάτων, όπως είναι π.χ. η άσκηση μισθολογικών πιέσεων στο μακρο-επίπεδο, είναι η επιλογή των μακροχρόνια (και όχι των βραχυχρόνια) ανέργων ως ομάδας-στόχου (Berthold and Fehn, 1999: 28). Προγράμματα επιδότησης θέσεων εργασίας, με ομάδα-στόχο άτομα που αντιμετωπίζουν εξαιρετικά υψηλή δυσκολία εύρεσης εργασίας (όπως άτομα με σημαντικά προβλήματα υγείας) φαίνεται, ομοίως,

να οδηγούν σε θετικά (και ορισμένες φορές θεαματικά) αποτελέσματα, όσον αφορά στην απασχολησιμότητα των συμμετεχόντων· ιδίως σε σύγκριση με προγράμματα ανάλογης λογικής που όμως θέτουν στο επίκεντρό τους άλλες πληθυσμιακές ομάδες. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των προγραμμάτων επιδότησης με ομάδα-στόχο άτομα που βρίσκονταν σε δυσχερή θέση και τα οποία αναπτύχθηκαν στη Γερμανία στο πλαίσιο των γνωστών ως «μεταρρυθμίσεων Hartz»¹⁸ (Wolff and Stephan, 2013).

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να γίνεται από την αρχή κατανοητό πως και οι ίδιες οι στοχεύσεις των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης οφείλουν να είναι σαφείς και μετρήσιμες (βλ. π.χ. Cockx, 2002). Ομοίως, οι κανόνες που διέπουν την επιλεξιμότητα των συμμετεχόντων σε τέτοια προγράμματα πρέπει να είναι διαυγείς και εύκολοι στην κατανόηση, την επικύρωση και την παρακολούθησή τους· να έχουν αναπτυχθεί συνεπώς με τρόπο τέτοιο που να διασφαλίζει τη διαφάνεια¹⁹.

Παράλληλα, αναγκαία είναι και η λήψη μέτρων, που θα έχουν ως αποτέλεσμα οι συμμετέχοντες να είναι εν τέλει αυτοί που πιθανολογείται πως θα ωφεληθούν περισσότερο από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης (με απώτερες θετικές συνέπειες και στο μακρο-επίπεδο). Η ξεκάθαρη και εύληπτη αποτύπωση των διαδικασιών που αφορούν συνολικά στην προπαρασκευαστική φάση, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προσφερόμενων προγραμμάτων αποτελεί βασικό συστατικό του σχεδιασμού τους.

Κατά τον ίδιο τρόπο, και η επιλογή της γεωγραφικής περιοχής εφαρμογής των υπό εξέταση πολιτικών χρήζει προσοχής, με την άποψη πως ο αποτελεσματικός σχεδιασμός οφείλει να λαμβάνει υπόψη τοπικές (όπως και τομεακές) ιδιαιτερότητες να φαίνεται πως κυριαρχεί²⁰. Σε γενικές γραμμές, πολιτικές που εστιάζουν στο τοπικό επίπεδο εκτιμάται πως είναι περισσότερο ικανές να αντιμετωπίσουν στρεβλώσεις και προβλήματα των τοπικών αγορών εργασίας και κοινωνιών. Προς την κατεύθυνση αυτή, πολύτιμα είναι τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών, όπως και τα ευρήματα εθνικών και περιφερειακών μηχανισμών διάγνωσης της αγοράς εργασίας.

¹⁸ Από τον Peter Hartz, τον επικεφαλής της Επιτροπής που πρότεινε τις εν λόγω μεταρρυθμίσεις κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 2000.

¹⁹ Για τη συζήτηση αναφορικά με τους κανόνες που πρέπει να διέπουν τις πολιτικές που υπηρετούν ευρύτερα τη λεγόμενη «ενεργοποίηση», και η οποία αναδεικνύει, μεταξύ άλλων, την αναγκαιότητα καθορισμού των κριτηρίων βάσει των οποίων κάποιος θεωρείται ικανός (ή μη) για εργασία και βάσει των οποίων μία εργασία θεωρείται κατάλληλη (ή μη) για τους συμμετέχοντες σε διάφορα προγράμματα βλ. Venn, 2012.

²⁰ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο Rakabe, 2012.

Από την άλλη, είναι, ωστόσο, σαφές, πως πολιτικές των οποίων ο σχεδιασμός δεν λαμβάνει υπόψη τοπικές (ή και τομεακές) διαστάσεις και υλοποιούνται με τρόπο ομοιογενή σε εθνικό επίπεδο συνοδεύονται από οφέλη, όπως η μείωση του διοικητικού κόστους. Η υιοθέτηση κοινών κατευθυντήριων γραμμών από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, αλλά και η μείωση του θεσμικού κατακερματισμού, μπορεί να θεωρηθούν πως συμβάλουν στην άμβλυνση των όποιων αδυναμιών και στρεβλώσεων ενδέχεται να απορρέουν από τη μη εστίαση σε άλλες διαστάσεις. Μοιάζουν, ωστόσο, να είναι περισσότερο εφικτές σε κράτη με πιο «κεντροποιημένο» μοντέλο διακυβέρνησης.

Η βιβλιογραφία αναδεικνύει, επίσης, τα οφέλη που προκύπτουν από τη σύνδεση των ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης (βλ. π.χ. τις σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες υπερεθνικών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, OECD, 2007), καθώς και από την ένταξη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε μία ευρύτερη και περισσότερο «περιεκτική» στρατηγική για την απασχόληση (μέσω π.χ. και του συνδυασμού των σχετικών προγραμμάτων με διάφορες συμπληρωματικές υπηρεσίες υποστήριξης) (Honorati and McArdle, 2013). Συχνή είναι η αναφορά που γίνεται, επίσης, στη θετική συμβολή παραμέτρων, όπως η καθιέρωση μηχανισμών εποπτείας και αξιολόγησης των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, η βελτίωση του συντονισμού τους, η ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, όπως και της πληροφόρησης σχετικά με τα προσφερόμενα προγράμματα, καθώς και η «ανταπόκριση» του κόστους στο παραγόμενο αποτέλεσμα.

Έτσι, η υιοθέτηση μηχανισμών εποπτείας και αξιολόγησης παρέχει π.χ. τη δυνατότητα έγκαιρου εντοπισμού προβλημάτων που θέτουν φραγμούς στην αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Απώτερος στόχος είναι η ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και των άλλων εμπλεκόμενων φορέων, και εν τέλει η διαφάνεια. Έχει μάλιστα διατυπωθεί το επιχείρημα ότι η εισαγωγή στοιχείων, όπως ο προσδιορισμός στόχων απόδοσης και δεικτών, καθίσταται περισσότερο επιτακτική στα λιγότερο κεντροποιημένα μοντέλα διακυβέρνησης ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης (βλ. π.χ. Nunn, 2012).

Η βελτίωση του συντονισμού συμβάλλει με τη σειρά της στη μείωση του διοικητικού κόστους και την καλύτερη αντιστοίχιση των προσφερόμενων δράσεων στις ανάγκες των ωφελουμένων και των τοπικών κοινωνιών και οικονομιών. Ενώ θετικά λειτουργούν και οι συνέργειες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, υπό την προϋπόθεση όμως της επίτευξης συγκεκριμένων,

εκ των προτέρων καθορισμένων, αποτελεσμάτων από τους συνεργαζόμενους με το δημόσιο ιδιωτικούς φορείς (βλ. π.χ. Angel-Urdinola and Leon-Solano, 2013). Πρόκειται για αντίληψη η οποία συναρτάται σε μεγάλο βαθμό με την άποψη ότι ο αποτελεσματικός σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης οφείλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη του την πλευρά της ζήτησης, αλλά και να εδράζεται στον συνδυασμό διαφορετικών προγραμμάτων και των διαφορετικών συστατικών τους (Klune, 2014: 39-40).

Η ενισχυμένη πρόσβαση στην πληροφόρηση για τα προσφερόμενα ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένης αυτής για τις ευκαιρίες απασχόλησης σε διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές και τομείς, θεωρείται, επίσης, πως αυξάνει την πιθανότητα «επιτυχίας» των προγραμμάτων (Crépon and Van Den Berg, 2016: 24). Για τον σκοπό αυτό, είναι δυνατή η αξιοποίηση ευρείας γκάμας μέσων (Richardson, 1997, Berthold and Fehn, 1999: 30, Honorati and McArdle, 2013). Ως καίριας σημασίας ζήτημα φέρεται, τέλος, το κατά πόσον το κόστος ενός συγκεκριμένου προγράμματος ανταποκρίνεται στο παραγόμενο αποτέλεσμα. Υπάρχουν π.χ. ενδείξεις ότι τα προγράμματα κατάρτισης πετυχαίνουν αυτό τον στόχο καλύτερα από ό,τι τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας (βλ. π.χ. Rodriguez-Planas and Benus, 2010).

Κλείνοντας, να επισημάνουμε ένα ζήτημα στο οποίο έγινε σύντομη μόνο αναφορά προηγουμένως: η ενίσχυση του ενδιαφέροντος για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που σημειώθηκε εν μέσω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και λιτότητας, συνοδεύτηκε και από αλλαγές στον σχεδιασμό των πολιτικών αυτών. Π.χ. στην Ισπανία, επανακαθορίστηκε, μεταξύ άλλων, ο ρόλος των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων, με ενίσχυση της ανάμειξης των επιχειρήσεων και των περιφερειακών κυβερνήσεων, ενώ η χρηματοδότηση των τελευταίων συνδέθηκε με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, ακολούθως της δημόσιας αξιολόγησης των προσφερόμενων προγραμμάτων (Hernanz, 2014: 3).

Ομοίως, στη χώρα μας²¹, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ανελήφθησαν πρωτοβουλίες για τον ανασχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, από κοινού με τον επανασχεδιασμό του επιχειρησιακού μοντέλου του ΟΑΕΔ. Απώτερος στόχος είναι η βελτίωση της αντιστοίχισης των πολιτικών αυτών με τις πραγματικές ανάγκες και συνθήκες της αγοράς εργασίας (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018).

²¹ Για μία συνολικότερη παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014, συμπεριλαμβανομένων των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, βλ. Κάτσικας κ.ά., 2018: 126-153.

B2. Αξιολόγηση

Οι πρώτες επιστημονικές εργασίες που πραγματεύονται με τρόπο συστηματικό την αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κάνουν την εμφάνισή τους κατά τις δεκαετίες του 1960 και 1970 στις ΗΠΑ. Η χρονική και χωρική αυτή συγκυρία συμπίπτει με την ολοένα και ευρύτερη αποδοχή της άποψης ότι η εμπειρική αξιολόγηση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης αποτελεί προαπαιτούμενο τόσο για τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό όσο και για την πιο επιτυχημένη υλοποίησή τους. Συνδέεται, επίσης, με την ενίσχυση του ενδιαφέροντος για τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών, οι οποίες βασίζονται σε τεκμηριωμένη γνώση και δεδομένα ('evidence-based policy'), όπως και με το άνοιγμα της, μεγαλύτερου εύρους, μεθοδολογικής συζήτησης για την εν γένει αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών (και τη συναρτώμενη με αυτή υιοθέτηση, όπως θα δούμε και στη συνέχεια της μελέτης, ευρείας γκάμας μεθοδολογικών εργαλείων) (βλ. π.χ. Kluge, 2014: 16, Kluge, 2016: 7, καθώς και Ashenfelter, 2014).

Η βιβλιογραφία που αφορά στην αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης άρχισε, ωστόσο, να αναπτύσσεται με μεγαλύτερη ορμή, κυρίως τη δεκαετία του 1990, περίοδο κατά την οποία τη σκυτάλη πήραν ευρωπαϊκές χώρες και ευρωπαϊκοί οργανισμοί. Η υιοθέτηση, μεταξύ άλλων, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της αξιολόγησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ως αναπόσπαστου τμήματος της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, σταθμός στην προσπάθεια ανάπτυξης μίας συνολικότερης ευρωπαϊκής κουλτούρας αξιολόγησης, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα (Kluge et al., 2007).

Στα τέλη ιδίως της δεκαετίας του 1990, λίγο πριν από το ξεκίνημα της νέας χιλιετίας, η αύξηση στον αριθμό των μελετών που έθεταν στο επίκεντρό τους την αξιολόγηση ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης υπήρξε σημαντική. Πρόκειται για αύξηση η οποία μπορεί, τουλάχιστον εν μέρει, να αποδοθεί και στην πρόοδο που κατεγράφη (και συνεχίζει να καταγράφεται) σε μεθοδολογικά εργαλεία, τα οποία αξιοποιούν, κατά κύριο λόγο, την οικονομετρική μεθοδολογική παράδοση. Μπορεί, επίσης, να αποδοθεί σε βελτιώσεις στη διαθεσιμότητα και την ποιότητα των σχετικών δεδομένων (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 7), καθώς και σε μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο αυτή στα κράτη πρόνοιας και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας χωρών τόσο διαφορετικών μεταξύ τους, όπως οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία (Vooren et al., 2017).

Έως τη δεκαετία του 1990, οι όποιες εργασίες πραγματοποιούνταν τις επιπτώσεις από την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών αξιολόγησης εστίαζαν, ως επί το πλείστον, σε ζητήματα όπως η δαπάνη για τέτοιες πολιτικές και ο αριθμός των προσφερόμενων θέσεων στα σχετικά προγράμματα. Σταδιακά, το ενδιαφέρον άρχισε, ωστόσο, να στρέφεται προς την αποτίμηση στοιχείων, τα οποία αφορούσαν, μεταξύ άλλων, στις αποκτώμενες κατά τη διάρκεια των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης δεξιότητες, στην απασχολησιμότητα των ωφελουμένων μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε αυτά, καθώς και στα ποιοτικά και άλλα χαρακτηριστικά των θέσεων εργασίας που κατελάμβαναν οι ωφελούμενοι. Σε χώρες μάλιστα όπως οι ΗΠΑ, η μετατόπιση που περιγράφεται συνοδεύθηκε και από μία έμφαση στην αναγκαιότητα ανάπτυξης περισσότερο «εκλεπτυσμένων» τεχνικών αξιολόγησης, οι οποίες να παρέχουν τη δυνατότητα μεγαλύτερης και εις βάθος ανάλυσης (Finn, 2012: 8).

Στο πλαίσιο που ορίζεται από τα ανωτέρω, ενισχύθηκε περαιτέρω η αποδοχή της αναγκαιότητας για τεκμηριωμένη, και σύμφωνη με τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την αξιολόγησή τους, διαμόρφωση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε διάφορα κράτη (π.χ. Γερμανία, Ελβετία, Δανία, Γαλλία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο). Ως πρότυπο θεωρείται μάλιστα από ορισμένους η Δανία, καθώς της εφαρμογής ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης σε εθνικό επίπεδο προηγείται ο πειραματικός έλεγχος (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 7-8).

Μεγάλος αριθμός των αξιολογήσεων των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο λαμβάνει χώρα υπό την αιγίδα και τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ ή μελετών που επικεντρώνονται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση. Συχνά δίνεται προτεραιότητα στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις των προγραμμάτων. Οι διαφορές στις επιδόσεις διαφορετικών κρατών είναι, για ακόμη μια φορά, αναπόφευκτη. Από τη μία έχουμε κράτη όπως η Ελλάδα, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η νότια Ιταλία, όπου για χρόνια η αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πραγματοποιούνταν, κατά κανόνα, ως υποχρέωση απέναντι στους κοινοτικούς κανονισμούς· και από την άλλη κράτη όπως η Σουηδία, η Ολλανδία, η Δανία και η Ιρλανδία, όπου η αξιολόγηση αποτέλεσε, αλλά και αποτελεί, βασικό συστατικό της πολιτικής διαδικασίας και του δημόσιου διαλόγου (Μητροπούλου και Φερώνας, 2016: 36). Ενθαρρυντικό είναι, ωστόσο, το γεγονός πως ακόμη και σε κράτη, στα οποία απουσιάζουν «επίσημες» διαδικασίες αξιολόγησης, όπως είναι η Δημοκρατία της Σερβίας, παρατηρείται τα

τελευταία χρόνια μία κινητικότητα προς αυτή την κατεύθυνση (Petrović, 2011, Gotcheva et al., 2013b: 52).

Η προσπάθεια «σχηματοποίησης» του μεγάλου όγκου της βιβλιογραφίας που αφορά στην αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποκαλύπτει διάφορες τυπολογίες αξιολόγησης²², καθώς και διάφορες υποενότητες και θεματικές, οι οποίες εξετάζονται συνήθως εντός μίας συγκεκριμένης χώρας (ή, πιο σπάνια, υποεθνικής μονάδας). Αναφορά γίνεται π.χ. σε αξιολογήσεις, οι οποίες επικεντρώνονται στη διαδικασία και στα στάδια υλοποίησης των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, με απώτερο στόχο την αποτίμηση των λόγων που οι επιμέρους στοχεύσεις ενός προγράμματος ευοδώνονται (ή όχι)· ή σε αξιολογήσεις, οι οποίες εστιάζουν στα (μετρήσιμα) αποτελέσματα ενός προγράμματος (και τα συγκρίνουν με το ποια θα ήταν η κατάσταση, σε περίπτωση μη υλοποίησης του εν λόγω προγράμματος) (Pierre, 1999).

Αρκετά συχνή είναι, επίσης, και η συγκριτική παρουσίαση και ανάλυση αξιολογήσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Παρά τις επιφυλάξεις και τους περιορισμούς που τη χαρακτηρίζουν (π.χ. προβλήματα συγκρισιμότητας των σχετικών δεδομένων και ερευνητικών ευρημάτων), η τάση αυτή ενισχύθηκε ιδιαίτερα λόγω του ενδιαφέροντος ευρωπαϊκών θεσμών, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τη συλλογή ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων για τα χαρακτηριστικά των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης. Πολλά ήταν, επίσης, τα οφέλη και από την επακόλουθη ανάπτυξη βάσεων δεδομένων σχετικών με το υπό εξέταση θέμα (Cronert, 2016).

Μία πρόσθετη διάκριση αναφορικά με το περιεχόμενο των αξιολογήσεων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μπορεί να γίνει, αναλόγως του εάν η αξιολόγηση ρίχνει φως στην επίδραση που έχει η συμμετοχή σε ένα πρόγραμμα στην απασχολησιμότητα και τις αποδοχές των ωφελουμένων (συχνά μέσω της σύγκρισης με μία ομάδα ελέγχου, την οποία απαρτίζουν άτομα με παρόμοια χαρακτηριστικά με αυτά των ωφελουμένων, αλλά που δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα)· ή αναλόγως του εάν επικεντρώνεται στην «καθαρή» επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην απασχόληση και την ανεργία σε μακρο-επίπεδο [λαμβάνοντας π.χ. υπόψη παράγοντες όπως ότι η ένταξη ή η επανένταξη ορισμένης ομάδας-στόχου στην αγορά εργασίας ενδέχεται να ήταν εφικτή δίχως τη μεσολάβηση ενεργητικών προγραμμάτων

²² Για μία συνοπτική παρουσίαση επιπλέον τύπων αξιολόγησης, όπως π.χ. η ανάλυση κόστους-οφέλους από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που ορισμένοι θεωρούν ξεχωριστό τύπο αξιολόγησης και για την οποία η βιβλιογραφία είναι αρκετά περιορισμένη, καθώς ιδίως η πλευρά του κόστους συνήθως αγνοείται, βλ. Card, Kluge and Weber, 2010: F476, Zubović and Simeunović, 2012: 98.

απασχόλησης· ή ότι επιδοτούμενες επιχειρήσεις μπορεί και να «κλέβουν» κομμάτι της αγοράς από επιχειρήσεις που δεν εισπράττουν επιδότηση (βλ. π.χ. Bell, Blundell and Van Reenen, 1999).

Σημειωτέον πως οι εργασίες που αφορούν εν γένει στα αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ιδίως σε μικρο- και λιγότερο σε μακρο-επίπεδο, συνιστούν τον μεγαλύτερο όγκο των εργασιών για την αξιολόγηση των πολιτικών αυτών, έναντι άλλων τμημάτων της σχετικής βιβλιογραφίας, στα οποία θα γίνει αναφορά στη συνέχεια του κειμένου. Οι πιο πολλές μάλιστα από τις εργασίες αυτές προέρχονται από τις ΗΠΑ και τον Καναδά, χώρες δηλαδή με μακροχρόνια παράδοση στην αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (σε σύγκριση με ευρωπαϊκά κράτη, όπως το Βέλγιο, η Γερμανία, τα κράτη της Σκανδιναβικής χερσονήσου και η Ελβετία, που έχουν σχετικά πιο πρόσφατα αποδυθεί σε τέτοιες πρακτικές).

Τμήματα της βιβλιογραφίας που αφορά στην αξιολόγηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αναφέρονται, επίσης, σε ζητήματα μεθοδολογίας (για μία παρουσίαση των μεθόδων που χρησιμοποιούνται, καθώς και των προκλήσεων που σχετίζονται με αυτές, όπως είναι προβλήματα που συναρτώνται με τη διαδικασία επιλογής των συμμετεχόντων σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης ή με το γεγονός ότι ορισμένοι εκ των συμμετεχόντων θα εγκαταλείψουν τα προγράμματα προ της ολοκλήρωσής τους, βλ. π.χ. Gertler et al., 2011, Imbens and Wooldridge, 2009 και Card, Ibarraán and Villa, 2011). Και η μεθοδολογία *per se* που αξιοποιείται για την αποτίμηση των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί, όμως, κριτήριο για την κατηγοριοποίηση των ανωτέρω εργασιών.

Επιστρατεύονται διάφορες προσεγγίσεις και μεθοδολογικά εργαλεία²³. Σε γενικές γραμμές, διάκριση μπορεί να γίνει ανάμεσα σε μία μακροοικονομική προσέγγιση, η οποία βασίζεται στην επεξεργασία διοικητικών δεδομένων και σε μία μικροοικονομική προσέγγιση, η οποία βασίζεται στην επεξεργασία δεδομένων, σε ατομικό επίπεδο και που προέρχονται από μητρώα ανέργων ή έρευνες εργατικού δυναμικού. Οι μελέτες μάλιστα που εντάσσονται στην πρώτη προσέγγιση καταλήγουν συχνά σε διαφορετικά ευρήματα από ό,τι εκείνες της δεύτερης· και αντιστρόφως, ακόμη και στην περίπτωση αξιολόγησης του ίδιου τύπου ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης.

²³ Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται κατά κύριο λόγο στο Staneva et al, 2016: 5, 21-22. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται η πηγή.

Ενδεικτικά αναφέρεται η (σύμφωνη με τη μακροοικονομική και σε αντιδιαστολή προς τη μικροοικονομική προσέγγιση) εκτίμηση ότι τα προγράμματα επιδότησης θέσεων εργασίας δεν έχουν καμία επίδραση στα ποσοστά ανεργίας ή απασχόλησης του πληθυσμού. Η αιτία εντοπίζεται, τουλάχιστον εν μέρει, στο λεγόμενο φαινόμενο του «αποτελέσματος υποκατάστασης»: οι συμμετέχοντες στα εν λόγω προγράμματα καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας «εις βάρος» άλλων εργαζομένων και χωρίς κατ' ουσίαν να επηρεάζεται η «μεγάλη»/«μακροοικονομική» εικόνα για την ανεργία (Boone and Van Ours, 2016).

Μία περαιτέρω διάκριση αφορά στον βαθμό, στον οποίο αξιοποιούνται για την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης πειραματικός σχεδιασμός και μεθοδολογία. Εκτείνεται από την παντελή απουσία μίας τέτοιας λογικής έως τον έντονα πειραματικό σχεδιασμό και την ευρεία χρήση ανάλογης λογικής μεθόδων (O' Higgins, 2001). Από την άλλη, συνήθης είναι η εφαρμογή στατιστικών τεχνικών, με σκοπό τη σύγκριση μεταξύ μίας πειραματικής ομάδας, η οποία απαρτίζεται από συμμετέχοντες σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, και μίας ομάδας ελέγχου από μη συμμετέχοντες.

Την ανάπτυξη στατιστικών εργαλείων, κατά κύριο λόγο από οικονομολόγους της εργασίας, με στόχο την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, καθώς και τη δημιουργία μεγάλων βάσεων διοικητικών δεδομένων προσβάσιμων στους ερευνητές, οφείλει να δει κανείς σε συνδυασμό με τη μεγάλη γκάμα των διαθέσιμων ποσοτικών, αλλά και ποιοτικών, μεθοδολογικών εργαλείων. Παράδειγμα μέσου αποτύπωσης της επίδρασης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην αγορά εργασίας αποτελεί η λεγόμενη καμπύλη Beveridge, η οποία μπορεί να γίνει αντιληπτή και ως ένα μέτρο του βαθμού, στον οποίο η διαδικασία αντιστοίχισης μεταξύ των κενών θέσεων εργασίας και του ποσοστού ανεργίας είναι αποτελεσματική (ή όχι)²⁴.

Η χρήση της καμπύλης είναι, ωστόσο, περιορισμένη. Ο λόγος είναι πως, παρά το γεγονός ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποτελούν βασικό εργαλείο άμβλυνσης της ανεργίας, οι επιμέρους στοχεύσεις τους αφορούν και σε πρόσθετα ζητήματα, τα οποία άπτονται της αγοράς εργασίας (π.χ. την ενίσχυση της μετάβασης από την άτυπη στην τυπική αγορά εργασίας, τη μείωση των θέσεων επισφαλούς εργασίας, κ.ά.). Αντιθέτως, η καμπύλη Beveridge εστιάζει στην ανεργία, ενώ αδυνατεί τόσο να αποτυπώσει όσο και να ερμηνεύσει τις πολύπλευρες

²⁴ Αυτή και η επόμενη παράγραφος βασίζονται στο Numanović et al., 2016: 19-20.

επιπτώσεις από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης· οι οποίες, σημειωτέον πως, είτε βραχυπρόθεσμες²⁵ είτε μακροπρόθεσμες, δεν είναι πάντοτε ορατές.

Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει και στο διακριτό εκείνο κομμάτι της σχετικής με την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης βιβλιογραφίας, το οποίο αξιοποιεί τη συστηματική επισκόπηση ερευνών και ερευνητικών ευρημάτων και ιδίως τη λεγόμενη «μετα-ανάλυση» των τελευταίων. Η μετα-ανάλυση είναι και αυτή είδος επισκόπησης. Σε αντίθεση, όμως, με την «παραδοσιακή» βιβλιογραφική επισκόπηση, η οποία διακρίνεται από έναν «αφηγηματικό» χαρακτήρα (βλ. π.χ. Martin and Grubb, 2001 και OECD, 2007), ο χαρακτήρας της μετα-ανάλυσης είναι κατά βάση «ποσοτικός».

Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για είδος μελέτης, στο πλαίσιο της οποίας συλλέγονται και περιλαμβάνονται σε μία «μετα-βάση» δεδομένων μία σειρά από αξιολογήσεις προγραμμάτων, τα οποία εστιάζουν στο ίδιο ή παρόμοιο ερευνητικό ερώτημα. Για την κατασκευή της μετα-βάσης αξιοποιείται ένα «πρωτόκολλο». Το πρωτόκολλο αυτό εξειδικεύει τα κριτήρια, σύμφωνα με τα οποία μία εργασία θα αποτελέσει μέρος (ή όχι) της μετα-βάσης (βλ. π.χ. Card, Kluge and Weber, 2010, όπου το κριτήριο συμπερίληψης στη μετα-βάση δεδομένων ήταν το εάν μία μελέτη περιλάμβανε ομάδα ελέγχου ή όχι).

Εν συνεχεία, για την ανάλυση των δεδομένων χρησιμοποιούνται στατιστικά εργαλεία (συνήθως «απλά»). Στόχος είναι η αποκάλυψη συστηματικών μοτίβων και η εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων. Σε κάθε περίπτωση, η παραγόμενη γνώση αποτελεί οδηγό για το εάν τα προγράμματα που αξιολογήθηκαν πέτυχαν τους στόχους τους (ή όχι). Οι πιθανές επιπτώσεις από την αξιολόγηση περιλαμβάνουν τη συνέχιση, τον ανασχεδιασμό ή τον τερματισμό των εν λόγω προγραμμάτων (Kluge, 2016: 6, 8). Σε σύγκριση μάλιστα με αξιολογήσεις οι οποίες θέτουν στο επίκεντρό τους έναν συγκεκριμένο τύπο προγράμματος, με μία συγκεκριμένη ομάδα-στόχο και για ένα καθορισμένο χρονικό διάστημα, η μετα-ανάλυση θεωρείται πως διαθέτει το πλεονέκτημα ότι παρέχει μία περισσότερο συνολική και περιεκτική εικόνα ως προς το ποια προγράμματα είναι τα πιο αποτελεσματικά (και ποια όχι) (Vooren et al., 2017).

Γενικά μιλώντας, θα μπορούσε βέβαια να ισχυριστεί κανείς ότι η συγκρισιμότητα (και εν τέλει η χρησιμότητα) των ευρημάτων που προκύπτουν από τις αξιολογήσεις ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης περιορίζεται από το γεγονός πως αφορούν σε προγράμματα, τα οποία,

²⁵ Με τα βραχυπρόθεσμη πνοής αποτελέσματα να αφορούν συνήθως στην περίοδο των πρώτων 12 μηνών μετά την ολοκλήρωση της συμμετοχής σε πρόγραμμα, τα μεσοπρόθεσμη στην περίοδο των 12 έως 24 μηνών και τα μακροπρόθεσμα στην περίοδο άνω των 24 μηνών (βλ. Card, Kluge and Weber, 2010).

κατά κύριο λόγο, διαμορφώθηκαν και εφαρμόστηκαν εντός διαφορετικών χωροχρονικών πλαισίων και υπό την επίδραση συστημάτων διακυβέρνησης, αγορών εργασίας και κρατών πρόνοιας με διαφορετικά χαρακτηριστικά. Πέραν των σημαντικών διαφορών που παρατηρούνται, αναλόγως του χωροχρονικού πλαισίου, συνήθεις είναι, ωστόσο, και επιπλέον διαφοροποιήσεις (π.χ., όπως θα δούμε στη συνέχεια, αναλόγως του τύπου των προσφερόμενων προγραμμάτων). Ενώ και πολιτικές που αποδεικνύονται αποτελεσματικές για μία πληθυσμιακή ομάδα ενδέχεται να μην είναι το ίδιο αποτελεσματικές για την ίδια ομάδα σε άλλη χώρα (βλ. π.χ. Dar and Tzannatos, 1999). Πρόκειται για ζητήματα, τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη, από κοινού με παράγοντες που υπονομεύουν στην πράξη την ποιότητα της αξιολόγησης και την εγκυρότητα των παραγόμενων αποτελεσμάτων [π.χ. έλλειψη αξιόπιστων δεδομένων, καθώς και μεθοδολογικές αδυναμίες που συνοδεύουν (αναπόφευκτα) κάθε μεθοδολογική προσέγγιση (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016)].

Με το μεγαλύτερο τμήμα της σχετικής με την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης βιβλιογραφίας να αφορά, όπως έχει ήδη αναφερθεί, στα αποτελέσματα από την αξιολόγηση διαφορετικών τύπων προγραμμάτων (και συχνά με διαφορετικές ομάδες-στόχους) διάφοροι δείκτες επιστρατεύονται σχετικά: π.χ. το ποσοστό των ατόμων που βρίσκουν εργασία, μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης· ή αυτών που καταφέρνουν να βρουν σταθερή ή/και αξιοπρεπή απασχόληση (όπως αντανακλάται, μεταξύ άλλων, σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο αποδοχών) (Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy. Ways to Move Forward, undated). Μάλιστα, ενώ σε ευρωπαϊκό επίπεδο έμφαση δίνεται συνήθως σε αποτελέσματα όπως η απασχολησιμότητα των συμμετεχόντων, στις ΗΠΑ, όπως έχει ήδη αναφερθεί στην εισαγωγική ενότητα της μελέτης, τίθενται στο επίκεντρο οι αποδοχές τους. Σπανιότερα, η ανάλυση αφορά σε πτυχές της εφαρμογής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως η επίδρασή τους στην οικονομική ανάπτυξη και τη φτώχεια, ή τα αποτελέσματα από τη συνεργασία δημόσιων υπηρεσιών με εξωτερικούς παρόχους, οι οποίοι αναπτύσσουν δραστηριότητα στον κερδοσκοπικό ή τον μη κερδοσκοπικό τομέα της οικονομίας.

Σε γενικές γραμμές, μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση μελετών που εστιάζουν στην αξιολόγηση διαφορετικών τύπων ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης καθίστανται σαφή τα ακόλουθα: πρώτον, δεν έχουν προσελκύσει όλοι οι τύποι προγραμμάτων στον ίδιο βαθμό το επιστημονικό ενδιαφέρον. Έτσι, τα προγράμματα κατάρτισης και επανακατάρτισης είναι εκείνα που φαίνεται ότι έχουν αποτελέσει συχνότερα το αντικείμενο μελέτης, ενώ έπονται

τα προγράμματα επιδότησης απασχόλησης (Vooren et al., 2017). Δεύτερον, τα αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τον τύπο των προγραμμάτων [βλ. σχετικά την εξέταση 199 μετρήσεων (οι οποίες αφορούν στην επίδραση συγκεκριμένου τύπου προγράμματος σε μία συγκεκριμένη υπο-ομάδα συμμετεχόντων) από τους Card, Kluge and Weber (2010)²⁶. καθώς και 137 προγραμμάτων σε 19 ευρωπαϊκές χώρες από τον Kluge (2010)].

Έτσι, παρά τις (αναμενόμενες) ασυμφωνίες μεταξύ των ερευνητών ως την απόδοση ακόμη και του ίδιου τύπου ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, τα εξαιρετικά πλούσια ευρήματα αποκαλύπτουν π.χ. ότι τα (κατά κύριο λόγο, βραχυπρόθεσμου ή μεσοπρόθεσμου ορίζοντα) αποτελέσματα από τη συμμετοχή σε προγράμματα επιδότησης απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα φαίνεται να είναι θετικότερα εκείνων που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας (Numanović et al., 2016: 23). Πρόσφατη «μετα-ανάλυση» στοιχείων από 207 μελέτες αξιολόγησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης δείχνει, επίσης, πως η επίπτωση στην απασχόληση, προγραμμάτων που επενδύουν ιδίως στην άμεση εύρεση εργασίας, είναι βραχυπρόθεσμη. Αντιθέτως, περισσότερο μακροπρόθεσμη είναι η επίπτωση στην απασχόληση προγραμμάτων που επενδύουν σε ανθρώπινο κεφάλαιο (π.χ. μέσω της καλλιέργειας δεξιοτήτων) (Card, Kluge και Weber, 2018).

Αλλού (βλ. π.χ. Kluge, 2006) τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε τέτοια προγράμματα (συγκεκριμένα κατάρτισης) αναφέρονται, ωστόσο, ως μικτά (άλλοτε θετικά, άλλοτε μηδενικά και άλλοτε αρνητικά), ενώ επιβεβαιώνεται και η τάση μακροπρόθεσμης ενίσχυσης της όποιας θετικής επίδρασής τους. Έχει, επίσης, υποστηριχθεί ότι τα προγράμματα επιδότησης θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα είναι εκείνα που επιφέρουν τα θετικότερα αποτελέσματα (τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα) (βλ. Vooren et al., 2017).

Επιπρόσθετα, η βιβλιογραφική ανασκόπηση αναδεικνύει τη σπουδαιότητα της χωρικής και της χρονικής διάστασης της εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Σημειωτέον πως γίνεται εκτενής αναφορά στην υλοποίηση ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης σε χώρες, οι οποίες διακρίνονται από σχετικά «υψηλές» επιδόσεις στην αγορά εργασίας (όπως π.χ. αποτυπώνεται στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και τη μειούμενη ανεργία). Παράλληλα, διάφορες εργασίες επισημαίνουν τα εν γένει θετικά αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών

²⁶ Βάσει των απαντήσεων σε έρευνα 358 ακαδημαϊκών ερευνητών, οι οποίοι συνέγραψαν 97 σχετικές με το υπό εξέταση ζήτημα μελέτες, μεταξύ των ετών 1995 και 2007.

απασχόλησης στην απασχολησιμότητα των συμμετεχόντων, ακόμη και σε χώρες με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά, όπως είναι αυτές της σκανδιναβικής χερσονήσου, η Ελβετία και χώρες της ανατολικής Ευρώπης [βλ. αντίστοιχα Ploug, 2014, Lechner and Gerfin, 2000, και Kluge, Lehmann and Schmidt, 1999].

Την ίδια στιγμή, ωστόσο, επισημαίνεται η ύπαρξη μίας νοητής γραμμής²⁷, η οποία διακρίνει τις χώρες του λεγόμενου «αναπτυσσόμενου» κόσμου από αυτές του λεγόμενου «αναπτυγμένου». Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης στις πρώτες αντιδιαστέλλονται, σε γενικές γραμμές, ιδίως προς την πολύ καλή επίδοση που καταγράφεται σε γεωγραφικές περιοχές, όπως η Κεντρική Ευρώπη (βλ. π.χ. Betcherman et al, 2007, Guzmán, 2014).

Τα λιγότερο θετικά αυτά αποτελέσματα αποδίδονται σε αιτίες όπως ο ανεπαρκής σχεδιασμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στις αναπτυσσόμενες χώρες, καθώς και το ελλειμματικό και κατακερματισμένο σύστημα διαχείρισής τους. Το εν λόγω σύστημα αποδυναμώνει τη λογοδοσία των εμπλεκόμενων φορέων και, κατά συνέπεια, τα κίνητρά τους για ανταπόκριση στις ανάγκες τόσο των αναζητούντων εργασία όσο και των εργοδοτών, που εκ των πραγμάτων παίζουν ρόλο-κλειδί στην αγορά εργασίας (βλ. π.χ. Kuddo, 2009, Angel-Urdinola and Leon-Solano, 2013).

Επίσης, ιδίως κράτη χαμηλού εισοδήματος διακρίνονται συχνά από μειωμένη θεσμική ικανότητα, κάτι που αντανακλάται και στη λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης των κρατών αυτών και στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Το γεγονός αυτό οφείλει να δει κανείς σε συνδυασμό με την απουσία ενός πλαισίου εποπτείας και αξιολόγησης ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης, καθώς και μίας συνεκτικής μεθοδολογίας επιλογής των κατάλληλων ομάδων-στόχων. Σε αυτές τις συνθήκες, ο προσδιορισμός και η σκιαγράφηση του προφίλ των ατόμων που ενδέχεται να αποκομίσουν περισσότερα οφέλη από τη συμμετοχή τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης καθίσταται ιδιαίτερος δυσχερής, ενώ και η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης διέπεται γενικότερα από σημαντικούς περιορισμούς. Ως αποτέλεσμα, οι υλοποιήσιμες παρεμβάσεις (αλλά ακόμη και εκείνες που κατ' ουσίαν

²⁷ Για μία αντίθετη άποψη βλ. McKenzie (2017), όπου διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι, ενώ οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι στην πράξη πολύ λιγότερο αποτελεσματικές στις αναπτυσσόμενες χώρες από ό,τι γενικά αναμένεται από επιστήμονες, πολιτικούς και εμπλεκόμενους στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων φορείς, η κατάσταση είναι εν πολλοίς όμοια και στις αναπτυγμένες χώρες.

απαιτούνται) πιθανώς να είναι αρκετά διαφορετικές από εκείνες σε κράτη με διαφορετικά χαρακτηριστικά (Honorati and McArdle, 2013: 15-16).

Δεν πρέπει όμως να οδηγηθούμε απαραιτήτως στο συμπέρασμα ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δεν αποτελούν κατάλληλο εργαλείο για την άμβλυνση και την αντιμετώπιση των προκλήσεων της αγοράς εργασίας στις χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου. Πρέπει, ωστόσο, να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι διαφορές στους θεσμούς, το εκπαιδευτικό σύστημα και την αγορά εργασίας μίας χώρας, αναπτυγμένης ή μη, συμβάλλουν και σε διαφορές στα παραγόμενα αποτελέσματα από την εφαρμογή πολιτικής. Έτσι, ακόμη και στην περίπτωση αναπτυγμένων χωρών, που όμως αντιμετωπίζουν βαθιά δομικά προβλήματα στην αγορά εργασίας (βλ. το παράδειγμα της Ισπανίας που αντιμετωπίζει, μεταξύ άλλων, εξαιρετικά υψηλά ποσοστά ανεργίας), έχει διατυπωθεί το επιχείρημα ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδέχεται να αμβλύνουν τα συμπτώματα. Δεν μπορούν, ωστόσο, να θεραπεύσουν την ασθένεια (όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Lechner and Wunsch, 2009b, σε άρθρο τους που αφορά όμως στα αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην πρώην Ανατολική Γερμανία) (Borra et al., 2012).

Στο ίδιο πνεύμα, εργασίες, όπως αυτές των Junankar (2011) και Duell (2012), με θέμα την επίδραση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης στη μακροχρόνια ανεργία και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη μακροχρόνια ανεργία αντίστοιχα, δείχνουν πως όταν στοχεύουν σε ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, η επίδραση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης (πιο συγκεκριμένα προγραμμάτων επιδότησης θέσεων εργασίας) είναι θετική. Εξαρτάται, όμως, από παραμέτρους, όπως η ελαστικότητα της ζήτησης, το ποσοστό της ανεργίας, κ.ά..

Η επισκόπηση της σχετικής με την αξιολόγηση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης βιβλιογραφίας υπογραμμίζει, επίσης, και τη σημασία της «κλίμακας». Αποτελέσματα τα οποία φαντάζουν ικανοποιητικά σε μικρο-επίπεδο, όπως π.χ. το υψηλό ποσοστό απασχόλησης ατόμων μετά το πέρας της συμμετοχής τους σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, ενδέχεται να είναι διαφορετικά σε μακρο-επίπεδο, καθιστώντας αναγκαία την υιοθέτηση μίας «συνδυαστικής» προσέγγισης στην αξιολόγηση (Berthold and Rainer, 1999: 28). Ομοίως, τα αποτελέσματα από την υλοποίηση ενός προγράμματος μικρής εμβέλειας πιθανώς διαφέρουν από αυτά ενός πανομοιότυπου προγράμματος μεγαλύτερης εμβέλειας (βλ. π.χ. Lise, Seitz and Smith, 2015).

Έχει μάλιστα πολλάκις υποστηριχθεί πως για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης καλό είναι να αποφεύγεται ο «μαζικός» χαρακτήρας τους. Αντιθέτως, προκρίνεται η έμφαση σε ειδικές ομάδες και στόχους, στο πλαίσιο μικρής εμβέλειας παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο (βλ. π.χ. Δημουλάς και Μιχαλοπούλου, 2008: 154). Υπάρχουν ερευνητικά ευρήματα που δείχνουν ότι όσο μεγαλύτερη είναι η κλίμακα εφαρμογής (συγκεκριμένα προγραμμάτων επιδότησης εργασίας) τόσο πιθανότερη είναι η δημιουργία στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας: σε αντιδιαστολή προς αυτό που συμβαίνει, σε γενικές γραμμές, στην περίπτωση προγραμμάτων που εστιάζουν σε μία συγκεκριμένη περιοχή ή τομέα της οικονομίας (Kluge, 2016: 8-9).

Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται και στη χρονική διάσταση των προγραμμάτων. Φαίνεται π.χ. ότι όσο πιο πρόωμη είναι η συμμετοχή των ενδιαφερομένων (π.χ. των ανέργων) σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, τόσο καλύτερα θα είναι τα παραγόμενα αποτελέσματα (βλ. π.χ. Urzúa and Puentes 2010). Επιπρόσθετα, έχει διατυπωθεί το επιχείρημα πως τα αποτελέσματα τείνουν να βελτιώνονται, όταν οι συμμετέχοντες είναι εγγεγραμμένοι σε ένα πρόγραμμα κατά τη διάρκεια περιόδου ύφεσης, ενώ κατά την έξοδό τους από αυτό οι οικονομικές συνθήκες έχουν αποβεί περισσότερο ευνοϊκές (Card, Kluge and Weber, 2016: 20). Αλλά και γενικότερα, φαίνεται ότι η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε περίοδο ύφεσης δύναται να συμβάλει στη σημαντική βελτίωση των συνθηκών που επικρατούν στην αγορά εργασίας και να επιφέρει γενικότερα οφέλη για το κράτος (π.χ. αύξηση των φορολογικών εισπράξεων, ως συνέπεια της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, μέσω της κρατικής «επένδυσης» σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης) (Zuboníć and Simeunović, 2012).

Προγράμματα τα οποία υλοποιούνται σε περιόδους χαμηλής οικονομικής ανάπτυξης φέρονται, επίσης, ως περισσότερο αποτελεσματικά σε σύγκριση με προγράμματα των οποίων η εφαρμογή λαμβάνει χώρα σε περιόδους υψηλής οικονομικής ανάπτυξης (Vooren et al., 2017). Τα αποτελέσματα της συμμετοχής σε προγράμματα (συγκεκριμένα κατάρτισης) κυμαίνονται, επίσης, αναλόγως του επιχειρησιακού κύκλου, ενώ εμφανίζουν βελτίωση σε περιόδους ύφεσης [βλ. π.χ. άρθρο των Lechner και Wunsch (2009a), το οποίο εστιάζει σε προγράμματα κατάρτισης στη Γερμανία].

Ομοίως, βάσει της βιβλιογραφίας, προσοχής χρήζει και η διάρκεια συμμετοχής σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση προγραμμάτων κατάρτισης που δεν οδηγούν στην απόκτηση επαγγελματικού πτυχίου, και για τα οποία διάρκεια

τεσσάρων έως πέντε μηνών θεωρείται ως η βέλτιστη. Θετικά είναι και τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης πολύ μεγαλύτερης διάρκειας, τα οποία συνοδεύονται όμως από την απόκτηση επαγγελματικού πτυχίου (βλ. π.χ. Lechner et al., 2011).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, διαφορετικοί τύποι προγραμμάτων φέρονται, επίσης, να είναι περισσότερο αποτελεσματικοί σε διαφορετικούς χρόνους. Έτσι π.χ. η συμμετοχή σε προγράμματα τα οποία βοηθούν στην αναζήτηση εργασίας (συμπεριλαμβανομένης της επιβολής κυρώσεων) φαίνεται ότι επιφέρει θετικά αποτελέσματα ιδίως σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα (και μάλιστα με σχετικά χαμηλό κόστος) (Kluge, 2016: 8-9). Αντιθέτως, αρνητική, κυρίως μακροπρόθεσμα, ενδέχεται να είναι η συμμετοχή σε προγράμματα κοινωφελούς εργασίας. Επίσης, στην περίπτωση προγραμμάτων που παρέχουν «ενισχυμένες» υπηρεσίες, όπως «ενισχυμένα» προγράμματα αρωγής στην αναζήτηση εργασίας, τα παραγόμενα αποτελέσματα παραμένουν θετικά 6 με 36 μήνες από το σημείο εκκίνησης των παρεχόμενων υπηρεσιών (Vooren et al., 2019).

Υπάρχουν, επίσης, ενδείξεις πως μία συγκεκριμένη ακολουθία προγραμμάτων αποδεικνύεται ιδιαιτέρως αποτελεσματική για τους ανέργους σε χώρες του ΟΟΣΑ. Περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε εντατικά προγράμματα αναζήτησης εργασίας, με παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών εποπτείας των ανέργων, και εν συνεχεία συμμετοχή τους σε προγράμματα κατάρτισης (Hotz, Imbens and Klerman, 2006).

Αποτελεσματικός θεωρείται, επίσης, και ο συνδυασμός ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με επιδοματικές πολιτικές. Φέρεται πως συμβάλει στην ενδυνάμωση των κινήτρων των ανέργων προς αναζήτηση εργασίας, ενώ παράλληλα διαδραματίζει ρόλο-κλειδί στη διαμόρφωση της μισθολογικής συμπεριφοράς ('wage-setting behaviour') τόσο των εργαζομένων όσο και των εργοδοτών (βλ. π.χ. Martin and Grubb, 2001). Τέλος, έχει εκφραστεί η άποψη ότι, ανεξαρτήτως του τύπου του προγράμματος, η επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης τείνει να είναι θετικότερη μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, από ό,τι βραχυπρόθεσμα (βλ. π.χ. Card, Kluge and Weber, 2010).

Στην περίπτωση του μεγάλου εκείνου τμήματος της βιβλιογραφίας που θέτει στο επίκεντρό της τα αποτελέσματα από την αξιολόγηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης με διαφορετικές ομάδες-στόχους, μικτά φαίνεται να είναι π.χ. τα αποτελέσματα ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης για τους νέους: κατηγορία προγραμμάτων η οποία, λόγω και της

ραγδαίας αύξησης που κατεγράφη τα τελευταία χρόνια στα ποσοστά ανεργίας των νέων σε πολλές χώρες, προσέλκυσε το έντονο ενδιαφέρον εθνικών αρχών και αναλυτών. Για μία ακόμη φορά, τα παραγόμενα αποτελέσματα κυμαίνονται αναλόγως του ευρύτερου πλαισίου εφαρμογής και των θεσμικών χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας. Ο συνδυασμός προγραμμάτων επιδότησης και κατάρτισης φαίνεται, επίσης, ότι επιφέρει καλύτερα αποτελέσματα για την εν λόγω ομάδα-στόχο, ειδικά σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα (Staneva et al., 2016).

Επιπρόσθετα, ως θετικότερη, σε σύγκριση με τη συμμετοχή σε άλλα προγράμματα, αποτιμάται αυτή σε προγράμματα με ομάδα-στόχο τους νέους, τα οποία βασίζονται στη σύζευξη του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, καθώς και στην υποστήριξη των κοινωνικών εταίρων (βλ. π.χ. Department for Works and Pensions, 2012). Τα αποτελέσματα από την υλοποίηση ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης για νέους φαίνεται, επίσης, να είναι θετικότερα στις αναπτυσσόμενες χώρες (π.χ. σε χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής) έναντι των περισσότερο αναπτυγμένων (Ibarrarán and Rosas Shady, 2009).

Σύμφωνα με ορισμένες πηγές (βλ. π.χ. Boockmann and Brändle, 2015: 59), τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης είναι καλύτερα για τους νέους παρά για τους μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζομένους²⁸ (ιδίως στην περίπτωση προγραμμάτων κατάρτισης και επιδότησης θέσεων εργασίας, λιγότερο σε άλλους τύπους προγραμμάτων). Πιθανολογείται ότι το εν λόγω εύρημα οφείλεται και στο ότι, *ceteris paribus*, μετά την ολοκλήρωση της συμμετοχής στα σχετικά προγράμματα, η περίοδος της απόσβεσης είναι μικρότερη για τους μεγαλύτερους σε ηλικία από ό,τι για τους νέους. Επίσης, πολλοί εργοδότες ενδέχεται να μην επιθυμούν να προσλάβουν μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένους, ανεξαρτήτως του εάν οι τελευταίοι έχουν ωφεληθεί από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ή όχι.

²⁸ Για μία διαφορετική άποψη, βλ. π.χ. Kluge, 2014: 19-20, Kluge, 2016: 10, όπου ο συγγραφέας αναπτύσσει, μεταξύ άλλων, λόγους για τους οποίους η παροχή αρωγής στους νέους, μέσω ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα (π.χ. τα συστήματα τυπικής εκπαίδευσης στις χώρες του ΟΟΣΑ είναι αναπτυγμένα και συνεπώς ιδίως οι νέοι που βιώνουν μακροχρόνια ανεργία χαρακτηρίζονται συνήθως από χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων, ενώ είναι πιθανό να έχουν εγκαταλείψει και το σχολείο). Πρόκειται για μία ιδιαίτερα ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα, την οποία, δεδομένου και του μεγάλου ποσοστού των ατόμων που διαθέτουν πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και υψηλό επίπεδο δεξιοτήτων, θεωρεί ότι είναι αρκετά δύσκολο να βοηθήσει κανείς. Στις χώρες άλλωστε του αναπτυσσόμενου κόσμου, ο βαθμός αρνητικής συσχέτισης μεταξύ του εκπαιδευτικού επιπέδου των ατόμων και της πιθανότητας ανεργίας είναι πολύ υψηλός. Ο συγγραφέας διατείνεται, επίσης, πως τα ελάχιστα προγράμματα με ομάδα-στόχο τους νέους που είναι αποτελεσματικά είναι εκείνα, τα οποία διακρίνονται από έναν «περιεκτικό» σχεδιασμό που εδράζεται π.χ. στον συνδυασμό διαφορετικών τύπων ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης· αλλά και στην ένταση με την οποία λαμβάνει χώρα η υλοποίηση, όπως αυτή αντανακλάται π.χ. στη διάρκεια και την «τυκνότητα» του περιεχομένου των προσφερόμενων προγραμμάτων.

Βεβαίως, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συχνά δεν θέτουν ως στόχο τους μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζομένους. Το γεγονός αυτό, όμως, λίγο έχει να κάνει με τον βαθμό αποτελεσματικότητας των πολιτικών αυτών για τη συγκεκριμένη ομάδα-στόχο. Αντιθέτως, θα μπορούσε π.χ. να αποδοθεί, τουλάχιστον εν μέρει, στη (μάλλον λανθασμένη, αλλά και ευρέως αμφισβητούμενη) αντίληψη υπέρ της ανάγκης πρωτοδότησης της πρόωρης συνταξιοδότησης των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων, με απώτερο στόχο τη δημιουργία θέσεων εργασίας για τους νεότερους (Eichhorst et al., 2013).

Όταν όμως τα αποτελέσματα για τους νέους (αλλά και τους μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζομένους) συγκρίνονται με αυτά που αφορούν σε άλλες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι γυναίκες και οι μακροχρόνια άνεργοι, τότε είναι λιγότερο θετικά. Στην περίπτωση ιδίως των μακροχρόνια ανέργων (βλ. π.χ. Card, Kluge και Weber, 2016: 15-17, 2018), αλλά και των μελών άλλων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, όπως οι επικεφαλής μονογονεϊκών οικογενειών, τα αποτελέσματα είναι εξόχως θετικά (βλ. π.χ. Martin, 2014: 29-30). Ενδεικτικά αναφέρεται πως η συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης φαίνεται ότι επιφέρει θετικότερα αποτελέσματα για τους μακροχρόνια ανέργους, παρά για άλλες ομάδες ωφελουμένων (Card, Kluge και Weber, 2016: 17-19).

Παράλληλα, μικτά είναι τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης στην περίπτωση του φύλου. Ενώ (κυρίως) παλαιότερες μελέτες έδειχναν ότι τα εν λόγω αποτελέσματα (ιδίως από τη συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης) ήταν καλύτερα για τις γυναίκες από ό,τι για τους άνδρες, πιο πρόσφατες ερευνητικές εργασίες έχουν θέσει το εύρημα αυτό σε αμφισβήτηση (Bown and Freund, 2019: 8).

Άλλο παράδειγμα ομάδας-στόχου των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης στην οποία εστιάζει η σχετική βιβλιογραφία είναι τα άτομα χαμηλών δεξιοτήτων, με τα προγράμματα επιδότησης να φέρονται ως περισσότερο αποτελεσματικά στη μείωση της ανεργίας των εν λόγω ατόμων, σε σχέση με άλλου τύπου προγράμματα (Escudero, 2014). Έχει μάλιστα διατυπωθεί το επιχείρημα πως όσο ισχυρότερη είναι η προστασία των εντός των τειχών του συστήματος (των λεγόμενων 'insiders'), σε αντιδιαστολή με τους εκτός των τειχών του συστήματος (των λεγόμενων 'outsiders') τόσο μειώνεται η αποτελεσματικότητα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που θέτουν στο επίκεντρό τους άτομα που εντάσσονται στους εκτός των τειχών, όπως οι νέοι και άτομα χαμηλών δεξιοτήτων (βλ. π.χ. Kluge, 2012).

Σπανιότερες είναι μελέτες, οι οποίες πραγματεύονται τις επιπτώσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε μία άλλη ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα, τους Ρομά. Στο πλαίσιο αυτών, αναπτύσσεται και ένας προβληματισμός σχετικά με την εθνικότητα (αλλά και με το ανήκειν σε μεινότητες), ως παραμέτρου που λαμβάνεται (αν και σπανιότατα) υπόψη για τη στόχευση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης σε συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού (Messing, undated).

Ο μεγάλος αριθμός των μελετών που εξετάζει τα αποτελέσματα για τους συμμετέχοντες σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης αντιδιαστέλλεται με τον σχετικά μικρό αριθμό εκείνων που εστιάζουν στα «έμμεσα» αποτελέσματα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης· δηλαδή αυτά που προκύπτουν για τους μη συμμετέχοντες, σύντομη αναφορά σε ορισμένα εκ των οποίων, όπως π.χ. το «αποτέλεσμα υποκατάστασης», έγινε στην εισαγωγική ενότητα (Eichhorst and Konle-Seidl, 2016: 9). Ενδεικτικά αναφέρονται τα ευρήματα από την αξιολόγηση ενός ευρείας εμβέλειας πειραματικού προγράμματος στη Δανία, στο πλαίσιο του οποίου παρέχονταν «εντατικές» υπηρεσίες συμβουλευτικής και αρωγής για αναζήτηση εργασίας: ενώ στην περίπτωση των συμμετεχόντων ενισχυόταν η πιθανότητα απασχόλησής τους μετά το πέρας του προγράμματος, για τα μέλη της ομάδας ελέγχου η σχετική πιθανότητα έτεινε μειούμενη (Gautier et al., 2012).

Ακόμη σπανιότερα τίθενται στο επίκεντρο της βιβλιογραφίας που αφορά στην αξιολόγηση των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης ζητήματα, όπως το κόστος και η αντιστοίχισή τους με τα παραγόμενα οφέλη. Ο περιορισμένος αριθμός των εργασιών που αναφέρονται στις θεματικές αυτές καταδεικνύει τις δυσκολίες συγκέντρωσης και άρα πρόσβασης στο μεγάλο πλήθος των δεδομένων, τα οποία θα ήταν αναγκαία για μία τέτοια σπουδή (ιδίως για τον υπολογισμό του κόστους, π.χ. ασφαλιστικές εισφορές και φόρος που καταβάλλεται από τους εργοδότες και τους εργαζομένους). Αποτελεί, επίσης, δείκτη της έντονης ετερογένειας των προσφερόμενων προγραμμάτων (βλ. Crépon and Van Den Berg, 2016: 14-16).

Μικρός, αν και όχι όσο στην περίπτωση των εργασιών που εξετάζουν τη σχέση κόστους-οφέλους, είναι και ο αριθμός των εργασιών που επικεντρώνονται στο μακρο-επίπεδο, εξετάζοντας π.χ. την επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην οικονομική ανάπτυξη· και αυτό ενάντια στο γεγονός ότι, όπως δικαίως θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς, ο «σιωπηρός» στόχος ορισμένων τουλάχιστον τύπων ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης (ιδίως των ευρέως διαδεδομένων προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας) είναι η δημιουργία

υποδομών και η επακόλουθη επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Ενδεικτικά αναφέρεται μελέτη των McCord and van Seventer (2004), όπου διαπιστώνεται ότι τα σχετικά προγράμματα στη Νότια Αφρική παρήγαγαν στατιστικώς ασήμαντα αποτελέσματα, καθώς αύξησαν το ΑΕΠ μόλις κατά 0,1%.

Ομοίως, σχετικά σπάνια συζητούνται διαστάσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, όπως οι επιπτώσεις τους στην ψυχολογία των ωφελουμένων ή σε φαινόμενα, όπως η εγκληματικότητα και η βία. Σε μία πρόσφατη εξαίρεση (Rose, 2019), η οποία επικεντρώνεται στα ψυχοκοινωνικά χαρακτηριστικά των ωφελουμένων, διατυπώνεται η άποψη ότι οι πολιτικές με τη μεγαλύτερη επίδραση στην «ευημερία» των συμμετεχόντων είναι εκείνες που τα χαρακτηριστικά τους τις κάνουν να μοιάζουν περισσότερο με «κανονική» εργασία (π.χ. η επιδότηση θέσεων εργασίας και η επιδότηση αυτοαπασχόλησης). Τα ευρήματα, ωστόσο, διαφοροποιούνται, αναλόγως της γεωγραφικής περιοχής εφαρμογής των ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης και του φύλου των συμμετεχόντων.

Παράδειγμα μελέτης που εξετάζει την επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε φαινόμενα, όπως η εγκληματικότητα και η βία, αποτελεί αυτή του Bloom (2010), όπου αποτυπώνονται οι σχετικά θετικές, αν και κυρίως βραχυπρόθεσμες, επιπτώσεις των πολιτικών αυτών στη συμπεριφορά ορισμένων κατηγοριών ωφελουμένων (ιδίως χρηστών ναρκωτικών ουσιών). Η συσχέτιση των φαινομένων αυτών με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ενδεχομένως να μοιάζει εν πρώτοις κάπως παράδοξη. Πρόκειται, ωστόσο, για σχέση που, σύμφωνα με τους επιστήμονες, χρήζει μεγαλύτερης ανάλυσης, ιδίως στην περίπτωση αναπτυσσόμενων χωρών που έχουν βιώσει πρόσφατη εμπειρία πολέμου και όπου μεγάλος αριθμός νέων βρέθηκε εκτός αγοράς εργασίας και εντός ενός περιβάλλοντος βίας (Crépon and Van Den Berg, 2016: 11).

Μεγαλύτερη προσοχή έχει δοθεί στην επίδραση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στη φτώχεια. Σειρά σχετικών μελετών, οι οποίες θέτουν στο επίκεντρό τους κατά κύριο λόγο προγράμματα κοινωφελούς εργασίας σε χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου, αναδεικνύει τη συμβολή των προγραμμάτων αυτών στην αντιμετώπιση της φτώχειας. Σύμφωνα π.χ. με την εργασία των Chirwa, Zgonu και Mvula (2001), με μελέτη περίπτωσης το Μαλάουι, τα αποτελέσματα από τη συμμετοχή σε τέτοια προγράμματα είναι εξαιρετικά (ιδίως για γυναίκες και μεγάλα νοικοκυριά), ενώ η αύξηση στον αριθμό των δικαιούχων ενδέχεται να οδηγήσει σε ακόμη μεγαλύτερη μείωση του ποσοστού φτώχειας. Τα ευρήματα αυτά έρχονται σε αντίθεση με

αυτά που αφορούν σε άλλους τύπους ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και για τους οποίους δεν υπάρχει ένδειξη ότι συμβάλλουν στη μείωση της φτώχειας. Ομοίως, οι Galasso και Ravallion (2004), στην ανάλυσή τους για παρόμοιας λογικής προγράμματα στην Αργεντινή, έδειξαν τη σημαντική συμβολή των εν λόγω προγραμμάτων στη στήριξη των πολιτών κατά την οικονομική κρίση του 2002. Για την ακρίβεια, συνέβαλαν στο να μην βιώσει καθεστώς ακραίας φτώχειας το ένα δέκατο των ωφελουμένων.

Τέλος, εργασίες όπως αυτή του Martin (2014) αναδεικνύουν τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ως μέσου αντιμετώπισης των συνεπειών της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Στρέφουν, επίσης, την προσοχή στη συγκριτικά μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των πολιτικών αυτών για ένταξη ή επανένταξη των ωφελουμένων στην εργασία, σε σχέση με επιδοματικές πολιτικές για τους ανέργους. Για μία ακόμη, όμως, φορά, τα αποτελέσματα ποικίλλουν αναλόγως των χαρακτηριστικών της χώρας εφαρμογής (σε κάποιες μάλιστα περιπτώσεις είναι ακόμη και μηδενικά).

Γ. Συμπεράσματα

Η παρούσα μελέτη έθεσε στο επίκεντρό της τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, πολιτικές οι οποίες με ενισχυόμενη ένταση τα τελευταία χρόνια έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον επιστημόνων και φορέων με σημαντικό ρόλο στη χάραξη και την υλοποίηση πολιτικής, σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Παρά την κριτική που τους έχει ασκηθεί, λόγω των αρνητικών συνεπειών που συχνά απορρέουν από την εφαρμογή τους, αλλά και της σύνδεσής τους με την έννοια της ενεργοποίησης, το εντεινόμενο ενδιαφέρον για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνάδει με τη σχετικά ευρεία αποδοχή της άποψης ότι τα σχετικά προγράμματα (κατάρτισης, επιδότησης θέσεων εργασίας, κ.ά.) συμβάλλουν στην αντιμετώπιση και την άμβλυνση μίας ευρείας γκάμας προβλημάτων στην αγορά εργασίας (π.χ. την ανεργία και τις χαμηλές ή αναντίστοιχες προς τις ανάγκες των επιχειρήσεων δεξιότητες των εργαζομένων).

Ακολουθώντας της εισαγωγικής ενότητας, στο πλαίσιο της οποίας γίνεται αναφορά, κατά κύριο λόγο, σε ζητήματα όπως το περιεχόμενο, οι στοχεύσεις, τα οφέλη, η κριτική και η ιστορική εξέλιξη των υπό εξέταση πολιτικών, στο κυρίως σώμα της μελέτης επιχειρείται μία επισκόπηση των έργων που αφορούν στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των ενεργητικών

πολιτικών απασχόλησης. Πρόκειται για επιλογή που αντανάκλα την αυξανόμενη έμφαση εθνικών και άλλων αρχών, συμπεριλαμβανομένης της ελληνικής πολιτείας, στη βάση τεκμηρίων χάραξη και υλοποίηση πολιτικής. Συναρτάται, όμως, και με την προφανή σύνδεση μεταξύ της διαδικασίας του σχεδιασμού και αυτής της αξιολόγησης, καθώς, μεταξύ άλλων, τα ευρήματα της αξιολόγησης δύνανται θεωρητικά να αποτελέσουν τον τροφοδότη ενός περισσότερο «επιτυχούς» σχεδιασμού.

Η εξέταση της βιβλιογραφίας που αφορά στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ρίχνει φως σε μία σειρά από ζητήματα, τα οποία επηρεάζουν τα χαρακτηριστικά και εν τέλει την εν γένει ποιότητά του. Σε αυτά περιλαμβάνονται π.χ. η στενή σχέση μεταξύ του σχεδιασμού των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και του ευρύτερου «κοινωνικού» σχεδιασμού που υιοθετείται σε ένα συγκεκριμένο χωροχρονικό πλαίσιο, καθώς και η ύπαρξη (ή μη) «παράδοσης» σε τέτοιου τύπου πρακτικές (όπως άλλωστε και στην περίπτωση της αξιολόγησης). Αναδεικνύεται η σημασία των εκάστοτε χωρικών και χρονικών συγκυριών για έναν αποτελεσματικό σχεδιασμό, ο οποίος οφείλει να λαμβάνει υπόψη και να συνάδει με τις ευρύτερες μακροοικονομικές συνθήκες, θέτοντας, κάθε φορά, τους πλέον ενδεδειγμένους στόχους και προσδοκίες.

Ιδιαίτερης προσοχής χρήζουν παράμετροι, όπως η επιλογή της «κατάλληλης» ομάδας-στόχου και της γεωγραφικής περιοχής εφαρμογής των σχετικών προγραμμάτων, καθώς και οι διαφορετικές επιμέρους στοχεύσεις διαφορετικών τύπων προγραμμάτων, συνεπεία των οποίων τα προγράμματα αυτά θα έπρεπε συχνά να διακρίνονται από διαφορετική σύνθεση και στοιχεία. Ομοίως, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των εν δυνάμει ομάδων-στόχων, όπως η ηλικία, το φύλο και η ύπαρξη (ή μη) ψυχοκοινωνικών προβλημάτων και αναπηριών, αλλά και τοπικές και τομεακές ιδιαιτερότητες της αγοράς εργασίας. Προς την κατεύθυνση αυτή, τα ευρήματα εθνικών και περιφερειακών μηχανισμών διάγνωσης, αλλά και γενικότερα τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών καθίστανται ιδιαίτερος χρήσιμα.

Η βιβλιογραφική επισκόπηση αποκαλύπτει την ανάγκη σαφήνειας των κανόνων επιλεξιμότητας των ωφελουμένων, όπως άλλωστε και της ξεκάθαρης αποτύπωσης και οριοθέτησης όλων των διαδικασιών των προσφερόμενων προγραμμάτων, από το προπαρασκευαστικό στάδιο έως και την αξιολόγηση. Αναδεικνύει, επίσης, την αναγκαιότητα προσδιορισμού στόχων απόδοσης και συναφών δεικτών, ως μέσων ενίσχυσης της λογοδοσίας των εμπλεκόμενων φορέων και της διαφάνειας, ενώ η μείωση του θεσμικού κατακερματισμού ή,

σε κάθε περίπτωση, η βελτίωση του συντονισμού των προαναφερθέντων φορέων, θεωρείται από πολλούς ως πηγή σημαντικών οφελών (π.χ. μείωση διοικητικού κόστους και καλύτερη αντιστοίχιση των προσφερόμενων δράσεων στις ανάγκες των ωφελουμένων). Επιπρόσθετα, ως θετικά αποτιμώνται στοιχεία όπως η ενίσχυση των συνεργειών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ο συνδυασμός διαφορετικού τύπου προγραμμάτων, η καθιέρωση μηχανισμών εποπτείας και αξιολόγησης, η αξιοποίηση διαφόρων μέσων για την προώθηση και ενδυνάμωση της πληροφόρησης σχετικά με τα ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, καθώς και η ένταξή τους σε μία ευρύτερη και πιο «περιεκτική» στρατηγική απασχόλησης.

Παρά την ύπαρξη ομοιοτήτων στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (π.χ. ο κεντρικός ρόλος των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και η προσπάθεια για βελτίωση της σχέσης κόστους-οφέλους, καθώς και ενίσχυσης εξατομικευμένων προσεγγίσεων) καθίσταται στην πράξη προφανής η ύπαρξη διαφορών (και εντός διαφορετικών χωροχρονικών πλαισίων). Σε αυτές περιλαμβάνονται διαφορές που αφορούν στον αριθμό και το είδος των εμπλεκόμενων φορέων, στον βαθμό αποκέντρωσης του συστήματος διαχείρισης των προγραμμάτων και στον βαθμό «επένδυσης» σε αυτά, αλλά και στα χαρακτηριστικά τους. Έτσι π.χ., όπως σχολιάζεται στη μελέτη, σε χώρες όπως η Αυστρία, η Φινλανδία και η Δανία τη μερίδα του λέοντος έχουν στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης. Αντιθέτως, χώρες όπως η Ουγγαρία, η Γαλλία και η Κορέα επενδύουν σε μεγάλο βαθμό στη δημιουργία προσωρινών θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα ή σε μη κυβερνητικούς οργανισμούς. Η μελέτη της σχετικής με τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης βιβλιογραφίας αποκαλύπτει, τέλος, το πώς η περίοδος της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και λιτότητας επέφερε σημαντικές μεταβολές, μεταξύ άλλων και στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (μέσω π.χ. του επανακαθορισμού του ρόλου διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων, όπως στην περίπτωση της Ισπανίας· ή ακόμη και του συνολικού επανασχεδιασμού των υπό εξέταση πολιτικών, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας).

Η συγκριτικά εκτενέστερη, σε σχέση με αυτή που αφορά στον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, βιβλιογραφία για την αξιολόγησή τους αναπτύσσεται με μεγαλύτερη ορμή ιδίως από τη δεκαετία του 1990 και ύστερα. Εστιάζει σε διάφορες θεματικές, όπως είναι τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε διαφορετικούς τύπους προγραμμάτων ή σε προγράμματα που στοχεύουν σε διαφορετικές πληθυσμιακές ομάδες· ενώ τα εξετάζει συνήθως εντός ενός συγκεκριμένου χωροχρονικού πλαισίου. Αρκετά διαδεδομένη

είναι, επίσης, η συγκριτική ανάλυση, η οποία ενισχύθηκε και από την ανάπτυξη σχετικών βάσεων δεδομένων.

Επιχειρείται μία, με συνοπτικό και εύληπτο τρόπο, κατηγοριοποίηση της σχετικής βιβλιογραφίας, αναλόγως της έμφασης που δίνεται σε διάφορες παραμέτρους. Σε αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η αξιοποιούμενη προσέγγιση (μικρο- ή μακρο-), τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται (π.χ. στατιστικές τεχνικές) ή η επικέντρωση σε διάφορες πτυχές της επίδρασης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (π.χ. οι συνέπειές τους ως προς τη μείωση της φτώχειας).

Αναδεικνύεται πλήθος ευρημάτων, όπως είναι π.χ. η σπουδαιότητα του ευρύτερου πλαισίου εφαρμογής· σε συμφωνία και με τα ευρήματα των εργασιών για τον σχεδιασμό των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Φαίνεται, επίσης, πως, ανεξαρτήτως του τύπου των προγραμμάτων, τα, σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, αποτελέσματα είναι θετικότερα αυτών που επιτυγχάνονται βραχυπρόθεσμα.

Την ίδια στιγμή, και παρά τις (συνήθεις) αποκλίσεις, ακόμη και αναφορικά με την επίδοση του ίδιου τύπου προγραμμάτων, καθίσταται σαφές πως οι σημαντικές διαφορές στα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης, αναλόγως π.χ. της χρονικής και χωρικής συγκυρίας, αποτελούν κοινό τόπο. Έτσι, πολιτικές που αποδεικνύονται αποτελεσματικές για μία ομάδα-στόχο ενδέχεται να μην είναι για κάποια άλλη. Ενδεικτικά αναφέρεται το επιχείρημα πως, δεδομένου και ότι εργοδότες πιθανώς να προτιμήσουν να προσλάβουν νεότερης και όχι μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένους (ανεξαρτήτως της συμμετοχής σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης), τα εν λόγω προγράμματα ενδέχεται να επιφέρουν περισσότερα οφέλη για τους νέους, παρά για τους μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζομένους. Ομοίως, σύμφωνα με διάφορα ερευνητικά ευρήματα, τα αποτελέσματα από την εφαρμογή προγραμμάτων μικρής εμβέλειας διαφέρουν από αυτά μίας μεγαλύτερης εμβέλειας εφαρμογής.

Εν κατακλείδι, η άνθηση της σχετικής βιβλιογραφίας, από κοινού με τη διαφαινόμενη στροφή προς ενίσχυση της βάσει τεκμηρίων χάραξης και υλοποίησης πολιτικής, υπόσχεται να θέσει τέλος σε ευρέως διαδεδομένες τακτικές, όπως είναι π.χ. πολιτικές αποφάσεις και παρεμβάσεις, οι οποίες διαμορφώνονται κάτω από την επίδραση προσδοκιών και λόγων αυθαίρετων που ελάχιστα υποστηρίζονται (αν υποστηρίζονται καθόλου) από τα ερευνητικά ευρήματα. Αντιδιαστέλλεται, επίσης, προς τη συνήθη τάση για διατήρηση της καθεστηκυίας

τάξης, μέσω π.χ. της αντίστασης στην προσπάθεια κατάργησης ή έστω και μεταβολής προγραμμάτων που βρίσκονται εν ισχύ (Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy. Ways to Move Forward, undated).

Πράγματι, ακόμη και σε χώρες με περιορισμένη παράδοση σε πρακτικές επιστημονικά τεκμηριωμένου σχεδιασμού και αξιολόγησης, όπως η Ελλάδα, γίνονται δειλά βήματα προς την κατεύθυνση αυτή. Είναι, ενδεχομένως, δικαιολογημένο, λοιπόν, το να γεννώνται προσμονές για έναν αέρα αλλαγής. Τίθεται, ωστόσο, ακόμη εν αμφιβόλω, δυστυχώς, το αν υπάρχει η δυνατότητα οι προσμονές αυτές να είναι μεγαλύτερες από εκείνες που οι συχνά αργόσυρτοι ρυθμοί αλλαγών και η περιρρέουσα ατμόσφαιρα (της μετα-κρίσης και λιτότητας εποχής;) μοιάζουν να επιβάλλουν.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Δημουλάς, Κ. (2010), «Οι Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης στην Ελλάδα», Άρθρο στον ιστότοπο *social policy.gr*, 2 Μαΐου.

Δημουλάς, Κ. (2017), *Μέθοδοι Σχεδιασμού, Ελέγχου και Αξιολόγησης Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*, Σημειώσεις Μαθήματος, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Δημουλάς, Κ. και Μιχαλοπούλου, Αικ. (2008), *Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης. Η Περίπτωση των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων στους Νομούς Άρτας, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Λαρίσης και Φθιώτιδας*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

ΕΕΟ Group (2012), *Αναλυτικό Σχέδιο Δράσης και Εφαρμογής των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης και του Συστήματος Εσωτερικής Αξιολόγησης Ανά Πεδίο Πολιτικής*, Παραδοτέο του Έργου «Μελέτη Ανασχεδιασμού των Δράσεων Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης και Σχεδιασμός και Προσδιορισμός του Τρόπου/Διαδικασιών Εφαρμογής Εσωτερικού Συστήματος/Μηχανισμού Αξιολόγησης στον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), των Δράσεων Αυτών» (με αναθέτουσα αρχή τον ΟΑΕΔ).

Ιατρίδης, Δ. (2004), *Σχεδιασμός Κοινωνικής Πολιτικής. Θεωρία και Πράξη του Κοινωνικού Σχεδιασμού*, Αθήνα: εκδόσεις Gutenberg.

- Καραμεσίνη, Μ. (2005), «Η Πολιτική Απασχόλησης ως Πεδίο Σύζευξης της Οικονομικής και της Κοινωνικής Πολιτικής», στο Μ. Καραμεσίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική Απασχόλησης: Πεδίο Σύζευξης της Οικονομικής και της Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/Gutenberg, σελ. 21-68.
- Κάτσικας, Δ. κ.ά. (2018), *Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα Κατά τη Διάρκεια της Κρίσης (2010-2014). Επισκόπηση, Αποτίμηση και Προτάσεις Πολιτικής*, Παρατηρητήριο για την Κρίση/ΕΛΙΑΜΕΠ-Τράπεζα της Ελλάδος.
- Μητροπούλου, Φ. και Φερόνας, Αν. (2016), «Νέοι και Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης», *Ο Κόσμος της Εργασίας*, 3: 30-51.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018), *Στρατηγικό Πλαίσιο για τον Ανασχεδιασμό των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης*.
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018), *Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές για τον Σχεδιασμό και την Υλοποίηση Προγραμμάτων Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣΕΚ) Ανέργων στο Πλαίσιο των Συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΚΤ Δράσεων*.

Ξενογλώσση

- Abbring, J.H., Van Den Berg, G.J. (2003), 'The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models', *Econometrica*, 71(5):1491-1517.
- Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy. Ways to Move Forward (undated), Annex: Methodological Paper. Accessible at https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/annex_methodological_paper_almp_2020.pdf.
- Angel-Urdinola, D, Semlali, A. and Brodmann, S. (2010), 'Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs', Social Protection Discussion Paper 1005, Washington, DC: World Bank.
- Angel-Urdinola, D. F. and Leon-Solano, R. A. (2013), 'A Reform Agenda for Improving the Delivery of ALMPs in the MENA Region', *IZA Journal of Labor Policy*, 2:13.
- Arni, P., Lalive, R., and van den Berg, G. J. (2015), *Treatment Versus Regime Effects of Carrots and Sticks*, IZA Discussion Paper No. 9457, Bonn.

- Ashenfelter, O.C. (2014), *The Early History of Program Evaluation and the U.S. Department of Labor*, IZA Discussion Paper No. 8118, Bonn.
- Auer, P., U. Efendioglu and J. Leschke (2008), *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, 2nd edition, Geneva: ILO.
- Bell, B., Blundell, R., and Van Reenen, J. (1999), *Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies*, Working Paper N. W99/12, the Institute for Fiscal Studies.
- Berthold, N. and R. Fehn (1997), *Aktive Arbeitsmarktpolitik - Wirksames Instrument Der Beschäftigungspolitik Oder Politische Beruhigungsspiel?*, *Ordo* 48, 411-435.
- Berthold, N. and Fehn, R. (1999), *Labor Market Policy in a Global Economy*, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Universität Würzburg, No. 26, Bayerische Julius-Maximilians-Univ., Wirtschaftswiss. Fak., Würzburg.
- Betcherman G., Godfrey M., Puerto S., Rother F. and Stavreska A. (2007), *A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory*, Social Protection and Labor Policy and Technical Notes 41412, The World Bank.
- Bloom, D. (2010), *Transitional Jobs: Background, Program Models, and Evaluation Evidence*, New York: MDRC.
- Bonoli, G. (2010), 'The Political Economy of Active Labor-Market Policy', *Politics & Society*, 38(4): 435-457.
- Boockmann, B. and Brändle, T. (2015), *Integrating Older Employees into the Labour Market – Evidence from a German Labour Market Programme*, CESifo DICE Report 3/2015 (September).
- Boone, J. and Van Ours, J.C. (2016), *Effective Active Labor Market Policies*, IZA Discussion Paper No. 1335, Bonn.
- Borra, Cr. et al. (2012), 'Evaluation of an Active Labour Market Programme in a Context of High Unemployment', *Revista Desarrollo y Sociedad*, 70: 93-115.
- Bown, Ch. and Freund, C. (2019), *Active Labor Market Policies: Lessons from Other Countries for the United States*, Working Paper, Washington: Peterson Institute for International Economics.

- Brown, Al. J.G. and Koettl, J. (2012), *Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?*, IZA Discussion Paper No. 6880, Bonn.
- Calmfors, L. (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, Seminar Paper 563, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Calmfors, L., Forslund, An. and Hemström, M. (2001), 'Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences', *Swedish Economic Policy Review*, 85: 61-124.
- Card, D., Ibararán, P. and Villa, J. M. (2011), *Building in an Evaluation Component for Active Labor Market Programs: A Practitioner's Guide. Impact Evaluation Guidelines*, Inter-American Development Bank Technical Notes, No. IDB-TN-311, Inter-American Development Bank.
- Card, D., Kluve, J., and Weber, A. (2010), 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *The Economic Journal*, 120(548): F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., and Weber, A. (2016), 'Active Labour Market Policies and Long-Term Unemployment', in S. Bentolila and M. Jansen (eds), *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and Remedies*, London: Centre for Economic Policy Research, pp. 11-24.
- Card, D., Kluve, J., and Weber, A. (2018), 'What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894-931.
- Chirwa, E. W, Mvula, P. M. and Zgovu, E. K. (2002), 'Participation and Impact of Poverty-Oriented Public Works Projects in Rural Malawi', *Development Policy Review*, 20(2): 159-176.
- Coe, D. and D. Snower (1996), *Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform*, IMF Working Paper, WP/96/93, Washington D.C..
- Cockx, B. (2002), *The Design of Active Labour Market Policies. What Matters and What Doesn't*, in D'Aspremont, C., et al. (eds), *Institutional and Financial Incentives for Social Insurance*, Boston, MA: Springer, pp. 25-50.
- Council of Economic Advisers (2016), *Active Labor Market Policies: Theory and Evidence for What Works*, Issue Brief, December.

- Crépon, Br. and Van Den Berg, G. (2016), *Active Labor Market Policies*, Working Paper 2016:17, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Uppsala.
- Cronert, Ax. (2016), 'Unemployment Reduction or Labor Force Expansion? How Partisanship Matters for the Design of Active Labor Market Policy in Europe', Version of February 1, 2016, Later (26 April 2017) Published in *Socio-Economic Review*.
- Dar, A. and Tzannatos, Z. (1999), *Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, Social Protection Discussion Paper Series, No. SP 9901, Washington, D.C. : The World Bank.
- Dean, H. (2006), 'Activation Policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare', in *ASPEN/ETUI Conference: Activation Policies in the EU*, 20–21 October 2006, Brussels. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/3784/>.
- Department for Works and Pensions (2012), *Early Impacts of Work Experience*, April.
- Duell, N. (2012), 'Can Active Labour Market Programmes Reduce Long-Term Unemployment?', Paper Submitted for the Thematic Review Seminar on 'Tackling Long-Term Unemployment - Effective Strategies and Tools to Address Long-Term Unemployment', Brussels, 8 November 2012.
- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. (2016), *Evaluating Labour Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 9966, Bonn.
- Eichhorst, W. and Zimmermann, Kl. (2011), 'A New Understanding of Labor Market Institutions – Layard and Nickell on Labor Economics and Policy Making', in R. Layard and St. Nickell (eds), *Combatting Unemployment*, Oxford: Oxford University Press.
- Eichhorst, et al. (2013), 'How to Combine the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers?', IZA Discussion Paper no. 7829, Bonn.
- Erixon, L. (2008), *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival*, Stockholm: Department of Economics, Stockholm University.
- Escudero, V. (2014), *Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-Skilled Individuals?*, Research Department, Working paper, No. 3, Geneva: International Labour Office.

- Etherington, D. (2005), *Economic Competitiveness and Social Inclusion Labour Market Policies: Lessons from the UK and Denmark*, Centre for Enterprise and Economic Development Research, Middlesex University.
- Finn, D. (2012), *The Design and Effectiveness of Active Labor Market Programs in OECD Countries: A Review of Recent Evidence for Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank.
- Finn, D. (2015), 'Activation and Unemployment: Design and Implementation Lessons from OECD Countries', Paper Prepared for the International Conference in Commemoration of the 20th Anniversary of Employment Insurance in Korea, Korea Labor Institute, Seoul, 29 June 2015.
- Galasso, E. and Ravallion, M. (2004), 'Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan 'Jefes y Jefas'', *The World Bank Economic Review*, 18(3), Washington, DC: The World Bank.
- Galata, P. and Chrysis, M. (2016), 'Active Labour Market Policies in Greece: Challenges and Responses During the Economic Crisis', *Κοινωνική Πολιτική*, 6: 45-66.
- Gautier, P. et al. (2012), *Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance*, IZA Discussion Paper 6748, Bonn.
- Gerfin, M. and Lechner, M. (2001), 'A Microeconomic Evaluation of Active Labor Market Policy in Switzerland', *Economic Journal*, 112 (482): 854-893.
- Gerovska-Mitev, M. (2017), 'When Active is Passive: Conditional Cash Transfers and Employment Creation in Macedonia', in An. Scoppetta, K. Leichsenring and Willem Stamatiou (eds), *Bridge Building: Knowledge Exchange in Social Welfare Policy and Research. Innovative Approaches in Labour Market Policy and Health and Long-Term Care in Eastern Europe*, Compilation of Workshop Papers, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 6-21.
- Gertler, P.J. et al. (2011), *Impact Evaluation in Practice*, Washington, DC: The World Bank.
- Gotcheva, B. et al. (2013a), *Activation and Smart Safety Nets in FYR Macedonia: Constraints in Beneficiary Profile, Benefit Design, and Institutional Capacity* (study which is part of the Western Balkans Activation and Smart Safety Nets analytical and advisory services), The World Bank.
- Gotcheva, B. et al. (2013b), *Activation and Smart Safety Nets in Serbia: Constraints in Beneficiary Profile, Benefit Design, and Institutional Capacity* (study which is part of the

- Western Balkans Activation and Smart Safety Nets analytical and advisory services), The World Bank.
- Guzmán, F. (2014), 'How Effective Are Active Employment Policies to Reduce Unemployment in EU Countries?', *Atlantic Review of Economics (Revista Atlántica de Economía)*, 2.
- Hernanz, V. (2014), *Spanish Flexicurity- Still an Ugly Duckling? Shall we Overcome the Dual System?*, Peer Review on 'Flexicurity', Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014, Mutual Learning Programme, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission.
- Honorati, M. and McArdle, Th. (2013), *The Nuts and Bolts of Designing and Implementing Training Programs in Developing Countries*, Social Protection & Labor Discussion Paper, No. 1304, The World Bank.
- Hotz, V. J., Imbens, G. W. and Klerman, J.A. (2006), *Evaluating the Differential Effects of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Re-analysis of the California Gain Program*, Working Paper 11939, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ibarrarán, P. and D. Rosas Shady (2009), 'Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations', *Journal of Development Effectiveness*, 1: 195-216.
- Imbens, G.W., and J.M. Wooldridge (2009), 'Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation', *Journal of Economic Literature* 47(1): 5-86.
- Junankar, R. (2011), *The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD*, IZA Discussion Paper No. 6057, Bonn.
- Kluge, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Bonn.
- Kluge, J. (2012), 'Active Labor Market Programs and the Business Cycle', Paper Prepared for the OECD/University of Maryland Conference 'Employment Policies in Times of High Unemployment', Paris.
- Kluge, J. (2014), *Active Labour Market Policies with a Focus on Youth*, European Training Foundation.
- Kluge, 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.

- Kluve J. et al. (2007), *Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin: Springer.
- Kluve, J., Lehmann, H. and Schmidt, Ch. (1999), *Active Labour Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning?*, No 2059, CEPR Discussion Papers.
- Kuddo, A. (2009), *Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries*, Social Protection Discussion Paper 0918, Washington, DC: World Bank.
- Lechner, M. and Wunsch, C. (2009a), 'Are Training Programs More Effective When Unemployment is High?', *Journal of Labor Economics*, 27(4): 653-692.
- Lechner, M. and Wunsch, C. (2009b), 'Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off', *The Economics of Transition*, 17(4): 661-702.
- Lechner, M. et al. (2011), 'Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany', *Journal of the European Economic Association*, 9(4): 742-784.
- Lise, J, Seitz, S, Smith, J. (2015), 'Evaluating Search and Matching Models Using Experimental Data', *IZA Journal of Labor Economics*, 4:16.
- Maré, D. (2005), *Indirect Effects of Active Labour Market Policies*, Motu Working Paper 05–01, Motu Economic and Public Policy Research.
- Martin, J.P. and Grubb D. (2001), 'What Works and For Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies', *Swedish Economic Policy Review*, 8: 9-56.
- Martin, J. P. (2014), *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA Policy Paper, No. 84, Bonn.
- McCord, A. and Van Seventer, D. (2004), *The Economy-Wide Impacts of the Labour Intensification of Infrastructure Expenditure in South Africa*, CSSR Working paper, No. 93, Cape Town: University of Cape Town.
- McKenzie, D. (2017), 'How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence', Policy Research Working Paper 8011, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team, World Bank Group.

- Meager, N. (2008), *The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies*, IES Working Paper: WP15, Brighton: Institute for Employment Studies (IES).
- Messing, V. (undated), *Active Labor Market Policies with an Impact Potential on Roma Employment in Five Countries of the EU*, NEUJOBS Working Documents No. 19.2..
- Mosley, H. (2011), *Decentralisation of Public Employment Services*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Mosley, H., Keller, T. and Speckesser, St. (1998), *The Role of the Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures*, Employment and Training Department, Geneva: International Labour Office.
- Numanović, Am. et al. (2016), *Weak Labour Markets, Weak Policy Responses. Active Labour Market Policies in Albania, Bosnia and Herzegovina and Macedonia*, Sarajevo: Analitika – Center for Social Research.
- Nunn A. (2012), *Performance Management in Public Employment Services*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Nunn A., Bickerstaffe T. and Mitchell B. (2009), *International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services*, Research Report No 616, Department for Work and Pensions, London.
- O' Higgins, N. (2001), *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, Geneva: International Labour Office.
- OECD (2007), *Activating the Unemployed: What Countries Do*, Chapter 5 in *OECD Employment Outlook*, OECD: Paris.
- Petrović, M. (2011), *Social Assistance and Activation in Serbia: In Search of Inclusive Policy Options*, Report of the Center for Liberal-Democratic Studies, Belgrade.
- Pierre, G. (1999), *A Framework for Active Labour Market Policy Evaluation*, Geneva: International Labour Office.
- Ploug, N. (2014), 'Investing in People to Promote Activation and Empowerment: The Case of Denmark and Lessons for Other Countries', *International Social Security Review*, 67(3-4), Geneva: International Social Security Association.

- Rakabe, Ed. (2012), 'Design and Implementation Issues in the Jobs Fund and a Youth Wage Subsidy', Paper accessible at the Econ3x3 (A Web Forum for Accessible Policy-Relevant Research and Expert Commentaries on Unemployment and Employment, Income Distribution and Inclusive Growth in South Africa).
- Richardson, J. (1997), *Can Active Labour Market Policy Work?*, Discussion Paper 331, Centre for Economic Performance, LSE, London.
- Rodriguez-Planas, N, Benus, J. (2010), 'Evaluating Active Labor Market Programs in Romania', *Empirical Economics*, 38(1): 65–84.
- Rose, D. (2019), 'The Impact of Active Labour Market Policies on the Well-Being of the Unemployed', *Journal of European Social Policy*, 29(3): 396-410 [Article first published online: October 8, 2018].
- Röth, H., Bongestabs, An. and Nimeh, Z. (2016), *Impacts of Active Labour Market Policies. The Socio-Economic Impact of Social Security*, Geneva: International Social Security Association.
- Rudolph H. and Konle-Seidl R. (2005), *Profiling for Better Services: Report on the European Profiling Seminar*, Nuremberg, January 12-14, European Commission (DG Empl), Brussels.
- Staneva, An. et al. (2016), *The Effect of Active Labour Market Policies on Youth Unemployment-Literature Review*, Final Report, Social Research Number 44/2016.
- Urzúa, S. and E. Puentes (2010), *La Evidencia del Impacto de los Programas de Capacitación en el Desempeño en el Mercado Laboral*, Notas Técnicas #268, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Unidad de Mercados Laborales del Sector Social: Washington, DC.
- Váradi, B. (2013), *How Can We Measure the Quality of Labour Market Related Decision-Making and Policy Design in Central- and Eastern European EU Member States and What Are Its Structural Determinants?*, Working Paper Series 'Growth-Innovation-Competitiveness. Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe', Paper No.4.05.2..
- Venn, D. (2012), *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing.

- Vidovic, H. et al. (2011), *Developing Efficient Activation Approaches and Identifying Elements for Regional Cooperation in the Western Balkans*, Research Report 374, Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies.
- Vooren, M. et al. (2017), *The Effectiveness Of Active Labour Market Policies: A Meta-Analysis*, TIER (Top Institute for Evidence-Based Education Research) Working Paper Series, TIER WP 17/01.
- Vooren, M. et al. (2019), 'The Effectiveness Of Active Labour Market Policies: A Systematic Meta-Analysis', *Journal of Economic Surveys*, 33(1): 125–149 (First Published: 14 May 2018).
- Walker, R. and Wiseman, M. (2003), 'Making Welfare Work: UK Activation Policies Under New Labour', *International Social Security Review*, 56(1): 3-29.
- Wolff, J. and Stephan, G. (2013), 'Subsidized Work Before and After the German Hartz Reforms: Design of Major Schemes, Evaluation Results and Lessons Learnt', *IZA Journal of Labor Policy*, 2:16.
- Zhou, J. (2007), *Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model*, International Monetary Fund.
- Zubović, J. and Subić, J. (2011), *Reviewing Development of Active Labour Market Policies and the Evaluation Techniques*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 35282.
- Zubović, J. and Simeunović, Iv. (2012), 'On the New Methodology of Cost-Benefit Analysis of ALMP –The Case of Serbia', in J. Zubović and Iv. Domazet (eds), *New Challenges in Changing Labour Markets*, Belgrade: Institute of Economic Sciences, pp. 95-112.