

# Κοινωνική Πολιτική

## Social Policy

### Επιστημονικά Άρθρα

**Κωνσταντίνος Δημουλάς,**

**Νίκος Σκλαβενίτης**

Πολιτικές επιλογές, εκπαιδευτικές ανισότητες στην  
άνωτατη εκπαίδευση και προοπτικές υπέρβασής τους

**Κατωμέρης Στυλιανός, Τσιλίκης Χρήστος (Δρ.)**

Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Α.Λ.Ο.: ένα αίτημα από τις κοινωνικές  
επιχειρήσεις στην Ελλάδα - Καταγραφή προβλημάτων και προτάσεις  
από την βάση του τομέα Κ.Α.Λ.Ο.

### Τεχνικές Αναφορές

**Στέφανος Κόφφας (Δρ.)**

Η διερεύνηση των πρακτικών για τις διακρατικές υιοθεσίες στην Ελλάδα. Απόψεις,  
αντιλήψεις, επισημάνσεις επαγγελματιών και θετών γονέων

**Δώρα Σταθοπούλου, Μαρία Αργύρη**

Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία  
στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους

**Εκδότης**

Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

**Υπεύθυνοι έκδοσης (editors)**

Χριστόφορος Σκαμνάκης

**Επιστημονική Επιτροπή**

- Μαρίνα Αγγελάκη (Επ. Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)  
Αγγελική Αθανασοπούλου (ΕΔΠ, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Θανάσης Αλεξίου (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου)  
Βασίλης Ασημακόπουλος (Εντεταλμένος Διδασκαλίας Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Βασίλης Αράπογλου (Αν. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Κρήτης)  
Δημήτρης Βενιέρης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)  
Διονύσης Γράβαρης (Ομότιμος Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Κώστας Δημούλας (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Κώστας Δικαίος (Αν. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Κώστας Ελευθερίου (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Αγγελική Καζάνη (Μεταδιδάκτορας Ερευνήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Μαρία Καραμεσίνη (Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Δημήτρης Κατσορίδας (Δρ. Πολιτικών Επιστημών, Πανεπιστημίου Αιγαίου)  
Απόστολος Καψάλης (Δρ. Εργασιακών σχέσεων, Διδάσκων Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Γιάννης Κουζής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Ευάγγελος Κουμαριανός (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Νίκος Κουραχάνης (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Μαρία Μητροσύλη (Επ. Καθηγήτρια, ΤΕΙ Αθήνας)  
Χρήστος Μπάγκαβος (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Αντώνης Μωυσίδης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Χαράλαμπος Οικονόμου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Χρήστος Παπαθεοδώρου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Στέφανος Παπαναστασίου (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Ελένη Πρόκου (Αν. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Σάββας Ρομπόλης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Χριστόφορος Σκαμνάκης (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Μάνος Σπυριδάκης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)  
Γιώργος Σταμέλος (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών)  
Μαρία Στρατηγάκη (Αν. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Αριστομένης Συγγελάκης (Εντεταλμένος Διδασκαλίας Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου)  
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Καθηγητής, ΕΚΠΑ)  
Χρυσάνθος Τάσσης (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Ανδρέας Φερώνας (Αν. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)  
Ιορδάνης Ψημμένος (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)

**Γραμματεία Σύνταξης**

Αγγελική Καζάνη

ISSN: 2241-8652

ΤΕΥΧΟΣ 18, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2023

# Contents

## Επιστημονικά Άρθρα

### **Κωνσταντίνος Δημουλάς, Νίκος Σκλαβενίτης**

Πολιτικές επιλογές, εκπαιδευτικές ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και προοπτικές υπέρβασής τους.....7

### **Κατωμέρης Στυλιανός, Τσιλίκης Χρήστος (Δρ.)**

Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Αλ.Ο.:  
ένα αίτημα από τις κοινωνικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα  
*Καταγραφή προβλημάτων και προτάσεις από την βάση του τομέα Κ.Αλ.Ο.* .....29

## Τεχνικές Αναφορές

### **Στέφανος Κόφφας (Δρ.)**

Η διερεύνηση των πρακτικών για τις διακρατικές υιοθεσίες στην Ελλάδα.  
Απόψεις, αντιλήψεις, επισημάνσεις επαγγελματιών και θετών γονέων ..... 49

### **Δώρα Σταθοπούλου, Μαρία Αργύρη**

Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους ..... 61



# Επιστημονικά Άρθρα



# Πολιτικές επιλογές, εκπαιδευτικές ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και προοπτικές υπέρβασής τους

## Κωνσταντίνος Δημουλάς

*Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.*

## Νίκος Σκλαβενίτης

*Υποψήφιος Διδάκτορας, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.*

## Περίληψη

Στο παρόν κείμενο γίνεται προσπάθεια να καταγραφούν οι κατευθύνσεις προς τις οποίες κινήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες οι πολιτικές επιλογές για την ανώτατη εκπαίδευση και οι συνέπειές τους στη διατήρηση διακρίσεων που συχνά μεταφέρονται στην ανώτατη εκπαίδευση από άλλα κοινωνικά πεδία. Προς επίρρωση όσων υποστηρίζονται παρατίθενται στοιχεία για την ελληνική περίπτωση ενώ αποτυπώνονται προτάσεις που θα βοηθούσαν στην άμβλυση των διακρίσεων στην ανώτατη εκπαίδευση

## Abstract

This paper attempts to describe the political choices that influenced higher education policies in Europe; the United States; and other economically developed countries through the past decades as well as to point on their consequences for maintaining or not discriminations that are often transferred to higher education from other social fields. In support of what is argued, data on the Greek case are presented, while for contributing to the mitigation of discrimination in higher education some specific proposals are outlined by the authors.

## 1. Πολιτικές επιλογές στην ανώτατη εκπαίδευση

Τα τελευταία 60 χρόνια οι πολιτικές για την ανώτατη εκπαίδευση βασίζονται στη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου όπως αυτή έχει εξελιχθεί στο πέρασμα των ετών. Μετά το τέλος του Β' παγκόσμιου πολέμου, η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου αποτέλεσε το κύριο ιδεολογικό υπόβαθρο στα περισσότερα κράτη για τις εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις σε κάθε βαθμίδα. Διεθνείς οργανισμοί όπως η UNESCO και ο ΟΟΣΑ συνέβαλαν στη διάδοση αυτής της θεωρίας προτείνοντας στα κράτη μέλη τους: την αύξηση των επενδύσεων στην εκπαίδευση προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο αναλφαριθμισμός, την επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης και τη δημιουργία ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Οι πολιτικές αυτές αναμενόταν να συμβάλουν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και στην αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων φέρνοντας οικονομική και κοινωνική ευμερσία. Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου με τις κατά καιρούς προσαρμογές της επηρέασε και τη διαμόρφωση του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης και τον επίσημο λόγο της ΕΕ.<sup>1</sup>

Η αρχική θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου όπως εμφανίστηκε με τις απόψεις του Τ. Schultz (Schultz, 1961) δέχεται ότι οι γνώσεις, οι δεξιότητες και οι ικανότητες των εργαζομένων είναι δυνατό να συνεισφέρουν στην οικονομική ανάπτυξη. Ως άλλες, παραδοσιακές, μορφές κεφαλαίου αναγνωρίζονται το έδαφος, οι πρώτες ύλες και το χρηματικό κεφάλαιο. Μια μορφή του ανθρώπινου κεφαλαίου είναι οι πνευματικές ικανότητες των ατόμων, όπως αυτές διαμορφώνονται κατά την εκπαιδευτική διαδικασία. Παραδοχή αυτής της θεωρίας είναι ότι η αποτελεσματικότητα μπορεί να προκύψει μόνο μέσω της αξιοκρατίας και της παροχής ίσων ευκαιριών σε όλους/ες ώστε να μπορούν να αναδειχθούν οι ιδιαίτερες ικανότητες όσο το δυνατόν περισσότερων ατόμων. Όπως αναφέρει η Χ. Νόβα Καλτσούνη (2010), η συγκεκριμένη θεωρία ήταν η απάντηση σε φαινόμενα όπως ο ψυχροπολεμικός ανταγωνισμός, η ανάγκη για ειδικευμένο εργατικό δυναμικό και οι κοινωνικές ανισότητες των τότε δυτικών κοινωνιών.

Εκτός από τις γνώσεις και τις δεξιότητες το ανθρώπινο κεφάλαιο αφορά στην υγεία και την ευκολία μετακίνησης των εργαζομένων. Και οι δύο αυτοί παράγοντες υποστηρίχτηκε ότι συμβάλλουν στην παραγωγικότητα και στη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων. Γνώσεις και δεξιότητες, καλή υγεία και διευκόλυνση της μετακίνησης των εργαζομένων των μη αναπτυγμένων οικονομικά κρατών υποστηρίχτηκε ότι θα είχε θετική επίδραση και θα αύξανε τις επενδύσεις σε αυτά οδηγώντας στην άμβλυση του χάσματος με τα κράτη της Δύσης. Το εκπαιδευτικό σύστημα θεωρήθηκε μοχλός ανάπτυξης και άρσης των ανισοτήτων σε ολόκληρο τον κόσμο. Προς αυτή την κατεύθυνση αυξήθηκαν οι δημόσιες δαπάνες και διευκολύνθηκε η πρόσβαση ατόμων από ασθενέστερες κοινωνικά και οικονομικά ομάδες. Μια συνέπεια των πολιτικών που αναπτύχθηκαν για την εκπαίδευση στη βάση της θεωρίας του ανθρώπινου κεφαλαίου ήταν η διεύρυνση της πρόσβασης στην εκπαίδευση και ιδιαίτερα στην ανώτατη βαθμίδα της.

Από τη δεκαετία του '70 και έπειτα η εδραίωση των μονεταριστικών πολιτικών οδήγησε στη

---

1. Για τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου, βλ.: Φραγκουδάκη, Α. (1985). Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης, Αθήνα: Παπαζήσης, ΟΟΣΑ (1998). Human Capital Investment: An International Comparison (διαδίκτυα), UNESCO (2004). Higher Education in a Globalized Society (Paris: UNESCO), Koustourakis, G. (2011). The Use of the Human Capital Theory Argumentation to the Institution of the Greek Educational Reform of 1997-1998 in General and Technical-Vocational Education, Revista Educaçã o Skepsis, 3 (2), pp. 2141-2176, Dreeben, R. (1968). On What Is Learned in School, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, Parsons, T. (1959). The School Class as a Social System: Some of its functions in American society, Harvard Educational Review, 4 (29), pp. 297-318.



μεταρρύθμιση των οικονομιών και στην αναδιάρθρωση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οικονομίας. Η οριστική επικράτηση του σύγχρονου φιλελεύθερου παραδείγματος στις πολιτικές απόψεις και την οικονομία ώθησε τα εκπαιδευτικά συστήματα να αλλάξουν προκειμένου να επιτευχθούν πιο αποτελεσματικές επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Ως δείκτες προόδου στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και οικονομίες της γνώσης χρησιμοποιήθηκαν η παραγωγή, η διάχυση και η εφαρμογή της νέας γνώσης και των νέων τεχνολογιών, καθώς και ο βαθμός ικανότητάς τους να προσαρμόζονται στο διαρκώς μεταβαλλόμενο οικονομικό-πολιτικό τοπίο. Η ανάπτυξη της τεχνολογίας – στην περίοδο της επικράτησης των μονεταριστικών επιλογών - μετεξέλιξε το περιεχόμενο της θεωρίας του ανθρώπινου κεφαλαίου. Η εξέλιξη της θεωρίας δεν έδινε έμφαση στην ευρεία γνώση - καθώς δεν έχει σημασία η συσσώρευση τίτλων αλλά η απόκτηση δεξιοτήτων για τη σωστή διαχείριση της γνώσης και της πληροφορίας· δεν έχει σημασία η καλλιέργεια μέσω μιας γενικής παιδείας - αλλά στην κατάρτιση που εξασφαλίζει μεν θέσεις εργασίας στους κατόχους της δίπλωμα, πάντως, να διασφαλίζει και τη βελτίωση των όρων της ζωής τους. Η με αυτόν τον τρόπο εφαρμογή των νέων τεχνολογιών σε όλους τους τομείς επαναπροσδιόρισε την έννοια της γνώσης με την απόκτηση γενικών/άτυπων γνώσεων και δεξιοτήτων επί ενός αντικειμένου και την υποχώρηση της εμβάθυνσης σε ένα γνωστικό αντικείμενο. Τα ευέλικτα και ευπροσάρμοστα σε νέες εργασιακές συνθήκες άτομα καλούνται να είναι ικανά να χειρίζονται τις νέες γνώσεις σε νέους κάθε φορά τομείς (Νόβα – Καλτσούνη, 2010).

Σε γενικές γραμμές οι κατευθύνσεις προς τις οποίες έχουν στραφεί όλες οι βαθμίδες της εκπαίδευσης ως αποτέλεσμα των πολιτικών επιλογών είναι (Mayo, 2009): (α) η μείωση των δημόσιων δαπανών προς τη δημόσια εκπαίδευση και η αναζήτηση άλλων πηγών χρηματοδότησης κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα (β) η χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα της εκπαίδευσης και η μετατροπή της εκπαιδευτικής διαδικασίας σε ένα αγαθό που μοιάζει με οποιοδήποτε άλλο προερχόμενο από την αγορά· (γ) η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, όπως αναφέρεται εναλλακτικά το ανθρώπινο κεφάλαιο σε αρκετά κείμενα του Συμβουλίου της Ε.Ε., με στόχο την αύξηση του γενικού επιπέδου της γνώσης, η οποία, όμως, τείνει να περιορίζεται σε εξειδικευμένες δεξιότητες, που παρέχονται μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης· (δ) η στροφή πολλών τομέων της δια βίου μάθησης προς την επαγγελματική εκπαίδευση - επαγγελματικοποίηση της δια βίου μάθησης - με παροχή και εδώ, όπως σε μεγάλο μέρος της εκπαιδευτικής διαδικασίας, εξειδικευμένων δεξιοτήτων· (ε) η δημιουργία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος λόγω του τρόπου με τον οποίο διανέμεται η δημόσια χρηματοδότηση - δηλαδή στη βάση της λογικής του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας - στην ανώτατη εκπαίδευση και τα δημόσια ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα τα οποία προσανατολίζονται προς τα επιχειρηματικά σχέδια δράσης· (στ) η διευκόλυνση της δυνατότητας της ΕΕ, του ΟΟΣΑ ή της UNESCO να συγκρίνουν κράτη βάσει δεικτών που προσανατολίζονται στην ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και στα απτά παραγωγικά αποτελέσματα λαμβάνοντας υπόψη, ανάλογα με τον οργανισμό που διεξάγει τη σύγκριση, τις Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών, τα Μαθηματικά ή/και τις Φυσικές Επιστήμες· (ζ) Από το 2008 και σε περιόδους οικονομικών κρίσεων να ευνοείται η κατά περίπτωση παρέμβαση του κράτους σε συγκεκριμένους τομείς της εκπαίδευσης· και τέλος (η) η χρησιμοποίηση εννοιών, όπως η συμμετοχή του πολίτη στα κοινά ή η κοινωνική συνοχή, και επομένως η έμφαση ότι λαμβάνονται υπόψη οι πολιτικές θέσεις για την κοινωνική Ευρώπη<sup>2</sup>.

2. Κατά τον M. Allen, το τελευταίο ίσως σημαίνει ότι το τρέχων φιλελεύθερο θεωρητικό πλαίσιο οδηγεί μεν στην επι-

Σύμφωνα δε με την κριτική προσέγγιση του M. Apple οι γενικές κατευθύνσεις προς τις οποίες στρέφονται όλα τα επίπεδα της εκπαίδευσης έχουν να κάνουν με : (α) Τους συμβιβασμούς που επέρχονται μεταξύ των ισχυρών και των μη-ισχυρών κοινωνικών ομάδων και αφορούν τον εκπαιδευτικό-πολιτικό και ιδεολογικό λόγο, το επίπεδο της διδασκόμενης γνώσης, τον τρόπο δραστηριοποίησης των εμπλεκόμενων στην εκπαίδευση και τον τρόπο αντίληψης όλων των παραπάνω και σε αντάλλαγμα δίνεται η δυνατότητα της μικρής διαφοροποίησης των ομάδων με τη λιγότερη δύναμη. (β) Την διασφάλιση της προσωπικής επιλογής σε συνθήκες της αγοράς, που συνεπάγεται την επικέντρωση του ενδιαφέροντος στις εγγενείς υποτίθεται ικανότητες των διδασκόμενων ιδίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, στις οποίες οφείλεται η επίδοσή τους. Η αγορά δίνει την εγγύηση ότι η προσπάθεια και η αξία θα ανταμειφθούν. Το κριτήριο επιτυχίας είναι ο μέσος όρος επίδοσης των διδασκόμενων. Το εκπαιδευτικό σύστημα ανταμείβει τους ικανότερους. Η αγορά χαρακτηρίζεται από τους κανόνες της ατομικής προσπάθειας και της αξίας, δεν υπόκειται σε πολιτικές παρεμβάσεις και γραφειοκρατικές διαδικασίες, βασίζεται στις ορθολογικές επιλογές των ατόμων και οδηγεί σε θετικά και ουδέτερα πολιτικά αποτελέσματα. Η παροχή ευκαιριών κοινωνικής κινητικότητας είναι δυνατό, κατά τον Apple, να λειτουργεί κατευθυνστικά στο κοινωνικό σύνολο. Εξάλλου η επίδραση του εγγραμματοσίου των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων μπορεί να είναι ευεργετική στην κυρίαρχη ελίτ του κοινωνικού σχηματισμού, από τη στιγμή που είναι δυνατό να οδηγήσει στην αποδοχή από τα μέλη των ασθενέστερων στρωμάτων της κυρίαρχης ηθικής και κουλτούρας. (γ) Την παραδοχή ότι το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, όπως και κάθε άλλη λειτουργία του κράτους, είναι οργανωμένο και διοικείται με ένα τρόπο που σπαταλά οικονομικούς πόρους οι οποίοι θα έπρεπε να διοχετεύονται στον ιδιωτικό τομέα. Τα κεφάλαια που διοχετεύονται στην δημόσια εκπαίδευση όταν δε λαμβάνουν υπόψη ότι οι διδασκόμενοι/ες πρέπει να αποκτήσουν δεξιότητες και νοοτροπίες που θα τους/ις καταστήσουν ανταγωνιστικούς/ές αργότερα στην αγορά εργασίας συνιστούν σπατάλη και είναι αναποτελεσματικά. Προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση ενός ιδρύματος εκπαίδευσης, σε όποια βαθμίδα και αν ανήκει, είναι η ανταπόκριση στις ανάγκες της ελεύθερης αγοράς. Έτσι, όμως, όπως και σε κάθε άλλο τομέα της αγοράς, το εκπαιδευτικό σύστημα οφείλει να λειτουργεί βάσει της αρχής της επιλογής των «πελατών». Οι υποστηρικτές των τρεχουσών επιλογών ένθερμα επιχειρηματολογούν ότι αυτό θα το καταστήσει πιο αποτελεσματικό και ευέλικτο δίνοντας πάντα ευκαιρίες και στους λιγότερο προνομιούχους. Οι ευκαιρίες προέρχονται από το γεγονός ότι η αγορά - νομίζουμε με ένα ουσιολογικό τρόπο - θεωρείται ακριβοδίκαιη ανταμειβοντας την προσπάθεια του κάθε ατόμου.

Σειρά ερευνών<sup>3</sup>, παρ' όλα αυτά, έχουν καταλήξει ότι οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγαν τους

---

χειρματοποίηση (businessification) της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ευρώπη, ίσως, όμως, όχι έως το σημείο που αυτή έχει εκδηλωθεί στις ΗΠΑ. Βλ.: Allen, M., Benn, C., Chitty, C. (1999) *Business, business, business: New Labour's education policy*, London, The Tufnell Press. Ανακτήθηκε από: [https://books.google.gr/books/about/Business\\_Business\\_Business.html?id=On3hwAEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.gr/books/about/Business_Business_Business.html?id=On3hwAEACAAJ&redir_esc=y)

3. Η D. Youdell με τον D. Gillborn (1999) κατέληξαν ότι στην Αγγλία η σύνδεση του εκπαιδευτικού συστήματος με την αγορά όξυνε τις διαφορές στην πρόσβαση και τα αποτελέσματα ανάλογα με το κοινωνικό υπόβαθρο των διδασκόμενων. Οι G. Whitty, S. Power και D. Halpin (1999) έδειξαν ότι ενισχύθηκε η διαστρωμάτωση των διδασκόμενων. Τα προικισμένα άτομα και τα τμήματα υψηλών επιδόσεων συγκέντρωναν την προσοχή ενώ τα άτομα με χαμηλότερες επιδόσεις θεωρήθηκαν λιγότερο ελκυστικά για την επίτευξη του στόχου των υψηλών επιδόσεων. Ο H. Lauder και ο D. Hughes (1999) τεκμηρίωσαν ότι στις ΗΠΑ η επίδραση της αγοράς οδηγεί σε πτώση του επιπέδου της εκπαίδευσης και ειδικά σε πτώση των επιδόσεων των σχολείων με μαθητές προερχόμενους από μη προνομιούχα κοινωνικά

κανόνες της αγοράς στην πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και ανώτατη εκπαίδευση οδήγησαν σε δεύτερη μοίρα τις εκπαιδευτικές αξίες διαμορφώνοντας τα προγράμματα σπουδών και κατανέμοντας τους πόρους σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς. Τα εκπαιδευτικά ιδρύματα αναγκάστηκαν να αναζητούν όλο και περισσότερο άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις για καλές επιδόσεις ώστε να βελτιωθούν οι δείκτες αποδοτικότητάς τους και η θέση τους. Τα παιδιά ΑΜΕΑ ή με μαθησιακές δυσκολίες, τα οποία στις ΗΠΑ θεωρήθηκε ότι όχι μόνο κόστιζαν ακριβά αλλά και ότι έριχναν τον δείκτη των επιδόσεων της εκπαιδευτικής μονάδας, αποτελούν ένα παράδειγμα. Το κράτος μετατόπισε τις ευθύνες για τις ανισότητες στην πρόσβαση και το αποτέλεσμα στα εκπαιδευτικά ιδρύματα όλων των βαθμίδων, στους γονείς και στους διδασκόμενους/ες. Επίσης, παρατηρείται συχνά και η μετατόπιση των ευθυνών για τις διακρίσεις από τη δράση των κυρίαρχων κοινωνικών ομάδων προς αποκλειστικά τις επιλογές του κράτους και τη μη δυνατότητά του να μπορεί να ανταποκρίνεται σε τέτοιες προκλήσεις (Apple, 2002 & Apple, 2008 ).

## 2. Η γραφειοκρατικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης

Σε συνέχεια των αναφορών των Mayo και Apple, θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι πολιτικές επιλογές για όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης έχουν δημιουργήσει ένα (φουκοϊκό) πλαίσιο για την εκπαίδευση, διαφοροποιημένο πάντα ως ένα βαθμό ανάλογα με τις εθνικές ιδιαιτερότητες, που επηρεάζει και την ανώτατη εκπαίδευση

Το παραπάνω πλαίσιο για την ανώτατη εκπαίδευση, όπως άρχισε να διαμορφώνεται και να προωθείται από το τέλος της δεκαετίας του '90 με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Χώρου της Ανώτατης Εκπαίδευσης ο οποίος αποσκοπούσε να εκπληρώσει τους στόχους της νέας μορφής αποτελεσματικότητας, είχε ως συνέπεια τα ιδρύματα της Ευρώπης να αποκτήσουν μια γραφειοκρατική δομή<sup>4</sup> και να συνδεθούν άμεσα με την αγορά. Η γραφειοκρατικοποίηση των δημόσιων και μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης ακολούθησε τους όρους<sup>5</sup> που χαρα-

---

και φυλετικά στρώματα του πληθυσμού. Επίσης, επιβεβαίωσαν τα εννοιολογικά και εμπειρικά επιχειρήματα άλλων ερευνών, όπως των R. Ball και P. Brown, ότι η αγορά στην εκπαίδευση στην ουσία δεν περιορίζεται στην προσπάθεια μείωσης του παρεμβατισμού του κράτους και του δημόσιου ελέγχου, αλλά λειτουργεί και ως μηχανισμός διαφύλαξης των παιδιών από τα «μεσαία» και «ανώτερα» στρώματα στρέφοντας τους όρους του ανταγωνισμού υπέρ τους μέσω της «έξης» και του «πολιτισμικού κεφαλαίου» (Βλ.: Apple, M. W. (2002). *Εκσυγχρονισμός και συντηρητισμός στην Εκπαίδευση*, μτφρ. Μαρία Δελγιάννη, Αθήνα: Μεταίχμιο, σσ. 103 - 110).

4. Αναφερόμαστε στη διαδικασία της γραφειοκρατικοποίησης όπως την ανέλυσε ο M. Weber, οι νεοβερμανοί και άλλοι θεωρητικοί. Αποτελεί ένα μοναδικό φαινόμενο που αφορά τους οργανισμούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένη κουλτούρα και ιεραρχική οργάνωση και πρωτοεμφανίστηκε με την ανάδυση του καπιταλισμού και το ξέσπασμα της βιομηχανικής επανάστασης ενώ δεν παύει ως φαινόμενο να εξελίσσεται. Δεν παραβλέπεται ότι γραφειοκρατίες προϋπήρξαν, για παράδειγμα, στην αρχαία Κίνα, το Βυζάντιο, τη Μεσαιωνική Ευρώπη ακόμη και στα κράτη του υπαρκτού σοσιαλισμού, επισημαίνεται, ωστόσο, ότι αυτές δεν ήταν σφυρηλατημένες από τον καπιταλισμό και τη βιομηχανική κοινωνία.

5. Το θέμα και το είδος του κειμένου δεν επιτρέπουν αναφορά στο γνωστικό στυλ και την οργάνωση της γνώσης στην γραφειοκρατική δομή. Δεν επιτρέπουν ακόμη αναφορές στη μορφή συνείδησης που αναπτύσσεται μεταξύ των ατόμων που την αποτελούν και μεταξύ των ατόμων που συνδιαλέγονται συστηματικά ή περιστασιακά μαζί της, στον τρόπο που μεταρρυθμίζεται, καθώς και στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής δημόσιας και ιδιωτικής γραφειοκρατίας. Προκειμένου, ωστόσο, να συνεχίσουμε είναι χρήσιμο να παραθέσουμε κάποια στοιχεία της. Η γραφειοκρατία στην οποία πρωτοαναφέρθηκε ο Weber συνδέεται με μια πορεία εξορθολογισμού που επηρεάζεται από τον καπιταλισμό και τη βιομηχα-

κτρίζαν γραφειοκρατικούς οργανισμούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, αρχικά μέσω του νέου δημόσιου management και έπειτα μέσω της (πολυεπίπεδης) διακυβέρνησης<sup>6</sup>.

Ο Weber (1970 και 1987) και ύστεροι νεοβερβερικοί ή μη θεωρητικοί, όπως ο R. Merton (1957 & 1960), ο A. Gouldner (1954), ο R. Hummel (1982) και οι P. L. Berger, B. Berger και H. Kelner (1973) θεώρησαν ότι η γραφειοκρατικοποίηση αφορά δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς, δηλαδή δημόσιες υπηρεσίες και μεγάλες επιχειρήσεις και βιομηχανικές μονάδες, οι οποίες είναι οργανωμένες σύμφωνα με τις ορθολογικές αρχές της νεωτερικότητας. Είναι αυτή που συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό της νεωτερικής κοινωνίας με τον ίδιο τρόπο που συμβάλλει και η τεχνολογική παραγωγή. Ο εκσυγχρονισμός αναφέρεται στις διαδικασίες της οικονομικής μεγέθυνσης. Εκτός από τον εκσυγχρονισμό η νεωτερικότητα παράγεται και από την εξέλιξη η οποία αφορά κοινωνικές και πολιτισμικές διαδικασίες που μπορεί να συνδέονται με την οικονομία. Πρόκειται για ένα σύστημα που λειτουργεί αποπροσωποποιημένα, βάσει αφηρημένων εννοιακών κατηγοριών, όπως υποστήριξαν οι Weber και Gouldner, και έχει αυστηρά ιεραρχικό χαρακτήρα. Ένας εναλλακτικός όρος της γραφειοκρατίας είναι η διοίκηση.

Την ίδια περίοδο όπου οι νεοβερβερικοί Berger και Kelner αποπειρώνταν να δώσουν νέα

---

νική κοινωνία. Ο Weber είδε την κρατική γραφειοκρατία ως ένα ακόμη εργαλείο με το οποίο το κράτος θα μπορούσε να χειριστεί την κρατική φυσική βία, Η ανώτερη μορφή της ορθολογικής/νόμιμης εξουσίας για τον Weber είναι αυτή που ασκείται μέσω ενός γραφειοκρατικού διοικητικού επιτελείου, το οποίο πρέπει, όπως υποστήριξε, να διακρίνεται από την πολιτική εξουσία. Η διοίκηση αποτελείται από υπαλλήλους που τους καθοδηγεί η εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Οι υπάλληλοι αυτοί είναι «με όλη τη σωματική και διανοητική τους ύπαρξη αλυσοδεμένοι» με το επάγγελμά τους Η γραφειοκρατία είναι απότοκο της ορθολογικότητας και ιδιαίτερα του ορθολογικού χαρακτήρα του κράτους. Την γραφειοκρατία ο Weber την περιέγραψε ως ένα πολύ καλά οργανωμένο σύστημα σχέσεων επιταγής και υποταγής, σαφούς καταμερισμού καθηκόντων, εξειδίκευσης και ιεραρχίας και γενικών απρόσωπων κανόνων. Η γραφειοκρατία όπως επισήμανε ο Keane (1984) επικράτησε τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα των καπιταλιστικών κοινωνιών. Η αποτελεσματικότητα αυτής της «ανθρώπινης μηχανής» σχετίζεται με την ανάπτυξη του καπιταλισμού. Αυτή η σχέση γοήτευσε τον Weber που έκανε μια μάλλον κρίσιμη μετατόπιση στην ανάλυσή του, όπως ανέφερε ο Weights (1978). Ο Weber δεν εστίαζε πια στον τρόπο με τον οποίο νομιμοποιούταν η εξουσία των εξουσιαζόντων στους εξουσιαζόμενους, όπως έκανε πάντα ο Marx, αλλά εστίαζε στη σχέση ανάμεσα στους εξουσιαζόντες και το γραφειοκρατικό προσωπικό. Με αυτόν τον τρόπο, όμως, όπως σημείωσε ο N. Πουλαντζάς (1987) απέφυγε να εξετάσει τη σχέση μεταξύ της γραφειοκρατίας και των κοινωνικών τάξεων και ειδικά τη σχέση ανάμεσα στη γραφειοκρατία και την κυρίαρχη τάξη. Οι δε ταξικές διαστάσεις, ανέφερε ακόμη ο Weights, της πολιτικής εξουσίας απουσίασαν από το έργο του. Ο λόγος για τον οποίο ο Weber παραμέλησε τις επιπτώσεις της πολιτικής εξουσίας πάνω στις τάξεις, ήταν για τον Γ. Πάσχο, ο οποίος παραθέτει τις παραπάνω απόψεις, ότι το άτομο αποτελούσε την αφετηρία όλων των πολιτικών του κειμένων. Βλ.: Πάσχος, Γ. (1991). Κράτος Δικαίου και Πολιτική: Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940, Αθήνα: Ο Πολίτης, σσ. 97 και 111-112.

6. Για την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, βλ.: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών «Λευκή βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» (4-9-2009, C 211). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&qid=1566324343409&from=EL>, τελευταία πρόσβαση 20-3-2023) και

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος» (12-10-2001, C 287). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1566325139228&from=EL>, τελευταία πρόσβαση 20-3-2023).

Βλ. επίσης για την έννοια της διακυβέρνησης: Καρκατσούλης, Π. (2004). Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάντζιμεντ» στη «διακυβέρνηση», Αθήνα: Ι. ΣΙΑΔΕΡΗΣ και Καρκατσούλης, Π. (2015). Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 7, σσ. 205-224 (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/633/632>, τελευταία πρόσβαση 2-5-2023)

πνοή στις θέσεις του Weber, οι θεωρητικοί της Σχολής της Βιρτζίνια εστίαζαν στη διόγκωση του κράτους με τη διεύρυνση της «τυραννικής» (δημόσιας) γραφειοκρατίας η οποία διέταζε, λειτουργούσε εν κρυπτώ και παραβύστω και χαρακτηριζόταν από τις «υπόγειες συνδιαλλαγές» και τον χαοτικό αγκυλοτισμό. Τα παραπάνω αποτελούν σκιαγράφηση πραγματικών στρεβλώσεων, οι οποίες εμφανίστηκαν στην πορεία της εξέλιξής της, αλλά και μια στερεοτυπική περιγραφή της δημόσιας γραφειοκρατίας η οποία επικράτησε ως μέρος του αναδυόμενου σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο φιλελεύθερου παραδείγματος της δεκαετίας του '70 που φτάνει έως τις μέρες μας. Η απάντηση του συγκεκριμένου παραδείγματος σε αυτά τα προβλήματα ήταν η εισαγωγή στη δημόσια γραφειοκρατία πρακτικών της αντίστοιχης ιδιωτικής, πρακτικών προερχόμενων από τον ιδιωτικό τομέα. Φιλική αντιμετώπιση του πελάτη/πολίτη, ευελιξία στις διαδικασίες, αξιολόγηση ατόμων και δομών, περιορισμός των «περιττών» δομών και εξαΰλωση των υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα (των δομών του κοινωνικού κράτους) των προηγούμενων δεκαετιών θα έκαναν τη δημόσια γραφειοκρατία πιο αξιόπιστη και αποτελεσματική. Ο τρόπος της επίτευξης αυτών ήταν τότε το new public management μέσω του οποίου, εφόσον η διοίκηση συνδέεται με τον εκουχρονισμό, θα εξυπηρετούσε καλύτερα την οικονομική διαδικασία ή αλλιώς την αγορά. Με άλλα λόγια, η δημόσια γραφειοκρατία κλήθηκε να συμβάλει στη ρύθμιση του πλαισίου της λειτουργίας της αγοράς. Ειδικά για τα δημόσια ή μη κερδοσκοπικά πανεπιστήμια, όταν αυτά λειτουργούν ως γραφειοκρατικές δομές τότε είτε συμμετέχουν στη διαμόρφωση των ασκούμενων πολιτικών για την απρόσκοπτη λειτουργία της οικονομικής δραστηριότητας ως ρυθμιστές του πλαισίου, για παράδειγμα μέσω των ερευνητικών προγραμμάτων τους, είτε αποτελούν ηθελημένα ή όχι μέρος του πλαισίου – για παράδειγμα είναι δυνατό να αποτελούν μέρος του πλαισίου κατά τη διαδικασία επιλογής μεταξύ των διδασκομένων μη μπορώντας έτσι να περιορίσουν διακρίσεις που υφίστανται εκτός της εκπαίδευσης. Με άλλα λόγια, στη δεύτερη περίπτωση λειτουργούν ως κομμάτι του ρυθμιζόμενου πλαισίου που έχει διαμορφωθεί για τη λειτουργία της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση η σύνδεση ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος και αγοράς ως συνέπεια των πολιτικών που βασίζονται στις μονεταριστικές επιλογές και στη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου συνδέουν την ανώτατη εκπαίδευση με τη λειτουργία της αγοράς για την οποία η άμβλυση των ανισοτήτων δεν αποτελεί προτεραιότητα.

Η ευρεία γραφειοκρατικοποίηση των ιδρυμάτων – και στην Ελλάδα - και ιδιαίτερα οι πολιτικές επιλογές για τη χρηματοδότηση και την αξιολόγησή τους επηρέασαν και την παιδαγωγική διαδικασία. Ο M. Travers (2007) κάνει λόγο για τη νέα γραφειοκρατία που εστιάζει με λανθάνοντα τρόπο στις διαδικασίες διασφάλισης της ποιότητας βασιζόμενη στο new public management και συναντά αντιδράσεις από εκείνους/ες που υποστηρίζουν ότι υπάρχουν απτές ενδείξεις διάβρωσης των παραδοσιακών ακαδημαϊκών αξιών και πρακτικών εργασίας<sup>7</sup>. Και Ο M. Murphy επισήμανε ότι για τη διάβρωση αυτή ευθύνη φέρει η εξάπλωση της κουλτούρας ελέγχου (audit culture) της

7. Είναι διαδεδομένη η θέση ότι οι τρέχουσες πολιτικές είχαν ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση των φιλελεύθερων αρχών της ακαδημαϊκής γνώσης και της ακαδημαϊκής έρευνας, όπως αποδόθηκαν, μεταξύ άλλων, από τον Wilhelm von Humboldt και τον John Henry Newman, από πρακτικούς, ωφελιμιστικούς ή χρηστικούς στόχους (βλ.: Καζαρίας, Α., Μ. (2005). «Παγκοσμιοποίηση και εκπαιδευτικές κουλτούρες στην ύστερη νεωτερικότητα: το σύνδρομο του Αγαμέμνονα» στο Παπαδάκης, Ν. (επιμ.) Εκπαίδευση και Εκπαιδευτική Πολιτική: Μεταξύ κράτους και αγοράς, Αθήνα: Σαββάλας, Ζμας, Α. (2007). Παγκοσμιοποίηση και Εκπαιδευτική Πολιτική, Αθήνα: Μεταίχμιο, Σιάννου-Κύργιου, Ε. (2021). «Διεύρυνση της συμμετοχής στην ανώτατη εκπαίδευση: Κοινωνική κινητικότητα ή κοινωνική αναπαραγωγή;», στο Θάνος, Θ. Β. και Ζάγκος Χ. Δ. (επιμ.) Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης: Θεωρία και έρευνα, Αθήνα: Gutenberg



σύγχρονης γραφειοκρατικής λογοδοσίας, όπου η αξιολόγηση βασίζεται σε νέους μηχανισμούς διασφάλισης της ποιότητας. Όπως επισημαίνει ο Murphy, η υπευθυνότητα και η λογοδοσία ενός κρατικά επιχορηγούμενου χώρου της εκπαίδευσης είναι όροι εκ των ων ουκ άνευ υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι έχουν καθοριστεί πρώτα τα όρια της νέας γραφειοκρατίας. Ο Murphy συνδέει τον όρο γραφειοκρατία με μια μορφή οργάνωσης ενός πανεπιστημιακού ιδρύματος που έχει άμεσα επηρεαστεί από την αγορά (Murphy, 2009). Η Ε. Πρόκου αναφέρθηκε στον νέο διευθυντισμό κατά τον οποίο τα ενδιάμεσα σώματα, ή σύμφωνα με τον G. Neave οι ημι-ιδιωτικές γραφειοκρατικές δομές, δηλαδή τα εσωτερικά στα ιδρύματα κέντρα οικονομικής διαχείρισης, εισαγωγής στόχων, παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, αξιολόγησης δομών, προσωπικού και αποτελεσμάτων, υλοποιούν το έργο που τους έχει αναθέσει το, όπως το αποκάλεσε ο Neave, κράτος αξιολογητής μέσω της σχετικής νομοθεσίας (Πρόκου, 2011).

Στην παιδαγωγική διαδικασία, η γραφειοκρατικοποίηση και η σύνδεση των ιδρυμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης με την αγορά έχουν ως συνέπεια να επιδιώκουν να προσελκύσουν τους/ τις ανταγωνιστικότερους/ες φοιτητές/ριες προκειμένου να υπάρχουν οι θετικές αξιολογήσεις και η ανέλιξη στις κατατάξεις. Όπως έχει επισημάνει ο M. Carnoy ακόμη και οι πολιτικές για τη διεύρυνση της πρόσβασης μπορεί όταν συμβαδίζουν με τις τρέχουσες πολιτικές για την ποιότητα και την αποδοτικότητα να έχουν ως αποτέλεσμα: (α) τα «ελίτ ιδρύματα» να παρέχουν «καλύτερες» υπηρεσίες σε λίγους που μπορούν να πληρώσουν τα υψηλά δίδακτρα τους και (β) τα «μη ελίτ ιδρύματα» να παρέχουν χαμηλότερες υπηρεσίες στους/ τις υπόλοιπους/ες. Η διεύρυνση συνοδεύεται από την διαφορετική για τον/ την καθένα/μία ικανότητά του/ της να πληρώνει για τις σπουδές και να έχει και το ανάλογο όφελος αργότερα στον εργασιακό βίο. Επίσης, ο Carnoy έχει εκφράσει την άποψή του για την αναπαραγωγή των ανισοτήτων ανάλογα αν είναι ιδιωτική ή δημόσια η πηγή της χρηματοδότησης – αν είναι κρατική, εταιρική ή προέρχεται από δίδακτρα – των σπουδών και των ιδρυμάτων είτε αναφερόμαστε στη δημόσια είτε στην ιδιωτική ανώτατη εκπαίδευση (Carnoy et al., 2014).

Οι διακηρύξεις για την ανώτατη εκπαίδευση αναφέρονται συχνά στην ισότητα των ευκαιριών η οποία πρέπει να συμβαδίζει με καλύτερες επιδόσεις των διδασκομένων. Προκειμένου να επιτευχθούν αυτά, το κράτος, που σε όλα τα ανακοινωθέντα για τον ΕΧΑΕ τού αναγνωρίζεται η ευθύνη για την ανώτατη εκπαίδευση, διαμορφώνει το φουκοϊκό πλαίσιο. Οφείλει, δηλαδή να δημιουργήσει μέσω πρακτικών, νόμων και θεσμών το πλαίσιο υπό το οποίο η ανώτατη εκπαίδευση θα λειτουργεί σύμφωνα με τις συνθήκες της ελεύθερης αγοράς<sup>8</sup>. Ίσως θα ήταν δυνατό να ειπωθεί ότι το μονεταριστικό κράτος καλείται να ρυθμίσει ένα πλαίσιο σχετικά με την ανώτατη εκπαίδευση που την κατατάσσει ως ένα κομμάτι της αγοράς το οποίο προσφέρεται ως ιδιωτικό αγαθό και ακόμη να καταστήσει την εκπαιδευτική πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση ως ένα μέρος του πλαισίου της αγοράς το οποίο διευκολύνει την απρόσκοπτη λειτουργία της οικονομικής δραστηριότητας.

### 3. Η επίπτωση στις διακρίσεις στην ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα η γραφειοκρατικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης και η σύνδεσή της με την αγορά ξεκίνησε με την εφαρμογή των διακηρύξεων για την εφαρμογή της διαδικασίας της Μπολόνια

8. Πρβλ.: Apple, M. (2002). Εκσυγχρονισμός και Συντηρητισμός στην Εκπαίδευση, ό.π., σ. 17.

και της δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Χώρου της Ανώτατης Εκπαίδευσης. Στα πρώτα χρόνια της προσπάθειας της εναρμόνισης της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης οι αντιδράσεις ήταν εξαιρετικά ισχυρές λόγω της εμφανιζόμενης προσπάθειας σύνδεσης της με τις ανάγκες της αγοράς.

Είναι δυνατό να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα ως προς την επίδραση εκείνων των πολιτικών επιλογών στη μεταφορά των κοινωνικών και πολιτικών ανισοτήτων στην προσπάθεια ενός ατόμου να σπουδάσει. Στο συμπέρασμα ότι το ασθενέστερα στρώματα του πληθυσμού στην Ελλάδα υποεκπροσωπούσαν στην ανώτατη εκπαίδευση καταλήγει κανείς από τη σύγκριση της συμμετοχής στην ανώτατη εκπαίδευση της χώρας σύμφωνα με το επάγγελμα/την κοινωνική προέλευση του πατέρα κάθε φοιτητή/τριας.

Στη βάση της προσέγγισης των Bukodi και Goldthorpe<sup>9</sup> (2018), προχωρήσαμε στη συσχέτιση, ομαδοποίηση και σύγκριση στατιστικών δεδομένων της ΕΛΣΤΑΤ. Τα δεδομένα αφορούν το επάγγελμα του πατέρα των φοιτητών/τριών από το ακαδημαϊκό έτος 2004-2005 έως το ακαδημαϊκό έτος 2014-2015. Τα δεδομένα αφορούν ακόμη τους απασχολούμενους/άνεργους από 15 ετών και άνω ανά ομάδες επαγγελματιών (και τη θέση στο επάγγελμα, π.χ. εργοδότες, υπάλληλοι κ.λπ.) από το 2004 έως το 2014. Δηλαδή πρόκειται για δεδομένα που διατρέχουν το ακαδημαϊκό έτος 2004-2005 έως το ακαδημαϊκό έτος 2014-2015.

Η ομαδοποίηση στην οποία καταλήξαμε αφορά πέντε ομάδες επαγγελματιών<sup>10</sup>, με την ορολογία των Bukodi και Goldthorpe πέντε τάξεις. Στην Ομάδα (1) περιλαμβάνονται κάτοχοι των μέσων παραγωγής, υψηλόβαθμα και καλά αμειβόμενα στελέχη και επιστήμονες, διανοούμενοι κ.λπ.. Στην Ομάδα (2) περιλαμβάνονται τεχνικοί (Η/Υ, οδοντοτεχνίτες κ.λπ.), ειδικευμένοι γεωργοί, κτηνοτρόφοι κ.λπ. (οι οποίοι στην Ελλάδα κατά κανόνα είτε εργάζονται για λογαριασμό τους είτε είναι εργοδότες), τεχνίτες (οι οποίοι έχουν πολύ υψηλά ποσοστά αυτοαπασχόλησης ή ιδιότητας εργοδότη, ωστόσο, η πλειονότητά τους είναι αυτή του μισθωτού. Στην Ομάδα (3) περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι γραφείου και οι απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών. Στην Ομάδα (4) περιλαμβάνονται οι χειριστές βιομηχανικών μηχανημάτων, εγκαταστάσεων κ.λπ., μονταδόροι, μη ειδικευμένοι εργάτες, μικροεπαγγελματίες και άνεργοι που αναζητούν εργασία (στην Ομάδα (4) του Πίνακα 2 και των Γραφημάτων 2 και 4, που αφορούν χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού από το 2004 έως το 2014, οι άνεργοι που αναζητούν εργασία συμπεριλήφθηκαν από ξεχωριστή έρευνα της ΕΛΣΤΑΤ). Στην Ομάδα (5) ανήκουν τα άτομα που δεν είναι δυνατό να καταταχθούν.

---

9. Η ομαδοποίηση των επαγγελματιών του ενεργού οικονομικά πληθυσμού βασίστηκε με κάποιες διαφοροποιήσεις στην εννοιολόγηση της κοινωνικής τάξης που υιοθέτησαν οι Bukodi και Goldthorpe (2018) η οποία τυγχάνει ευρείας αποδοχής από άλλους θεωρητικούς και χρησιμοποιείται συχνά στις στατιστικές έρευνες. Οι κύριοι λόγοι της αποδοχής της είναι η λειτουργική της χρησιμότητα στην κοινωνική έρευνα, καθώς συνδέεται με επίσημους στατιστικούς πίνακες, και τα στέρεα και ενδιαφέροντα αποτελέσματα στα οποία καταλήγει και τα οποία είναι δυνατό να επαληθευθούν ή να διαψευστούν από τη στιγμή όπου δεν αποτελεί μια θεωρητική μόνο προσέγγιση. Οι Bukodi και Goldthorpe για το σκοπό της κοινωνικής έρευνας, λαμβάνουν υπόψη την κοινωνική τάξη βάσει των σχέσεων που αναπτύσσουν τα άτομα στην αγορά εργασίας (labor markets και work places), δηλαδή λαμβάνουν υπόψη τις σχέσεις εργασίας. Ο Goldthorpe σε αντίθεση με τους οικονομολόγους δεν θεωρεί ότι το εισόδημα είναι η βασική έννοια για την κατάταξη ενός ατόμου στο ιεραρχικό σύστημα των κοινωνικών τάξεων. Οφείλουμε να το λαμβάνουμε υπόψη αλλά δεν αποτελεί την κύρια διαχωριστική γραμμή μεταξύ των τάξεων. Βλ.: Bukodi, E, Goldthorpe J. H. (2018). *Social Mobility and Education in Britain: Research, politics and policy*, Cambridge University Press. Ανακτήθηκε από: [https://books.google.gr/books/about/Social\\_Mobility\\_and\\_Education\\_in\\_Britain.html?id=ajqLuAEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.gr/books/about/Social_Mobility_and_Education_in_Britain.html?id=ajqLuAEACAAJ&redir_esc=y)

10. Οι Bukodi και Goldthorpe αναφέρθηκαν σε 7 τάξεις της αγγλικής κοινωνίας, βλ.: Bukodi, E, Goldthorpe J. H. (2018). *Social Mobility and Education in Britain: Research, politics and policy*, δ.π.

Η ομαδοποίηση ακολουθεί μία ιεραρχική ταξινόμηση από τα προνομιούχα στα πιο ασθενή κοινωνικά και οικονομικά στρώματα. Προς τούτο ελήφθησαν υπόψη οι σχέσεις εργασίας στην βάση τεσσάρων κριτηρίων. Το πρώτο χαρακτηριστικό που λήφθηκε υπόψη για την ομαδοποίηση είναι οι αμοιβές που λαμβάνονται στο πλαίσιο της άσκησης του επαγγέλματος. Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι το επίπεδο εκπαίδευσης που απαιτείται για την άσκηση του επαγγέλματος. Το τρίτο είναι η εξάρτηση ή όχι της εργασίας από κάποιον άλλο και το τέταρτο η ύπαρξη ειδίκευσης ή όχι (ειδικά όταν πρόκειται για χαμηλής δημοφιλίας επαγγέλματα). Είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι η καθεμία από τις παραπάνω ομάδες παρουσιάζει περαιτέρω διακρίσεις καθώς περιλαμβάνει άτομα με διαφορετικό status εργασιακών σχέσεων.

Τα τρωτά σημεία κατά τη γνώμη μας αυτής της ομαδοποίησης είναι ότι τα δεδομένα για τον φοιτητικό πληθυσμό φτάνουν έως το ακαδημαϊκό έτος 2014-2015. Αυτό γιατί ίδια στοιχεία από το 2015-2016 και έπειτα μέχρι στιγμής δεν είναι διαθέσιμα από την ΕΛΣΤΑΤ. Επίσης, ο πληθυσμός του Πίνακα 2 και των Γραφημάτων 2, 3 και 4 που έχουν να κάνουν με χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού τα έτη 2004 έως 2014, περιλαμβάνει άτομα από την ηλικία των 15 ετών και άνω, δυσκολεύοντας τη σύγκριση με τον φοιτητικό πληθυσμό ο οποίος καθορίζεται από το επάγγελμα του πατέρα.

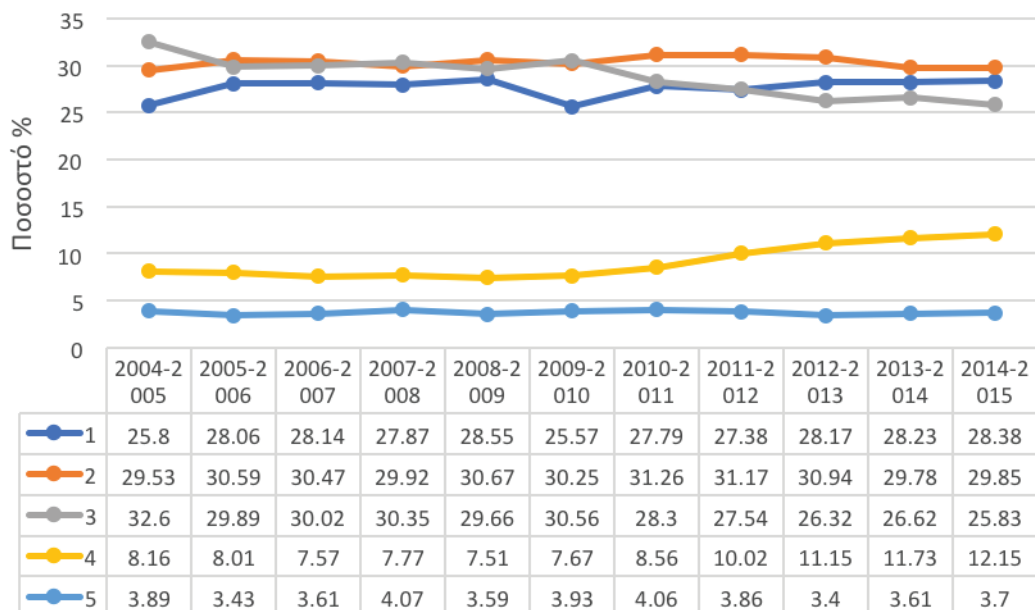
**Πίνακας 1. Αριθμός φοιτητών/τριών ανά επάγγελμα του πατέρα (ακαδημαϊκά έτη 2004-2005 έως 2014-2015)**

Ακαδημαϊκό έτος	Σύνολο φοιτητών/τριών	1	2	3	4	5
2004-2005	40.204	10376	11873	13107	3282	1566
2005-2006	40.020	11230	12244	11965	3206	1375
2006-2007	39.724	11181	12107	11929	3009	1438
2007-2008	39.972	11141	11963	12132	3108	1628
2008-2009	41.783	11931	12818	12393	3138	1503
2009-2010	42.690	11770	12916	13050	3276	1678
2010-2011	42.941	11936	13424	12156	3680	1745
2011-2012	41.220	11287	12852	11352	4134	1595
2012-2013	45.594	12848	14107	12002	5084	1553
2013-2014	46.048	13001	13714	12262	5406	1665
2014-2015	48.209	13684	14393	12456	5861	1785

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελματιών



**Γράφημα 1.** Ποσοστό % του φοιτητικού πληθυσμού ανά επάγγελμα του πατέρα  
(ακαδημαϊκά έτη 2004-2005 έως 2014-2015)



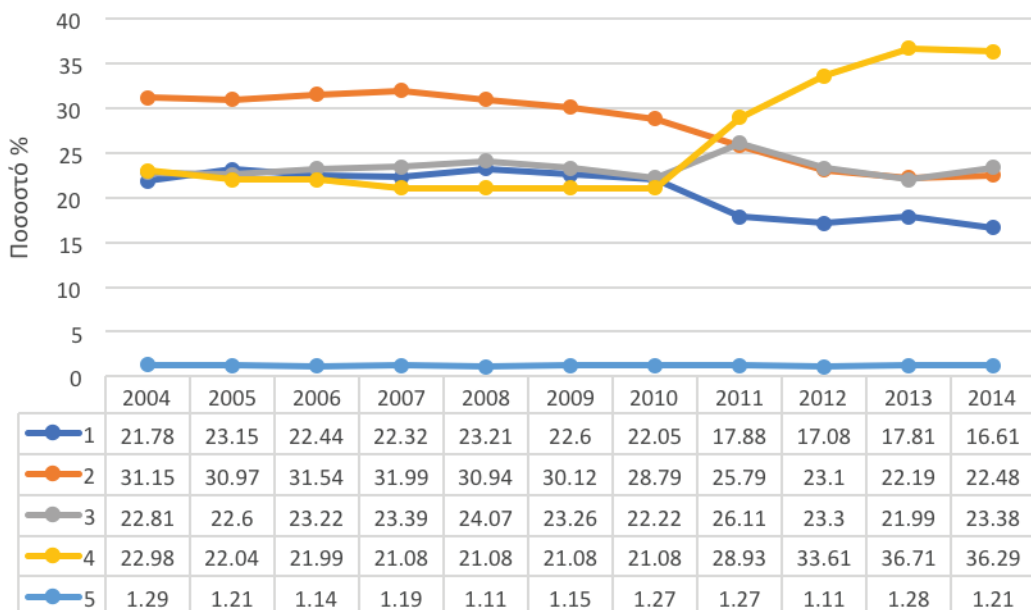
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελμάτων και την εξαγωγή των ποσοστών %

**Πίνακας 2.** Απασχολούμενοι (σε χιλιάδες) 15 ετών και άνω ανά ομάδες επαγγελμάτων και θέση στο επάγγελμα μαζί με άνεργους 15 ετών και άνω (2004-2014)

Έτος	Σύνολο	1	2	3	4	5
2004	4.909,50	1.069,60	1.529,80	1.119,90	1.128,60	61,6
2005	5.027,00	1164,1	1557,2	1136,3	1108,1	61,3
2006	4.957,70	1112,9	1564	1151,6	1090,6	56,6
2007	4.982,40	1112,5	1593,9	1165,8	1050,6	59,6
2008	4.998,70	1.160,20	1.546,60	1.203,30	1.032,80	55,8
2009	5.040,70	1139,3	1518,4	1.172,5	1152,4	58,1
2010	5.029,10	1109,4	1448,3	1117,7	1289,6	64,1
2011	4.936,20	882,8	1273,1	1289	1428,3	63
2012	4.977,40	850,6	1.150,20	1.160	1.673,40	55,6
2013	4.843,50	862,7	1075	1065,4	1778,1	62,3
2014	4.810,60	799,4	1081,9	1124,9	1745,9	58,5

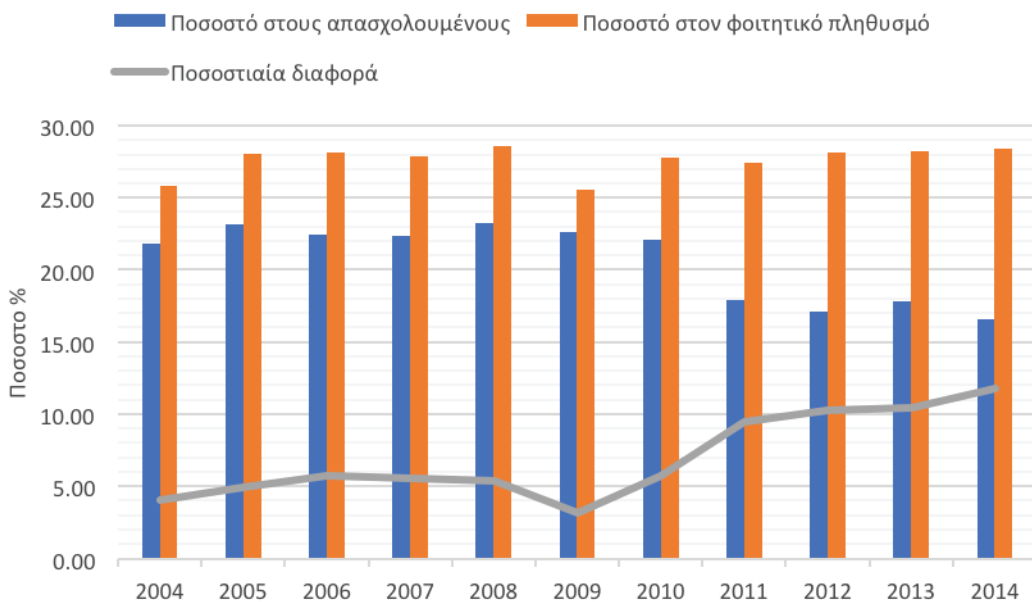
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελμάτων

**Γράφημα 2.** Ποσοστό % απασχολούμενων 15 ετών και άνω ανά ομάδες επαγγελματιών μαζί με άνεργους 15 ετών και άνω (2004-2014)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελματιών και την εξαγωγή των ποσοστών %

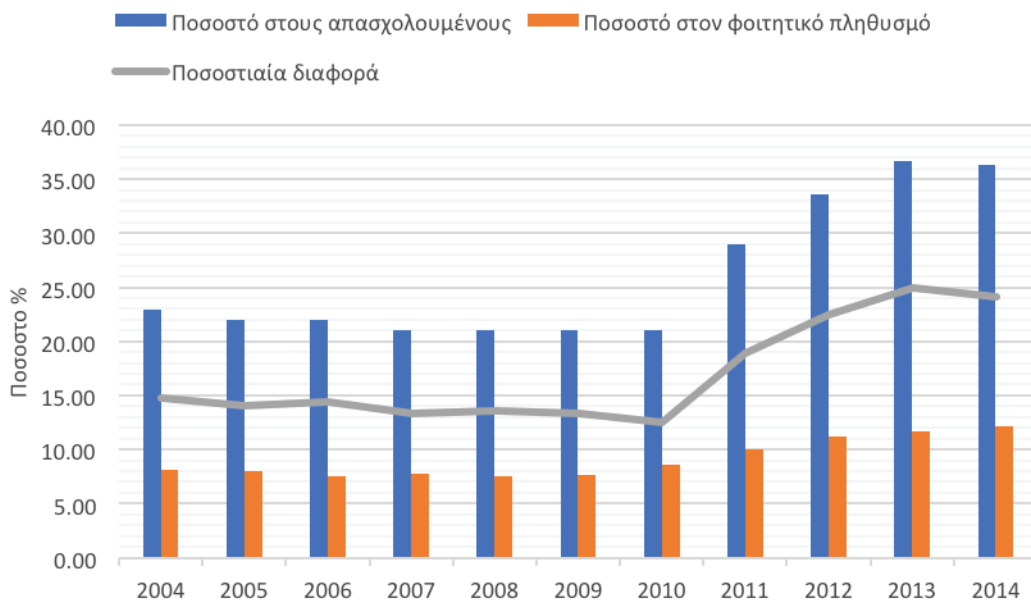
**Γράφημα 3.** Συγκριτική παρουσίαση των ποσοστών % της Ομάδας (1) στους απασχολούμενους/άνεργους και στον φοιτητικό πληθυσμό



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελματιών και την εξαγωγή των ποσοστών %

Ο συντελεστής συσχέτισης των ποσοστών της Ομάδας (1) στους απασχολούμενους/άνεργους και στον φοιτητικό πληθυσμό είναι:  $r = -0,66775$ . Δηλαδή πρόκειται για μια μέτρια αρνητική συσχέτιση σύμφωνα με την οποία υπάρχει η τάση όσο μειώνεται το ποσοστό της Ομάδας (1) μεταξύ των απασχολούμενων να αυξάνεται το ποσοστό της ίδιας Ομάδας στον φοιτητικό πληθυσμό.

**Γράφημα 4.** Συγκριτική παρουσίαση των ποσοστών % της Ομάδας (4) στους απασχολούμενους/άνεργους και στον φοιτητικό πληθυσμό



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ ύστερα από ίδια επεξεργασία ως προς την ομαδοποίηση των επαγγελματιών και την εξαγωγή των ποσοστών %

Ο συντελεστής συσχέτισης των ποσοστών της Ομάδας (4) στους απασχολούμενους/άνεργους και στον φοιτητικό πληθυσμό είναι:  $r = 0,983944$ . Πρόκειται για μια ισχυρή θετική συσχέτιση, που δείχνει ότι το υψηλό ποσοστό της Ομάδας (4) μεταξύ των απασχολούμενων συμβαδίζει με υψηλό ποσοστό της ίδιας ομάδας στον φοιτητικό πληθυσμό. Η αξιοσημείωτη αύξηση του ποσοστού της Ομάδας (4) μεταξύ των απασχολούμενων/άνεργων φαίνεται να οφείλεται στην αύξηση της ανεργίας στον ελληνικό πληθυσμό από το 2010 και μετά.

Από τα στοιχεία των Πινάκων 1 και 2 και τα Γραφήματα 1 και 4 συμπεραίνουμε ότι η Ομάδα (4) υποεκπροσωπείται διαχρονικά στην ανώτατη εκπαίδευση λαμβάνοντας υπόψη το ποσοστό των φοιτητών/τριών που προέρχονται από αυτήν στο σύνολο του φοιτητικού πληθυσμού και το ποσοστό που κατέχει στον πληθυσμό των εργαζομένων. Ακόμη και όταν φτάνει να έχει το υψηλότερο ποσοστό από το 2011 και μετά (βλ. Γράφημα 2) μεταξύ όλων των Ομάδων στον πληθυσμό των απασχολούμενων/άνεργων, εξακολουθεί να κατέχει το μικρότερο ποσοστό συμμετοχής - με την εξαίρεση της Ομάδας (5) - στον φοιτητικό πληθυσμό (βλ. Γράφημα 1). Στον αντίποδα η Ομάδα (1) βρίσκεται σε μία θέση όπου τα μέλη της συμμετέχουν στην ανώτατη εκπαίδευση διαχρονικά

με ένα ποσοστό μεγαλύτερο από το ποσοστό που έχει η ομάδα αυτή στο σύνολο των απασχολούμενων (βλ. Γράφημα 3).

Μια παρατήρηση για τη λεγόμενη «μεσαία τάξη» είναι ότι τα ανώτερα στρώματα της, δηλαδή η Ομάδα (2), παρέμεινε σταθερή και σε πολύ υψηλά επίπεδα στην εκπροσώπηση της στην ανώτατη εκπαίδευση όλη την περίοδο από το 2004 έως το 2014 ακόμη και αν συρρικνώθηκε το ποσοστό εκπροσώπησης της επί του πληθυσμού των απασχολούμενων/ανέργων την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης και των μνημονίων της προηγούμενης δεκαετίας ενώ τα κατώτερα στρώματα της, δηλαδή η Ομάδα (3), είχε μια μικρή μείωση της εκπροσώπησης της από το 2004 έως το 2008, μια σταθεροποίηση το 2009 και μια ξεκάθαρη μείωση εκπροσώπησης από το 2009 και μετά αν και τα ποσοστά της στο σύνολο των απασχολούμενων από το 2004 έως το 2012 παρέμεινε σε γενικές γραμμές σταθερό (βλ. Γραφήματα 1 και 2).

Σαφέστερη γίνεται η ύπαρξη της μεταφοράς των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στην ανώτατη εκπαίδευση όταν εξετάσει κανείς τα ποσοστά συμμετοχής σε τμήματα με ιδιαίτερα αυξημένη βάση εισαγωγής, όπως η Ιατρική, η Νομική και η Φαρμακευτική του ΕΚΠΑ ή η Αρχιτεκτονική του ΕΜΠ, όπου αναλογικά τα ποσοστά των φοιτητών/τριών της Ομάδας (1) είναι συντριπτικά μεγαλύτερα από αυτά των φοιτητών της Ομάδας (4). Έτσι το ακαδημαϊκό έτος 2004-2005 η Ομάδα 1 επέτυχε τα εξής ποσοστά συμμετοχής στα προαναφερθέντα τμήματα (αναφέρονται με την ίδια σειρά): 49,51%, 44,51%, 43,52% και 58,59%. Η Ομάδα (4) την ίδια περίοδο είχε αντίστοιχα τα εξής ποσοστά: 3,88%, 5,17%, 5,29% και 3,18%. Το 2009-2010 η Ομάδα (1) είχε ποσοστά 59,9%, 47,21%, 50,66% και 58,90% ενώ η Ομάδα (4) είχε 4,83%, 5,97%, 4,66% και 3,87%. Και το 2014-2015 η Ομάδα (1) είχε 56,20%, 42,53%, 46,66% και 53,01% ενώ η Ομάδα (4) είχε 6,97%, 5,97%, 7,40% και 0,60%. Στοιχεία που δικαιώνουν τη θέση των Bourdieu και Passeron ότι ακόμη και αν οι ασθενέστεροι επιτύχουν να σπουδάσουν αυτό δε γίνεται στα πλέον δημοφιλή Τμήματα.

## 4. Η μεταφορά των ανισοτήτων στην ανώτατη εκπαίδευση και προοπτικές άμβλυνσής τους

Αναφέραμε ότι οι τρέχουσες πολιτικές για την ανώτατη εκπαίδευση έχουν ως συνέπεια τη μετατροπή ενός πανεπιστημιακού ιδρύματος σε έναν ακόμη σύγχρονου φιλελεύθερου τύπου γραφειοκρατικό οργανισμό που συνδέεται με την αγορά. Τα επακόλουθα αυτής της σύνδεσης είναι το πανεπιστημιακό ίδρυμα να λειτουργεί προς όφελος της αγοράς και είδαμε ότι η επίδραση αυτού του τύπου γραφειοκρατικής λειτουργίας στην Ελλάδα - και από τις υπάρχουσες έρευνες διεθνώς - δεν αμβλύνει τις εκπαιδευτικές ανισότητες. Είδαμε, επίσης, ότι οι διακρίσεις στην ανώτατη εκπαίδευση μεταφέρονται σε αυτήν από άλλα κοινωνικά πεδία.

Το 1977 ο Αμερικάνος κοινωνιολόγος D. Wolfle εξέφρασε την άποψη ότι (σε Φραγκουδάκη, 1985, σελ 64): «το επάγγελμα ενός πατέρα ενός μαθητή είναι δείκτης που μας επιτρέπει να προβλέψουμε με σιγουριά αν πρόκειται ή όχι να φοιτήσει στο κολλέγιο». Είχαν προηγηθεί το 1965 *Οι Κληρονόμοι* των Bourdieu και Passeron, σε συνέχεια και της εργασίας από το 1961 του B. Bernstein, που έδωσε μια εξήγηση στο φαινόμενο των ανισοτήτων στην εκπαίδευση και ειδικά στην ανώτατη εκπαίδευση όπως παρατηρούνταν στη Γαλλία εκείνης της εποχής. Βασική θέση των δύο ήταν ότι οι ανισότητες στη σχολική και την πανεπιστημιακή εκπαίδευση δεν ήταν

αποκλειστικά αποτέλεσμα των οικονομικών ανισοτήτων και ότι δεν ήταν αποτέλεσμα εκ γενετής χαρισμάτων ή ψυχολογικών μεταβλητών. Οι Bourdieu και Passeron εστίασαν στην κοινωνική προέλευση και ειδικά στα πολιτισμικά χαρακτηριστικά που έχουν τόσο τα άτομα από τις «προνομιούχες» τάξεις όσο και από τις «κατώτερες» τάξεις. Το κύριο συμπέρασμα τους ήταν ότι: τα παιδιά των προνομιούχων ή προικισμένων τάξεων εισέρχονται στην εκπαιδευτική διαδικασία με μια έξη (habitus) την οποία έχουν αποκτήσει από την οικογένεια τους και η οποία τους δίνει τη δυνατότητα να κατανοήσουν και να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις τόσο της σχολικής όσο και της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης.

Ως λύση στο ζεπέραςμα των ανισοτήτων στην ανώτατη εκπαίδευση οι Bourdieu και Passeron πρότειναν την ορθολογική παιδαγωγική. Την τελευταία θα υλοποιούσαν οι διδάσκοντες στην ανώτατη εκπαίδευση θέτοντας αυστηρότερους όρους προς όλους/ες, προνομιούχους και μη. Η ορθολογική παιδαγωγική θα ήταν περισσότερο αποτελεσματική από οποιαδήποτε πολιτική απόφαση, οικονομική ενίσχυση ή προσπάθεια θετικής διάκρισης των κοινωνικά ευάλωτων. Στη σχολική εκπαίδευση η λύση που προκρινόταν ήταν η συστηματική ενίσχυση των παιδιών που υστερούσαν ώστε να καλυπτόταν το η απόσταση και να αυξανόταν η πιθανότητα συνέχισης των σπουδών στην ανώτατη εκπαίδευση. Η οικονομική ενίσχυση των ασθενέστερων δε θα είχε σημαντικά αποτελέσματα γιατί δε θα αποκτιόνταν με αυτόν τον τρόπο η έξη.

Η θέση των Bourdieu και Passeron δίνει κατά τη γνώμη μας μεγαλύτερη σημασία στη δομή από ό,τι στο άτομο. Αυτό που συντελεί στο προδιαγεγραμμένο μέλλον των μαθητών/τριών και φοιτητών/τριών είναι σχηματισμένο όχι από την πράξη τους αλλά από αυτό που επιβάλλει ένα σχηματισμένο και μη απόλυτα κατανοητό από αυτούς/αυτές και τους γονείς τους τυπικό ή άτυπο σύστημα κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων, ένας θεσμός, μια δομή. Η βεμπεριανή ορθολογικότητα αναγνωριζόταν από τους Bourdieu και Passeron στους διδάσκοντες της ανώτατης εκπαίδευσης και για αυτό θεωρούσαν ως λύση για το ζεπέραςμα ή έστω τη λείανση των ανισοτήτων τη δημιουργία μια ορθολογικής παιδαγωγικής - την οποία θα υλοποιούσαν οι διδάσκοντες στην ανώτατη εκπαίδευση θέτοντας αυστηρότερους όρους προς όλους/ες, προνομιούχους και μη.

Κατά την άποψη μας οι ίσες ευκαιρίες στην ανώτατη εκπαίδευση θα μπορούσαν να προκύψουν από (α) τη δραστηριοποίηση των ίδιων των φοιτητών/τριών, (β) το εύρος της χρηματοδότησής της και (γ) τις νομοθετικές παρεμβάσεις σχετικά με αυτήν.

(α) Αναφορικά με τις διεκδικήσεις και την προβολή των θέσεων των διδασκομένων συναντήσαμε τη θέση των Bourdieu και Passeron ότι όλη η διαδικασία των διακρίσεων λαμβάνει χώρα σχεδόν ασύνειδα για τα άτομα. Έτσι, καταλαβαίνει κανείς ότι η ορθολογική πράξη του τρόπου-αποτελέσματος (means-end rational) του Weber, η οποία αναφέρεται στο δεύτερο κεφάλαιο των Κληρονόμων, για τους Bourdieu και Passeron αφορά κυρίως τους/τις προνομιούχους/ες φοιτητές/τριες. Νομίζουμε ότι η διαδικασία της ορθολογικοποίησης για την οποία μίλησε ο Weber δεν αφορά ένα κομμάτι ενός κοινωνικού σχηματισμού. Διαφορετικές ομάδες του πληθυσμού μπορεί να έχουν διαφορετική αντιμετώπιση της πραγματικότητας.

Ο S. Kalberg επισήμανε ότι ο Weber επιχειρώντας να προσεγγίσει το ζήτημα των διαφορετικών αληθειών του F. Nietzsche προσπάθησε να κατανοήσει την έννοια της κοινωνικής πράξης, του υποκειμενικού νοήματος που της αποδίδουμε και του προσανατολισμού της<sup>11</sup>. Η κοινωνιολογία

11. Αυτός είναι ένας λόγος για τον οποίο ο ιδεότυπος της ορθολογικής πράξης θεωρείται θεμελιώδης στη δομή του

του Weber εκκινεί από την υπόθεση ότι όλα τα υποκείμενα εξηγούν και δικαιολογούν τις πράξεις τους δίνοντάς τους ένα υποκειμενικό νόημα. Ακόμη και στις περιπτώσεις που η πράξη φαίνεται να λαμβάνει χώρα βάσει της καθιερωμένης παράδοσης, αυτό, στην πραγματικότητα, σημαίνει μια συνειδητή αποδοχή από την πλευρά του υποκειμένου της εθιμικής συμπεριφοράς· οι δε λόγοι της αποδοχής μπορεί να ποικίλλουν. Οι παραδόσεις, συμβάσεις, αξίες, νόμοι, ακόμη και τύποι νόμιμης κυριαρχίας και ολόκληρα συστήματα πίστεων δεν θα υπήρχαν αν τα υποκείμενα δεν προσανατόλιζαν την πράξη τους προς αυτά δίνοντας με αυτό τον τρόπο ένα συγκεκριμένο νόημα.

Αυτός ο *μεθοδολογικός ατομικισμός* υπονοεί ότι οι ερευνητές δεν μπορούν να ερμηνεύσουν την κοινωνική πραγματικότητα στο βαθμό που αντιμετωπίζουν τα υποκείμενα ως απλά να ανταποκρίνονται σε προσταγές. Με άλλα λόγια, ως προϊόντα των «κοινωνικών δυνάμεων», των κοινωνικών δομών, αδύναμα από προθέσεις να επηρεάσουν τον κοινωνικό τους περίγυρο και να σχηματίσουν ένα νόημα που να πηγάζει από αυτόν. Επιπλέον, ο συγκεκριμένος μεθοδολογικός ατομικισμός σημαίνει ότι οι έννοιες των κοινωνικών επιστημών, όπως η εκπαίδευση, η οικονομία και το κράτος, δεν μπορούν να ερμηνευθούν ως εάν να αναφέρονται σε αντικειμενικά και ουσιώδη φαινόμενα. Η κοινωνική πράξη των ατόμων περιέχει μια συγκεκριμένη σημασία που είναι τόσο κοινωνική όσο και υποκειμενική (Kalberg, 1994).

Εν ολίγοις δεν είναι αναμφισβήτητο ότι η εκπαιδευτική διαδικασία βάσει της έξης – *habitus* - λαμβάνει χώρα ως μια ντετερμινιστική διαδικασία. Η εκπαίδευση ήταν και είναι ένα πεδίο συγκρούσεων και συμβιβασμών, όπως συμβαίνει σε κάθε τομέα ενός κοινωνικού σχηματισμού. Ιδιαίτερα στα πανεπιστήμια, αλλά και στα σχολεία, οι διδασκόμενοι/ες είναι σε θέση να διεκδικήσουν να ορίζουν τις συνθήκες των σπουδών τους. Με άλλα λόγια, ό,τι επηρεάζει τις σπουδές και τη ζωή τους αποτελεί αντικείμενο κριτικής από μέρους τους ή έστω από ένα κομμάτι αυτών. Αναφερόμενοι στο παράδειγμα της Ελλάδας, γνωρίζουμε πόσο αποφασιστικά αντιδρούν οι φοιτητές/τριες έναντι πολιτικών αποφάσεων που κρίνουν τους/τις επηρεάζουν αρνητικά στις σπουδές τους και τη μελλοντική επαγγελματική τους ζωή.

Επίσης, σύμφωνα με την άποψη του Apple για κάθε αποκωδικοποίηση και χρησιμοποίηση των μεθόδων της αγοράς για την απόκτηση οφέλους από τους εύπορους υπάρχει η αναμενόμενη αντίπραξη από τα μέλη των μη ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων τα οποία αναπτύσσουν συλλογικούς δεσμούς, άτυπα δίκτυα και επαφές και μια ικανότητα χειρισμού του συστήματος που λειτουργούν πολύ έξυπνα, ευέλικτα, και πολλές φορές εντυπωσιακά<sup>12</sup>

Ωστόσο, οι διεκδικήσεις δεν είναι απαραίτητο να βρίσκονται σε συνεχή σύγκρουση με τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων του εκσυγχρονισμού, που βιώνονται από τους διδασκόμενους/ες ως απαλλοτρίωση δικαιωμάτων και ανατροπή ισορροπιών στην εκπαίδευσή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι διεκδικήσεις τους συνδέονται με μια προβιομηχανική «*ηθική οικονομία*» όπου οι κανόνες ρυθμίζονταν εθιμικά και όχι με την πολιτική οικονομία της «*4ης βιομηχανικής επανάστασης*».

Χρησιμοποιώντας τις απόψεις του Α. Λιάκου όταν περιέγραφε την «*πληβειακή κουλτούρα*», τέτοιου είδους διεκδικήσεις στις σύγχρονες κοινωνίες - και όχι μόνο στο χώρο της εκπαίδευσης -

---

έργου του. Ο άλλος σημαντικός λόγος είναι ότι η κοινωνική πράξη με το νόημά της αποτελεί μια ανάλυση που αφορά τον «*πυρήνα*» του μεθοδολογικού ατομικισμού του Weber.

12. Άποψη που δανείζεται ο Apple από Fine, M. & Weis, L. (1998) *The Unknown City* (Boston: Beacon Press) και από Duneier, M. (1999) *Sidewalk* (New York: Farrar, Straus & Giroux).

με τα οπισθοδρομικά και συντεχνιακά κατά βάση αιτήματά τους, προσβλέπουν στην κακώς εννοούμενη ασφάλεια της παράδοσης. Συναντώνται σε κοινωνίες σε μετάβαση και συμβάλλουν στη δημιουργία ενός κράτους που με λαϊκιστικές πρακτικές τα ικανοποιεί (Λιάκος, 1989), αντικαθιστώντας έτσι την πρόδηλη υποχρέωσή του να ασκεί κοινωνική πολιτική με σκοπό την άμβλυση των συνεπειών των κοινωνικών ανταγωνισμών.

Νομίζουμε ότι η διαδρομή που ακολουθείται σύμφωνα με αυτόν τον τύπο διεκδικήσεων είναι: διεκδικήσεις βάσει των κεκτημένων της προτεραιάς κατάστασης, που όντως αποτελεί νοσταλγική αναζήτηση επιστροφής στο παρελθόν. Μη αντικειμενικός προσδιορισμός της τρέχουσας πραγματικότητας και των γεγονότων που συνεπάγεται. Και σε αυτή τη βάση διεκδικήσεις που δεν ανταποκρίνονται στην υπάρχουσα πολιτική, κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα και δε διασφαλίζουν, ακόμη και αν επιτευχθούν, ένα βιώσιμο ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης.

(β) Η θέση των Bourdieu και Passeron στους Κληρονόμους ότι η οικονομική ενίσχυση των πιο αδύναμων δε θα είχε σημαντικά θετικά αποτελέσματα καθώς δε θα αποκτιόνταν με αυτό τον τρόπο η έξη θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι είναι τουλάχιστον συζητήσιμη. Αν πέρα από το οικογενειακό περιβάλλον, το πολιτισμικό κεφάλαιο μπορεί να αποκτηθεί και από τις επαφές ενός παιδιού με ένα ευρύτερο περιβάλλον μέσω της κοινωνικοποίησής του, για παράδειγμα με μια ομάδα με συγκεκριμένο ενδιαφέρον, με φίλους και ούτω καθεξής. Αν ειδικά στις μέρες μας υπάρχει δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφορία μέσω της τεχνολογίας και επομένως ένας ακόμη τρόπος εξοικείωσης με το θέατρο, τη ζωγραφική, την ποιοτική μουσική κ.ά.. Και αν γενικά διευρύνονται οι προσλαμβανόμενες παραστάσεις που αποκτάει ένα παιδί φεύγοντας έξω από το άμεσο περιβάλλον στο οποίο μεγαλώνει. Νομίζουμε ότι για να μπορέσει να τα έχει όλα αυτά ένα παιδί θα πρέπει να έχει και την κατάλληλη οικονομική ενίσχυση.

Ο Carnoy έχει παραθέσει μια θέση η υλοποίηση της οποίας θα μπορούσε να συμβάλει σε αυτήν την οικονομική ενίσχυση. Ο Carnoy υποστηρίζει ότι οι έχοντες το πολιτισμικό κεφάλαιο –και επομένως ένα πλεονέκτημα σε σχέση με άτομα από ασθενέστερα κοινωνικά και οικονομικά στρώματα να εισέλθουν σε μία σχολή που επιθυμούν και να ολοκληρώσουν τις σπουδές τους, μαζί με τους γονείς, τους θα πρέπει να συνεισφέρουν οικονομικά προκειμένου να παρέχονται ευκαιρίες και σε όσους/ες μειονεκτούν. Η ιδέα μοιάζει αρκετά ενδιαφέρουσα ως βάση για τη διεύρυνση της χρηματοδότησης και την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στην ανώτατη εκπαίδευση. Η προβληματική του Carnoy στρέφεται γύρω από το ζήτημα της ανώτατης εκπαίδευσης ως δημόσιου και ιδιωτικού αγαθού. Η ανώτατη εκπαίδευση είναι και γι' αυτόν δημόσιο και ιδιωτικό αγαθό ταυτόχρονα. Είναι δημόσιο υπό την έννοια ότι τα άτομα που την παρακολουθούν μπορούν δυνητικά να συνεισφέρουν στην παραγωγικότητα και των υπολοίπων και να συμβάλλουν στην εμπέδωση δημοκρατικών διαδικασιών. Είναι, όμως, και ιδιωτικό αγαθό καθώς αυξάνει την πιθανότητα οι απόφοιτοί της να διεκδικήσουν με αξιώσεις οικονομικά και κοινωνικά οφέλη. Η διαμεσολάβηση του κράτους, πάντα στη βάση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συσχετισμών που το καθορίζουν αλλά και στην ανάγκη του να αναπαράγεται, μπορεί να ισορροπεί ή να γέρνει προς τη μια ή την άλλη πλευρά λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνική αποτελεσματικότητα, την οικονομία, την ιδεολογία και τις υφιστάμενες πολιτικές σχέσεις εξουσίας. Ένα ακόμη στοιχείο που είναι δυνατό να λαμβάνεται υπόψη είναι η ισότητα. Σε αυτήν την περίπτωση η δημόσια πλευρά της ανώτατης εκπαίδευσης χρειάζεται την επαρκή χρηματοδότησή της ώστε να αμβλυθούν οι αδικίες στην πρόσβαση και την ολοκλήρωση των σπουδών, καθώς και κατά την είσοδο των αποφοίτων



της στην αγορά εργασίας. Ο τρόπος της χρηματοδότησης που προτείνεται από τον Carnoy έχει να κάνει με ένα είδος ιδιωτικοποίησής της. Αυτό σημαίνει ότι όποιοι είναι προνομιούχοι ως προς την πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση, προνόμιο το οποίο έχει αποκτηθεί όχι βάσει ενός ισότιμου συναγωνισμού με άλλους, αλλά λόγω αποκλεισμών, διακρίσεων και εκμετάλλευσης των άλλων, θα ήταν σωστό να φορολογούνται για αυτό το προνόμιο. Η φορολόγηση θα μπορούσε να αφορά είτε αυτή καθαυτή τη διαδικασία των σπουδών τους στην ανώτατη εκπαίδευση είτε τα ιδιωτικά οφέλη που αποκομίζουν ύστερα από την ολοκλήρωση των σπουδών και την ένταξη στην αγορά εργασίας. Τα χρήματα που θα προκύπταν, θα αναδιανέμονταν προς υπηρεσίες και επιδόματα στις ευάλωτες κοινωνικά και φυσικά ομάδες φοιτητών/τριών. Η συγκεκριμένη θέση θα μπορούσε να αποτελέσει και στοιχείο του διαλόγου για την ανώτατη εκπαίδευση ως δημόσιου και ιδιωτικού αγαθού αλλά και για την αποκρυστάλλωση των συσχετισμών που καθορίζουν το κάθε κράτος. Θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει ένα στοιχείο άμβλυνσης των ανισοτήτων και κατά συνέπεια ένα τρόπο συγκράτησης φαινομένων κοινωνικής αποσάθρωσης (Carnoy et al., 2014).

Η άποψη υπέρ των σημαντικής δημόσιας χρηματοδότησης στην ανώτατη εκπαίδευση προκειμένου να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της έλλειψης ίσων ευκαιριών δεν ανήκει μόνο στον Carnoy. Η δε προηγούμενη πρότασή του ακόμη και αν υλοποιηθεί πιθανά δε θα αποτελέσει από μόνη της επαρκή πηγή χρηματοδότησης. Υπάρχει, όμως, και η αντίθετη άποψη, όπως αυτή του M. Friedman (2002) που υπεραμύνθηκε τη μείωση της φορολογίας. Οι κρατικές δαπάνες προς την σχολική εκπαίδευση (schooling), που διαφοροποιείται από την εκπαίδευση/παιδεία, θα έπρεπε να περικοπούν είτε γιατί περιόριζαν την ελευθερία των πολιτών να επιλέγουν την εκπαίδευση που θα ήθελαν να παρασχεθεί στα παιδιά τους είτε γιατί ήταν απλά περιττές. Η καταπολέμηση των διακρίσεων μεταξύ των μαθητών, η προσπάθεια εξάλειψης των εκπαιδευτικών ανισοτήτων δεν αποτελεί προτεραιότητα αυτής της προσέγγισης. Αυτό που έχει σημασία για εκείνη είναι η προσπάθεια εξάλειψης των διακρίσεων ως προς τις ευκαιρίες που έχει ο καθένας και η καθεμιά να χρησιμοποιήσει την εκπαίδευση προκειμένου να εισέλθει με ανταγωνιστικό πλεονέκτημα αργότερα στην ελεύθερη αγορά<sup>13</sup>.

Όπως έχει υποστηρίξει ο J. Stiglitz, η εναντίωση στην ανισότητα στην εκπαίδευση - και όχι μόνο - έχει σημασία για την αποφυγή τελικά της αποδιοργάνωσης του κοινωνικού σχηματισμού. Πολιτικές που δε συμβάλλουν στην ενσωμάτωση όλων στην εκπαιδευτική διαδικασία για μια αξιοπρεπή ζωή αργότερα, δεν παρέχουν ευκαιρίες και καταστρέφουν τα κίνητρα για κοινωνική δραστηριοποίηση, τελικά δεν επιτρέπουν στην κοινωνία και την οικονομία να λειτουργήσουν.

Η περικοπή διαχρονικά της δαπάνης για την εκπαίδευση σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσίευσε η αρμόδια υπηρεσία για τα στατιστικά δεδομένα της εργασίας στις ΗΠΑ το 2012 και παραθέτει ο Stiglitz, απέκλεισε την πρόσβαση σε ποιοτική εκπαίδευση στα ασθενέστερα οικονομικά και κοινωνικά στρώματα. Ως συνέπεια λιγότερες ευκαιρίες για κοινωνική κινητικότητα παρουσιάζονται σήμερα στις ΗΠΑ από ό,τι στο παρελθόν. Οι ανισότητες αποσθρώνουν την πολιτική ζωή, την οικονομική παραγωγή και τον κοινωνικό της ιστό στις ΗΠΑ στο σύνολό τους, καθιστώντας τις από μια γη ευκαιριών ανάλογα με την εργασία του καθενός/μιάς, σε χώρα συγκρίσιμη

---

13. Πόσο μάλλον οι απόψεις του για την επαγγελματική εκπαίδευση. Οι σπουδές σε αυτήν θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν ακόμη και από άτομα τα οποία θα είχαν μια ευκαιρία επένδυσης στις δυνατότητες ενός/μιας νέου/ας και επομένως πιθανότητες κέρδους από την πορεία του/της κατά τη διάρκεια του εργασιακού του/της βίου. Βλ.: Friedman, M. (2002). *Capitalism and Freedom*, Chicago and London: The University of Chicago press, σσ. 100-107.



ως προς τις ανισότητες, αν δεν αντιστραφεί η πορεία, με χώρες σαφώς λιγότερο αναπτυγμένες οικονομικά, όπως το Ιράν, η Ουγκάντα και οι Φιλιππίνες. Η περικοπή των κρατικών δαπανών δεν περιορίζεται μόνο στην εκπαίδευση. Η λογική να ξοδεύει ο/η πολίτης τα χρήματά του εκεί όπου επιθυμεί και όχι σε προοδευτικούς φόρους επιβαλλόμενους από το κράτος για να πραγματοποιήσει πολιτικές που κοστίζουν, οδηγεί στη μεγέθυνση των διαφορών στο εισόδημα και τον πλούτο. Σε αυτή τη μεγέθυνση μπορεί να συμβάλλουν και οι εξελίξεις στην τεχνολογία, η οικονομία και το διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον. Ο J. Stiglitz προτείνει την αύξηση των επενδύσεων στην κοινωνία και συγκεκριμένα προς τρεις τομείς: στην εκπαίδευση, την τεχνολογία και τις υποδομές. Στην ανώτατη εκπαίδευση, όπως αναφέρει ο Stiglitz, προϋποθέτει δημόσιες επενδύσεις προς τα δημόσια ανώτατα ιδρύματα αλλά και, αν υπάρχουν, προς τα μη-κερδοσκοπικά ιδρύματα (Stiglitz, 2013).

Η χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης δεν χρειάζεται να έχει ως στόχο την εύρυθμη λειτουργία ενός γραφειοκρατικού οργανισμού ο οποίος είναι υποχρεωμένος να κλίνει προς την αγορά. Η χρηματοδότηση ειδικά για την παροχή ίσων ευκαιριών ως προς την είσοδο, την ολοκλήρωση των σπουδών και την επιτυχή είσοδο στον επαγγελματικό βίο των ατόμων προϋποθέτει ένα εδραιωμένο κοινωνικό κράτος.

(γ) Η χρηματοδότηση και οποιαδήποτε άλλη παρέμβαση με σκοπό τον περιορισμό της μεταφοράς των διακρίσεων από άλλα πεδία στην ανώτατη εκπαίδευση προϋποθέτει κατάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά και παρακολούθηση της εφαρμογής αυτών των νομοθετημάτων. Στην εφαρμογή, θεσμοί, υπηρεσίες και άτομα που έρχονται πρόσωπο με πρόσωπο με του/ισ ασθενέστερους/ες φοιτητές/ριες οφείλουν να τους αντιμετωπίζουν όχι ως «υποθέσεις ή «αριθμούς», όπως όπως επιτάσσει η γραφειοκρατική κουλτούρα να αντιμετωπίζονται οι πολίτες αλλά ως ξεχωριστές περιπτώσεις ή ως ξεχωριστά σύνολα περιπτώσεων. Προς τούτο (Σταθόπουλος, 2012) οι συγκεκριμένες υπηρεσίες ίσως είναι σωστό να λειτουργούν στα πρότυπα οργάνωσης και διοίκησης των μονάδων και οργανισμών των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς η οικονομικότητα, ευελιξία και η αποτελεσματικότητα θα πρέπει να συμπληρώνονται από την ενσυναίσθηση.

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως και η χρηματοδότηση, προϋποθέτουν την παρουσία του κοινωνικού κράτους, επομένως, οι πολιτικές επιλογές πρέπει να το ενισχύσουν. Σύμφωνα με την προφητική διατύπωση του C. Offe, η απουσία του τόσο στην εκπαίδευση όσο και στην κοινωνική ασφάλιση ή την υγεία θα επιφέρει περαιτέρω συγκρούσεις και αποσάθρωση (Offe, 1984).

## Συμπέρασμα

Στην Ευρώπη ο εκουγχρονισμός της ανώτατης εκπαίδευσης, η προσπάθεια εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων της ανώτατης εκπαίδευσης, βασίστηκε σε μια σειρά μονεταριστικών επιλογών, αποτέλεσμα των οποίων είναι η σύνδεση της ανώτατης εκπαίδευσης με τη λειτουργία της αγοράς. Μια από αυτές τις επιλογές είναι η προσήλωση στις διαδικασίες αξιολόγησης ιδρυμάτων και προσώπων και διασφάλισης της ποιότητας οι οποίες συνδέονται πλέον με τη χρηματοδότηση των ιδρυμάτων. Τα δαιδαλώδη συστήματα αξιολόγησης και διασφάλισης της ποιότητας (audit control) δημιούργησαν εν τέλει νέες γραφειοκρατικές δομές στα ιδρύματα που επηρέασαν και το παιδαγωγικό έργο και την καθημερινότητα των προσώπων όλων των τομέων.

Τα νέα γραφειοκρατικοποιημένα ιδρύματα είναι συνδεδεμένα με την αγορά και, παρά τις προσπάθειες των μελών τους, αντιμετωπίζουν εμπόδια να ανταποκριθούν στον στόχο της παροχής ίσων εκπαιδευτικών ευκαιριών, ανεξάρτητα από την κοινωνική προέλευση, την οικονομική θέση ή άλλου είδους κοινωνικής ή φυσικής ευαλωτότητας των φοιτητών/τριών τους. Δε θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά δεδομένου ότι είναι υποχρεωμένα να εστιάσουν στους/is «καλύτερους/ες» προκειμένου να επιτύχουν καλή αξιολόγηση και επομένως επαρκή χρηματοδότηση, επενδύοντας έτσι στα σίγουρα αποτελέσματα χάνοντας, όμως, σειρά άλλων ταλαντούχων ατόμων στα οποία δε θα δοθεί ποτέ η ευκαιρία.

Στην Ελλάδα αυτή διαδικασία αλλαγής της δομής των Ιδρυμάτων και του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης είχε ως αποτέλεσμα τη συνέχιση των διακρίσεων, τουλάχιστον έως το 2014, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στατιστικά δεδομένα.

Σε αυτό το κείμενο σημειώσαμε τρεις κατευθύνσεις που ίσως θα βοηθούσαν να ξεπεραστεί αυτή η πραγματικότητα και να αμβλυνθούν οι ανισότητες που μεταφέρονται από άλλα πεδία στην εκπαίδευση: (α) τις νομοθετικές ρυθμίσεις ώστε να μην εξαρτάται άμεσα η λειτουργία οποιουδήποτε εκπαιδευτικού ιδρύματος από τη διοίκηση όλων των δυνάμεών του προς την απόκτηση της καλής αξιολόγησης και της καλής χρηματοδότησης, με άλλα λόγια ώστε να μη συνδέεται άμεσα με την αγορά. (β) Την επαρκή χρηματοδότηση προκειμένου να παραγάγει ανενόχλητα το έργο του. (γ) Τη συλλογική δράση των φοιτητών/τριών και την έκφραση των αιτημάτων τους. Ο φοιτητικός πληθυσμός ως μια ομάδα πίεσης χρειάζεται να έχει πλήρως επεξεργασμένα αιτήματα και να γνωρίζει να τα διεκδικεί.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Allen, M., Benn, C., Chitty, C. (1999) *Business, business, business: New Labour's education policy*, London, The Tufnell Press. Ανακτήθηκε από: [https://books.google.gr/books/about/Business\\_Business\\_Business.html?id=On3hwAEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.gr/books/about/Business_Business_Business.html?id=On3hwAEACAAJ&redir_esc=y)
- Berger, P. L., Berger, B. και Kelner, H. (1973). *The Homeless Mind: Modernisation and consciousness*, New York: Random House
- Bukodi, E, Goldthorpe J. H. (2018). *Social Mobility and Education in Britain: Research, politics and policy*, Cambridge University Press. Ανακτήθηκε από: [https://books.google.gr/books/about/Social\\_Mobility\\_and\\_Education\\_in\\_Britain.html?id=ajqLuAEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.gr/books/about/Social_Mobility_and_Education_in_Britain.html?id=ajqLuAEACAAJ&redir_esc=y)
- Carnoy, M., Froumin, I., Loyalka P. K., Tilak, J. B. G. (2014). *The Concept of Public Goods, the State, and Higher Education Finance: A view from the BRICs*
- Dreeben, R. (1968). *On What Is Learned in School*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley
- Friedman, M. (2002). *Capitalism and Freedom*, Chicago and London: The University of Chicago press
- Gouldner, A. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press of Glencoe
- Hummel, R. P. (1982). *The Bureaucratic Experience: The post-modern challenge*, New York: St. Martin's Press

- Kalberg, S. (1994). *Max Weber's Comparative Historical Sociology*, Cambridge: Polity Press
- Koustourakis, G. (2011). The Use of the Human Capital Theory Argumentation to the Institution of the Greek Educational Reform of 1997-1998 in General and Technical-Vocational Education, *Revista Educação Skepsis*, 3 (2), pp. 2141-2176,
- Mayo, P. (2009). Competitiveness, Diversification and the International Higher Education Cash Flow: the EU's higher education discourse amidst the challenges of globalization, *International Studies in Sociology of Education*, 19(2), pp. 87–103
- Merton, R. K. et.al. επιμ. (1968). *Reader in Bureaucracy*, Clencoe, IL: Free press
- Merton, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure* Clencoe, IL: Free press
- Murphy, M. (2009). Bureaucracy and its Limits: Accountability and rationality in higher education, *British Journal of Sociology of Education*, 30(6), pp. 683-695
- OECD (1998). *Human Capital Investment: An International Comparison* (διαδικτυακά, τελευταία πρόσβαση 7-1-2023)
- Parsons, T. (1959). The School Class as a Social System: Some of its functions in American society, *Harvard Educational Review*, 4 (29), pp. 297-318
- Schultz, T.W. (1961). *Investment in human capital. American Economic Review*, Vol 51. σσ. 1–17.
- Stiglitz, J. (2013). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (reprint edition), W.W. Norton & Company: New York
- Travers, M. (2007). *The New Bureaucracy: Quality Assurance and its Critics*, Bristol University Press: New Delhi
- UNESCO (2004). *Higher Education in a Globalized Society*, Paris: UNESCO
- Weber, M. (1949). *On the Methodology of the Social Sciences*, μτφρ. & επιμ. E. A. Shils & H. A. Finch, Illinois: The Free Press
- Weber, M. (1970). Politics as a Vocation στο Gerth, H. H., Mills, W. C. (μτφρ, επιμ. & εισαγωγή) *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge

## Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Apple, M. W. (2002). *Εκσυγχρονισμός και συντηρητισμός στην Εκπαίδευση*, μτφρ. Μαρία Δεληγιάννη, Αθήνα: Μεταίχμιο
- Apple, M. W. (2008). *Επίσημη Γνώση*, επιμ. Γιώργος Δ. Γρόλλιος, μτφρ. Μιχάλης Μπρατίλας, Αθήνα: Επίκεντρο
- Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1998) *Οι κληρονόμοι: Οι φοιτητές και η κουλιούρα*, μτφρ. Νίκος Παναγιωτόπουλος, Μαίρη Βιδάλη, Αθήνα: Καρδαμίτσα
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών «Λευκή βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» (4-9-2009, C 211). (διαδικτυακά, τελευταία πρόσβαση 20-3-2023)
- Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος» (12-10-2001, C 287). (διαδικτυακά, τελευταία πρόσβαση 20-3-2023)
- Ζμας, Α. (2007). *Παγκοσμιοποίηση και Εκπαιδευτική Πολιτική*, Αθήνα: Μεταίχμιο

- Καζαμίας, Α., Μ. (2005). «Παγκοσμιοποίηση και εκπαιδευτικές κουλτούρες στην ύστερη νεωτερικότητα: το σύνδρομο του Αγαμέμνονα» στο Παπαδάκης, Ν. (επιμ.) Εκπαίδευση και Εκπαιδευτική Πολιτική: Μεταξύ κράτους και αγοράς, Αθήνα: Σαββάλας
- Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάναιζμενι» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ
- Καρκατσούλης, Π. (2015). Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 7, σσ. 205-224 ( διαδικτυακά, τελευταία πρόσβαση 8-5-2023)
- Λιάκος, Α. (1989). Περί Λαϊκισμού, *Τα Ιστορικά – Historica*, τ. 10, σσ. 13-28
- Νόβα – Καλτσούνη, Χ. (2010). *Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης*, Αθήνα: Gutenberg
- Πάσχος, Γ. (1991). *Κράτος Δικαίου και Πολιτική: Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940*, Αθήνα: Ο Πολίτης
- Πρόκου, Ε. (επιμ.) (2011), *Κοινωνικές Διαστάσεις των Πολιτικών στην Ανώτατη Εκπαίδευση: Συγκριτική και Διεθνής Προσέγγιση*, Αθήνα: Διόνικος
- Σιάννου-Κύργιου, Ε. (2021). «Διεύρυνση της συμμετοχής στην ανώτατη εκπαίδευση: Κοινωνική κινητικότητα ή κοινωνική αναπαραγωγή;», στο Θάνος, Θ. Β. και Ζάγκος Χ. Δ. (επιμ.) *Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης: Θεωρία και έρευνα*, Αθήνα: Gutenberg
- Σταθόπουλος, Α. Π. (2012). *Οργάνωση και Διοίκηση Κοινωνικών Υπηρεσιών*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Foucault, Μ. (2004). *Η Γέννηση της Βιοπολιτικής: Παραδόσεις στο κολέγιο της Γαλλίας (1978 – 1979)*, μτφρ. Βασίλης Πατσογιάννης, Αθήνα: Πλέθρον
- Φραγκουδάκη, Α. (1985). *Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Weber, Μ. (1987.) *Η Πολιτική ως Επάγγελμα*, μτφρ. & εισαγωγή Μ. Γ. Κυπραίος, Αθήνα: Παπαζήσης

# **Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Α.Λ.Ο.: ένα αίτημα από τις κοινωνικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα Καταγραφή προβλημάτων και προτάσεις από την βάση του τομέα Κ.Α.Λ.Ο.**

## **Κατωμέρης Στυλιανός**

*Εμπειρογνώμονας Κοινωνικής Οικονομίας, Δρ. Κοινωνικής Οικονομίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο.*

## **Δρ. Τσιλίκης Χρήστος**

*Εμπειρογνώμονας Κοινωνικής Οικονομίας, Δρ. Κοινωνικής Οικονομίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο.*

## **Περίληψη**

Το παρόν άρθρο αφορά στην παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας πεδίου που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της κατάρτισης του Στρατηγικού Σχεδίου για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία στην Ελλάδα. Συνιστά μία καινοτόμο προσπάθεια αφ' ης στιγμής προέρχεται «από τα κάτω» δηλαδή για πρώτη φορά οι συγγραφείς του Στρατηγικού Σχεδίου είναι οι ίδιοι οι δρώντες εντός του πεδίου φορείς. Για την διεξαγωγή της έρευνας και την επιλογή του ερευνητικού δείγματος, εφαρμόστηκε η τυχαία δειγματοληψία. Τα ερωτήματα συνοψίζονται σε επτά (7) βασικές θεματικές ενότητες οι οποίες αφορούν στην αποτίμηση του θεσμικού περιβάλλοντος, τις συνθήκες λειτουργίας των φορέων, τα κοινωνικά προβλήματα, τη δικτύωση, τη βιωσιμότητα των φορέων και τα συμπεράσματα με προτάσεις επίλυσης τυχόν προβλημάτων. Η ανταπόκριση υπήρξε σημαντική αφού 112 φορείς Κ.Α.Λ.Ο. δήλωσαν ενδιαφέρον συμμετοχής για την συγγραφή ή και την παρακολούθηση της εξέλιξης του έργου αυτού. Από το αποτέλεσμα της έρευνας προέκυψε ένα προτεινόμενο πλαίσιο δράσεων για την ανάπτυξη και επανεκκίνηση της Κ.Α.Λ.Ο. στην Ελλάδα.

**Λέξεις κλειδιά:** Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία, Κοινωνική Οικονομία, Κοινωνικές Επιχειρήσεις

## **Abstract**

The present article concerns the findings of the field research carried out with the aim of forming a coherent Strategic Plan for the Social and Solidarity Economy in Greece. It represents an innovative effort since it comes “from below”, i.e. for the first time its authors are themselves

actors within the field. For the conduct of the research and the selection of the research sample, random sampling was applied. The questions summarize seven (7) main thematic sections that particularly concern the assessment of the institutional environment, the operating conditions of the agencies, social problems, networking, the viability of the entities and the conclusions with proposals to solve possible problems raised. The response was noteworthy since 112 SSE organizations expressed their interest in participating in the writing or monitoring the development of this project. The findings of the research resulted in a proposed framework of actions for the development and restart of SSE in Greece.

**Keywords:** *Social and Solidarity Economy, Social Economy, Social Entrepreneurship*

## 1. Εισαγωγή

Οι πρώτες αναφορές στην Κοινωνική Οικονομία (ΚΟ) εμφανίζονται σε γραπτά τεκμήρια του 19ου αιώνα και συγκεκριμένα το 1830 από τον Charles Dunoyer<sup>1</sup> και το 1896, από τον Leon Walras<sup>2</sup>. Στην πρώτη περίοδο εφαρμογών η ΚΟ αποτέλεσε μέσω των φορέων της, τη διέξοδο επιβίωσης των μειονεκτουσών ομάδων και ανέργων στη αντιμετώπιση των δεινών της εντεινόμενης τότε εκβιομηχάνισης της παραγωγής. Στον επόμενο αιώνα, εμφανίζεται, θεσμικά πλέον, στην Ευρώπη, αρχικά στη Γαλλία (1980), και έκτοτε εξελίσσεται ως πεδίο όπου αναπτύσσονται πρακτικές και δράσεις για την εργασιακή ένταξη και την προσφορά υπηρεσιών στην κοινωνία. Στην Ελλάδα η Κοινωνική Οικονομία δεν παρουσιάζει τα θετικά αποτελέσματα που ήδη διαμορφώθηκαν από το τέλος του 20ού αιώνα στην υπόλοιπη Ευρώπη. Διαπιστώνεται απουσία ενός σχεδίου στρατηγικής και πολιτικών για την Κ.Αλ.Ο., που επιβραδύνουν την εξέλιξη και επιβαρύνουν την βιωσιμότητα του τομέα. Ήδη από το 2011 όταν περιγράφηκε για πρώτη φορά νομοθετικά η ίδρυση και η λειτουργία των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων (Κοιν.Σ.Επ.) με τον νόμο 4019/2011, διαπιστώνεται σταθερά και σταδιακά η απαξίωση και αδυναμία αξιοποίησης της δυναμικής τους.

Στην έρευνα επιχειρείται η σε βάθος ανάλυση των αιτιών και συνθηκών που οδηγούν στην προβληματική λειτουργία του τομέα Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα. Συνεπώς, το κείμενο αυτό με τίτλο «Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Αλ.Ο.: Ένα αίτημα από τις κοινωνικές επιχειρήσεις», επιχειρείται η καταγραφή απόψεων και προτάσεων από τους ίδιους τους φορείς Κ.Αλ.Ο., για την ανάπτυξη του τομέα της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.Αλ.Ο.) στην Ελλάδα. Η επικοινωνία με την «βάση» βοηθάει στην αντικειμενική αποτύπωση ενός εθνικού σχεδίου για την λειτουργία του τομέα Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα.

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι το εν λόγω εγχείρημα, συγχρονίζεται με αντίστοιχες δράσεις στην υπόλοιπη Ευρώπη από τις αρχές του 2020 μετά από σχετική απόφαση της ΕΕ. Σημει-

1. Ο Γάλλος φιλελεύθερος οικονομολόγος Charles Dunoyer στο έργο του Πραγματεία περί της Κοινωνικής Οικονομίας, τασόταν υπέρ μιας ηθικής προσέγγισης της οικονομίας (Rafael Chaves, Jose Luis Monzon 2011).

2. Ο Walras στο *Études d'Économie Sociale: théorie de la répartition de la richesse sociale*, (Μελέτες της κοινωνικής οικονομίας: θεωρία της αναδιανομής του κοινωνικού πλούτου), που δημοσιεύθηκε στη Λοζάνη το 1896, (σελ. 240-245) εισάγει μια σημαντική καινοτομία στην αρχική προσέγγιση της κοινωνικής οικονομίας αναφέροντας ότι, η κοινωνική οικονομία μετατρέπεται τόσο σε τμήμα της επιστήμης των οικονομικών όσο και σε πεδίο οικονομικής δραστηριότητας, η οποία ανθίζει σε συνεταιρισμούς, σε αλληλασφαλιστικές εταιρείες και ενώσεις, με τη μορφή που έχουν και σήμερα. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k111751z/f257.item>



ώνεται ότι η δράση των εμπλεκομένων στον διάλογο των ευρωπαϊκών φορέων, στοχεύει επίσης στην προετοιμασία και περιγραφή του *European Action Plan for the Social Economy*, η έναρξη της οποίας ανακοινώθηκε την 1η Δεκεμβρίου 2019 έπειτα από την παρότρυνση και κατεύθυνση της προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula Von der Leyen<sup>3</sup> προς τον επίτροπο απασχόλησης και κοινωνικών δικαιωμάτων της ΕΕ, Nicolas Schmit. Έκτοτε όπως είναι γνωστό έχουν ήδη πραγματοποιηθεί συναντήσεις και σχετικές ομιλίες σε πολλές πόλεις της Ευρώπης που οδήγησαν στην καταγραφή μίας πρότασης σχεδίου η οποία αναρτήθηκε στο τέλος του 2021<sup>4</sup>.

Για την κατά το δυνατόν πιο αντικειμενική τεκμηρίωση των αποτελεσμάτων, έγινε χρήση και των πρόσφατων στατιστικών στα πεπραγμένα του τομέα Κ.Αλ.Ο. στην χώρα, όπως αναρτήθηκαν από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (διεύθυνση Κ.Αλ.Ο.) τα οποία περιέχονται στην αναρτημένη από τον Οκτώβριο 2020 έκθεση με γενικό τίτλο «Έκθεση Κ.Αλ.Ο. ετών 2019-2020».

## 2. Μεθοδολογία

Για τις ανάγκες της έρευνας συντάχθηκε ερωτηματολόγιο η δόμηση του οποίου βασίστηκε σε οδηγό επτά θεματικών ενοτήτων που αποτελούνται από είκοσι πέντε (25) ανοικτού τύπου ερωτήματα. Οι επτά βασικές θεματικές ερευνητικές ενότητες που συγκεντρώνουν την αναγκαία πληροφόρηση για την λειτουργία τους τομέα είναι: 1) Το περιβάλλον της Κ.Αλ.Ο. στην Ελλάδα σήμερα, 2) Συνθήκες λειτουργίας φορέων Κ.Αλ.Ο., 3) Ανταπόκριση φορέων στα κοινωνικά προβλήματα, 4) Συνεργασία κράτους (πολιτείας) με το πεδίο Κ.Αλ.Ο., 5) Δικτύωση φορέων Κ.Αλ.Ο. (ομάδες υποστήριξης), 6) Βιωσιμότητα των φορέων, 7) Συμπεράσματα της έρευνας και προβλήματα προς επίλυση.

Η επιλεγείσα μέθοδος συλλογής του ερευνητικού δείγματος ήταν η τυχαία δειγματοληψία (random sampling). Για αυτό, έγινε αποστολή με email στο σύνολο των φορέων οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο Κ.Αλ.Ο. του Υπουργείου Εργασίας. Στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις των 1.742 εγγεγραμμένων φορέων, στο μητρώο Κ.Αλ.Ο. εστάλη ερωτηματολόγιο 25 ανοικτών ερωτήσεων μαζί με υποστηρικτικό κείμενο (συνοδευόμενο από έντυπο συγκατάθεσης και διασφάλισης της ερευνητικής δεοντολογίας). Οι διευθύνσεις email βρέθηκαν από την αναρτημένη (2/9/2021) λίστα, στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εργασίας και συγκεκριμένα στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://kalo.yeka.gr>. Από το σύνολο των απεσταλμένων προσκλήσεων συμμετοχής, μας επιστράφηκαν ως ανεπίδοτα 198 emails από λανθασμένες ή μη ισχύουσες διευθύνσεις. Οι υπόλοιποι 1.544 φορείς έλαβαν τα ερωτηματολόγια. Στο κείμενο αναφέρθηκε ο σκοπός και ο στόχος της σύνταξης των ερωτηματολογίων και εξηγήθηκε ο τρόπος αξιοποίησης τους για την παραγωγή ενός συνεκτικού κειμένου που θα αποτυπώσει την τρέχουσα κατάσταση αλλά και τις απόψεις - προτάσεις των δρώντων στον τομέα Κ.Αλ.Ο. Στα ερωτηματολόγια απάντησαν 34 φορείς. Η δημογραφική αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος επιβεβαιώθηκε, αφού όπως διαπιστώθηκε προήλθε από δώδεκα γεωγραφικές περιφέρειες, από τις δεκατρείς συνολικά στην Ελλάδα. Η πλειοψηφία των συμμετοχών

3. Action Plan for Social Economy, <https://www.socialeconomy.eu.org/2019/12/15/the-european-action-plan-for-social-economy-2/> και <https://www.socialeconomy.eu.org/our-work/institutions-we-work-with/>

4. Commission presents Action Plan to boost the social economy and create jobs <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1>

αφορούσε όπως είναι ευνόητο την περιφέρεια Αττικής (44,1%). Εξαίρεση αποτέλεσε η περιφέρεια Ηπείρου από την οποία δεν ανταποκρίθηκε κανείς από τους 45 συνολικά εγγεγραμμένους φορείς της ενώ από το σύνολο 140 φορέων της περιφέρειας Θεσσαλίας απάντησε μόνο ένας φορέας.

Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων φορέων (76,5% του συνόλου) ήταν Κοιν.Σ.Επ. Συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας (ΣΚΩ) οι οποίες αποτελούν το 88,6 των συνολικών εγγραφών στο μητρώο της Κ.Α.Ο. Σημαντική επίσης συνεισφορά επί συνόλου παρά τον μικρό συνολικό αριθμό τους είχαν 2 από τους 29 Κοι.Σ.Π.Ε. (5,9%) και 2 από τις 67 (5,9%) Αστικές εταιρείες (ΑμΚΕ). Μικρή ανταπόκριση στην έρευνα έδειξαν τα 20 σωματεία (αρ.78 επ ΑΚ) με μία μόνο συμμετοχή, ενώ δεν συμμετείχαν οι αγροτικοί συνεταιρισμοί (2 συνολικά), οι 8 αστικοί συνεταιρισμοί, οι 6 λοιπές νομικές μορφές και οι 20 συνεταιρισμοί εργαζομένων.

Αναφορικά με το επαγγελματικό αντικείμενο των φορέων όπως προκύπτει από τον δηλωμένο κατά την εγγραφή τους στο μητρώο Κ.Α.Ο., πρωτεύοντα ΚΑΔ (κωδικό δραστηριότητας) φαίνεται ότι οι 27 από τους 34 φορείς, παρέχουν ποικίλου τύπου υπηρεσίες όπως εκπαίδευση, συμβουλευτική επιχειρήσεων, διάφορες μελέτες, πολιτισμό, καλλιτεχνική έκφραση και εκδόσεις. Δύο από τους υπόλοιπους επτά ασχολούνται με την οικοτεχνική παραγωγή χειροποίητων τροφίμων (μαρμελάδα, μέλι), δύο άλλοι με την ανακύκλωση, δύο με το εμπόριο και ένας με την εστίαση (κυλικείο). Πλέον των παραπάνω, 78 φορείς ποικίλων τύπων (στην πλειοψηφία τους Κοιν.Σ.Επ.), προερχόμενοι από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας, θέλησαν να συμμετέχουν ως παρατηρητές και συμμετοχοί στον διάλογο. Έτσι, ένα σύνολο 112 φορέων το 6,4% δηλαδή του συνόλου των εγγεγραμμένων φορέων Κ.Α.Ο συνετέλεσε με διάφορους τρόπους, στην συγγραφή, παρακολούθηση και ολοκλήρωση του έργου αυτού.

Στο πλαίσιο της ανοικτής διαδικασίας και της συνεχούς ενημέρωσης και συνεργασίας με τους συγγραφείς των απαντήσεων και των παρατηρητών του έργου, τα αποτελέσματα της επεξεργασίας του ερωτηματολογίου τα οποία καταγράφηκαν ανακοινώθηκαν και συζητήθηκαν σε τρεις (3) διαδικτυακές συναντήσεις με παρουσία συγγραφέων και παρατηρητών φορέων. Η τελική παρουσίαση των ευρημάτων, των προτάσεων δράσης και πολιτικών παρουσιάστηκε σε πανελλαδική διαδικτυακή εκδήλωση με παρουσία όλων των συντελεστών.

### 3. Η κοινωνική Οικονομία στον 20ό αιώνα

Οι νέες προκλήσεις που εμφανίστηκαν κατά την περίοδο των πετρελαϊκών κρίσεων του '70 και οι αναθεωρητικές αντιλήψεις στις δυτικές οικονομίες με κατεύθυνση στην κατάρτιση ισοσκελισμένων εθνικών προϋπολογισμών επέφεραν υστέρηση στην απασχόληση και δυσλειτουργίες στην αγορά εργασίας. Η αυξανόμενη ανεργία σε συνθήκες παραγωγικής στασιμότητας συνδυασμένη με τον στασιμοπληθωρισμό δημιούργησαν δραματικές συνθήκες διαβίωσης στους εργαζόμενους. Εν μέσω αυτών των πολιτικών και οικονομικών εκκρεμοτήτων λαμβάνει χώρα η συζήτηση - αρχικά στην Γαλλία - για την ΚΟ και τις ωφέλειες της. Συγκεκριμένα το 1980 παρουσιάζεται η Χάρτα της ΚΟ και στην συνέχεια - την επόμενη χρονιά - συγκροτήθηκε στη χώρα η διυπουργική αντιπροσωπεία της Κοινωνικής Οικονομίας (Délégation interministérielle à l'Économie Sociale DIES). Σύνομα ξεκινούν πρωτοβουλίες μεταξύ των οργάνων της ΕΕ χάραξης πολιτικών σχετικές με την απασχόληση ευάλωτων και ειδικών ομάδων όλων των κρατών μελών. Την ίδια περίοδο



στην Ιταλία κάνει την εμφάνισή του ο θεσμός των κοινωνικών επιχειρήσεων όπου διαμορφώνεται οικοσύστημα φορέων για την καταπολέμηση αναδυόμενων κοινωνικών προβλημάτων όπως η αντιμετώπιση της εξάρτησης και η ένταξη στην αγορά εργασίας μειονεκτικών εργαζομένων.

Η ΚΟ αποτελεί χώρο εφαρμογής πρωτοβουλιών της κοινωνίας των πολιτών με σκοπό την επίλυση επειγόντων ή χρόνιων κοινωνικών προβλημάτων τα οποία αδυνατεί να επιλύσει το κράτος στην απαιτούμενη ένταση και έκταση που υπαγορεύουν οι εκάστοτε συνθήκες. Οι κρίσεις στην απασχόληση ειδικότερα των ευάλωτων και ειδικών ομάδων ήταν ένα μόνιμο και πάγια επιδεινούμενο κατά καιρούς πρόβλημα χωρίς επίλυση. Οι ποικίλοι φορείς της ΚΟ και ειδικότερα οι Work Integration Social Enterprises (WISE) έδωσαν την ευκαιρία σε μειονεκτούντες εργαζόμενους<sup>5</sup> όπως τους άνεργους ειδικών κατηγοριών (μακροχρόνια άνεργοι, άτομα περασμένης ηλικίας, κακοποιημένες γυναίκες, μονογονεϊκές οικογένειες, ανήκοντες σε εθνικές μειονότητες, κ.α.) να επανεναταχθούν εργασιακά και σταδιακά να ενσωματωθούν στην κοινωνία<sup>6</sup>.

Οι φορείς της ΚΟ έχουν συνήθως συνεταιριστική δομή και διοικούνται δημοκρατικά σύμφωνα με την αρχή ένα μέλος μια ψήφος ενώ τα πλεονάσματα δεν διανέμονται ως κέρδη αλλά επανεπενδύονται για τους σκοπούς των φορέων και την δημιουργία θέσεων εργασίας. Νομοθετικά για πρώτη φορά οι κοινωνικές επιχειρήσεις εμφανίζονται στην Ιταλία με τον νόμο 381/1991. Σταδιακά εξαπλώνεται ο θεσμική μορφή τους σε πολλές άλλες χώρες της ΕΕ με κατεύθυνση ένταξης μειονεκτούντων ομάδων σύμφωνα με τις ανάγκες και προτεραιότητες κάθε κράτους. Άλλες σχετικές επίσης πρωτοβουλίες παρουσιάζονται σε κράτη όπως π.χ. Βέλγιο, Γαλλία, Πορτογαλία, Ελλάδα, με την θεσμική στήριξη της πολιτείας, οι οποίες στόχευαν στην επίλυση του προβλήματος εργασιακής ένταξης ευάλωτων ομάδων. Στην δεκαετία του 2000 παρουσιάζονται νόμοι για την κοινωνική επιχειρηματικότητα σε πολλές χώρες της Ευρώπης όπως π.χ. στην Φινλανδία (2003), στην Πολωνία (2007) και στην Ισπανία (2007). Βασικός παράγοντας για την ευόδωση των σκοπών τους, είναι η επιτυχής συνεργασία με τις τοπικές κοινωνίες και η υποστήριξη από την δημόσια διοίκηση και τους δήμους.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Euricse<sup>7</sup>, υπάρχουν δύο εκατομμύρια επιχειρήσεις κοινωνικής οικονομίας οι οποίες αντιπροσωπεύουν το 10% όλων των επιχειρήσεων και απασχολούν περίπου 14,5 εκατομμύρια εργαζόμενους δηλαδή το 6,5% του συνόλου των εργαζόμενων στην ΕΕ. Η συνεισφορά των Κοινωνικών Επιχειρήσεων (ΚΕ) στην εργασιακή ένταξη και η βιώσιμη λειτουργία τους αποδεικνύει την αναγκαιότητα ύπαρξής τους. Είναι ο κοινωνικός χώρος όπου αποσβένονται οι αστοχίες των πολιτικών απασχόλησης ειδικότερα όσες αφορούν σε ομάδες μειονεκτούντων εργαζομένων. Όσων δηλαδή τα επίκτητα χαρακτηριστικά όπως π.χ. η ηλικία, η εθνικότητα, το φύλο αλλά και άλλων με κοινωνικά χαρακτηριστικά όπως π.χ. τα ψυχοκοινωνικά νοσήματα ο εθισμός σε ψυχοτρόπες ουσίες και η παραβατικότητα, δημιουργούν μειωμένες ευκαιρίες πρόσβασης στην απασχόληση.

Στην Ελλάδα οι πρώτες σύγχρονες εφαρμογές της ΚΟ εμφανίζονται με την ίδρυση των κοι-

5. Η αναφορά στους μειονεκτούντες εργαζόμενους γίνεται στον κανονισμό 651/2014 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Σεπτεμβρίου το 2015 για την κοινωνική επιχειρηματικότητα.

6. Σχετικά με την εργασιακή ένταξη προγράμματα και πολιτικές σχεδιάστηκαν με επίκεντρο τις WISE από τη δεκαετία του 1990. Για παράδειγμα σε εθνικό επίπεδο στη Πορτογαλία, στην Γαλλία και στη Φινλανδία και σε περιφερειακό επίπεδο οι WISEs (on-the-job training) και τα social workshops στο Βέλγιο και Ισπανία (Defourny, Nyssens, 2008).

7. Euricse, "Social economy and social entrepreneurship", Social Europe guide, Volume 4, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 <https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/social-economy-guide.pdf>

νωνικών συνεταιρισμών περιορισμένης ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) στις αρχές της δεκαετίας 2000. Η στόχευση τους σύμφωνα με τον νόμο 2716/1999 ήταν η εργασιακή ένταξη ευάλωτων ομάδων και προωθήθηκε από το υπουργείο Υγείας με αφορμή την ψυχιατρική μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε στην χώρα μας. Ήταν απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης σε συνεργασία με την ΕΕ για την οριστική αποϊδρυματοποίηση των ατόμων με ψυχοκοινωνικά προβλήματα μέσω της κοινωνικής και εργασιακής τους ένταξης. Η λειτουργία και η γεωγραφική τους εξάπλωση εποπτεύεται έκτοτε από το Υπουργείο Υγείας. Το διοικητικό προσωπικό τους αποτελείται κυρίως από επαγγελματίες ψυχικής υγείας όπως είναι οι κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχίατροι και άλλες συναφείς ειδικότητες. Υποστηρίζονται μέσω αναθέσεων έργου από το δημόσιο σύστημα υγείας και εν γένει τον δημόσιο τομέα χωρίς να αποκλείεται και η απεύθυνση τους προς την αγορά. Συμβουλευτικά υποστηρίζονται από ποικίλες άλλες οργανώσεις και ιδρύματα σχετικά με την ψυχική ασθένεια. Για την βιώσιμη λειτουργία και την απασχόληση των ωφελουμένων μελών τους προβλέπεται από τον νόμο 4412/2016 η κατ' αποκλειστικότητα πρόσβαση των Κοι.Σ.Π.Ε. σε δημόσιες συμβάσεις παροχής ποικίλων υπηρεσιών (π.χ. καθαρισμού, εστίασης κ.α.).

Λίγα χρόνια μετά από την επιτυχή ίδρυση και λειτουργία αρκετών, αν και ελεγχόμενου αριθμού - Κοι.Σ.Π.Ε. αλλά και της εμφανώς επιτυχούς λειτουργίας του τομέα της ΚΟ στην υπόλοιπη Ευρώπη, αποφασίστηκε η θεσμοθέτηση των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων (Κοιν.Σ.Επ) και στην χώρα μας. Ο νόμος 4019/2011 (Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα) όριζε το πλαίσιο λειτουργίας των νέων επιχειρηματικών εγχειρημάτων που είχαν την μορφή μικρών συνεταιρισμών και ελάχιστον αριθμό πέντε ή επτά μελών. Συγκεκριμένα πρόβλεπε την ίδρυση τριών τύπων Κοιν.Σ.Επ., Ένταξης, Κοινωνικής Φροντίδας και Συλλογικού και Παραγωγικού σκοπού που είχαν κοινό τρόπο λειτουργίας αλλά διαφορετική στόχευση. Λίγα χρόνια αργότερα ο νόμος 4430/2016 αντικατέστησε τον προαναφερόμενο και επανακαθόρισε τις αρχές λειτουργίας των φορέων της ΚΟ προωθώντας κυρίως τις αρχές εναλλακτικής επιχειρηματικότητας μέσω του πλαισίου της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.Α.Ο.).

Σήμερα όπως αποτυπώνεται στα ποσοτικά αποτελέσματα της έκθεσης του υπουργείου Εργασίας (Έκθεση Μαΐου 2020)<sup>8</sup> δεν έχουν επιτευχθεί οι βασικοί ιδρυτικοί στόχοι των φορέων, ούτε η οικονομική τους βιωσιμότητα. Οι εν γένει ελάχιστες πρωτοβουλίες της πολιτείας και οι περιορισμένοι εύρους προσπάθειες της διεύθυνσης Κ.Α.Ο. για την οργάνωση του χώρου για την διάχυση των αρχών, των ωφελημάτων για την κοινωνία και του ρόλου των φορέων Κ.Α.Ο. δεν έχουν αποδώσει. Οι ασάφειες των νόμων, η απουσία εθνικού σχεδίου δράσης, οι αστοχίες σχεδιασμού πολιτικών για την Κ.Α.Ο. και επιπρόσθετα οι εκκρεμότητες του νόμου 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις (άρθρ. 20, 107 και 110.), συντελούν στην ανασφάλεια του χώρου και την ματαίωση των προσπαθειών των φορέων.

Τα χαμηλά επίπεδα αναγνώρισης του τομέα και των σκοπών λειτουργίας των φορέων Κ.Α.Ο. επιδεινώνουν το κλίμα και μειώνουν τα αποτελέσματα των προσπαθειών των φορέων Κ.Α.Ο. Επιπρόσθετα παρατηρείται δυσχέρεια συμμετοχής ή και άτυπου αποκλεισμού των φορέων στα προγράμματα στήριξης επιχειρήσεων από τον ΟΑΕΔ και στην χρηματοδότηση μέσω ΕΣΠΑ. Οι δυσκολίες συμμετοχής τους συνδέονται με την απουσία κεφαλαίου κίνησης τον τρόπο διοίκησης τους (διοικούσα επιτροπή), την έλλειψη εμπειριών και γνώσεων επιχειρησιακής διαχείρισης, την

8. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ Κ.Α.Ο <https://kalo.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/ΕΤΗΣΙΑ-ΕΚΘΕΣΗ-ΚΑΛΟ-2019-2020-TELIKO-docx.pdf>

σύνθεση τους από ειδικές ομάδες του πληθυσμού και τη κοινωνική τους κατεύθυνση. Ως εκ τούτου καθίστανται ουσιαστικά μη ανταγωνιστικοί σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις δυσχεραίνοντας την συμμετοχή τους στο σύνολο σχεδόν των προγραμμάτων στήριξης.

Όπως είναι γνωστό, οι φορείς Κ.Α.Ο. δεν σκοπεύουν στην δημιουργία κερδών και τα τυχόν πλεονάσματα επιστρέφουν στους εργαζόμενους, με μορφή bonus. Σε κάθε περίπτωση χρησιμοποιούνται για την βελτίωση της απασχόλησης και δεν διανέμονται. Δεδομένων των παραπάνω και κυρίως της έλλειψης αρχικών κεφαλαίων, είναι σαφές ότι οι φορείς δεν έχουν κοινά κίνητρα και τρόπο λειτουργίας με τις κλασσικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις. Ειδικότερα στις περιπτώσεις των προγραμμάτων ΕΣΠΑ όπου απαιτείται οικονομική συμμετοχή από 30% έως 45% επί του συνολικού εγκεκριμένου ποσού π.χ. για κεφάλαιο κίνησης ή αγορά παγίων, οι φορείς δεν μπορούν να συμμετέχουν. Στην σπάνια περίπτωση που κάποιοι φορείς θα επιλεγούν, οι εκταμιεύσεις καθυστερούν συνήθως άνω των έξι μηνών, με αποτέλεσμα την έλλειψη ρευστότητας για κάλυψη των βασικών υποχρεώσεων τους (μισθοδοσία και εισφορές).

Οι προβλέψεις του Γ κεφαλαίου «Υποστηρικτικά μέτρα για τους φορείς Κ.Α.Ο. του νόμου 4430/2016 δεν υλοποιήθηκαν υποσκάποντας την προκοπή των φορέων. Επιπλέον, το γεγονός του μη ιδρυθέντος «Ταμείου Κοινωνικής Οικονομίας» (4430/2016, άρθρ. 10), δυσχεραίνει περαιτέρω την πορεία των εγχειρημάτων Κ.Α.Ο. Το σημαντικό επίσης ζήτημα της απουσίας στοχευμένης κατάρτισης και προετοιμασίας των μελών των φορέων για το κοινωνικώς επιχειρείν (εκπαίδευση, παρακολούθηση και καθοδήγηση) δημιουργεί περαιτέρω δυσκολίες κατανόησης και συντονισμού των κοινωνικών επιχειρήσεων.

## 4. Τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας

Η ανταπόκριση των φορέων στην έρευνα υπήρξε καταλυτική ενώ σε πολλές περιπτώσεις ο όγκος των πληροφοριών ήταν εξαιρετικά μεγάλος και υπερέβαινε τις ανάγκες των θεματικών ενοτήτων των ερευνητικών ερωτημάτων. Σε άλλες περιπτώσεις οι απαντήσεις παρουσίαζαν γενικεύσεις ή ασάφειες οι οποίες έπρεπε να ερμηνευθούν σε δεύτερο βαθμό. Παρατηρήσαμε ότι οι φορείς εκφράζουν απόψεις που επαναλαμβάνονται σε πολλές διαφορετικές θεματικές, γεγονός που δείχνει την συσχέτιση των προβλημάτων και την συμπληρωματικότητα των λύσεων που προτείνονται. Οι φορείς με τις προτάσεις και τις παρεμβάσεις τους επιχειρούν να βελτιώσουν την δυσμενή πορεία του κλάδου και αναλύονται στην συνέχεια.

### 4.1. Ποιο είναι το περιβάλλον της Κ.Α.Ο. στην Ελλάδα σήμερα

Στην τελευταία αναρτημένη λίστα εγγραφών του Μητρώου Κ.Α.Ο της 2/9/2021 υπάρχουν συνολικά 1.742 φορείς (όλων των τύπων) χωρίς τους 309 διαγραφμένους για διάφορους λόγους από το 2017 έως σήμερα. Έχουν αυξηθεί κατά 225 από το 2018 (1.517 φορείς) ενώ έχουν διαγραφεί στην ίδια περίοδο 231, δηλαδή οι διαγραφέντες ήταν περισσότεροι από όσους ιδρύθηκαν. Αποτυπώνεται έτσι το αρνητικό περιβάλλον που διαμορφώνουν οι συνεχείς κυβερνητικές αστοχίες και καθυστερήσεις στην εφαρμογή των νόμων και των εξαγγελιών στήριξης του τομέα της Κ.Α.Ο.

Στο σύνολο των 1742 εγγεγραμμένων φορέων πλειοψηφούν οι Κοιν.Σ.Επ. (1.590) με 91,3% και το μεγαλύτερο μέρος του συνόλου (88,6%) δηλαδή 1.543 φορείς, καταλαμβάνεται από Κοιν.Σ.Επ. Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας (ΣΚΩ). Οι υπόλοιπες 47 είναι Κοιν.Σ.Επ. ευάλωτων ομάδων (33) και μόνο 14 Κοιν.Σ.Επ. ειδικών ομάδων. Ο αριθμός των πολύ σημαντικών αυτών τύπων είναι πολύ μικρός λόγω της διάχυτης ασάφειας που υπάρχει για την ίδρυση αυτών τύπων φορέων, κυρίως των αποκλεισμών που υφίστανται. Οι 29 Κοι.Σ.Π.Ε. παρουσιάζουν σε εθνικό επίπεδο αριθμητική σταθερότητα με μικρή διαφορά από το 2018 λόγω της ελεγχόμενης εξάπλωσης τους από το Υπουργείο Υγείας. Ιδρύονται σύμφωνα με τις ανάγκες των τομέων ψυχικής υγείας (Το.Ψ.Υ) των περιφερειακών ενότητων της χώρας. Οι υπόλοιποι 20 Συνεταιρισμοί εργαζομένων (ΣυνΕργ) και οι 103 λοιπές μορφές φορέων (67 Αστικές εταιρείες, 20 Σωματεία, 6 λοιπές νομικές μορφές, 2 Αγροτικοί και 8 Αστικοί συνεταιρισμοί) συμπληρώνουν το γενικό σύνολο των φορέων, με τους τελευταίους (εκτός των αγροτικών και αστικών συνεταιρισμών) να αποτελούν σχήματα κυρίως εθελοντικής κατεύθυνσης και όχι επιχειρηματικού τύπου συνεταιριστικές οντότητες κοινωνικού χαρακτήρα όπως είναι οι Κοιν.Σ.Επ., Κοι.Σ.Π.Ε. και ΣυνΕργ.

Από την μελέτη των εγγραφών του μητρώου διαπιστώνεται το αρνητικό φαινόμενο της απουσίας ενδιαφέροντος εκ μέρους των φορέων για λήψη πιστοποιητικού μέλους. Σημειώνεται ότι, η λήψη και κατοχή πιστοποιητικού μέλους αποδεικνύει ότι οι φορείς Κ.Αλ.Ο έχουν καταθέσει έγκαιρα και με συγκεκριμένη διαδικασία στο Μητρώο Κ.Αλ.Ο. τα οικονομικά πεπραγμένα και τα αποτελέσματα της απασχόλησης στην παρελθούσα οικονομική χρήση, ενώ ταυτόχρονα αποτυπώνουν και προϋπολογισμό του επόμενου έτους. Ωστόσο, σύμφωνα με την αναρτημένη λίστα φορέων του μητρώου Κ.Αλ.Ο. φαίνεται ότι έχουν λάβει πιστοποιητικό μόνον 990 από τους 1742 εγγεγραμμένους δηλαδή το 57%. Οι υπόλοιποι φορείς δεν έχουν ανταποκριθεί στη διαδικασία γεγονός που υποδηλώνει αφενός την απουσία κλαδικής συναντίληψης στον τομέα Κ.Αλ.Ο αλλά αφετέρου, της διάχυτης απογοήτευσης και των ματαιωμένων προσδοκιών των φορέων. Σημειώνεται ωστόσο η ενδιαφέρουσα εξέλιξη σε σχέση με τα αντίστοιχα στοιχεία του 2018 όπου το πιστοποιητικό μέλους είχαν λάβει 643 από 1577 τότε εγγεγραμμένους φορείς δηλαδή μόνο το 42%.

Οι παραπάνω αναφερόμενες παθογένειες της λειτουργίας εν γένει του χώρου συνθέτουν και μια γενικότερη επιβράδυνση περιφερειακής και εθνικής δικτύωσης των φορέων. Ο κυριότερος λόγος, πρέπει να σημειωθεί, είναι η διάχυτη απογοήτευση από την οικονομική δυσπραγία και φθίνουσα πορεία τους. Η έλλειψη πόρων, έργου και κεφαλαίων οδηγεί τους φορείς σε απομόνωση, εσωστρέφεια και αναστολές στην συμμετοχή τους σε δικτυώσεις. Το γεγονός αυτό έχει αντίκτυπο στην απουσία τους από τις ελάχιστες εκ των πραγμάτων συλλογικές δράσεις ενημέρωσης και το εντεινόμενο αυτό έλλειμμα ανταλλαγής εμπειριών συντελεί στην αφάνεια και σταδιακή συρρίκνωση του τομέα Κ.Αλ.Ο. Οι προβλέψεις του νόμου 4430/2016 περί ενώσεων φορέων Κ.Αλ.Ο. (άρθρ. 9) αποτέλεσαν αφορμή και ευκαιρία σύστασης και εγγραφής και δευτεροβάθμιων φορέων δικτύωσης σε ορισμένες περιοχές της χώρας. Σύμφωνα με τα στοιχεία εγγραφών του μητρώου Κ.Αλ.Ο. (9/2021), μόνον τέσσερις ενώσεις φορέων Κ.Αλ.Ο. ήταν εγγεγραμμένες, η «Συμπολιτεία» (Δυτική Ελλάδα) το «Αρχιπέλαγος» (Νότιο Αιγαίο), το Δίκτυο ΑΜΘ (Ανατ. Μακ-Θράκη), και η «Στερεά Δεσμός» (Στερεά Ελλάδα). Έπονται και άλλες οι οποίες είναι σε εξέλιξη έγκρισης και αφορούν στην Αττική, Κρήτη, Βόρειο Αιγαίο, Θεσσαλία κ.α. Παρά ταύτα η συμμετοχή των φορέων Κ.Αλ.Ο. σε αυτές είναι πολύ μικρή. Σε κάθε μία από τις δικτυώσεις αυτές παρουσιάζονται ως εγγεγραμμένα μέλη μόνον 15-30 πρωτοβάθμιοι φορείς αριθμός που κρίνε-

ται μη αντιπροσωπευτικός σε επίπεδο εκπροσώπησης του συνόλου των 1742 φορέων Κ.Αλ.Ο. Ωστόσο οι προσπάθειες για δικτύωση συνεχίζονται και σε πανελλαδικό επίπεδο με την επιτυχημένη και παλαιότερη όλων «Πανελλήνια Ομοσπονδία Κοι.Σ.Π.Ε» (Π.Ο. Κοι.Σ.Π.Ε.), και τη πιο πρόσφατη (2020) Πανελλήνια Συνομοσπονδία φορέων Κ.Αλ.Ο (ΠΑ.Σ.Ε Κ.Αλ.Ο.). Συναντώνται επίσης πρωτοβουλίες και άλλου τύπου φορέων Κ.Αλ.Ο. (ΑμΚΕ, Σωματείων) όπως μεταξύ άλλων, η Πανελλήνια Ένωση Συμπράξεων Κοινωνικής Οικονομίας. (Π.Ε.Σ.Κ.Ο.).

Σημαντικό ζήτημα που τονίζεται διαρκώς, είναι η επικρατούσα γραφειοκρατία των υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας και συγκεκριμένα η διαδικασία έκδοσης διαφόρων πιστοποιητικών και βεβαιώσεων. Οι φορείς Κ.Αλ.Ο. υποχρεούνται να συλλέγουν και να προωθούν (μέσω uploading σε pdf) διάφορα αποδεικτικά προς την διεύθυνση Κ.Αλ.Ο. π.χ. έντυπα Ν και Ε3, πιστοποιητικό μη προσβολής αρχαιρειών κ.α. Όλα τα παραπάνω και πολλά άλλα έντυπα θα μπορούσαν ενδουπηρεσιακά να ανακτηθούν ηλεκτρονικά από τις αρμόδιες υπηρεσίες (ΑΑΔΕ, Ειρηνοδικεία, κλπ) από την διεύθυνση Κ.Αλ.Ο. Ο «ποιοτικός» έλεγχος και η εποπτεία της λειτουργίας και των στόχων των φορέων είναι πλημμελής. Αναφέρεται ότι πολλές ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν καταχρηστικά ιδρυθεί με την μορφή Κοιν.Σ.Επ. και θεωρούνται φορείς Κ.Αλ.Ο.

Οι φορείς ωστόσο επισημαίνουν τα κενά οργάνωσης του κράτους και ειδικότερα του υπουργείου Εργασίας που τους αφορά άμεσα. Συγκεκριμένα τονίζουν την υποστελέχωση της σημερινής διεύθυνσης και του μπρώου Κ.Αλ.Ο. Δημιουργούνται έτσι καθυστερήσεις απόκρισης στα αιτήματα των φορέων και εντείνεται η προαναφερόμενη δομική γραφειοκρατία. Σημειώνεται βεβαίως ότι σημαντικό μέρος των παρενεργειών οφείλεται στην υποβάθμιση της Κ.Αλ.Ο. από Ειδική Γραμματεία σε Διεύθυνση το 2019. Έκτοτε εκλείπουν εκδηλώσεις υψηλής επικοινωνιακής αξίας (εκθέσεις και ενημερωτικές πρωτοβουλίες) με σκοπό την διάχυση των σκοπών λειτουργίας του τομέα στην ευρύτερη κοινωνία και στους ΟΤΑ.

Όλοι οι φορείς επιμένουν στην κάθε μορφής οικονομική στήριξη τουλάχιστον στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας των φορέων Κ.Αλ.Ο. απαραίτητη για την βιωσιμότητα τους. Ειδικά επισημαίνεται ότι η φοροαπαλλαγή στα πρώτα χρόνια λειτουργίας είναι απαραίτητη δεδομένης της μη ανταγωνιστικής εκ των πραγμάτων λειτουργίας των φορέων Κ.Αλ.Ο, λόγω της σύνθεσης των μελών τους (άτομα ειδικών και ευάλωτων ομάδων).

#### *4.2. Συνθήκες λειτουργίας φορέων Κ.Αλ.Ο.,*

Παρά την διάχυτη ανησυχία για το μέλλον του τομέα και τις αναφορές στις δυσκολίες, πολλοί φορείς δηλώνουν ικανοποιημένοι από την πρωτοβουλία ίδρυσης του φορέα τους, το θετικό περιβάλλον συνεργασίας και σύμπνοιας μεταξύ των μελών και εν γένει το θεσμικό περιβάλλον. Κάποιοι από τους ερωτώμενους εξάρουν την θετική συνεισφορά των ελάχιστων - ανάλογα με τις ανάγκες - κέντρων στήριξης Κ.Αλ.Ο.<sup>9</sup> Εντοπίζεται ωστόσο έλλειμα δεξιοτήτων στην πλειοψηφία των φορέων γεγονός που οδηγεί στην ματαίωση των προσπάθειών των μελών για ένταξη στην απασχόληση. Παρά τις λίγες εξαιρέσεις επάρκειας επαγγελματικών δεξιοτήτων μελών ορισμέ-

9. Τα κέντρα στήριξης Κ.Αλ.Ο. είναι φορείς Κ.Αλ.Ο. που επιλέγχαν μετά από πρόσκληση του Υπουργείου Εργασίας τον Σεπτέμβριο 2018. Παρά την πρόβλεψη λειτουργίας 89 κέντρων στήριξης σε όλη την επικράτεια, τελικά μόνον 11 επιλέχθηκαν και μάλιστα με γεωγραφική και πληθυσμιακή αναντιστοιχία



νων φορέων που διαθέτουν π.χ. τεχνογνωσία στην ανάπτυξη ψηφιακών εφαρμογών, ο κίνδυνος διακοπής της λειτουργίας πολλών φορέων είναι διάχυτος και ορατός. Το γεγονός επιβαρύνεται από το έλλειμμα επικαιροποιημένων προγραμμάτων κατάρτισης αλλά και οικονομικής στήριξης στοχευμένων στα μέλη των φορέων Κ.Αλ.Ο. τα οποία στην πλειοψηφία τους ανήκουν σε ευπαθείς και ειδικές ομάδες.

Σχεδόν το σύνολο των φορέων Κ.Αλ.Ο. θεωρούν το θεσμικό περιβάλλον στην Ελλάδα μη αποτελεσματικό και εν γένει μη παραγωγικό. Διαπιστώνεται κενό γνώσης εκ μέρους των εκπροσώπων των ΟΤΑ και δημόσιων οργανισμών αλλά και των τραπεζών για τα χαρακτηριστικά και την λειτουργία των φορέων Κ.Αλ.Ο. Ειδικότερα αναφέρθηκαν δυσχέρειες στην συνεργασία των φορέων Κ.Αλ.Ο με ΟΤΑ και άλλους δημοσίους φορείς. Για παράδειγμα, η παρατηρούμενη συχνά άρνηση παραχώρησης και χρήσης δημοτικών κτιρίων (βλ. παρ.3 άρθρ.5, ν4430/2016) επιφέρει δυσκολίες στην λειτουργία των φορέων, δημιουργεί καθυστερήσεις και ανακοπή των δράσεων τους και των ιδρυτικών τους σκοπών που σχετίζονται με τις τοπικές κοινωνίες. Κάποιες φωτεινές εξαιρέσεις ελάχιστων περιπτώσεων ΟΤΑ και φορέων του Δημοσίου που στηρίζουν όπως άλλωστε προβλέπει ο νόμος 4430/2016, τους φορείς Κ.,Αλ.Ο. απλώς επιβεβαιώνουν τον προαναφερόμενο κανόνα. Παράδειγμα, η πρωτοβουλία του δήμου Αθηναίων παραχώρησης δημοτικών χώρων σε Κοιν.Σ.Επ. το 2018 με τη δράση «κατάστημα στο κέντρο στην Στοά Εμπόρων». Επίσης άλλοι δήμοι όπως π.χ. το Χαλάνδρι που συνεργάζεται στενά με τις Κοιν.Σ.Επ. για την ένταξη ειδικών ομάδων, αλλά και στην ευρύτερη περιφέρεια ο δήμος της Κω αλλά και άλλοι, με πολύ θετικά αποτελέσματα.

Το έλλειμα κατανόησης και υποστήριξης των φορέων από την ευρύτερη κοινωνία και τους ΟΤΑ οφείλεται και στην απουσία διάχυσης της σκοπιμότητας ύπαρξης τους, των ωφελειών του έργου τους, αλλά και των ιδιαιτεροτήτων στην λειτουργία τους. Οι φορείς πιστεύουν ότι η λειτουργία του τομέα Κ.Αλ.Ο. θα ενδυναμωνόταν εάν είχε τεθεί σε εφαρμογή η εξαγγελθείσα από το 2016 (Ν4430) μέτρηση του Κοινωνικού Αντικτύπου. Οι περισσότεροι από τους φορείς θεωρούν τη αναγκαιότητα μέτρησης αυτονόητη διότι θα παραδειγματίσει, θα δημιουργήσει υπόδειγμα καλών πρακτικών και θα ξεχωρίσει την «ήρα από το στάρι». Ωστόσο η ασάφεια στις παρ. 9 και 10 του 2ου άρθρου του νόμου 4430/2016 εντείνει τα ερωτηματικά για τη αξιοπιστία του. Εκ τούτου, οι φορείς Κ.Αλ.Ο., εκφράζουν ανησυχίες για την σωστή εφαρμογή του, υπαινισσόμενοι και ενδεχόμενο τιμωρητικό χαρακτήρα των μετρήσεων.

Οι διαπιστούμενες ασάφειες του ισχύοντος νόμου 4430/2016 αναφέρονται επίσης στην αναντιστοιχία της περιγραφής της *Κοινωνικής Καινοτομίας* των φορέων Κ.Αλ.Ο., στη παρ. 4 του άρθρου 2, όπου αναφέρεται emphaticά ότι η λειτουργία των φορέων Κ.Αλ.Ο. στηρίζεται «στην *ισοτιμία και όχι στον ανταγωνισμό*». Εκφράζεται εν κατακλείδι η ιδιαιτερότητα των φορέων και οι διαφορές τους από τους ιδιωτικούς φορείς που βασίζονται κατά κανόνα στον ανταγωνισμό. Ενδυναμώνεται έτσι το «*νηρηό*» αίτημα περί αμέλειας υλοποίησης των ρυθμίσεων του Γ' κεφαλαίου του νόμου (υποστηρικτικά μέτρα) για παράδειγμα των άρθρων 5 «*Συμμετοχή των Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας σε υποστηρικτικά μέτρα*», 6 «*Συμμετοχή Φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας σε προγραμματικές συμβάσεις*» και 10, «*ίδρυση ταμείου Κοινωνικής Οικονομίας*» τα οποία έως σήμερα παραμένουν ανενεργά σχεδόν στο σύνολο των προβλέψεων τους. Προτείνεται επίσης η «*ρεαλιστικότερη*» περιγραφή και υλοποίηση της ρύθμισης της παρ. 2 του άρθρου 5 (υποστηρικτικά μέτρα) για προγράμματα στήριξης της επιχειρηματικότητας σε

προγράμματα του ΟΑΕΔ (ή ΕΣΠΑ) με όρους που ταιριάζουν με τον χαρακτήρα και τις συνθήκες λειτουργίας των φορέων Κ.Αλ.Ο.

Επίσης προβλέπεις όπως η ποσόστωση συμμετοχής των ειδικών ευάλωτων, ευπαθών και ειδικών ομάδων μελών στο σύνολο των μελών π.χ. κατά 30% (Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης ευάλωτων ομάδων) και κατά 50% (Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης ειδικών ομάδων) ή και του ορίου 40% ελάχιστης συμμετοχής των εργαζόμενων μη μελών στις υπόλοιπες Κοιν.Σ.Επ. θεωρούνται αποτρεπτικές για ίδρυση νέων φορέων και βιώσιμη λειτουργία τους. Εικάζεται ότι η αναφορά σε ποσοστά συμμετοχής μπορεί να εναρμονίζονται με οδηγίες της ΕΕ, ωστόσο η ασάφειες και η γραφειοκρατία που υποκρύπτεται κατά την εφαρμογή δημιουργεί αναστολές και ματαιώσεις πρωτοβουλιών.

Αναφορικά με τους περιορισμούς στο εθελοντικό έργο των μελών, έχει παρατηρηθεί ότι τα ιδρυτικά μέλη των φορέων Κ.Αλ.Ο τουλάχιστον στα πρώτα βήματα της λειτουργίας τους προσφέρουν εθελοντική υπηρεσία με σκοπό η εργασία τους να αρχίσει να παράγει έσοδα για τον φορέα. Ταυτόχρονα όμως δεν διαθέτουν πόρους για προσλήψεις με συνέπεια η διαδικασία της κοινοποίησης λίστας και των ωραρίων εθελοντών στην τοπική αρχή απασχόλησης κρίνεται γραφειοκρατική και μη εφαρμόσιμη. Συμφωνούν ωστόσο σχεδόν ομόφωνα για τη τήρηση μητρώου εθελοντών εντός του φορέα αλλά πολλοί διαφωνούν ως προς τη τήρηση ενός Κεντρικού Μητρώου Εθελοντών. Εξηγούν κάποιοι από αυτούς, ότι η προοπτική δημιουργίας ενός Κεντρικού Μητρώου Εθελοντών αν και γραφειοκρατική, μπορεί -υπό προϋποθέσεις- να φανεί χρήσιμη αλλά για να γίνει αυτό είναι απαραίτητο να αναπτυχθεί πρώτα ένα συμπαγές και σαφώς διατυπωμένο θεσμικό πλαίσιο.

Αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, αναφέρθηκε ότι οι φορείς Κ.Αλ.Ο. στο σύνολο τους εκτός των Κοι.Σ.Π.Ε. και πολύ λίγων Κοιν.Σ.Επ. δεν έχουν εμπειρία στην ανάληψη και υλοποίηση τους. Τονίστηκε επίσης, ότι όταν σε εξαιρετικές περιπτώσεις κάποιοι φορείς συμμετέχουν σε δημόσιες συμβάσεις, δεν αποζημιώνονται έγκαιρα από τους εποπτεύοντες φορείς (π.χ. ΟΤΑ). Έτσι δημιουργείται κενό ρευστότητας και αδυναμία κάλυψης των υποχρεώσεων τους προς τρίτους. Επιπλέον είναι υπόχρεοι παρακρατήσεων όπως οι υπόλοιπες ιδιωτικές επιχειρήσεις, ύψους 8% επί της συνολικής αξίας των συμβάσεων. Συνεπεία τούτων δημιουργείται οικονομική δυσχέρεια και δυσκολία εξασφάλισης εγγυητικών επιστολών αφού οι τράπεζες απαιτούν εγγυήσεις με ισόποσες δεσμεύσεις καταθέσεων. Επιπλέον των παραπάνω, ο αποκλεισμός του συνόλου των Κοιν.Σ.Επ. από τις προβλέψεις του άρθρου 20 του νόμου 4412/16 για τις κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεις με δημόσιους φορείς και ΟΤΑ επιδεινώνει την απασχόληση των ειδικών και ευάλωτων ομάδων στους φορείς. Επίσης το αναμενόμενο από το 2016 προεδρικό διάταγμα (παρ.4, άρθρ. 20) για αναγκαίες διευκρινήσεις όπως α) το κατώτατο ποσοστό των συμβάσεων, β) τα είδη και οι κατηγορίες των συμβάσεων, γ) οι ειδικότεροι όροι ανάθεσης των συμβάσεων και δ) το διαφορετικό ελάχιστο ποσοστό εργαζομένων ευπαθών ομάδων δεν έχει εκδοθεί.

### *4.3. Ανταπόκριση των φορέων στα κοινωνικά προβλήματα*

Οι φορείς που συμμετείχαν στην έρευνα δραστηριοποιούνται σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και σε τομείς οικοτεχνικής παραγωγής/μεταποίησης τροφίμων. Συνοπτικά, παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες π.χ. σε ηλικιωμένους, υπηρεσίες κατάρτισης, συμβουλευτικής, ανακύκλωσης και κλιματικής αλλαγής, πολιτισμού και παράδοσης. Ειδικότερα οι φορείς Κοι.Σ.Π.Ε. και οι Κοιν.Σ.Επ.

ένταξης ειδικών και ευάλωτων ομάδων προσφέρουν ψυχοκοινωνική αποκατάσταση και εργασιακή ένταξη στα μέλη τους. Οι Κοιν.Σ.Επ. Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας στοχεύουν κυρίως στην εργασιακή ένταξη μελών με ποικίλα κοινωνικά χαρακτηριστικά (νέους ανέργους και μακροχρόνια ανέργους). Παρά τους διαφορετικούς καταστατικούς σκοπούς των φορέων διακρίνουμε κοινό στόχο στη δημιουργία θέσεων εργασίας και αξιοπρεπούς απασχόλησης ή κοινωνικής επένταξης των μελών τους.

Από την μελέτη της έκθεσης Κ.Α.Λ.Ο. που αναρτήθηκε το 2020 από την διεύθυνση Κ.Α.Λ.Ο. διαπιστώνεται ότι οι Κοι.Σ.Π.Ε. αποτελούν εξαίρεση και έχουν σταθερά διαμορφούμενη βιώσιμη οικονομική πορεία επιτυγχάνοντας θεραπευτική και ενταξιακή αποτελεσματικότητα. Ενώ, οι Κοιν.Σ.Επ. ένταξης ευάλωτων και ειδικών ομάδων, παρά το γεγονός της κοινής τους κατεύθυνσης με τους Κοι.Σ.Π.Ε. δηλώνουν δυσκολίες πρόσβασης σε δημόσιες συμβάσεις και άλλα οικονομικά ωφελήματα. Εδώ είναι αναγκαία η αναφορά στην δύο διαφορετικών ταχυτήτων αντιμετώπιση των κοινωνικών επιχειρήσεων. Οι Κοι.Σ.Π.Ε ιδρύονται σύμφωνα με το άρθρο 12 του νόμου 2716/1999 «Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών ψυχικής υγείας και άλλες διατάξεις» του Υπουργείου Υγείας. Εύλογα συνεπώς παρέχονται ωφελήματα και διευκολύνσεις από το υπουργείο Υγείας για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ένταξης των ψυχικώς νοσούντων μέσω των Κοι.Σ.Π.Ε. Ωστόσο παραμέληση και η απουσία μέριμνας για τις Κοιν.Σ.Επ. ένταξης παραμένει θεσμικό ατόπημα.

Αναφορικά με την ευόδωση δημιουργίας απασχόλησης σε ειδικές και ευάλωτες ομάδες μέσω των φορέων Κ.Α.Λ.Ο αναφέρθηκε και η αναγκαιότητα σχεδιασμού στοχευμένων πολιτικών και προγραμμάτων μέσω του ΕΣΠΑ και του ΟΑΕΔ (στο εξής ΔΥΠΑ). Ωστόσο θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των φορέων Κ.Α.Λ.Ο όπως η περιορισμένη ταμειακή ρευστότητα και η σύσταση τους από ειδικές και ευάλωτες ομάδες οι οποίες επιβραδύνουν την εξέλιξη τους και πρέπει να αντιμετωπιστούν με κατάλληλες ρυθμίσεις. Προτείνεται για παράδειγμα, ένας συνδυασμός οικονομικής στήριξης, συμβουλευτικής, εκπαίδευσης στην διαχείριση, παροχή επιχειρηματικών συμβουλών για την σύνταξη επιχειρηματικών σχεδίων, νομική στήριξη, αλλά ταυτόχρονα και επιβράβευση σε κάθε επιτυχημένη προσπάθεια και καλή πρακτική.

Η πλειοψηφία των φορέων πιστεύει ότι για να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες των φορέων, είναι αναγκαίο να δημιουργηθούν κέντρα στήριξης Κ.Α.Λ.Ο. ανάλογα με τον με τον πληθυσμό των φορέων σε κάθε περιφέρεια. Θα μπορούν να κατευθύνουν τους φορείς σε ζητήματα σύνταξης επιχειρηματικών σχεδίων, στρατηγικών marketing και επικοινωνίας, σχεδιασμού προϊόντων και υπηρεσιών, κοινωνικού marketing και έρευνας αγοράς. Πλέον τούτων, η δικτύωση μεταξύ των φορέων και η αντιπροσώπευση τους από ένα τριτοβάθμιο όργανο-συνομιλητή με το κράτος θα δυναμώσει την φωνή του τομέα και θα κάνει γνωστή την παρουσία του τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνεπώς μια ολιστική προσέγγιση που συνδυάζει την διάδραση εντός μιας εθνικής πολυπρόσωπης δικτύωσης φορέων Κ.Α.Λ.Ο. και της σταδιακά βελτιούμενης επαγγελματικής τους επάρκειας θα δώσει καλά παραδείγματα και πρακτικές, θα βελτιώσει την διάχυση της γνώσης σε νεοεισερχόμενους φορείς και θα αναδείξει την κοινωνική αξία του τομέα Κ.Α.Λ.Ο. Πολλοί φορείς επέμειναν ότι η επαγγελματική χειραφέτηση των φορέων μέσω ενός τριτοβάθμιου οργάνου, πλαισιωμένη από την λειτουργία υποστηρικτικών κέντρων που θα προέρχονται από την ίδια την βάση του τομέα θα οδηγήσει σε ένα επόμενο βήμα, την σύσταση δηλαδή ενός θεματικού επιμελητηρίου Κ.Α.Λ.Ο. που θεωρείται από πολλούς επιτακτική ανάγκη.



#### 4.4. Συνεργασία κράτους (πολιτείας) με τον τομέα της Κ.Αλ.Ο.

Όπως προαναφέρθηκε και αλλού, αναμένονται ειδικά σχεδιασμένες πολιτικές και εφαρμογή τους από την ΔΥΠΑ προσαρμοσμένες στις ανάγκες των μελών των φορέων (ευάλωτες και ειδικές ομάδες) εφαρμοστέες εντός των φορέων Κ.Αλ.Ο. Πολλοί ωστόσο αναφέρουν με απογοήτευση ότι η ΔΥΠΑ, δεν τα έχει καταφέρει έως σήμερα και δεν περιμένουν πολλά κρίνοντας τις πολιτικές στις οποίες - ίσως λόγω άγνοιας - εξομοιώνει τους φορείς της Κ.Αλ.Ο με τον ιδιωτικό τομέα. Κάποιοι μάλιστα τείνουν να επιζητούν και να προτιμούν την εκπαιδευτική παρουσία του ιδιωτικού τομέα αφού ο δημόσιος (ΔΙΕΚ) δεν σχεδιάζει στοχευμένα στις ιδιαιτερότητες των μελών Κ.Αλ.Ο. προγράμματα κατάρτισης.

Η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην λειτουργία των φορέων Κ.Αλ.Ο. είναι ουσιαστική για την λειτουργία του τομέα Κ.Αλ.Ο. Οι εμφανιζόμενες εξαιρέσεις συνεργασίας των ΟΤΑ με φορείς Κ.Αλ.Ο. επιβεβαιώνουν τον κανόνα και εντοπίζονται σε ελάχιστους δήμους και περιφέρειες στις περιοχές της Θεσσαλίας, Αττικής, Στερεάς, Δυτικής Ελλάδας, Κρήτης, Ιονίων νήσων και Πελοποννήσου. Στην πλειοψηφία των ΟΤΑ επικρατεί αδιαφορία ενώ αναφέρθηκαν και ζητήματα κατάχρησης εξουσίας των αιρετών στους ΟΤΑ αφού διαπιστώνεται ότι προσωπικές και πολιτικές γνωριμίες με στελέχη δήμων διευκολύνουν την «προκοπή» κάποιων φορέων Κ.Αλ.Ο. έναντι των υπολοίπων. Άλλωστε όπως αναφέρθηκε και αλλού, το έλλειμμα ενημέρωσης συντελεί στη διάχυτη καχυποψία εκ μέρους των ΟΤΑ αναφορικά με τον προσανατολισμό στην απασχόληση των φορέων Κ.Αλ.Ο. που συνήθως συγκέονται με τις ΜΚΟ. Σε πολλούς ΟΤΑ μάλιστα, διαπιστώνεται εχθρότητα εκ μέρους των σωματείων εργαζομένων διότι «βλέπουν» απειλή απώλειας της θέσης τους στην περίπτωση σύναψης σύμβασης έργου μιας Κοιν.Σ.Επ. με δήμο. Εν κατακλείδι οι φορείς αντιλαμβάνονται την αναγκαιότητα αυτοοργάνωσης τους και άσκησης «πίεσεων» σε διάφορες κατευθύνσεις από έναν εθνικό φορέα Κ.Αλ.Ο. και δικτύωσης με ισότιμου βαθμού φορείς της ΕΕ. Η καθολικώς αναφερόμενη και αναζητούμενη συνεργασία κράτους και τομέα Κ.Αλ.Ο. πιστεύουν ότι θα προσελκύσει νέους σε παραγωγική ηλικία και θα μειώσει τους δείκτες μετανάστευσης σε οικονομίες της κεντρικής και δυτικής Ευρώπης (φαινόμενο brain drain). Η βιώσιμη λειτουργία των φορέων θα προσφέρει βελτίωση του δείκτη ευτυχίας των πολιτών, αξιοπρεπή εργασία, κοινωνική ενδυνάμωση και εθελοντική συμμετοχή σε πολιτιστικά και ψυχαγωγικά δράματα που απευθύνονται στην κοινότητα.

#### 4.5. Δικτύωση φορέων Κ.Αλ.Ο.

Αναφέρθηκε επανειλημμένα ότι οι φορείς Κ.Αλ.Ο. στη συντριπτική τους πλειοψηφία θεωρούν εξαιρετικά σημαντικό και κεντρικής σημασίας ζητούμενο τη δικτύωση του φορέα τους με άλλους φορείς του πεδίου (ή και εκτός πεδίου). Πιστεύουν ότι με τη δικτύωση επιτυγχάνεται η εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων, θέσεων, αντιλήψεων, καλών πρακτικών και τεχνογνωσίας. Η δικτύωση θα φέρει τη δημιουργία συμπράξεων οι οποίες με τη σειρά τους θα διασφαλίζουν-σε σημαντικό βαθμό-άμεσα αλλά και έμμεσα, βραχυπρόθεσμα αλλά και μεσο-μακροπρόθεσμα, τη βιωσιμότητα των εγχειρημάτων που συμμετέχουν σε αυτές. Επίσης η συμμετοχή σε δίκτυα με

άλλους φορείς του πεδίου θα συντελέσει στην αναγνωρισιμότητα τους, την αποτελεσματικότερη προβολή και προώθηση του έργου τους στις τοπικές και στις ευρύτερες κοινωνίες και θα οδηγήσει στη βελτίωση των χρηματοοικονομικών μεγεθών τους. Μερικοί φορείς μάλιστα υπογραμμίζουν την ανάγκη για συμμετοχή σε δίκτυα και συμπράξεις όχι μόνο σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο αλλά και σε διεθνές με απώτερο σκοπό τη συνεργασία με φορείς του εξωτερικού, την ανταλλαγή απόψεων και πρακτικών και τελικά τη βελτίωση τους σε όλους τους τομείς.

Επισημάνθηκε όμως, το έλλειμμα ενημέρωσης ως προς την λειτουργία τέτοιων δικτύων ενώ σε ελάχιστες περιπτώσεις αναφέρθηκαν ανησυχίες για έλλειψη πνεύματος συνεργασίας. Αναφέρθηκε συγκεκριμένα ότι κάποιες δικτυώσεις χαρακτηρίζονται από κομματικές επιρροές γεγονός που αποθαρρύνει πολλούς φορείς στο να συμμετέχουν. Πάνω από τους μισούς φορείς που έλαβαν μέρος στην έρευνα συμμετέχουν σε κάποιο δίκτυο, σύμπραξη ή ομάδα πράγμα το οποίο δείχνει την ξεκάθαρη αποφασιστικότητα για συνέργειες στο πεδίο της Κ.Αλ.Ο. Στις περισσότερες περιπτώσεις η συμμετοχή αφορά σε τοπικά ή εθνικά δίκτυα ενώ υπάρχουν σπάνια παραδείγματα συμπράξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο κυρίως στο πλαίσιο ευρωπαϊκών έργων. Συνεπώς η δικτύωση αναδεικνύεται ως βασική προτεραιότητα και στόχος των φορέων μέσω της ενεργού συμμετοχής τους σε ενώσεις.

#### *4.6. Βιωσιμότητα των φορέων Κ.Αλ.Ο.*

Από οικονομικής απόψεως τα περισσότερα εγχειρήματα Κ.Αλ.Ο. είναι προβληματικά από την έναρξη τους λόγω απουσίας αρχικού κεφαλαίου και αδυναμιών πρόσβασης σε χρηματοδότηση. Εξαιρεση αποτελούν οι Κοι.Σ.Π.Ε. που ιδρύονται σύμφωνα με τον ν2716/1999 και υπερτερούν τόσο σε επίπεδο οργανωτικής και θεσμικής στήριξης όσο και οικονομικής. Είναι κατανοητό ωστόσο ότι η επιτυχία των Κοι.Σ.Π.Ε. βασίστηκε στην ωρίμανση των εγχειρημάτων, την εμπειρία αλλά και τεχνογνωσία των επαγγελματιών ψυχικής υγείας που συμβάλουν στην σταδιακή τους ανάπτυξη και ανταπόκριση στις ανάγκες της κοινότητας.

Στην «Έκθεση Κ.Αλ.Ο.» ετών 2019-2020 διαπιστώνεται ότι το 2018 από τους 1.419 φορείς (Κοιν.Σ.Επ. και Συνεταιρισμοί εργαζομένων) μόνο οι 401 (28,2% του συνόλου), δήλωσαν 1.577 εργαζόμενους (Μ.Ο. 1,1 ανά φορέα) ενώ το υπόλοιπο 72% των φορέων δεν είχαν απασχολούμενους. Οι υπόλοιποι φορείς Κ.Αλ.Ο., όπως οι Αστικοί Συνεταιρισμοί, οι Αστικές Μη Κερδοσκοπικές Εταιρίες, τα Σωματεία και οι Κοι.Σ.Π.Ε., παρουσίασαν καλύτερο μέσο όρο αλλά δεν συγκέντρωσαν επίσης μεγάλο αριθμό απασχολούμενων. Δηλαδή, οι 98 συνολικά παραπάνω τύποι φορέων, δήλωσαν 1.619 εργαζόμενους (Μ.Ο. 16,5 ανά φορέα). Σε αυτόν τον μέσο όρο, οι Κοι.Σ.Π.Ε. επηρέασαν ανοδικά τους δείκτες αφού ορισμένοι από τους φορείς αυτούς απασχολούν 40 έως και 100 ωφελούμενους. Συνολικά οι 3.196 συνολικά εργαζόμενοι στον τομέα Κ.Αλ.Ο. συγκέντρωσαν αθροιστικά, σύμφωνα με την έκθεση, 1164 επίσιες μονάδες εργασίας (ΕΜΕ). Εκτός του αντικειμενικά αμελητέου αριθμού απασχολούμενων και ΕΜΕ αναδεικνύεται και ο προσωρινός χαρακτήρας της απασχόλησης στους φορείς Κ.Αλ.Ο. Δηλαδή ο κάθε εργαζόμενος εργάστηκε κατά μέσο όρο τέσσερις (4) μήνες. Στο ίδιο κείμενο περιγράφεται και η εύθραυστη βιωσιμότητα. Συγκεκριμένα όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, από τους 643 φορείς που δήλωσαν οικονομικά στοιχεία, πάνω από τους μισούς (57%), είτε δεν είχαν έσοδα είτε ο μέγιστος κύκλος εργασιών ήταν μόνο 10.000€.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα ένας φορέας Κ.Αλ.Ο. για να μπορέσει να επιτύχει βιώσιμη λειτουργία, την ωρίμανση των μελών του και ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του θα πρέπει να έχει εξασφαλίσει μια σειρά παραγόντων όπως προαναφέρθηκαν. Για παράδειγμα η αξιοποίηση καλών πρακτικών από την Ελλάδα και το εξωτερικό, η δικτύωση, ο διαρκής διάλογος με την κοινωνία και η εξασφάλιση πηγών χρηματοδότησης -ειδικά κατά το στάδιο της ίδρυσης- αποτελούν σημαντικούς παράγοντες εξασφάλισης της βιωσιμότητας ενώ συνιστούν επίσης αποτελεσματικές πρακτικές. Σε λειτουργικό επίπεδο είναι σημαντική η ύπαρξη ενός σαφώς διατυπωμένου Κοινωνικού Επιχειρηματικού Σχεδίου από πλευράς φορέα που θα συνοδεύεται από αναλυτική έρευνα αγοράς πριν ακόμα την ίδρυση του και θα χαρακτηρίζεται από ισορροπία κοινωνικού και οικονομικού κεφαλαίου.

Αποτυπώθηκε επανειλημμένα ότι η κατάρτιση, το όραμα, οι βιώσιμη προοπτική πρωτοβουλιών για καινοτόμες δράσεις (κοινωνική καινοτομία) είναι συνεχές ζητούμενο στον χώρο. Επίσης με θετικό κοινωνικό & περιβαλλοντικό αντίκτυπο και η συστηματική προβολή του έργου των φορέων Κ.Αλ.Ο. είναι απαραίτητη συνθήκη για την επιτυχία του τομέα. Απαιτείται ωστόσο κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, με υψηλή εκπαίδευση και συνεχή κατάρτιση/ενημέρωση και ύπαρξη κατάλληλου χώρου για τις δραστηριότητες του φορέα. Αναγκαία συνθήκη επίσης είναι οι τροποποιήσεις του νομοθετικού πλαισίου. Έτσι θα επανασχεδιαστούν στοχευμένες πολιτικές που λαμβάνουν υπόψη την διαφορετικότητα και τις ιδιαιτερότητες των φορέων Κ.Αλ.Ο.

Στο σύνολο τους οι φορείς θεωρούν σημαντικό παράγοντα για τη βιωσιμότητα τους, την πρόσβαση σε χρηματοδοτήσεις και ευρωπαϊκά προγράμματα καθώς επίσης και την εξασφάλιση αρχικού κεφαλαίου μέσω επιδότησης λειτουργίας ή πρόσβασης σε χαμηλότοκο δανεισμό. Προτείνουν την ανάπτυξη μέτρων -από πλευράς πολιτείας- που θα αφορά σε φοροελαφρύνσεις και φοροαπαλλαγές των φορέων Κ.Αλ.Ο. Όπως προκύπτει από την έρευνα (Κατωμέρης, Τσιλίκης, 2022), οι περισσότερες Κοιν.Σ.Επ. που έχουν ιδρυθεί μετά το 2017 δεν απασχολούν προσωπικό και πραγματοποιούν σχεδόν μηδενικό κύκλο εργασιών ή έχουν πενιχρά και μη βιώσιμα έσοδα. Οι νεότεροι φορείς επιπλέον δεν συμμετέχουν σε δικτύώσεις και σε συμπράξεις. Οι επιχειρηματικές προσπάθειες και δράσεις τους βασίζονται περισσότερο στην εθελοντική δράση των μελών τους η οποία προς το παρόν δεν φέρνει οικονομικά αποτελέσματα. Αντίθετα, όσοι φορείς από τους ερωτηθέντες, είναι επιχειρησιακά και διοικητικά «ώριμοι» όπως οι Κοι.Σ.Π.Ε., οι Αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες αλλά και ορισμένες Κοιν.Σ.Επ., επιδεικνύουν επαγγελματική συγκρότηση και εμφανίζουν κύκλο εργασιών άνω των 30.000€ ορισμένες δε άνω των 50.000€. Έτσι καταφέρνουν και απασχολούν ακόμη και 25 άτομα (Κοι.Σ.Π.Ε. και ΑμΚΕ), ενώ συμμετέχουν και σε ποικίλες συμπράξεις ως εταίροι σε εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα.

Όσοι από τους ερωτηθέντες φορείς δραστηριοποιούνται στην ένταξη ατόμων με αναπηρίες, επικεντρώθηκαν στην θετική επίδραση που μπορούν να έχουν οι κρατικές επιχορηγήσεις, όπως π.χ. στους Κοι.Σ.Π.Ε. από το Υπουργείο Υγείας, για ανάπτυξη προγραμμάτων εργασίας ευπαθών ομάδων πληθυσμού, προγραμμάτων ανάπτυξης επαγγελματικών δεξιοτήτων για άτομα με αναπηρία και απονομή εκπαιδευτικών υποτροφιών για τα παραπάνω άτομα. Αντίστοιχα όμως υπογράμμισαν την αρνητική εικόνα που δημιουργείται λόγω της μειωμένης αποδοχής τους από την κοινωνία ακόμη και για εγχειρήματα κοινωνικής ενσωμάτωσης μέσω της εργασιακής ένταξης. Η έλλειψη οικονομικών πόρων, οι ευκαιρίες χρηματοδότησης, η καχυποψία στην κοινωνία, η περιρρέουσα εντός του πεδίου ιδεολογική στάση, η εσωστρέφεια και ο απομονωτισμός, αποτελούν τροχοπέδη για την ανάπτυξη τους.

## Συμπεράσματα και προτάσεις

Η σημερινή στάσιμη κατάσταση στον χώρο της Κ.Αλ.Ο. και τα περιορισμένης αξίας αποτελέσματα των φορέων της αποτυπώνονται με σαφήνεια στις αναρτημένες εκθέσεις της διεύθυνσης Κ.Αλ.Ο. Στην ενότητα για τη βιωσιμότητα των φορέων διαπιστώνεται ότι μόνο το 28% του συνόλου καταφέρνουν να απασχολούν έστω και έναν εργαζόμενο. Η εργασία ωστόσο κατά μέσο όρο δεν διαρκεί παραπάνω από τέσσερις μήνες (4) όπως αποδεικνύεται με απλό υπολογισμό των συνολικών ΕΜΕ και των εργαζομένων στον χώρο της Κ.Αλ.Ο. Σημειώνεται επιπλέον στην τελευταία έκθεση (2020) ότι ο κύκλος εργασιών της πλειοψηφίας των φορέων ήταν είτε μηδενικός είτε έφτανε κατά μέγιστο τις 10.000€. Οι Κοι.Σ.Π.Ε. συγκρινόμενοι με τις Κοιν.Σ.Επ., αποτελούν φωτεινή εξαίρεση του πεδίου και υπερτερούν στους δείκτες εργασιακής ένταξης και κύκλου εργασιών. Βάσει του ιδρυτικού τους νόμου (άρθρ. 12, Ν2716/1999) έχουν διαφορετική δομή και οργάνωση και υποστηρίζονται τεχνικά και οικονομικά από το υπουργείο Υγείας στο οποίο οργανικά ανήκουν.

Σύμφωνα με την έρευνα είναι γεγονός ότι ο τομέας Κ.Αλ.Ο. δεν έχει προς το παρόν ωφεληθεί από τις προβλέψεις του νόμου 4430/2016 διότι ο νόμος όπως ομόφωνα αναφέρθηκε δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί. Ειδικότερα οι ρυθμίσεις του Γ' Κεφαλαίου «Υποστηρικτικά μέτρα για τους φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας» δεν έχουν υλοποιηθεί ακόμη και σήμερα. Αποτέλεσμα, οι φορείς να στερούνται μεταξύ πολλών άλλων εξαγγελθεισών ρυθμίσεων, του Ταμείου Κοινωνικής Οικονομίας (άρθρ.10) το οποίο θα συνεισέφερε στην οικονομική βιωσιμότητα των φορέων ή ακόμη και των προβλέψεων για την συμμετοχή των φορέων σε δημόσιες συμβάσεις (άρθρ.6). Πολλά ακόμη άρθρα είναι ασαφή ή και δυσλειτουργικά π.χ. περί εθελοντισμού (άρθρ.8), περί κοινωνικού αντικτύπου (παρ.9,10, άρθρ.2), με αποτέλεσμα να δημιουργούν σύγχυση αλλά και ματαίωση στους φορείς. Επιπλέον όλων των προαναφερθέντων, η απουσία εκδηλώσεων διάχυσης και διάδοσης στην κοινωνία της αποστολής των φορέων Κ.Αλ.Ο. δημιουργεί προβλήματα στη αποστολή τους, αδιαφορία εκ μέρους των ΔΟΥ, των τραπεζών ή ακόμη και αρνητική συμπεριφορά - εκτός λίγων φωτεινών εξαιρέσεων- εκ μέρους δημοσίων φορέων και δήμων.

Εν μέσω αυτού του αρνητικού εν γένει κλίματος γίνονται σοβαρές προσπάθειες από αρκετούς φορείς οι οποίοι με μεγάλες οικονομικές θυσίες παραμένουν ενεργοί και αποτελεσματικοί. Ωστόσο η πλειοψηφία των φορέων χειμάζεται. Η απουσία ειδικού πλαισίου ταμειακής υποστήριξης, ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μελών φορέων Κ.Αλ.Ο. με ειδικές προβλέψεις στις ιδιαιτερότητες της λειτουργίας τους, ακυρώνει κάθε προσπάθεια. Η απουσία ειδικού εκπαιδευτικού πλαισίου σε τεχνολογίες αιχμής αλλά και γνώσεων κοινωνικής επιχειρηματικότητας, προσαρμοσμένου στις ειδικές ανάγκες των μελών και ωφελουμένων των φορέων Κ.Αλ.Ο., επιδεινώνει επιπλέον το κλίμα.

Στην παρούσα έρευνα οι απαντήσεις, προτάσεις και αιτήματα των φορέων Κ.Αλ.Ο. διακρίνονται εν πολλοίς από ανάμικτα συναισθήματα εγκατάλειψης και αποφασιστικότητας. Κατά τη διάρκεια της διεξαχθείσας έρευνας επισημαίνουν ότι για να συνεχίσουν το δύσκολο έργο ανασυγκρότησης του τομέα είναι αναγκαίες πολλές και ποικίλες τομές. Συνοψίζοντας στα ανοικτού τύπου ερωτηματολόγια επισημαίνουν αφενός τα σημεία που απαιτούνται νομοθετικές τροποποιήσεις αλλά επιμένουν αφετέρου σε όσα ορθά σχεδιασμένα δεν έχουν υλοποιηθεί έως σήμερα. Οι προτάσεις τους συνοψίζονται σε οκτώ (8) βασικούς πυλώνες παρέμβασης που αφορούν, 1) τη διάχυση των σκοπών και της χρησιμότητας της Κ.Αλ.Ο. στις δημόσιες αρχές και τους ΟΤΑ οι οποίοι αγνοούν

στην πλειοψηφία τους την στόχευση και την λειτουργία του τομέα, 2) τη τροποποίηση του νομικού πλαισίου για την ΚΟ και επαναδιατύπωση εδαφίων των νόμων 4430/2016 και 4412/2016. Συγκεκριμένα στον νόμο 4430/2016 την αναγκαία αποσαφήνιση όρων και ορισμών π.χ. στα άρθρα, 1, 2 και 3, και πολλών άλλων όπως έχει ήδη αναφερθεί να γίνει τροποποίηση άλλων και να εκδοθούν οι αναμενόμενες από το 2016 ΚΥΑ και ΥΑ που θα εξειδικεύσουν και ερμηνεύσουν πολλά ασαφή εδάφια (όπως π.χ. ο Κοινωνικός Αντίκτυπος). Ο νόμος 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων είναι αναγκαίο να λειτουργήσει για όλες τις Κοιν.Σ.Επ. και να εκδοθεί το εκκρεμές Π.Δ (παρ. 4, άρθρ.20), 3) τη δημιουργία κεντρικού φορέα οικονομικής στήριξης του τομέα Κ.Αλ.Ο. Η απουσία του ταμείου Κοινωνικής Οικονομίας που προβλέφθηκε στον νόμο 4430/2016 (παρ.1 άρθρ. 10) και έκτοτε δεν τηρήθηκε δυσκολεύει την λειτουργία των φορέων οι οποίοι κατά κανόνα στερούνται αρχικών κεφαλαίων και ρευστότητας για τις βασικές επιχειρησιακές τους λειτουργίες, 4) το θεσμικό σχεδιασμό και λειτουργία εκπαιδευτικού πλαισίου για την Κ.Αλ.Ο. Η εκπαίδευση και κατάρτιση είναι μια πολύ σημαντική και απαραίτητη διαδικασία για την σύγκλιση των ορισθέντων από τον νόμο και της εφαρμογής τους στους φορείς του τομέα Κ.Αλ.Ο., 5) την επαναδημοσίευση της πρόσκλησης ίδρυσης των Κέντρων Στήριξης Κ.Αλ.Ο. Είναι αναγκαία η λειτουργία φορέων στήριξης που θα έχουν την τεχνογνωσία και το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό ώστε να παρέχουν ποιοτικές και αποτελεσματικές υπηρεσίες συμβουλευτικής προς τις κοινωνικές επιχειρήσεις, 6) τη διοικητική αναδιοργάνωση της Κ.Αλ.Ο., και βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με τις καθημερινές συναλλαγές των Κοινωνικών Επιχειρήσεων με δημόσιους φορείς, γεγονός που θα συνέβαλε σημαντικά στη διασφάλιση αποτελεσματικότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος, 7) τη μέτρηση του κοινωνικού αντικτύπου των φορέων Κ.Αλ.Ο. η οποία σήμερα συνιστά μια πρόκληση προς αντιμετώπιση για την διαφάνεια της λειτουργίας του τομέα και 8) το σχεδιασμό στοχευμένων πολιτικών απασχόλησης μέσω των φορέων Κ.Αλ.Ο. Τονίζεται ότι οι φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας οικονομίας μέσω της δραστηριοποίησής τους προωθούν ένα μοντέλο απασχόλησης το οποίο στηρίζεται στη δημοκρατική διοίκηση, την ισότητα, την αποδοχή της διαφορετικότητας και τη συνεργατική οικονομική οργάνωση. Δεν έχουν ομοιότητες ως προς τους σκοπούς λειτουργίας με τις συμβατικές ιδιωτικές επιχειρήσεις. Συνεπώς χρήζουν διαφορετικής αντιμετώπισης.

## Βιβλιογραφία

- Chaves R, Monzon J.L, (2011). Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development, Published online: 26 November: Springer-Verlag
- CIRIEC, (2012). *The Social Economy in the European Union*, Brussels: EESC, [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/a\\_ces11042-2012\\_00\\_00\\_tra\\_etu\\_el.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_el.pdf)
- Defourny J., Nyssens M., (2008). Social enterprise in Europe: recent trends and developments, *Social Enterprise Journal* Vol. 4 No. 3, 2008pp. 202-228q <https://orbi.uliege.be/handle/2268/11568>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2005). *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Sage Publications Ltd.
- Mendell, M., B. Enjolras and A. Noya (2010). “*L’ économie sociale au service de l’inclusion au niveau local : Rapport sur deux régions de France : Alsace et Provence – Alpes – Côte d’Azur*”,



- OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2010/14, OECD, (σελ.12), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kg0nvhxwgbp-en.pdf?expires=1640554416&id=id&accname=guest&checksum=C46A6FA516953BFF15B504224DA994C9>
- Walras, Léon, (1834-1910). *Études d'économie sociale* : (Théorie de la répartition de la richesse sociale) / par Léon Walras, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k111751z/f257.item>
- Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) research, “Social economy and social entrepreneurship”, Social Europe guide, Volume 4, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/social-economy-guide.pdf>
- Κατωμέρης Σ., Τσιλίκης Χρ., (2022). *Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Αλ.Ο*: Ένα αίτημα από τις κοινωνικές επιχειρήσεις (e-book), Αθήνα
- Μιχαλόπουλος, Φ. (2012). Δίκτυο Ερύμανθος. Νοέμβριος 2012. [http://erymanthos.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=630:-a-&catid=53:koinoniki-oikonomia&Itemid=60](http://erymanthos.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=630:-a-&catid=53:koinoniki-oikonomia&Itemid=60)
- Πάντος, Π. (2010). Ενθέματα, <http://enthemata.wordpress.com/2010/12/20/pantos/>

## Ηλεκτρονικό υλικό – Σύνδεσμοι

- Commission presents Action Plan to boost the social economy and create jobs (2021) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1>
- “Work Integration Social Enterprises in the European Union: An overview of existing models” [https://www.researchgate.net/publication/238098987\\_WORK\\_INTEGRATION\\_SOCIAL\\_ENTERPRISES\\_IN\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION\\_AN\\_OVERVIEW\\_OF\\_EXISTING\\_MODELS](https://www.researchgate.net/publication/238098987_WORK_INTEGRATION_SOCIAL_ENTERPRISES_IN_THE_EUROPEAN_UNION_AN_OVERVIEW_OF_EXISTING_MODELS)
- Ανοιχτό αρχείο στις Ανθρωπιστικές και Κοινωνικές Επιστήμες, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00102532/document>
- Πρόσκληση υποβολής αιτήσεων χρηματοδότησης πράξεων για τη δράση «Κέντρα Στήριξης της Κοινωνικής και Αλληλεγγύης Οικονομίας», 31/07/18, [https://www.espa.gr/Lists/Proclamations/Attachments/4009/%CE%A9%CE%A3%CE%A5%CE%9F465%CE%A7%CE%998-%CE%9C%CE%984\\_PROSKL\\_KALO.pdf](https://www.espa.gr/Lists/Proclamations/Attachments/4009/%CE%A9%CE%A3%CE%A5%CE%9F465%CE%A7%CE%998-%CE%9C%CE%984_PROSKL_KALO.pdf)
- Ετήσια Έκθεση Κ.Αλ.Ο. 2020, <https://kalo.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/ETHSIA-EKTHSEH-KALO-2019-2020-TELIKO-docx.pdf>

## Νόμοι

- Νόμος 2716/1999, [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/194703/nomos-2716-1999](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/194703/nomos-2716-1999)
- Νόμος 4019/2011, [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/63473/nomos-4019-2011](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/63473/nomos-4019-2011)
- Νόμος 4430/2016, [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/242234/nomos-4430-2016](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/242234/nomos-4430-2016)
- Νόμος 4412/2016, [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/234980/nomos-4412-2016](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/234980/nomos-4412-2016)

## **Τεχνικές Αναφορές**





# Η διερεύνηση των πρακτικών για τις διακρατικές υιοθεσίες στην Ελλάδα. Απόψεις, αντιλήψεις, επισημάνσεις επαγγελματιών και θετών γονέων

**Dr. Στέφανος Κόφφας**

*Ερευνητής - Εξωτερικός συνεργάτης Διεθνής Κοινωνική Υπηρεσία (Ελληνικός Κλάδος) .*

## Περίληψη

Η υιοθεσία ως κοινωνικός θεσμός αποσκοπεί να καλύψει τόσο τις ψυχοσυναισθηματικές ανάγκες του παιδιού και να του εξασφαλίσει ένα μόνιμο και ασφαλές οικογενειακό περιβάλλον, όσο και των θετών γονιών με την ολοκλήρωση του οικογενειακού δεσμού. Οι παράγοντες που συμβάλλουν στην πραγματοποίησή της είναι οι βιολογικοί γονείς του προς υιοθεσία παιδιού, το ίδιο το παιδί, οι θετοί γονείς, οι αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες και το δικαστήριο που αποφασίζει για την υιοθεσία. Πρόκειται για μια πολυδιάστατη και σύνθετη διαδικασία η οποία προσεγγίζεται θεσμικά, ερμηνευτικά και βιωματικά με ιδιαίτερο και διαφορετικό τρόπο για καθένα από τους εμπλεκόμενους και αποτιμάται εξίσου ξεχωριστά όσον αφορά την πορεία περαίωσής της αλλά και ως προς τα αποτελέσματά της. Η παρούσα μελέτη παρουσιάζει τα ευρήματα από την διερεύνηση των διαδικασιών στις διακρατικές έρευνες που διενεργήθηκαν στην Ελλάδα μεταξύ 2011 -2019 από τους αρμόδιους Φορείς των Περιφερειών που ορίζονται από τον νόμο, μεταξύ των οποίων είναι και η Διεθνής Κοινωνική Υπηρεσία-Ελληνικός Κλάδος, αλλά και τον τρόπο που βίωσαν την διαδικασία οι ίδιοι οι θετοί γονείς και οι επαγγελματίες.

**Λέξεις κλειδιά:** υιοθεσία, διακρατική υιοθεσία, θετοί γονείς, διαδικασίες υιοθεσίας στην Ελλάδα

## Abstract

Adoption as a social institution aims to cover both the psycho-emotional needs of the child and ensure a permanent and safe family environment, as well as the adoptive parents by completing the family bond. Adoption is a process through which a legal family is created for the child and aims for its long-term well-being. The factors that contribute to its realization are the biological parents of the child to be adopted, the child himself, the adoptive parents, the competent social services and the court that decides on the adoption. It is a multi-dimensional and complex process

which is approached institutionally, interpretative, and experientially in a special and different way for each of those involved and is valued equally separately in terms of its progress and its results. The present study presents the findings from the investigation of the procedures in the transnational investigations carried out in Greece between 2011-2019 by the competent Agencies of the Regions defined by law, among which is the International Social Service-Hellenic Branch, but also the way the adoptive parents and professionals themselves experienced the process.

**Keywords:** *Adoption, intercountry adoptions, foster parents, adoption proceedings in Greece*

## 1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα, η οποία ως τα μέσα του προηγούμενου αιώνα ήταν χώρα αποστολής παιδιών για υιοθεσία σε χώρες της Ευρώπης και της Αμερικής, κατέστη προς το τέλος του 20ου αιώνα χώρα υποδοχής παιδιών, ως επί το πλείστον από αφρικανικές και ασιατικές χώρες. Η Στατιστική Υπηρεσία ενώ διαθέτει πληροφορίες για τις υιοθεσίες στην ελληνική επικράτεια, δεν έχει καμία πληροφορία για τις διακρατικές υιοθεσίες και η ίδια έλλειψη πληροφορίας υπάρχει και στο αρμόδιο υπουργείο και τους φορείς που ασχολούνται με την υιοθεσία. Ενώ στην Ελλάδα δεν έχουν γίνει έρευνες για τις διακρατικές υιοθεσίες και τα ενήλικα υιοθετημένα άτομα, υπάρχουν ξένες πηγές που αναφέρονται στα ελληνόπουλα που υιοθετήθηκαν στο εξωτερικό (ΔΚΥ, 2021). Η συγκεκριμένη έρευνα ήρθε να καλύψει αυτό το κενό εστιάζοντας στις διαδικασίες της διακρατικής υιοθεσίας μέσω των βιωμάτων τόσο των υποψήφιων θετών γονέων (ΥΘΓ) που έχουν την βιωματική εμπειρία, όσο και των επαγγελματιών κοινωνικών λειτουργών που είναι αρμόδιοι και στελεχώνουν τις υπηρεσίες των Περιφερειών, καθώς και της Διεθνούς Κοινωνικής Υπηρεσίας που καλούνται να αξιολογήσουν τους υποψήφιους θετούς γονείς.

## 2. Μεθοδολογία έρευνας

Η διερεύνηση των πρακτικών για τις διακρατικές υιοθεσίες στην Ελλάδα υλοποιήθηκε από την Διεθνή Κοινωνική Υπηρεσία, Ελληνικός Κλάδος (ΔΚΥ), στα πλαίσια της προκήρυξη του ευρωπαϊκού προγράμματος Active Citizens Fund, κατόπιν έγκρισης και χρηματοδότησης από το Ίδρυμα Μποδοσάκη και το Solidarity Now. Αντικείμενα της έρευνας πέραν της χαρτογράφησης του πεδίου και των διαδικασιών, όπως καθορίζονται από το διεθνές και εγχώριο νομικό πλαίσιο, είναι η κατάδειξη των δυσκολιών και των ζητημάτων που αντιμετωπίζουν οι επαγγελματίες στην καθημερινή πρακτική καθώς και τις προκλήσεις που βιώνουν οι υποψήφιοι θετοί γονείς κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υιοθεσίας, όπως επίσης και μετά την ολοκλήρωσή της (Διεθνής Κοινωνική Υπηρεσία, 2021). Επί τούτου δίνει βαρύτητα στην διερεύνηση της διαδικασίας των διακρατικών υιοθεσιών και συγκεκριμένα επικεντρώνεται ιδιαίτερα στις στάσεις, απόψεις, αντιλήψεις, δυσλειτουργίες αλλά και στα εμπόδια που αντιμετωπίζουν τόσο οι επαγγελματίες όσο και οι ΥΘΓ σε ζητήματα θεσμικά, νομοθετικά, διοικητικά, διαχειριστικά, σε επίπεδο ανθρωπίνων σχέσεων και συναισθημάτων, που αφορούν την διεκπεραίωσή της. Σχεδιάστηκε έτσι ώστε δίνοντας έμφαση σε

ποιοτικά χαρακτηριστικά, να εκμαιεύει το νόημα που αποδίδουν τα υποκείμενα (Ισαρη & Πουρκός, 2015) στα στάδια εξέλιξης της υιοθεσίας (προετοιμασία, υποδοχή παιδιού, μεταπαρακολούθηση), στα βιώματα, τις εμπειρίες και στην αποτίμηση της σημασίας που έχουν για τους συμμετέχοντες (Ιωσιφίδης, 2006) καθένα από αυτά τα στάδια της διακρατικής υιοθεσίας.

Οι καταστάσεις περιορισμού επαφών και μετακινήσεων λόγω της πανδημίας περιόρισαν τον τρόπο συλλογής των δεδομένων αποκλειστικά στην χρήση ερωτηματολογίων τόσο για τους θετούς γονείς όσο και για τους επαγγελματίες. Η δόμησή τους βασίστηκε στην διεθνή βιβλιογραφία, στα αποτελέσματα αντίστοιχων ερευνητικών εργασιών και ανακοινώσεων, έτσι ώστε να ικανοποιείται το κριτήριο της αξιοπιστίας περιεχομένου (Κυριαζή, 1999, Babbie, 2011). Το περιεχόμενο των ερωτηματολογίων είναι προσανατολισμένο στο να παρέχουν μεγάλο βαθμό ελευθερίας στους συμμετέχοντες συνδυάζοντας ερωτήσεις διαβαθμισμένης κλίμακας, πολλαπλών επιλογών, περιφραστικών απαντήσεων και αναφοράς-τεκμηρίωσης με βάση τις ενδοϋπηρεσιακές διαδικασίες, το θεσμικό πλαίσιο και τα προσωπικά βιώματα για όλους τους εμπλεκόμενους επαγγελματίες και υποψήφιους θετούς γονείς.

Ο συνολικός αριθμός των διακρατικών υιοθεσιών που έχουν καταγραφεί από την κεντρική αρχή διακρατικών υιοθεσιών στην Ελλάδα για το διερευνώμενο χρονικό διάστημα είναι 283 παιδιά (ΔΚΥ, 2021). Από τις οικογένειες που υιοθέτησαν τα παιδιά δέχθηκαν να λάβουν μέρος στην έρευνα και απάντησαν 51 γονείς. Από το σύνολο των 13 περιφερειών που ασχολούνται με τις διακρατικές υιοθεσίες ανά την Ελλάδα, έλαβαν μέρος στην έρευνα όλες εκτός μιας περιφέρειας, με τον αριθμό των επαγγελματιών που ανταποκρίθηκαν να ανέρχονται σε 21 άτομα.

Ο διαμοιρασμός των ερωτηματολογίων και η συλλογή των απαντήσεων έγινε ηλεκτρονικά μέσω της πλατφόρμας google forms, ενώ για την μετατροπή των κωδικοποιημένων στοιχείων και την τροφοδότηση του στατιστικού φύλλου χρησιμοποιήθηκε το στατιστικό πρόγραμμα SPSS. Για την ανάλυση των δεδομένων χρησιμοποιήθηκαν η περιγραφική και η επαγωγική στατιστική. Με την περιγραφική στατιστική έγινε η απεικόνιση των αποτελεσμάτων σε απόλυτους αριθμούς και ποσοστά, δίνοντας την δυνατότητα παρουσίασης των συγκεντρωτικών αποτελεσμάτων με απλό και εύκολο τρόπο. Με την χρήση της επαγωγικής στατιστικής διαπιστώθηκε η συμμεταβολή μεταξύ δύο μεταβλητών (θετική, αρνητική) καθώς και ο βαθμός συνάφειάς τους (χαμηλή, μέτρια, υψηλή) (Ρούσσο & Τσαούσης, 2006), καταδεικνύοντας την σημασία της σχέσης συγκεκριμένων παραγόντων ως προς τις απαντήσεις των συμμετεχόντων για τις διαδικασίες υιοθεσίας. Για τις ποιοτικές μεταβλητές, που αποτελούσαν και την πλειοψηφία, το στατιστικό κριτήριο που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση είναι ο συντελεστής  $\chi^2$  ανεξαρτησίας. Για τις ποσοτικές μεταβλητές το αντίστοιχο στατιστικό κριτήριο ανάλυσης αποτέλεσε ο συντελεστής Pearson  $r$ . Ο βαθμός μέτρησης της συσχέτισης μεταξύ επιλεγμένων μεταβλητών, βασίζεται στις τιμές του συντελεστή Cramer  $V$ .

### 3. Αποτελέσματα

Από τα βασικότερα στοιχεία στην διαδικασία της υιοθεσίας αποτελεί η σωστή ενημέρωση από και προς όλους τους εμπλεκόμενους για τα τεκταινόμενα-φάσεις που προβλέπονται (νομικά, διαδικαστικά), τις απαιτούμενες ενέργειες, δράσεις (γραφειοκρατία, μετακινήσεις, συναντήσεις) καθώς και την διαχείριση πόρων (οικονομικοί, ψυχοσυναισθηματικοί) σε όλα τα στάδια περαίωσής της

(προετοιμασία, υποδοχή παιδιού, μεταπαρακολούθηση). Η έντονη επιθυμία των θετών γονέων να αποκτήσουν όσο το δυνατό πιο γρήγορα παιδί μέσω της διακρατικής υιοθεσίας, σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με τις επιλογές των υποψήφιων θετών γονέων καθώς φαίνεται να επηρεάζει την πλειοψηφία τους, οι οποίοι δεν γνωρίζουν σε ικανοποιητικό βαθμό τις απαιτούμενες διαδικασίες και πολύ δε περισσότερο τις διαφορές, για τα ισχύοντα σε χώρες που έχουν επικυρώσει την σύμβαση της Χάγης και σε όσες δεν έχουν προχωρήσει στην επικύρωση της συνθήκης (Γιάκας, 2021). Ωστόσο η ενημέρωσή τους σχετίζεται θετικά και σημαντικά με το κριτήριο του χρόνου αναμονής όσον αφορά την επιλογή συγκεκριμένης χώρας προέλευσης του παιδιού, καθώς προσπαθούν να επιτύχουν την υιοθεσία όσο το δυνατό πιο σύντομα. Στην προσπάθειά τους αυτή κάνουν χρήση σε πολύ υψηλό βαθμό κατά την διάρκεια της προετοιμασίας τους της συμβουλευτικής συνάντησης με τους επαγγελματίες, η μακροχρόνια εμπειρία των οποίων σχετικά με τους χρόνους αναμονής και την χώρα προέλευσης του παιδιού προς υιοθεσία έχει ισχυρή θετική συμμεταβολή και δείχνει ότι, αποτιμάται από τους γονείς ως πολύ σημαντική. Η επιθυμία των θετών γονέων να είναι όσο το δυνατό καλύτερα προετοιμασμένοι για τον ερχομό του παιδιού, επίσης εντείνει την προθυμία τους για την συμμετοχή τους στις συμβουλευτικές συναντήσεις, καθώς επιζητούν την ασφάλεια της ετοιμότητας και την αποφυγή δυσκολιών και προβλημάτων, που ως ένα σημείο θα μπορούσαν με την κατάλληλη ενημέρωση να αποφευχθούν. Το εύρημα αυτό παρουσιάζει ισχυρή δυναμική όσον αφορά τις αλλαγές που οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους οι υπηρεσίες κατά τον σχεδιασμό σε ζητήματα ενημέρωσης για τις υιοθεσίες, καθότι στην πλειοψηφία τους (3/4) οι θετοί γονείς δηλώνουν ότι, δεν γνώριζαν στο σύνολό τους τα διαδικαστικά ζητήματα στην υιοθεσία, ιδιαίτερα σε χώρες που δεν έχουν κυρώσει την σύμβαση της Χάγης.

Αυτό καταδεικνύεται περισσότερο εμφαντικά από την αρνητική συσχέτιση μεταξύ της απροθυμίας της μεγάλης πλειοψηφίας των θετών γονέων να δεχθούν να υιοθετήσουν παιδί με προβλήματα υγείας. Ακόμη και το υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο των θετών γονέων δεν τους καθιστά ανοιχτούς στην υιοθέτηση παιδιού με προβλήματα υγείας. Ιδιαίτερα οι γυναίκες περισσότερο από τους άντρες ΥΘΓ, δεν φαίνεται να είναι πρόθυμες να υιοθετήσουν παιδί με προβλήματα υγείας, πιθανόν έχοντας λόγω του υψηλού εκπαιδευτικού τους επιπέδου γνώση των ευθυνών ως μητέρες που καλούνται να σηκώνουν το μεγαλύτερο βάρος της φροντίδας και της ανατροφής του παιδιού, αλλά και των επιμέρους συνεπειών που επιφέρει στην προσωπική (εργασία - σταδιοδρομία) και οικογενειακή (μητέρα – σύζυγος) τους ζωή μια τέτοια απόφαση. Από την στιγμή όμως του ερχομού του παιδιού στην οικογένεια το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης των ΥΘ μητέρων δείχνει να έχει θετική συμμεταβολή ως παράγοντας ανάληψης ευθύνης στην αντιμετώπιση οποιονδήποτε δυσκολιών προκύψουν με το παιδί. Τα αποτελέσματα αυτά συνάδουν και με τις διαπιστώσεις μελετών σχετικά την λειτουργία της ελληνικής οικογένειας και τον ρόλο των δύο φύλων όσον αφορά τον άνισο καταμερισμό καθηκόντων (Συμβούλιο της ΕΕ, 2016; Υπουργείο Εσωτερικών, 2018; Στρατηγάκη, 2007)

Οι επαγγελματίες στην φάση της προετοιμασίας των ΥΘΓ παρέχουν πολύ σημαντικό έργο στις συναντήσεις με τους ΥΘΓ με τις πληροφορίες για τις διαδικασίες της διακρατικής υιοθεσίας που προσφέρουν και με την εμπειρία που μεταφέρουν σε θέματα σωστής ψυχοσυναισθηματικής προετοιμασίας, εκτίμησης, αξιολόγησης και θεσμικών και διαδικαστικών ζητημάτων, όπως αποδεικνύεται από την θετική και ισχυρή συμμεταβολή που υπάρχει μεταξύ της σημασίας των συναντήσεων και των αποτελεσμάτων που εκτιμούνται ότι παρέχουν. Οι ίδιοι οι επαγγελματίες συσχετίζουν θετικά

την εμπειρία τους με τον αριθμό των διακρατικών υιοθεσιών που έχουν διεκπεραιώσει ως στοιχείο εξοικείωσης αλλά και αποτελεσματικότητας της εργασίας τους. Περαιτέρω η ανάλυση δείχνει ότι, υπάρχει θετική συσχέτιση όσων επαγγελματιών ασχολούνται με τις υιοθεσίες και των δράσεων ευαισθητοποίησης σχετικά με αυτό το θέμα. Ωστόσο ο βαθμός της συσχέτισης είναι μέτριος προς χαμηλός. Το γεγονός της μέτριας συσχέτισης επιβεβαιώνεται από τα αποτελέσματα συχνότητων της περιγραφικής στατιστικής ανάλυσης όπου περισσότεροι από τους μισούς συμμετέχοντες αναφέρουν ότι, στην υπηρεσία τους δεν γίνονται δράσεις ευαισθητοποίησης για τις υιοθεσίες. Στις υπηρεσίες που απάντησαν ότι διενεργούν δράσεις ευαισθητοποίησης – ενημέρωσης, η σύγκριση των τρόπων διενέργειας των δράσεων ευαισθητοποίησης δείχνει ότι, προτιμώνται στον ίδιο βαθμό η ιστοσελίδα, το δελτίο τύπου και οι ενημερωτικές επισκέψεις. Ακολουθούν σε μικρότερα ποσοστά το ενημερωτικό υλικό της υπηρεσίας και οι ημερίδες. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται το παράδοξο ότι, ενώ τα αποτελέσματα των συμβουλευτικών συναντήσεων εκτιμώνται τόσο από τους ΥΘΓ όσο και τους επαγγελματίες ως πολύ θετικά, απαραίτητα και βοηθητικά, ωστόσο οι αντίστοιχες δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για την υιοθεσία δεν φαίνεται να προωθούνται από τις υπηρεσίες ως εργαλεία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού όσον αφορά την διάχυση, πληροφόρηση και διευκόλυνση του έργου των επαγγελματιών. Ο μεγάλος φόρτος εργασίας, η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, η υπερφόρτωση των επαγγελματιών με πολλά καθήκοντα και η εμπλοκή τους με διαφορετικού είδους διοικητικές και μη υποθέσεις αποδεικνύονται ως παράγοντες που δρουν ανασταλτικά στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης.

Η διαρκής ενημέρωση και οι εξελίξεις στο αντικείμενο της εργασίας τους φαίνεται ότι επιδιώκεται συνειδητά από τους επαγγελματίες οι οποίοι επιζητούν την επικαιροποίηση και επαύξηση των γνώσεών τους σε θέματα που άπτονται της υιοθεσίας και των θεσμικών προαπαιτούμενων με ισχυρό βαθμό συνάφειας. Η πλειοψηφία τους (3/4) δηλώνει σε πολύ μεγάλα ποσοστά απόλυτα (22,7%) και πολύ (50%) ότι είναι ενημερωμένοι σε θέματα υιοθεσίας, ενώ οι υπόλοιποι μέτρια έως λίγο. Οι δε πηγές που χρησιμοποιούν για την ενημέρωσή τους προέρχονται στο μεγαλύτερο μέρος τους εξωυπηρεσιακά μέσα από την προσωπική προσπάθεια κάθε επαγγελματία στην πλειοψηφία μέσω της αναζήτησης και χρήσης βιβλίων και επιστημονικών άρθρων (45,7%), της συμμετοχής τους σε επιλεγμένες ημερίδες, συνέδρια και σεμινάρια προσανατολισμένα στο αντικείμενο της διαδικασίας υιοθεσίας (41,3) και σε μικρότερο ποσοστό με την συμμετοχή τους σε διαδικασίες μετεκπαίδευσης και εξειδίκευσης σε μεταπτυχιακό επίπεδο (8,7%).

Οι τομείς όπου εκφράζεται και επικρατεί προβληματισμός από την μεριά των επαγγελματιών είναι η διάχυση της επίσημης πληροφόρησης και οι νομικές – διοικητικές ερμηνείες αυτής σχετικά με τις μεταβολές του θεσμικού πλαισίου, τις διαδικασίες και τον τρόπο λειτουργίας του γραφειοκρατικού συστήματος για την υιοθεσία που ακολουθεί η κάθε χώρα που αποφασίζει να δώσει παιδιά προς διακρατική υιοθεσία. Συγκεκριμένα υπάρχει θετική και ισχυρή συσχέτιση μεταξύ των πηγών ενημέρωσης για την διαδικασία υιοθεσίας που ακολουθεί η εκάστοτε χώρα και της επάρκειάς τους, καθώς περισσότερο από 1/3 των επαγγελματιών αξιολογεί ως μη επαρκείς τις πηγές ενημέρωσης για την διαδικασία υιοθεσίας που ακολουθείται από τις χώρες προέλευσης των παιδιών. Οι δε πηγές ενημέρωσης είναι για όλους τους επαγγελματίες η Κεντρική Αρχή Διακρατικών Υιοθεσιών (ΚΑΔΥ) του Υπουργείου Υγείας με τις εγκυκλίους που εκδίδει, ακολουθούμενη από τις συμβουλές-εμπειρία των συναδέλφων, τις πληροφορίες που υπάρχουν στο διαδίκτυο, ενώ στην προτελευταία θέση βρίσκεται το εγχειρίδιο της υπηρεσίας που εργάζονται. Το εύρημα αυτό

δείχνει ότι, μάλλον υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης όσον αφορά την επάρκεια των πηγών ενημέρωσης, γεγονός που θα βοηθήσει τους επαγγελματίες στην δουλειά τους, πέραν της δεδομένης συναδελφικής βοήθειας που υπάρχει και ασκείται σε μεγάλο βαθμό. Η συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ των χωρών εντός Χάγης και των πηγών ενημέρωσης για την διαδικασία που ακολουθείται στην κάθε χώρα εμφανίζεται επίσης αρκετά ισχυρή. Στην πλειοψηφία της η διαδικασία αφορά τις χώρες Βουλγαρία και Ρουμανία για τις οποίες φαίνεται να υπάρχουν αρκετές πληροφορίες τόσο από την αρχή διακρατικών υιοθεσιών όσο και από την εμπειρία συναδέλφων. Σημαντική πηγή ενημέρωσης για τις χώρες εντός Χάγης αποτελεί και το διαδίκτυο, με ότι αυτό συνεπάγεται για την αξιοπιστία των πληροφοριών που παρέχει.

Η ακόλουθη φάση της αξιολόγησης των ΥΘΓ από τις αρμόδιες υπηρεσίες πρέπει να είναι ολιστική και να αφορά όχι μόνο τους υποψήφιους θετούς γονείς για να διαπιστωθεί η καταλληλότητά τους, αλλά το παιδί και τους βιολογικούς γονείς για να διαπιστωθούν οι συνθήκες ζωής τους και εάν η υιοθεσία είναι η θεμιτή λύση για το παιδί. Είναι αυτονόητο ότι, στις διαδικασίες αυτές υπάρχουν νόμοι που καθορίζουν την πορεία τους και βέβαια η εφαρμογή τους εξαρτάται και από άλλους εξωτερικούς παράγοντες που δεν συνδέονται άμεσα με την υιοθεσία αυτή καθαυτή. Στην περίπτωση δε της διακρατικής υιοθεσίας, οι διαδικασίες που αφορούν τους βιολογικούς γονείς και το παιδί γίνονται σε μια άλλη χώρα όπου βέβαια επικρατούν διαφορετικές συνθήκες και διαφορετικό νομικό πλαίσιο συγκριτικά με την Ελλάδα. Οι ΥΘΓ πρέπει να είναι προετοιμασμένοι τόσο για το νομικό πλαίσιο όσο και για τις διαφορετικές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες που επικρατούν. Η διαδικασία της αξιολόγησης αποτελείται από μια σειρά συναντήσεων τόσο στην Υπηρεσία του Κ.Λ. όσο και στην μόνιμη κατοικία του ΥΘΓ (Οικονόμου, 2021; Γιάκας, 2021).

Κατά την διάρκεια των συναντήσεων με τους ΥΘΓ ο επαγγελματίας καλείται να διεξάγει κοινωνική έρευνα για να διερευνήσει τις τυπικές από την νομοθεσία οριζόμενες προϋποθέσεις, αλλά κυρίως τις ουσιαστικές προϋποθέσεις στην ζωή και τον τρόπο λειτουργίας της μελλοντικής οικογένειας, να αντιληφθεί τη φιλοσοφία της ζωής τους, τις αρχές και τις αξίες που πρεσβεύουν, έτσι ώστε να θεωρείται βέβαιη η ευημερία του θετού παιδιού μαζί τους. Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση της πρώτης φάσης των τυπικών προϋποθέσεων γίνεται αποτίμηση των συνθηκών ζωής, των κινήτρων για την υιοθεσία. Ο επαγγελματίας εξηγεί, τι ακριβώς σημαίνει η υιοθεσία, πώς υλοποιείται, τι δυσκολίες θα κληθούν πιθανώς να αντιμετωπίσουν, τι ιδιότητες πρέπει να διαθέτουν για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του ρόλου τους, ως θετοί γονείς και τους βοηθούν να κατανοήσουν πώς θα είναι εφ' όρου ζωής οι πιο στενοί άνθρωποι μαζί και δίπλα στο παιδί σε όλες τις φάσεις της ζωής του, σε κάθε κατάσταση εύκολη ή δύσκολη, θετική ή αρνητική υποστηρίζοντάς το και βοηθώντας το με κάθε δυνατό τρόπο σε μόνιμη βάση. Πιο συγκεκριμένα εξετάζονται οι ειδικότερες δυνατότητες αλλά και οι επιθυμίες των ΥΘΓ να προσφέρουν το απαιτούμενο προστατευτικό περιβάλλον για την ομαλή ψυχοσυναισθηματική ανάπτυξη, μέσα σε κατάλληλες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες σε ένα παιδί που δεν μπορεί να ζήσει στην φυσική του οικογένεια (anynet Information), για να ληφθεί η αξιολογική κρίση (καταλληλότητα ή μη), με γνώμονα το μακροπρόθεσμο συμφέρον του παιδιού μέσα στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Μέσα από αυτή τη διαδικασία, οι επαγγελματίες προσπαθούν να συνθέσουν αυτό που ονομάζεται προφίλ του Υποψήφιου Γονέα, να εντοπίσουν τα πραγματικά κίνητρα της απόφασής τους και να αξιολογήσουν την καταλληλότητά τους.

Η φάση αυτή βιώνεται από τους ΥΘΓ ως αρκετά απαιτητική και κοπιώδης, ιδιαίτερα συναισθηματικά και η προετοιμασία τους μέσα από τις συναντήσεις με τους επαγγελματίες βρίσκεται σε



συσχέτιση με την εκτίμησή τους ότι ήταν προετοιμασμένοι για την υποδοχή του παιδιού με υψηλή συνάφεια, αλλά όχι στον ίδιο βαθμό για όλες τις υπηρεσίες που διενέργησαν την υιοθεσία. Έτσι για την πλειοψηφία των ΥΘΓ η παρακολούθηση συμβουλευτικής πριν τον ερχομό του παιδιού υπήρξε βοηθητική, ακόμη κι εάν οι γονείς σε μικρότερο ποσοστό θεωρούν ότι συζητήθηκαν αρκετά θέματα προετοιμασίας τους κατά την διάρκεια της αξιολόγησής τους. Συγκεκριμένα η προσωπική εκτίμηση των υποψηφίων γονέων της κατάστασής τους για τον ερχομό του παιδιού με βάση τις απαντήσεις τους, παρουσιάζεται μεν με υψηλή τιμή (48%), όσον αφορά την προετοιμασία τους κατά την διάρκεια της αξιολόγησής τους, ωστόσο είναι χαμηλότερη για σχεδόν τα  $\frac{3}{4}$  αυτών συγκριτικά με το ποσοστό στη φάση ενημέρωσης (67,3%). Υπάρχει δηλαδή σημαντική διαφορά μεταξύ προσωπικής εκτίμησης των ίδιων των ΥΘΓ (εμφανίζονται να υπερεκτιμούν την ετοιμότητά τους) και όσων λαμβάνουν χώρα κατά την διαδικασία της επίσημης ενημέρωσής τους από τους εμπλεκόμενους επαγγελματίες. Σημαντική διαφοροποίηση παρατηρείται επίσης σε επίπεδο περιφέρειας και υπηρεσίας όπου φαίνεται ότι, τα θέματα που σχετίζονται με την προετοιμασία των θετών γονέων έχουν συσχέτιση με την υπηρεσία που διενεργεί την αξιολόγησή τους με υψηλό βαθμό συνάφειας. Τα ευρήματα δείχνουν ότι, οι θετοί γονείς έψαξαν για πληροφορίες κατά κύριο λόγο στο διαδίκτυο (42,3%) αλλά και κατόπιν παραπομπής από γνωστούς-φίλους (32,7%) πριν προχωρήσουν στην επιλογή της υπηρεσίας που θα αναλάβει την διαδικασία υιοθεσίας παιδιού. Η χωρική αρμοδιότητα της υπηρεσίας αποτέλεσε μόνο σε ένα μικρό ποσοστό (9,6%) παράγοντα επιλογής της από τους ΥΘΓ. Επιπλέον η υπηρεσία που διενήργησε την αξιολόγηση και οι απαντήσεις που έλαβαν στις απορίες τους οι ΥΘΓ παρουσιάζει συσχέτιση με υψηλό βαθμό συνάφειας. Σε πλήθος  $\frac{3}{4}$  (41 άτομα) οι θετοί γονείς απαντάνε ότι, έμειναν ικανοποιημένοι από τις απαντήσεις που έλαβαν στις απορίες από την συγκεκριμένη υπηρεσία που ανέλαβε την διεκπεραίωση της υιοθεσίας.

Το στοιχείο που αποτελεί ίσως τον κυριότερο παράγοντα στην όλη διαδικασία είναι τα κίνητρα που έχουν οι ΥΘΓ για να προβούν σε υιοθεσία και κατά πόσο αυτά συνάδουν με τις προσδοκίες τους, καθώς η υιοθεσία φέρνει σημαντικές αλλαγές στη ζωή όλων των εμπλεκόμενων, αλλά και βιώνεται με διαφορετικό τρόπο ξεχωριστά από κάθε πρόσωπο της μελλοντικής οικογένειας. Οι προσδοκίες, τα όνειρα και οι προσμονές των ΥΘΓ από τα μελλοντικά παιδιά τους πρέπει να διερευνηθούν σχολαστικά τόσο από τον επαγγελματία, πολύ δε περισσότερο από του ίδιους τους υποψηφίους γονείς πριν τον ερχομό του παιδιού στην οικογένεια, έτσι ώστε να είναι ρεαλιστικές και να προετοιμάζουν τα άτομα για την εξελικτική πορεία της οικογενειακής τους σχέσης και κοινής ζωής. Προσδοκίες που σχετίζονται με συγκεκριμένα γνωρίσματα του παιδιού, όπως το φύλο, η ηλικία ή κάποια εξωτερικά χαρακτηριστικά και είναι συνδεδεμένα με κρυφές επιθυμίες των μελλοντικών γονέων, εάν δεν αντιμετωπιστούν μπορούν να αποτελέσουν ανασταλτικούς παράγοντες στη διαδικασία ανατροφής και διαπαιδαγώγησης του παιδιού, περιορίζοντας δυνητικά οφέλη της υιοθεσίας, ακόμη λειτουργώντας ως και εμπόδια στην εξέλιξη του παιδιού, αλλά και της οικογένειας. Η σχέση μεταξύ των τρόπων ενημέρωσης για την υιοθεσία και τις ρεαλιστικές ή μη προσδοκίες από μέρους των ΥΘΓ, παρουσιάζεται θετική με υψηλό βαθμό συνάφειας για τους συμμετέχοντες στην έρευνα. Από ότι φαίνεται οι τρόποι ενημέρωσης των υπηρεσιών για την υιοθεσία δεν δύναται να καλύψουν όλες τις προσδοκίες των ΥΘΓ διότι, όπως καταγράφεται στις απαντήσεις, αυτές αφορούν τους μεγάλους χρόνους αναμονής που συνήθως σχετίζονται με τις διαδικασίες στην χώρα προέλευσης του παιδιού, την άγνοια αλλά και την άρνηση αποδοχής του ρυθμού των υιοθεσιών, την λανθασμένη πληροφόρηση συνήθως από πηγές του διαδικτύου,

αλλά και την εξιδανίκευση της υιοθεσία έχοντας στο μυαλό τους το ιδανικό γι' αυτούς, το οποίο προσπαθούν να το υλοποιήσουν, αγνοώντας ή αρνούμενοι να δεχθούν την αναντιστοιχία πραγματικών συνθηκών και προσδοκιών. Οι συνθήκες αυτές οδηγούν ένα μέρος των ΥΘΓ να αποσύρουν την αίτησή τους για διακρατική υιοθεσία (ΔΚΥ, 2021).

Η κοινωνική έρευνα που γίνεται από τους επαγγελματίες για την διερεύνηση των πραγματικών κινήτρων για την υιοθεσία από μέρους των ΥΘΓ είναι καίριας σημασίας για όλους τους εμπλεκόμενους στην αποσαφήνιση μεταξύ της πραγματικής κατάστασης δημιουργίας και λειτουργίας μιας οικογένειας και προσωπικών, ιδιαίτερων επιθυμιών. Το σημαντικότερο κίνητρο για τους υποψήφιους θετούς γονείς οφείλει να είναι η συναισθηματική αγνότητα, η επιθυμία προσφοράς αγάπης, η πληρότητα της σύνδεσης στην δημιουργία της οικογενειακής σχέσης, μέσα από την αδιάλειπτη υποστήριξη των θετών γονέων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ευημερία τόσο του παιδιού όσο και της οικογένειας. Η μακροχρόνια εμπειρία από τις διακρατικές υιοθεσίες αναδεικνύει ως ισχυρά και πραγματικά κίνητρα των θετών γονέων να θέτουν ως προτεραιότητες την υγεία, να προωθούν την εκπαίδευση και την ανάπτυξη των ικανοτήτων του παιδιού. Να μπορούν να αντιμετωπίζουν με τον κατάλληλο τρόπο και αποδεκτά μέσα πειθούς και νουθεσίας αρνητικές καταστάσεις, προβληματικές συμπεριφορές, να κατανοούν τα συναισθήματα του, να αντιλαμβάνονται τις ιδιόμορφες καταστάσεις που βιώνει και τις ανάγκες του πολλές από τις οποίες μπορεί να είναι διαφορετικές από άλλα άτομα της ηλικίας του. Τα κίνητρα επομένως των θετών γονέων χρειάζεται να είναι αληθινά, να έχουν σταθερότητα στο χρόνο και να δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την επίτευξη όλων όσων περιγράφονται παραπάνω (Hoksbergen, 2003; Παπαχριστόπουλος & Σαμαρτζή, 2010).

Σύμφωνα με την γνώμη των επαγγελματιών, τα χαρακτηριστικά καταλληλότητας των θετών γονέων σχετίζονται με τα ειδικότερα γνωρίσματα που καθιστούν ακατάλληλους κάποιους ανθρώπους για θετούς γονείς. Η συσχέτιση αυτή είναι θετική με πολύ ισχυρό βαθμό συνάφειας και ερμηνεύεται με την λογική της αντίθεσης μεταξύ θετικών και αρνητικών χαρακτηριστικών. Συγκεκριμένα οι επαγγελματίες θεωρούν το ψυχοπαιδαγωγικό κίνητρο και την αγάπη για το παιδί ως πρωτεύοντα θετικά χαρακτηριστικά για την καταλληλότητα των θετών γονέων. Επίσης σημαντικά χαρακτηριστικά είναι κατά την γνώμη τους η ψυχική και φυσική υγεία και ακολουθεί η καλή οικονομική και κοινωνική κατάσταση για τον βιοπορισμό του παιδιού. Τα χαρακτηριστικά ακαταλληλότητας είναι ακριβώς τα αντίθετα δηλαδή τα εγωκεντρικά και προβληματικά κίνητρα απόκτησης διαδόχου, η κακή ψυχική και φυσική υγεία, η προβληματική κοινωνική ή και παραβατική συμπεριφορά από μέρους των ΥΘΓ.

Περαιτέρω υπάρχει συσχέτιση όσον αφορά τα στοιχεία της ηλικίας και της καλής υγείας των ΥΘΓ που αναφέρονται στην νομοθεσία η οποία είναι θετική και πολύ ισχυρή. Στα υπόλοιπα χαρακτηριστικά που θεωρούν οι επαγγελματίες κατάλληλα για τους υποψήφιους θετούς γονείς αναφέρονται σε συναισθηματικούς, κοινωνικούς, ανθρωπιστικούς και οικονομικούς λόγους, για τους οποίους δεν υπάρχουν δεδομένα στην μεταβλητή που αφορά την νομοθεσία. Πιο συγκεκριμένα ο παράγοντας υγείας σχετίζεται με τα χαρακτηριστικά καταλληλότητας των γονέων θετικά και σε πολύ υψηλό βαθμό συσχέτισης. Οι επαγγελματίες έχοντας ως οδηγό στην δουλειά τους το καλό και την ευημερία του θετού παιδιού θεωρούν την υγεία (φυσική και ψυχική) ως ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι θετοί γονείς (θετική συσχέτιση). Στην περίπτωση των ιογενών νοσημάτων ως χαρακτηριστικό καταλληλότητας, οι γνώμες των επαγγελματιών παρουσιάζονται με την μορφή αντίθεσης. Η πλειοψηφία των επαγγελματιών δεν θεωρεί κατάλληλους

για θετούς γονείς με ιογενή νοσήματα, ωστόσο υπάρχει πολύ ισχυρή μειοψηφία που έχει αντίθετη γνώμη-άποψη. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί η νομική ευθύνη που φέρουν οι επαγγελματίες απέναντι στο νόμο, όσον αφορά το κριτήριο της καλής υγείας για την καταλληλότητα των ΥΘΓ. Από ότι δείχνουν τα αποτελέσματα της έρευνας υπάρχει συσχέτιση μεταξύ νομικής κάλυψης των επαγγελματιών και θεμάτων υγείας των υποψήφιων θετών γονέων, η οποία είναι θετική και με υψηλό βαθμό συνάφειας. Οι περισσότεροι επαγγελματίες νιώθουν καλυμμένοι από την νομοθεσία σχετικά με το κριτήριο που αφορά την καλή υγεία των υποψήφιων θετών γονέων και για την περίπτωση των ιογενών νοσημάτων. Η πλειοψηφία θεωρεί ότι τα ιογενή νοσήματα των υποψήφιων θετών γονέων αποτελούν κριτήριο απόρριψης από την διαδικασία της αξιολόγησης προς υιοθεσία. Περαιτέρω σύμφωνα με την γνώμη των επαγγελματιών για τα προσωπικά κίνητρα των αιτούντων για υιοθεσία, υπερέχει η αδυναμία τεκνοποίησης, η οποία συνδέεται με την νοσηματοδότηση της ζωής και ακολουθεί η γνώση της ύπαρξης πολλών παιδιών σε ιδρύματα στις χώρες εκτός Χάγης. Στην περίπτωση χωρών εντός Χάγης, επίσης υπάρχει θετική συσχέτιση μεταξύ των προσωπικών κινήτρων που θεωρούν οι επαγγελματίες ότι, ωθούν τα άτομα σε υιοθεσία παιδιού και την επιλογή της χώρας. Τα προσωπικά κίνητρα είναι τα ίδια, ενώ όσον αφορά τις χώρες εντός Χάγης για την διενέργεια υιοθεσίας κυριαρχεί με μεγάλη διαφορά η επιθυμία για υιοθέτηση παιδιών από την Βουλγαρία και ακολουθεί η Ρουμανία.

Η διάρκεια δε της διαδικασίας αξιολόγησης, σύμφωνα με τον νόμο, προβλέπεται να διαρκεί 6 μήνες. Από τα ευρήματα της έρευνας φαίνεται ότι η διάρκεια της αξιολόγησης των θετών γονέων βρίσκεται σε συσχέτιση με την υπηρεσία που πραγματοποίησε την αξιολόγησή τους με υψηλή συνάφεια. Για μεγαλύτερο πλήθος από τα  $\frac{3}{4}$  των θετών γονέων η διάρκεια της αξιολόγησης ήταν 6 μήνες με ένα σημαντικό ποσοστό (42,3%) εξ αυτών να διαρκεί λιγότερο από 6 μήνες. Ωστόσο η εμπειρία των επαγγελματιών δείχνει ότι, χρειάζεται να δοθεί πολύ περισσότερος χρόνος και σε άλλα στάδια της υιοθεσίας. Αναλυτικότερα, πριν την αξιολόγηση γίνονται όσες ενημερωτικές συναντήσεις χρειαστούν για να δοθεί χρόνος στους ΥΘΓ για να πάρουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και να συζητήσουν με τον επαγγελματία τις σκέψεις, τα συναισθήματα και τους προβληματισμούς τους. Όταν ολοκληρωθεί η αξιολόγηση, με την συγγραφή της κοινωνικής έρευνας, συνεχίζεται η συνεργασία με τον ΥΘΓ για συμβουλευτική και άλλα ζητήματα που απασχολούν τους γονείς σχετικά με την υποδοχή και τον ερχομό του παιδιού στην οικογένεια. Όπως πολύ ορθά επισημαίνεται τόσο από τους ΥΘΓ όσο και από τους επαγγελματίες, στο σύνολό της η διαδικασία της διακρατικής υιοθεσίας διαρκεί μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και ανάλογα με την εξέλιξη της (προβλεπόμενη και απροβλημάτιστη ή με έκτακτες καταστάσεις και επιμέρους ζητήματα), απαιτεί την αδιάλειπτη και συνεχή εμπλοκή των συμμετεχόντων. Η συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ του χρόνου που διαθέτουν οι επαγγελματίες για συναντήσεις με του θετούς γονείς και του ορίου των 6 μηνών που θέτει ο νόμος είναι θετική αλλά μέτριου βαθμού συνάφειας. Δεδομένου ότι οι επαγγελματίες δηλώνουν σε σύνολο  $\frac{2}{3}$  αδυναμία να δουν τους υποψήφιους γονείς όσες φορές το επιθυμούν λόγω φόρτου εργασίας και ταυτόχρονα πάλι κατά τα  $\frac{2}{3}$  νιώθουν καλυμμένοι από τα κριτήρια της νομοθεσίας, φαίνεται ότι προσπαθούν να είναι τυπικοί στις υποχρεώσεις τους. Πρέπει ωστόσο να τονιστεί η διάθεση και η προθυμία που υπάρχει από την πλειοψηφία των επαγγελματιών για μεγαλύτερη προσφορά – συναντήσεις με τους υποψήφιους θετούς γονείς, όπως αυτή καταγράφεται στις υποδείξεις που κάνουν και τις αλλαγές – βελτιώσεις που προτείνουν για τις διαδικασίες της διακρατικής υιοθεσίας.

Ακολουθεί η τελική φάση (μεταπαρακολούθηση) μετά την περάτωση της υιοθεσίας, όπου τα μέλη της νέας πλέον οικογένειας από κοινού βιώνουν την καθημερινότητά τους μέσα από το καινούργιο πλέγμα εσωτερικών και εξωτερικών σχέσεων και διαντιδράσεων τόσο μεταξύ τους όσο και με το κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιούνται. Την χρονική αυτή περίοδο σύμφωνα με την νομοθεσία ορίζεται συγκεκριμένος αριθμός συναντήσεων για μεταπαρακολούθηση ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η παιδική προστασία, καθώς από τη μια παρακολουθείται πώς χτίζεται η σχέση μεταξύ του γονέα και του παιδιού και η καταλληλότητα του περιβάλλοντος που μεγαλώνει και από την άλλη ενημερώνεται η χώρα ώστε να μπορούν να συνεχιστούν οι διακρατικές υιοθεσίες μεταξύ των χωρών εφόσον το αποτέλεσμα της συνεργασίας των χωρών είναι θετικό για τα παιδιά. Ταυτόχρονα εξετάζεται η άποψη που έχει σχηματίσει ο γονέας για την υιοθεσία, οι λόγοι που απευθύνεται εκ νέου στον επαγγελματία, η στάση των θετών γονέων και των επαγγελματιών για την αναζήτηση ριζών, οι απαιτήσεις που αντιμετωπίζει ο επαγγελματίας και οι τρόποι διαχείρισής τους. Η συνεργασία της υπηρεσίας και του επαγγελματία με τους θετούς γονείς δεν σταματά, αλλά χρειάζεται να έχει μια συνέχεια με σκοπό την υποστήριξη και πλαισίωση της οικογένειας κυρίως συμβουλευτικά (Αδελφοπούλου κ.α., 2021; Γιάκας, 2021).

Ένα πάγιο αίτημα που φαίνεται να διατυπώνεται μέσω των συγκεντρωθέντων αποτελεσμάτων είναι η ανάγκη για παραπάνω εμπλοκή των υπηρεσιών στη συμβουλευτική και την υποστήριξη των θετών γονέων. Η οικογενειακή κατάσταση παρουσιάζει συσχέτιση με την συμβουλευτική για υιοθεσία με υψηλό βαθμό συνάφειας. Σε υψηλό ποσοστό η πλειοψηφία των ΥΘΓ θεωρεί ότι, θα τους βοηθούσε η παρακολούθηση συμβουλευτικής συνάντησης και μετά τον ερχομό του παιδιού και επιπλέον ότι, θα βοηθούσε η ύπαρξη ενός εξειδικευμένου φορέα σε ζητήματα συμβουλευτικής για θετούς γονείς και πως αν υπήρχε θα απευθύνονταν σε αυτόν. Επίσης, φαίνεται πως οι θετοί γονείς μετά την υιοθεσία αναζητούν στήριξη σε ιδιωτικούς φορείς (π.χ. ψυχολόγο) και σε δίκτυα υποστήριξης γονέων ενώ πολλοί λίγοι επισκέφθηκαν την ΚΥ για παροχή συμβουλευτικής με δική τους πρωτοβουλία (Αδελφοπούλου κ.α., 2021).

## Συμπεράσματα

Έχοντας διερευνήσει τις συνθήκες σε θέματα διακρατικών υιοθεσιών που αφορούν τα στάδια περαίωσής της (αναζήτηση πληροφοριών, αξιολόγηση, μεταπαρακολούθηση) και τις απόψεις των επαγγελματιών και των ΥΘΓ, είναι σημαντικό να αναδειχθούν οι δυσκολίες και οι προβληματισμοί που έχουν και επίσης να τονιστούν οι επισημάνσεις τους με σκοπό την παράθεση προτάσεων για την βελτίωσή της.

Ως κυριότερα εμπόδια/δυσκολίες που περιέγραψαν οι επαγγελματίες στην άσκηση του ρόλου τους, είναι με σειρά προτεραιότητας ο φόρτος εργασίας που συνοδεύεται με την πολυπλοκότητα των καθηκόντων, η έλλειψη προσωπικού και διεπιστημονικής ομάδας και η έλλειψη οργάνωσης. Ως εξωτερικοί ανασταλτικοί παράγοντες αναφέρθηκαν οι ελλείψεις που υπάρχουν στο νομικό πλαίσιο, στην επικοινωνία μεταξύ των Υπηρεσιών και την ενημέρωση που παρέχεται, στην απουσία εποπτείας επαγγελματιών, στην έλλειψη χρόνου σε ζητήματα που αφορούν την επικοινωνία με τους ΥΘΓ σε όλα τα στάδια. Βελτίωσης χρίζουν επίσης το πληροφοριακό πλαίσιο για τα ισχύοντα

στις χώρες εντός και εκτός Χάγης, τους τρόπους απόκτησης των απαιτούμενων δικαιολογητικών, ζητήματα που προκύπτουν από την διαπολιτισμικότητα και ειδικές γνώσεις αντιμετώπισης εξειδικευμένων καταστάσεων.

Η μακρόχρονη εμπειρία έχει δείξει πως η αξιοποίηση της αποκτηθείσας γνώσης μέσα από πληθώρα διακρατικών υιοθεσιών είναι χρήσιμη κυρίως όταν μοιράζεται μέσω δράσεων, επιμορφώσεων αλλά και δικτύωσης προσώπων και υπηρεσιών. Η λειτουργία δικτύου μεταξύ των θετών γονέων που έχουν ήδη περάσει τα στάδια της διακρατικής υιοθεσίας, υποψήφιων θετών γονέων που ξεκινούν την διαδικασία και επαγγελματιών, βοηθάει τους γονείς να προετοιμαστούν και να έχουν αξιόπιστες και ουσιαστικές πληροφορίες για τα στάδια, τα τεκταινόμενα στη χώρα υποδοχής και το σημαντικότερο την συμβατότητα μεταξύ κινήτρων και προσδοκιών για την υιοθεσία. Η συμβολή της αλληλοπληροφόρησης και της συνεργασίας μέσω δράσεων διάχυσης πληροφοριών, ευαισθητοποίησης αρμοδίων, αλλά και περαιτέρω εκπαίδευσης και εξειδίκευσης των επαγγελματιών στο αντικείμενο της διακρατικής υιοθεσίας αναδεικνύονται σε πρωταρχικά ζητούμενα τόσο από τους θετούς γονείς όσο και από τους επαγγελματίες.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Hoksbergen René A.C., (2003), *Motive von Adoptiveltern und Entwicklung ihrer Kinder*, <https://www.familienhandbuch.de/familie-leben/familienformen/pflegeadoptionsfamilie/motivevonadoptivelternundentwicklihrerkinder.php>

### Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Αδελφοπούλου Χ., Αναστασάκη Ε., Αντωνακάκη Π., Γαζεριάν Μ., Γιάκας Π., Κόφφας Σ., Μεγαρίτη Β., Οικονόμου Δ., Τσαγκόγιωργα Α. (2021), «Πρακτικές και προοπτικές στις διακρατικές υιοθεσίες. Απόψεις επαγγελματιών και θετών γονέων», *Κοινωνική Εργασία*, τεύχος 142

Anynet, <https://www.anynet.gr/pubnr/Information>

Babbie E., (2011), *Εισαγωγή στην Κοινωνική Έρευνα*. Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

Γιάκας Π., (2021), «Το νομικό πλαίσιο στις διακρατικές υιοθεσίες», *Κοινωνική Εργασία*, τεύχος 142

Διεθνής Κοινωνική Υπηρεσία Ελληνικός Κλάδος, (2021), *Πρακτικές και προοπτικές στις διακρατικές υιοθεσίες. Ανάλυση αποτελεσμάτων*, <https://iss-greece.gr/praktikes-prooptikes-diakratikes-yiothesies/>

Ίσαρη, Φ., & Πουρκός, Μ., (2015), *Ποιοτική μεθοδολογία έρευνας*, Αθήνα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, <http://hdl.handle.net/11419/5826>

Ιωσιφίδης Θ., & Σπυριδάκης Μ., (επιμ. συλλογικού τόμου), (2006), *Ποιοτική κοινωνική έρευνα. Μεθοδολογικές προσεγγίσεις και ανάλυση δεδομένων*, Αθήνα, Εκδόσεις κριτική

Κυριαζή, Ν. (1999), *Η Κοινωνιολογική Έρευνα: Κριτική Επισκόπηση των Μεθόδων και των Τεχνικών*. Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

- Οικονόμου Δ. (2021), «Διακρατική υιοθεσία και διαπολιτισμικότητα», *Κοινωνική Εργασία*, τεύχος 142
- Παπαχριστόπουλος, Ν. & Σαμαρτζή, Κ., (2010), *Νέες μορφές γονεϊκότητας*, Αθήνα, Εκδόσεις Ορρυruna.
- Ρούσσοσ Π., & Τσαούσης Γ., (2006), *Στατιστική εφαρμοσμένη στις κοινωνικές επιστήμες*, Β' έκδοση, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα
- Στρατηγάκη Μ., (2007), *Το φύλο της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα, Εκδόσεις Μεταίχιμο
- Συμβούλιο της ΕΕ, (2016), Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ισότητα των φύλων, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-gender-equality/>
- Υπουργείο Εσωτερικών, (2018), Παρατηρητήριο για την ισότητα, <https://www.isotita.gr/wp-content/uploads/2018/12/%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B7%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF-%CE%93%CE%93%CE%99%CE%A6-18o-%CE%95%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-%CE%97-%CE%B1%CE%B3%CE%AC%CF%80%CE%B7-%CF%89%CF%82-%CE%B4%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%AC.pdf>



# Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους

## Δώρα Σταθοπούλου

*Κοινωνικός Επιστήμονας, Πάντειο, Προϊσταμένη Τμήματος Στήριξης Ελλήνων στην Αλλοδαπή, Αλλοδαπών Εργαζομένων στην Ελλάδα και Ίσης Μεταχείρισης στην Εργασία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.*

## Μαρία Αργύρη

*Κοινωνικός Επιστήμονας, Πάντειο, Υπάλληλος Τμήματος Στήριξης Ελλήνων στην Αλλοδαπή, Αλλοδαπών Εργαζομένων στην Ελλάδα και Ίσης Μεταχείρισης στην Εργασία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.*

## Περίληψη

Η πολιτική για την εργασία των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα στοχεύει στη ρύθμιση της εισροής της νόμιμης μετανάστευσης για εργασία ανάλογα με τις ανάγκες της χώρας, την ομαλή και ισότιμη ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Η εφαρμογή της πολιτικής αυτής βασίζεται, για τα πρώτα δύο σκέλη, στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (ν. 4251/14) και στην, προβλεπόμενη από το άρθρο 11 του ίδιου νόμου, Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ), με την οποία ορίζεται ο ανώτατος αριθμός εργαζομένων τρίτων χωρών και οι ειδικότητές τους, ανά περιφέρεια, για δύο έτη κάθε φορά. Με τη διαδικασία της μετάκλησης, ρυθμίζεται η είσοδος και διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών για εργασία, με τους περιορισμούς και τα όρια που θέτει η σχετική ΚΥΑ. Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η αποτίμηση της διαδικασίας καθορισμού του όγκου εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών και της διαδικασίας της μετάκλησης. Η αποτίμηση των εν λόγω διαδικασιών επιχειρείται μέσα από την παρουσίαση των αποτελεσμάτων έρευνας μέσω ερωτηματολογίων που απεστάλησαν στις αρμόδιες υπηρεσίες, δηλαδή στις Περιφέρειες της χώρας και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις καθώς και από την επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων που απεικονίζουν τις εκτιμήσεις των αναγκών εργασίας και τις πραγματοποιηθείσες μετακλήσεις. Επιπρόσθετα παρουσιάζονται οι διαδικασίες εισόδου και εργασίας αλλοδαπών με τις έκτακτες και κατά παρέκκλιση διαδικασίες για την αντιμετώπιση επείγουσών αναγκών στον αγροτικό τομέα, οι οποίες καλύπτουν στην ουσία το μεγαλύτερο όγκο αναγκών και τείνουν να μετατραπούν σε κανονικότητα. Οι διαδικασίες αυτές αξιολογούνται στο παρόν ως προς τις επιπτώσεις τους στην αγορά εργασίας αλλά και στο καθεστώς εργασίας των αλλοδαπών.



## Abstract

National policy for the legal work of third country nationals in Greece, is aiming to regulate the inflow of legal migration in order to meet the needs of the country for labor force, to ensure the smooth and equal integration of immigrants in the labor market and to combat undeclared work. The implementation of this policy is based, for the first two objectives, on the Code of Immigration and Social Integration (Law 4251/14). A Joint Ministerial Decision, referred to article 11 of Law 4251/14, issued every two years, determines the maximum number of paid employment posts offered to third-country nationals, per region and specialty. The procedure which enables a third country national to enter and reside in Greece in order to provide paid work to a specific employer, in a specific field of employment, is called recalling. The purpose of this article is to evaluate the process of determining the number of working posts for third country nationals and the recalling procedure. The evaluation of these procedures is attempted through the presentation of the results of questionnaires sent to the competent authorities, i.e. the Regions of the country and the Decentralized Administrations. In addition, the legislative regulations concerning the entry and work of foreigners with exceptional procedures are presented. These procedures were instituted to address urgent needs in the agricultural sector. Nevertheless, they basically cover most needs and tend to become the normal procedure. These procedures are evaluated here in terms of their effects on the labor market and on the employment status of foreigners.

## 1. Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οι πολιτικές αλλαγές στα Βαλκάνια, κυρίως σε Αλβανία, Ρουμανία και Βουλγαρία, πυροδότησαν την κινητικότητα του πληθυσμού αυτών των χωρών μετατρέποντας την Ελλάδα, όπως και άλλες χώρες του Νότου, σε χώρα υποδοχής αλλοδαπών (Baldwin-Edwards Martin, 2004). Η Ελλάδα αποτέλεσε κύρια επιλογή για μετανάστευση λόγω γεωγραφικών, ιστορικών και πολιτισμικών παραγόντων με τις χώρες καταγωγής (Labrianidis and Lyberaki, 2005), της εύκολης παράτυπης διέλευσης των συνόρων και της δυνατότητας εποχικής ή κυκλικής μετανάστευσης.

Περαιτέρω, τα χαρακτηριστικά της οικονομίας και ιδίως της αγοράς εργασίας αποτελούν βασικούς παράγοντες για την προσέλκυση οικονομικών μεταναστών. Η ανάπτυξη μιας κατακερματισμένης αγοράς εργασίας και η επέκταση του ανεπίσημου οικονομικού τομέα αποτελούν δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας (Fakiolas Rossetos, 1999). Το τελευταίο μάλιστα, κοινό χαρακτηριστικό των οικονομιών του Νότου, είναι αποτέλεσμα της ύπαρξης ανεπίσημου εργατικού αποθέματος, ευέλικτης αγοράς εργασίας και τομέων χαμηλής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας (Evangelia Tastsoglou, Joanna Hadjikonstandi, 2003).

Στην Ελλάδα, το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό είναι συνδεδεμένο με τη δευτερεύουσα αγορά εργασίας και τον άτυπο τομέα της ελληνικής οικονομίας. Η πλειοψηφία τους εργάζεται παραδοσιακά σε κλάδους όπου υπάρχει ζήτηση για φθηνή και ευέλικτη εργασία, συγκεκριμένα στις κατασκευές, στη μεταποιητική βιομηχανία – βιοτεχνία, στα ιδιωτικά νοικοκυριά, σε ξενοδοχεία και

εστιατόρια, στην γεωργία και στο εμπόριο (Κρητικίδης, 2008). Ο καταμερισμός εργασίας στην Ελλάδα εγκλωβίζει τους μετανάστες σε επισφαλείς, χαμηλού κύρους, χαμηλά αμειβόμενες και ανασφάλιστες εργασίες (EMN 2018, Καψάλης, Κρητικίδης 2016). Ειδικότερα οι παράτυπα διαμένοντες μετανάστες απασχολούνται πρόσκαιρα και εποχιακά, αμείβονται πολύ χαμηλότερα από τους ημεδαπούς, με ευέλικτο ωράριο εργασίας, εκτός πλαισίου συλλογικών συμβάσεων εργασίας, με υψηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα (Καρασαββόγλου, 2001).

Η μεταναστευτική πολιτική που ακολουθήθηκε κατά τη διάρκεια των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα έως και σήμερα, έχουν έντονο εργασιακό πρόσημο. Αξίζει να σημειωθεί ότι από το 1990 έως και το 2000, δηλαδή την πρώτη δεκαετία που εκδηλώνεται η «έκρηξη» των μεταναστευτικών ροών, κυρίως από την Αλβανία, προς την Ελλάδα (Carletto et al., 2006) η ελληνική πολιτεία αποφασίζει να μην ρυθμίσει το καθεστώς της διαμονής και εργασίας χιλιάδων μεταναστών, οι οποίοι θα αποτελέσουν φθηνό και ευέλικτο εργατικό δυναμικό για αρκετούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας.

Σήμερα, οι στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής όπως εκφράζονται μέσα από το ρυθμιστικό της πλαίσιο, το ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης», είναι η ρύθμιση των ροών μετανάστευσης προς την χώρα, η κάλυψη των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό και η κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η εργασιοκεντρική διάσταση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής αποτυπώνεται με διαυγή τρόπο στην διαδικασία της μετάκλησης.

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα της εργασιακής μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας όπως αυτή πραγματώνεται μέσω των κύριων διαδικασιών εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών στην χώρα, τη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών και τη διαβούλευση εργοδοτών και φορέων που προηγείται για τον καθορισμό του αριθμού και των ειδικοτήτων τους. Θα διερευνηθούν επίσης οι κατά παρέκκλιση διαδικασίες εισόδου και χρησιμοποίησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία, τις οποίες έχει νομοθετήσει η πολιτεία προσπαθώντας να προσπεράσει τις δυσλειτουργίες του «κανονικού» συστήματος εισδοχής. Τέλος θα αναφερθούμε στις επιπτώσεις που είχε η πανδημία του Covid 19 στο σύστημα εισδοχής μεταναστών με σκοπό την εργασία.

Ως εκ τούτου θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στα παρακάτω ερωτήματα:

- Είναι η διαδικασία της μετάκλησης αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης της νόμιμης μετανάστευσης; Επιτυγχάνονται οι στόχοι που επιδιώκονται με τη θεσμοθέτησή της, δηλαδή ο έλεγχος της ροής μεταναστών με σκοπό την εργασία και η κάλυψη των αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό;
- Περιορίζει η διαδικασία της μετάκλησης τα υψηλά ποσοστά παράτυπης και ανασφάλιστης εργασίας στον κλάδο όπου παρατηρείται η μεγαλύτερη ζήτηση μεταναστών, δηλαδή την αγροτική οικονομία;
- Πως επέδρασαν στην αγορά εργασίας οι «έκτακτες» και «κατ' παρέκκλιση» νομοθετικές ρυθμίσεις στην εργασία των μεταναστών;

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας της μετάκλησης και της διαβούλευσης για την διαπίστωση των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό, θα γίνει με την ποιοτική ανάλυση στοιχείων που προέρχονται από τις απαντήσεις υπαλλήλων αρμόδιων για τις διαδικασίες αυτές, μέσω δομημένων ερωτηματολογίων. Περαιτέρω, πληροφορίες για τους σκοπούς της παρούσας

μελέτης αντλούνται από την επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων που παρασχέθηκαν από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Τα ανωτέρω στοιχεία θα εξεταστούν εντός του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τη νόμιμη μετανάστευση πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία.

Σε ότι αφορά τη διάρθρωση της εργασίας, αρχικά θα γίνει μια σύντομη παρουσίαση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας υπό το πρίσμα των νομοθετικών ρυθμίσεων που διαχρονικά προσπάθησαν, αρχικά, να επιλύσουν το μεταναστευτικό «πρόβλημα» στην Ελλάδα και, εν συνεχεία, να ρυθμίσουν τις μεταναστευτικές ροές με επίκεντρο την κάλυψη των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό.

Το κύριο μέρος της μελέτης αφορά τη διερεύνηση της αποτελεσματικότητας του νομοθετικού πλαισίου και ξεκινά με την παρουσίαση της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε για τον σκοπό της διερεύνησης. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η διαδικασία της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών και η αποτίμηση της διαδικασίας αυτής. Ακολουθεί η παρουσίαση της διαδικασίας της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία (εποχιακή ή μακράς διάρκειας) και η αποτίμησή της.

Το επόμενο κομμάτι της μελέτης αναφέρεται στις εξελίξεις που αφορούν στην κάλυψη των αναγκών για εργασία πολιτών τρίτων χωρών από την περίοδο της πανδημίας και μετά.

Περαιτέρω παρουσιάζονται και αναλύονται τα δεδομένα που αφορούν τα πραγματικά μεγέθη της εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών για εργασία τα τελευταία έτη, ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τα ερευνητικά ερωτήματα.

Τέλος συνοψίζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν από το σύνολο των στοιχείων που αναλύθηκαν κατά την παρούσα μελέτη και επιχειρείται μια συνοπτική απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν.

## 2. Η Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα

Η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 είναι στοχευμένη στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, με το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης να κατέχει κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Απουσιάζει δε κάθε μέτρο ή πολιτική που να αφορά στην ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Συνάπτονται επίσης διμερείς συμφωνίες για εποχιακή απασχόληση με την Αλβανία (ν.2482/1997) και τη Βουλγαρία (ν.2407/1996). Η εγγύτητα των συνόρων της Αλβανίας και της Βουλγαρίας με την Ελλάδα, διευκολύνει την εποχική ή κυκλική μετανάστευση, κυρίως των Αλβανών, το συχνό δηλαδή πήγαινε-έλα των μεταναστών που εργάζονται εποχικά στην Ελλάδα και επιστρέφουν στην χώρα καταγωγής τους (Labrianidis and Hatziprokopiou, 2005). Λόγω της επισφάλειας της δευτερογενούς αγοράς εργασίας, στις αγροτικές περιοχές, οι μετανάστες εποχικά εργαζόμενοι μετακινούνται συχνά μεταξύ των περιοχών αυτών και δημιουργείται ένα «γεωργικό προλεταριάτο ή αγροτικό προκαριάτο» (Pardopoulos, Fastea 2017).

Με διαδοχικά Προεδρικά Διατάγματα<sup>1</sup> επιχειρείται η τακτοποίηση του νομικού καθεστώτος και της εργασίας των μεταναστών. Η συγκεκριμένη πολιτική παρέμβαση νομιμοποίησης χαρακτηρί-

1. ΠΔ 358 και 359/1997.

ζεται από την προσωρινότητα της νομιμοποίησης της διαμονής, την απόδειξη νόμιμης εργασίας από τον μετανάστη, την εξάρτηση του αλλοδαπού εργαζόμενου από τον εργοδότη, την ύπαρξη πολλαπλών κριτηρίων υπαγωγής σε νόμιμο καθεστώς, τη θέσπιση χρονοβόρων και πολύπλοκων διαδικασιών (Καψάλης 2018), την αδυναμία της ελληνικής διοίκησης να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις της, την ασάφεια των στόχων πολιτικής και τα ασφικτικά χρονικά πλαίσια (ΟΚΕ 1997 α, 1997 β).

Με τον ν.1975/2001 για την «είσοδο-έξοδο, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών της διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών και προσφύγων», εισάγονται διατάξεις για την εργασία των μεταναστών προς κάλυψη των αναγκών εργασίας της εγχώριας αγοράς, οι οποίες θα διαμορφώσουν την διαδικασία της μετάκλισης και στις επόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Ακολούθως, ο ν. 2910/2001 επιδιώκει μια συνεκτική μεταναστευτική πολιτική καθώς και την τακτοποίηση του καθεστώτος διαμονής και εργασίας των μεταναστών που ζουν ήδη στην Ελλάδα. Πολλά από τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής αποδεδμεύονται από το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης και υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών και των εποπτευόμενων οργανισμών του (Δήμοι – Περιφέρειες). Πλην όμως, περιθωριοποιείται ο ρόλος του Υπουργείου Εργασίας (Μπάκαβος και Καψάλης, 2008), παρά τον εργασιακοκεντρικό χαρακτήρα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Στην προσπάθεια να ρυθμιστεί η νόμιμη είσοδος των μεταναστών για εργασία, θεσπίστηκε μια περίπλοκη διοικητική διαδικασία για τη χορήγηση άδειας διαμονής με σκοπό την εργασία (μετάκλιση). Η άδεια εισόδου για λόγους εργασίας κατηγοριοποιείται ανάλογα με το είδος της εργασίας του αλλοδαπού μετανάστη (εξαρτημένη εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, εποχική εργασία). Στην εξαρτημένη εργασία, η ρύθμιση των μεταναστευτικών εισροών, με άξονα το συμφέρον της ελληνικής οικονομίας, βασίζεται στον προγραμματισμό, από τον ΟΑΕΔ, των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας, στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους. Καθορίζεται ο επιθυμητός αριθμός χορήγησης αδειών εργασίας, στη συνέχεια ενημερώνονται οι Υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι ελληνικές προξενικές αρχές και τα γραφεία ευρέσεως εργασίας που λειτουργούν στο εξωτερικό έτσι ώστε να ενημερωθούν οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί. Οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες μπορούν να επιλέξουν αλλοδαπούς εργαζόμενους μετά από έγκριση του ΟΑΕΔ.

Με τον ν.3386/2005 ρυθμίζονται θέματα μετανάστευσης και ενσωματώνονται στην ελληνική έννομη τάξη οι Οδηγίες 2003/86/ΕΚ (σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης) και 2003/109/ΕΚ (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων). Θεσπίζεται η ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας, δηλαδή άδεια εισόδου/διαμονής με συγκεκριμένο σκοπό. Η διαδικασία της μετάκλισης στηρίζεται και αυτή στην εκτίμηση των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας, σε συγκεκριμένους τομείς, σε ετήσια βάση<sup>2</sup>. Καθορίζεται ο ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής για εργασία που χορηγούνται κάθε έτος σε υπηκόους τρίτων χωρών, ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης. Η διαδικασία παραμένει αρκετά σύνθετη και χρονοβόρα με την εμπλοκή πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών.

Ο ν.4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης» επιχειρεί την κωδικοποίηση των διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων και στοχεύει στην απλοποίηση των διαδικασιών,

2. Άρθρο 14, ν. 3386/2005 ΦΕΚ Α212

στη σταθεροποίηση του νομικού καθεστώτος των μεταναστών, την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας ενώ εμπεριέχει και ρυθμίσεις που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών και στην προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων τους. Σημαντική για την προστασία των δικαιωμάτων των εποχικών μετακαλούμενων εργαζομένων ήταν η ενσωμάτωση της οδηγίας 2014/36/ΕΕ. Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν (μόνιμα ή εποχιακά) και εργάζονται νόμιμα στην χώρα μας έχουν τα ίδια εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα με τους Έλληνες εργαζόμενους, ενώ η συμμόρφωση των εργοδοτών με την μεταναστευτική και εργασιακή νομοθεσία υπόκειται στον έλεγχο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας.

Στον ν. 4251/2014<sup>3</sup> περιλαμβάνεται η ισχύουσα διαδικασία για την μετάκληση των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία, δηλαδή την είσοδο πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα μετά από πρόσκληση του εργοδότη. Στον ανωτέρω νόμο επίσης περιλαμβάνεται η διαδικασία της διαβούλευσης που λαμβάνει χώρα με τη συμμετοχή των εργοδοτών για την κατάρτιση λίστας με τον αριθμό και τις ειδικότητες πολιτών τρίτων χωρών που μπορούν να εισέλθουν στη χώρα για εργασία. Με νομοθετική παρέμβαση το 2016 προστέθηκε στο ν. 4251/2014 το άρθρο 13Α σύμφωνα με το οποίο ο εργοδότης, μπορεί, κατ' εξαίρεση, να απασχολήσει πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι στερούνται τίτλου διαμονής στην χώρα, προκειμένου για την αντιμετώπιση επείγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης.

### 3. Διερεύνηση της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου

#### 3.1. Μεθοδολογία

Στην παρούσα εργασία επιχειρήθηκε η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης μεταναστευτικής πολιτικής μέσα από την έμπρακτη εφαρμογή της. Οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπηρετούν σε αυτές, καλούνται να κάνουν το νομοθετικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, πράξη. Οι υπηρεσίες «πρώτης γραμμής» είναι αυτές που φέρουν τη βιωμένη επαγγελματική εμπειρία στην άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Ως εκ τούτου κρίθηκε σκόπιμο μεθοδολογικά να εξεταστεί το εργασιακό βίωμα, οι εμπειρίες και οι απόψεις των δημοσίων υπαλλήλων που εφαρμόζουν τη διαδικασία της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας αλλά και τη διαδικασία της μετάκλησης. Οι αξιολογικές απόψεις τόσο για την λειτουργία των δομών του κράτους όσο και για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών που καλούνται να εφαρμόσουν, επιχειρήθηκε να καταγραφούν μέσα από ερωτηματολόγια που απευθύνθηκαν στους δημοσίους υπαλλήλους. Το πλεονέκτημα αυτής της μεθοδολογίας είναι η αξιοποίηση της εμπειρίας στην άσκηση των εν λόγω διαδικασιών μέσα από την καταγραφή των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, την ανάδειξη των διαδικασιών της μεταναστευτικής πολιτικής στην πράξη και την καταγρα-

3. Πρόσφατα με τον ν. 5038/2023 (ΦΕΚ Α' 81) ψηφίσθηκε ο νέος «Κώδικας Μετανάστευσης», οι διατάξεις του οποίου θα ισχύσουν από 1η Ιανουαρίου 2024. Η διαδικασία της μετάκλησης διατηρείται, ενώ απλοποιείται και ψηφιοποιείται. Η διαδικασία καθορισμού όγκου εισδοχής για εργασία αλλάζει και γίνεται επίσης.

4. Με το άρθρο 48 του ν.4384/2016.

φή βελτιωτικών προτάσεων. Η χρήση των πρωτογενών στοιχείων που διατηρεί το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για τη νόμιμη μετανάστευση μέσα από τη διαδικασία της μετάκλησης έγινε με σκοπό την επιβεβαίωση ή μη των απόψεων που καταγράφηκαν στα ερωτηματολόγια.

Όσο, η αξιοποίηση της έμπρακτης εφαρμογής των διαδικασιών της μεταναστευτικής πολιτικής περιορίζεται από την απουσία θεσμικής μνήμης της δημόσιας διοίκησης. Η υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών λόγω της συνταξιοδότησης έμπειρου προσωπικού, η έλλειψη ενημέρωσης και εκπαίδευσης του υφιστάμενου προσωπικού επί του νομοθετικού πλαισίου και των αλληπάλληλων τροποποιήσεων του καθώς και η έλλειψη συντονισμού των υπηρεσιών επιδρούν περιοριστικά ως προς την αξιοποίηση των δεδομένων που αντλούνται από τις απόψεις των αρμόδιων δημοσίων υπαλλήλων.

Τα ερωτηματολόγια σχεδιάστηκαν με βάση τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών των Περιφερειών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς και με βάση τις σχετικές διαδικασίες τόσο της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας όσο και των διαδικασιών της μετάκλησης όπως αυτές περιγράφονται στη σχετική νομοθεσία και σε ερμηνευτικές εγκυκλίους. Περιέχουν κλειστές και ανοικτές ερωτήσεις καθώς και ερωτήσεις πολλαπλών επιλογών. Οι κλειστές ερωτήσεις συνοδεύονται από προκαθορισμένες εναλλακτικές απαντήσεις ή με ιεράρχηση των απαντήσεων, ενώ με τις ανοικτές ερωτήσεις δόθηκε η δυνατότητα στους ερωτώμενους να εκφράσουν τις απόψεις τους επί της διαδικασίας.

Το ερωτηματολόγιο που απευθύνουμε προς τις υπηρεσίες των 13 Περιφερειών, με την παράκληση να απαντηθούν από όσους, εμπλεκόμενους με τη σχετική διαδικασία υπαλλήλους, το επιθυμούν, περιλάμβανε 14 ερωτήσεις (ανοικτές, κλειστές, πολλαπλών επιλογών) και ένα τελευταίο πεδίο για γενικές παρατηρήσεις και προτάσεις. Από τους συμμετέχοντες ζητήθηκε να καταθέσουν τις απόψεις τους ως προς τα κάτωθι ζητήματα:

- Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης.
- Την δυνατότητα ελέγχου των προτάσεων των εργοδοτικών φορέων ως προς τις ανάγκες σε ειδικότητες και όγκο εργασίας πολιτών τρίτων χωρών.
- Την δυνατότητα πρόσβασης σε στοιχεία για τα ποσοστά ανεργίας ανά τομέα απασχόλησης, σε περιφερειακό επίπεδο.
- Τις κυριότερες ειδικότητες που ζητάνε οι εργοδοτικοί φορείς.
- Την επάρκεια της προθεσμίας των 30 ημερών για την υποβολή των αναγκών εργασίας ανά Περιφέρεια.
- Την ανάγκη εκπαίδευσης/ενημέρωσης επί της συγκεκριμένης αρμοδιότητας των Περιφερειών.
- Την στελέχωση των υπηρεσιών τους.
- Την αξιολόγηση της συνεργασίας τους με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Τις τυχόν βελτιωτικές προτάσεις τους.

Στο σύνολο των 13 Περιφερειών λάβαμε συνεισφορές από 11 Περιφέρειες και συνολικά απαντήθηκαν 29 ερωτηματολόγια από τους υπαλλήλους που υπηρετούν στα αρμόδια Τμήματα και Διευθύνσεις των Περιφερειών αυτών.

Η ίδια μεθοδολογία ακολουθήθηκε και στο σχεδιασμό των ερωτηματολογίων που απεστάλησαν στις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Αλλοδαπών και Αδειών Δια-



μονής) σχετικά με τη διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία στην Ελλάδα.

Τα ερωτηματολόγια που στάλθηκαν στις αρμόδιες Διευθύνσεις και Τμήματα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, περιλάμβαναν 23 ερωτήματα και ένα τελευταίο πεδίο για γενικές παρατηρήσεις και προτάσεις. Από τους ερωτώμενους ζητήθηκε να καταθέσουν τις απόψεις ως τους ως προς τα κάτωθι ζητήματα:

- Τον χρόνο ολοκλήρωσης της διαδικασίας (χρόνος έγκρισης, απόρριψη της αίτησης του εργοδότη).
- Τους λόγους μη ολοκλήρωσης της διαδικασίας της μετάκλησης.
- Τα προβλήματα που παρουσιάζονται στην εν λόγω διαδικασία.
- Τα προβλήματα που παρουσιάζονται στη χρήση της προσαύξησης 10% επί του όγκου θέσεων εργασίας.
- Την δυνατότητα ελέγχου των στοιχείων ανεργίας σε περιφερειακό επίπεδο.
- Την εφαρμογή της νομοθεσίας για την μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική απασχόληση.
- Την εφαρμογή του άρθρου 13<sup>Α</sup> στην εποχική απασχόληση στον τομέα της αγροτικής οικονομίας.
- Την ανάγκη εκπαίδευσης/ενημέρωσης επί της συγκεκριμένης αρμοδιότητας των Περιφερειών.
- Την στελέχωση των υπηρεσιών τους.
- Την αξιολόγηση της συνεργασίας τους με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Τις τυχόν βελτιωτικές προτάσεις τους.

Όλες οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανταποκρίθηκαν στην πρόσκλησή μας για συμπλήρωση ερωτηματολογίου και απέστειλαν συμπληρωμένα, από αρμόδιους υπαλλήλους των Τμημάτων και Διευθύνσεων, 41 ερωτηματολόγια.

Επιπλέον, επιχειρείται η εξέταση των νομοθετικών παρεμβάσεων της Πολιτείας από το ξέσπασμα της πανδημίας και μετά. Θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε πως αξιοποιείται η υφιστάμενη νομοθεσία και ποιες «έκτακτες» και «κατά παρέκκλιση» διαδικασίες νομοθετούνται στο περιβάλλον της πανδημίας.

Τέλος, η αξιοποίηση των στατιστικών στοιχείων για την εισδοχή εργαζόμενων μεταναστών είτε με την ισχύουσα διαδικασία της μετάκλησης είτε με τις κατά παρέκκλιση διαδικασίες επιλέχθηκε με σκοπό αφενός τον έλεγχο των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τα ερωτηματολόγια και αφετέρου την πληρέστερη εικόνα της εισόδου των μεταναστών στην Ελλάδα, για εργασία.

## *3.2. Αποτίμηση της διαδικασίας διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας*

### *3.2.1. Διαδικασία καθορισμού του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία*

Η Ελλάδα έχει επιλέξει να θεσπίζει, ανά δύο έτη, ανώτατο αριθμό θέσεων εργασίας (quotas) που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών και οι θέσεις αυτές κατανέμονται ανά

Περιφερειακή Ενότητα και ειδικότητες. Οι θέσεις εργασίας κατηγοριοποιούνται<sup>5</sup> σε εξαρτημένη εργασία, εποχική εργασία, αλιεργάτες και υψηλή ειδίκευση. Στον πυρήνα της διαδικασίας αυτής είναι η εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας, η οποία πραγματοποιείται μέσα από τη διαβούλευση<sup>6</sup> με τους εργοδοτικούς φορείς σε επίπεδο Περιφέρειας.

Πιο συγκεκριμένα, οι εργοδοτικοί φορείς καλούνται να αποστείλουν στην Περιφέρεια τεκμηριωμένη έκθεση αναφορικά με την εκτίμησή τους για τον αριθμό των πολιτών τρίτων χωρών, το καθεστώς της εργασίας και τις ειδικότητες που επιθυμούν να εισέλθουν στην Ελλάδα για να εργαστούν. Περαιτέρω λαμβάνεται υπόψη το συμφέρον της εθνικής οικονομίας, η σκοπιμότητα της απασχόλησης, η προσφορά εργασίας από ημεδαπούς, ευρωπαίους πολίτες ή νομίμως διαμένοντες στη χώρα πολίτες τρίτων χωρών ανά ειδικότητα και τα ποσοστά ανεργίας ανά τομέα απασχόλησης. Η διαδικασία εκτίμησης αναγκών ολοκληρώνεται με τη λήψη της γνώμης του ΟΑΕΔ και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) επί των εκτιμήσεων των εργοδοτικών φορέων. Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας εκδίδεται ΚΥΑ οι οποία υπογράφεται από έξι υπουργούς<sup>7</sup>. Στην ίδια απόφαση ορίζεται προσαύξηση 10% επί των θέσεων προκειμένου να καλυφθούν έκτακτες και απρόβλεπτες ανάγκες. Ειδικότερα για τον τομέα της αγροτικής οικονομίας η εν λόγω απόφαση περιλαμβάνει κατάλογο αντιστοιχίας της καλλιεργήσιμης έκτασης και του ζωικού κεφαλαίου ανά εργαζόμενο.

### *3.2.2. Αποτελέσματα της έρευνας για τη διαδικασία της διαβούλευσης για τον καθορισμό του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία.*

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων απάντησε ότι παρουσιάζονται προβλήματα στη διενέργεια της διαβούλευσης μεταξύ της Περιφέρειάς και των εργοδοτικών φορέων με κυριότερο τη μη προσέλευση των εργοδοτικών φορέων στη διαδικασία της διαβούλευσης. Ως δεύτερο σημαντικό πρόβλημα επισημαίνεται η μη τεκμηρίωση των αναγκών από τους εργοδοτικούς φορείς. Περαιτέρω επισημαίνονται προβλήματα όπως η αδυναμία εντοπισμού των εργοδοτικών φορέων, η έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τη διαδικασία, η αδυναμία προσέλευσης των εργοδοτικών φορέων στη διαδικασία της διαβούλευσης λόγω γεωγραφικών περιορισμών καθώς και τα ανεπαρκή χρονικά περιθώρια για τη διαδικασία.

Οι λόγοι που καθιστούν δυσχερή τον έλεγχο των αιτημάτων των εργοδοτών από τις αρμόδιες υπηρεσίες είναι η αδυναμία πρόσβασης σε στοιχεία άλλων υπηρεσιών όπως του ΟΑΕΔ, λόγω απουσίας σχετικών διαδικασιών ή απουσίας αρμοδιότητας για τον έλεγχο των στοιχείων, καθώς και η έλλειψη προσωπικού. Ως εκ τούτου ακολουθούνται πάντα οι προτάσεις των εργοδοτικών φορέων. Μοναδική πηγή ελέγχου των προτάσεων των εργοδοτικών φορέων είναι τα στοιχεία της προηγούμενης διετίας που αφορούν την κάλυψη των κενών θέσεων και των ειδικοτήτων. Όπως

5. Όλες οι θέσεις εργασίας αφορούν μισθωτή εξαρτημένη εργασία. Η διαφοροποίηση σε εξαρτημένη εργασία και λοιπές (εποχική, αλιεργάτες, υψηλή ειδίκευση) είναι τεχνητή και μόνο για το πλαίσιο του ν.4251/2014.

6. Η εν λόγω διαδικασία αναφέρεται στο άρθρο 11 του ν.4251/2014 και στην υπ' αριθμ. οικ.66224/2014 (ΦΕΚ Β'7/2015) ΚΥΑ.

7. Την κοινή υπουργική απόφαση υπογράφουν οι Υπουργοί: Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Εξωτερικών, Μετανάστευσης και Ασύλου, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

αναφέρεται, σε κάποιες περιπτώσεις που κλήθηκε ο ΟΑΕΔ στη διαδικασία της διαβούλευσης ή ζητήθηκαν στοιχεία από τις αρμόδιες υπηρεσίες του, δεν υπήρξε ανταπόκριση.

Αναφορικά με τις συχνές τροποποιήσεις που γίνονται στην ΚΥΑ για τον καθορισμό του όγκου των θέσεων εργασίας πολιτών τρίτων χωρών, όπως αναφέρεται από τους ερωτώμενους, αυτές *συνδέονται με την αρχική πλημμυρική εκτίμηση των αναγκών* σε θέσεις εργασίας, με αποτέλεσμα μεμονωμένοι εργοδότες να αιτούνται πρόσθετες θέσεις εργασίας ή ειδικότητες, μετά τη διαδικασία της διαβούλευσης ή μετά την έκδοση της σχετικής ΚΥΑ.

Οι διαφοροποιημένες ανάγκες λόγω της φύσης ή της εποχικότητας των αγροτικών καλλιεργειών αναφέρεται επίσης ως παράγοντας που οδηγεί στην συχνή τροποποίηση της προαναφερθείσας ΚΥΑ. Τέλος επισημάνθηκε ότι η διετία είναι μεγάλο χρονικό διάστημα για την εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας με αποτέλεσμα να μην μπορούν να καλυφθούν οι μεταβαλλόμενες ανάγκες.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων δήλωσε ότι *δεν αντιμετωπίζουν κάποιο πρόβλημα με τις ειδικότητες που δηλώνουν οι εργοδότες*. Βέβαια, το γεγονός αυτό σχετίζεται με το ότι η βασική ειδικότητα, όπως θα δούμε και από τα στοιχεία που θα εκθέσουμε παρακάτω, είναι αυτή του εργάτη γης. Ωστόσο προβλήματα εντοπίστηκαν σε ειδικότητες στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας. Όπως επισημάνθηκε κάποιες φορές ζητούνται ειδικότητες επί παραδείγματι μάγειρες ξένης κουζίνας που όμως απασχολούνται σε επιχειρήσεις ως απλοί μάγειρες. Και στις περιπτώσεις αυτές εντοπίστηκε η αδυναμία πρόσβασης σε στοιχεία που αφορούν τα ποσοστά ανεργίας ενώ ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που αυτά αντλούνται μέσω αλληλογραφίας με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι σε αυτές τις περιπτώσεις πρόβλημα είναι και η αναντιστοιχία μεταξύ των ειδικοτήτων που ζητούν οι μεμονωμένοι εργοδότες με αυτές που είναι καταγεγραμμένες στα μητρώα του ΟΑΕΔ.

Οι εργάτες γης για εποχική εργασία είναι η κυριότερη ειδικότητα που ζητούν οι εργοδοτικοί φορείς στις περιφέρειες. Ακολουθούν, οι εργάτες γης για εξαρτημένη εργασία, οι εργάτες κτηνοτροφίας για εποχική και εξαρτημένη εργασία, οι αλιεργάτες και οι οικιακοί βοηθοί. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτώμενων ζητούνται ειδικότητες εργατών σε πτηνοτροφία, υδατοκαλλιέργειες/ιχθυοκαλλιέργειες, σε φυτώρια, μελισσοκόμοι, καθώς και βοηθητικό προσωπικό σε ξενοδοχεία ή ως μάγειρες ξένης κουζίνας. Η πλειοψηφία των ερωτώμενων απαντά ότι *δεν ζητούνται εν γένει ειδικότητες υψηλής ειδίκευσης, παρά μόνο σε ορισμένες Περιφέρειες*.

Επαρκή δηλώνει, η πλειοψηφία των ερωτώμενων, την προθεσμία των 30 ημερών για την υποβολή των αιτημάτων των Περιφερειών για τις θέσεις εργασίας και τις ειδικότητες που καλύπτονται από πολίτες τρίτων χωρών. Ωστόσο σημαντικός αριθμός κρίνει την εν λόγω προθεσμία ανεπαρκή λόγω της καθυστέρησης υποβολής των αιτημάτων από τους εργοδοτικούς φορείς.

Οι περισσότεροι ερωτώμενοι απαντούν ότι η διαδικασία της διαβούλευσης επιτυγχάνει το στόχο της εκτίμησης των αναγκών για τον καθορισμό του όγκου θέσεων εργασίας. Σημαντικός αριθμός όμως απαντά ότι ο στόχος δεν επιτυγχάνεται λόγω των προβλημάτων που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Οι βασικές βελτιώσεις που προτείνουν οι Υπηρεσίες των Περιφερειών, ως προς τη διαδικασία της διαβούλευσης, αφορούν κυρίως την ενημέρωση των εργοδοτικών φορέων για τη διαδικασία της μετάκλησης, τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, τη συνεχή διαβούλευση και την άμεση ανταπόκριση σε αιτήματα των εργοδοτών, τη ρητή υποχρέωση τεκμηρίωσης των αιτημάτων από τους εργοδοτικούς φορείς. Τέλος, η υποστοτελέχωση και η έλλειψη ενημέρωση και εκπαίδευσης για την σχετική διαδικασία είναι τα κύρια διοικητικά προβλήματα.

### 3.3. Αποτίμηση διαδικασίας μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία στην Ελλάδα.

#### 3.3.1. Διαδικασία μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για εργασία

Η διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για να εργαστούν στην Ελλάδα είναι αρμοδιότητα των Διευθύνσεων και Τμημάτων Αδειών Διαμονής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Το νομοθετικό πλαίσιο περιγράφει τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει κάθε εργοδότης που επιθυμεί να προσλάβει προσωπικό από τρίτη χώρα για εξαρτημένη εργασία<sup>8</sup>, εποχική εργασία<sup>9</sup>, αλιεργάτες<sup>10</sup> και για θέσεις υψηλής ειδίκευσης<sup>11</sup>, με βάση τις θέσεις εργασίας οι οποίες περιλαμβάνονται στην ΚΥΑ καθορισμού όγκου πολιτών τρίτων χωρών που μπορούν να εισέλθουν στη χώρα για εργασία.

Στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας, οι εργοδότες υποβάλλουν αίτηση στο Τμήμα Αδειών Διαμονής της περιοχής τους, μαζί με υπογεγραμμένη σύμβαση εργασίας, διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, από την οποία να προκύπτει ότι η αμοιβή του εργαζόμενου είναι ίση, τουλάχιστον, με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργατή. Μαζί με τη σύμβαση εργασίας ο εργοδότης υποβάλλει και εγγυήσεις<sup>12</sup> για τη μισθοδοσία των εργαζομένων. Στη συνέχεια, σε περίπτωση έγκρισης από την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η πράξη έγκρισης διαβιβάζεται, μαζί με την υπογεγραμμένη σύμβαση εργασίας, στην αρμόδια ελληνική προξενική αρχή η οποία εκδίδει, μετά από έλεγχο σχετικών δικαιολογητικών και συνέντευξη του πολίτη τρίτης χώρας, θεώρηση εισόδου (visa) ή απορρίπτει την αίτηση. Σε περίπτωση έγκρισης το προξενείο ενημερώνει την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Η μετάκληση για εξαρτημένη εργασία αφορά σε έκδοση αρχικής άδειας διαμονής δύο ετών. Επιπρόσθετα, το νομοθετικό πλαίσιο θέτει περιορισμούς ως προς την επαγγελματική αλλά και γεωγραφική κινητικότητα των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων. Ειδικότερα, οι πολίτες τρίτης χώρας επιτρέπεται να συνάπτουν σύμβαση εργασίας με άλλον εργοδότη κατά τη διάρκεια ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής τους, με την προϋπόθεση ότι δεν επέρχεται μεταβολή της ειδικότητας, για την οποία τους χορηγήθηκε η εθνική θεώρηση εισόδου, καθώς και του ασφαλιστικού φορέα. Αλλαγή της ειδικότητας και μετακίνηση σε άλλη περιφερειακή ενότητα επιτρέπεται μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής.

Η είσοδος στη χώρα των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχική εργασία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύο (2) μηνών και ανώτερη των εννέα (9) μηνών συνολικά κατ' έτος<sup>13</sup>. Η

8. Άρθρα 12 και 15, ν. 4251/2014.

9. Άρθρα 13, 18 (περ. α, παρ.1) και 18Α, ν. 4251/2014.

10. Άρθρα 14 και 18 (περ. β, παρ.1), ν. 4251/2014.

11. Τμήμα ΣΤ ν. 4251/2014 (άρθρα 109-127).

12. Υποβάλλει εκκαθαριστικό σημείωμα φόρου ή αντίγραφο δήλωσης φορολογίας νομικού προσώπου από τα οποία να προκύπτει η δυνατότητα του εργοδότη να καταβάλει τις μηνιαίες αποδοχές όπως αυτές ορίζονται στη σύμβαση εργασίας. Από τα εν λόγω έγγραφα πρέπει να προκύπτουν ακαθάριστα έσοδα 20.000 €, ανά άτομο, στην περίπτωση που ο εργοδότης δεν είναι επιτηδευματίας, ή στην περίπτωση που ο εργοδότης είναι επιτηδευματίας και λειτουργεί επιχείρηση οποιασδήποτε νομικής μορφής να προκύπτει ότι έχει πραγματοποιήσει την προηγούμενη χρήση ακαθάριστα έσοδα κατ' ελάχιστο ποσό 60.000 € (παρ. 6, υπ' αριθμ. οικ.66224/2014 (ΦΕΚ Β' 7/2015) ΚΥΑ.

13. Άρθρο 13 του ν.4251/2014 όπως ίσχυε κατά την περίοδο της έρευνας. Στο άρθρο 47 του ν. 4825/2021 ορίζεται ότι «η αίτηση του εργοδότη αφορά σε συνολική περίοδο απασχόλησης έως εννέα (9) μήνες, ανά περίοδο δώδεκα (12)

εποχική εργασία των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων περιλαμβάνει *μόνο τους τομείς της γεωργίας, της δασοκομίας και της κτηνοτροφίας, και δεν επιτρέπεται η αλλαγή της περιφερειακής ενότητας*<sup>14</sup>. Εκτός των λοιπών δικαιολογητικών που οφείλει να προσκομίσει ο εργοδότης στην αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, πρέπει να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι παρέχεται στον εργαζόμενο κατάλληλο κατάλυμα. Στους εποχικά εργαζόμενους χορηγείται μόνο θεώρηση εισόδου και δεν απαιτείται άδεια διαμονής<sup>15</sup>. Η εν λόγω θεώρηση παρέχει δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας αποκλειστικά για την παροχή της συγκεκριμένης εργασίας, στον συγκεκριμένο εργοδότη που τον προσκάλεσε και αλλαγή εργοδότη επιτρέπεται εφόσον συνάπτεται νέα σύμβαση, πριν την λήξη της θεώρησης.

Επιπρόσθετα, με το άρθρο 13<sup>Α</sup> του ν. 4251/2014 ο εργοδότης, μπορεί να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής του αίτηση για την κατ' εξαίρεση απασχόληση πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι στερούνται τίτλου διαμονής στην χώρα, προκειμένου για την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης. Η έγκριση για την κατ' εξαίρεση απασχόληση των πολιτών τρίτων χωρών συνιστά λόγο αναβολής απομάκρυνσης του παράτυπα διαμένοντα αλλοδαπού από τη χώρα και στην περίπτωση αυτή η αστυνομία εκδίδει βεβαίωση αναβολής απομάκρυνσης ενώ στη συνέχεια η Περιφέρεια εκδίδει σχετική άδεια εργασίας. Η άδεια εργασίας έχει εξάμηνη ισχύ, όση και η διάρκεια της αναβολής απομάκρυνσης. Να σημειωθεί ότι όσοι εργάζονται με αναβολή απομάκρυνσης μπορούν να εργάζονται στο σύνολο του εδάφους της χώρας με εξαίρεση: α) τις Περιφερειακές Ενότητες Έβρου, Ξάνθης και Ροδόπης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, β) το σύνολο των Περιφερειακών Ενοτήτων της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου και γ) τις Περιφερειακές Ενότητες Κω, Ρόδου, Καρπάθου και Καλύμνου της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου. Οι εργαζόμενοι αυτοί ασφαλιζονται αποκλειστικά με εργόσημο εν αντιθέσει με τους άλλους μετακαλούμενους αλλοδαπούς εργαζόμενους που εμπίπτουν στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ. Η εν λόγω διάταξη καταργήθηκε με νομοθεσία του 2021<sup>16</sup>, με ισχύ την 1/7/2022.

Η διαδικασία για τη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών ώστε να εργαστούν ως αλιεργάτες, για χρονικό διάστημα έως και 11 μήνες, όπως και στην εποχική εργασία, απαιτεί αίτηση στην αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η οποία σε περίπτωση έγκρισης την αποστέλλει στην αρμόδια ελληνική προξενική αρχή και δεν απαιτείται έκδοση άδειας διαμονής αλλά μόνο θεώρηση εισόδου.

Ακολουθώντας, οι εργοδότες μπορούν να κάνουν αίτηση στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για την απασχόληση πολιτών τρίτων χωρών οι οποίοι κατέχουν υψηλά τυπικά προσόντα σε ειδικευμένους τομείς εργασίας, στους οποίους δίνεται η Μπλε κάρτα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε εφαρμογή της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ. Προϋπόθεση για την χορήγηση της Μπλε Κάρτας είναι τα μέρη (εργοδότης – εργαζόμενος) να έχουν συνάψει έγκυρη σύμβαση εργασίας με αντικείμενο

---

μηνών, και μπορεί να επεκτείνεται σε συνολική περίοδο έως πέντε (5) έτη».

14. Παρ. 3, άρθρο 11, ν. 4251/2014. Κατά τη διάρκεια της συγγραφής του παρόντος άρθρου δημοσιεύτηκε κοινή υπουργική απόφαση (υπ' αριθμ. 24424/2023 ΚΥΑ – ΦΕΚ Β' 1314) με την οποία επιτρέπεται η εποχική απασχόληση και στον κλάδο του τουρισμού. Η νομοθετική αυτή παρέμβαση είναι απόρροια των έντονων πιέσεων των εργοδοτικών φορέων του κλάδου του τουρισμού, λόγω των σημαντικών ελλείψεων σε θέσεις εργασίας.

15. Με το άρθρο 18Α το οποίο προστέθηκε στον ν. 4251/2014 με το άρθρο 96 του ν. 4915/2022, μετά την διεξαγωγή της παρούσας έρευνας, ο πολίτης τρίτης χώρας έχει τη δυνατότητα να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία μίας στάσης του τόπου κατοικίας και απασχόλησής του αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής εποχικής εργασίας.

16. Παρ. 4, άρθρο 72, ν. 4825/2021.



την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, διάρκειας ενός τουλάχιστον έτους στην Ελλάδα, από την οποία να προκύπτει ότι η αμοιβή του εργαζόμενου δεν υπολείπεται του κατώτατου ορίου μισθού για απασχόληση υψηλής ειδίκευσης το οποίο προσδιορίζεται και δημοσιεύεται για το σκοπό αυτόν από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Το κατώτατο αυτό όριο ισούται τουλάχιστον με το 1,5 του ύψους του μέσου ακαθάριστου ετήσιου μισθού στην Ελλάδα, όπως αυτός προκύπτει με βάση τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

### *3.3.2. Αποτελέσματα της έρευνας για τη διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για εργασία.*

Η μεγάλη πλειοψηφία των ερωτώμενων των σχετικών υπηρεσιών απάντησε ότι *παρουσιάζονται προβλήματα στη διαδικασία της μετάκλησης*. Με σειρά προτεραιότητας τα προβλήματα εντοπίστηκαν στα παρακάτω: α) οι ασάφειες στη νομοθεσία, β) η αναντιστοιχία πραγματικών αναγκών και καθορισμένου όγκου και ειδικοτήτων στην ΚΥΑ, γ) οι καθυστερήσεις στην ανταπόκριση των προξενείων, δ) η έλλειψη οδηγιών από την προϊσταμένη αρχή ή από τα αρμόδια υπουργεία και ε) οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τις διαδικασίες. Αρκετοί ερωτώμενοι θεωρούν προβληματική την έλλειψη προσωπικού στις αρμόδιες Υπηρεσίες καθώς και την απουσία συντονισμού, επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία (Προξενεία, Τμήματα Αγροτικής Ανάπτυξης και Ελέγχου, Περιφέρειες, αρμόδια Υπουργεία κλπ.). Τέλος στου άλλους λόγους, αναφέρθηκε και η εμπλοκή του ΙΚΑ/ΕΤΑΜ από 01/01/2017 στην ασφάλιση των μετακλητών, χωρίς όμως την απαραίτητη προετοιμασία και ενημέρωση των υπαλλήλων του.

Όσον αφορά το χρόνο ολοκλήρωσης των διαδικασιών, η πλειοψηφία των ερωτώμενων των αρμόδιων υπηρεσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων απαντά ότι είναι σημαντικές οι καθυστερήσεις αναφορικά με το χρόνο έκδοσης της θεώρησης εισόδου από τα Προξενεία. Το χρονικό διάστημα έκδοσης της θεώρησης εισόδου εξαρτάται από τη χώρα προέλευσης του εργαζόμενου και κυμαίνεται κατά μέσο όρο στους 3 μήνες, με το πιο σύντομο χρόνο στον ένα μήνα και την μεγαλύτερη καθυστέρηση στους 8 μήνες. Επιπροσθέτως εντοπίζονται καθυστερήσεις και στην προσκόμιση των κατάλληλων δικαιολογητικών από τους εργοδότες. Αντιθέτως, ο χρόνος έγκρισης ή απόρριψης της αίτησης του εργοδότη από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι μικρός, από λίγες ημέρες στις περισσότερες περιπτώσεις έως λίγες εβδομάδες στην περίπτωση της Αττικής. Οι μεγαλύτερες καθυστερήσεις στη διαδικασία προκύπτουν στην έκδοση αδειών διαμονής για εξαρτημένη εργασία<sup>17</sup>.

Οι πλειοψηφία των ερωτώμενων απάντησε ότι η διαδικασία της μετάκλησης θα μπορούσε να επισπευστεί με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων και τη δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Άλλες προτάσεις για την επίσπευση της διαδικασίας ήταν η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, η επίσπευση των διαδικασιών από τα Προξενεία, η απλοποίηση των δικαιολογητικών, η καλύτερη ενημέρωση των εργοδοτών και η ενίσχυση της υπηρεσίας με προσωπικό.

17. Τα 13 από τα 41 Τμήματα απάντησαν ότι θέλουν λίγες ημέρες έως ένα μήνα για την έκδοση της άδειας, τα υπόλοιπα από 2 έως έξι μήνες περίπου, με την εξαίρεση 4 τμημάτων που θέλουν άνω των 6 μηνών. Το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα αναφέρθηκε από το Τμήμα Αδειών Διαμονής Β. Τομέα και Ανατολικής Αττικής που δώλωσε χρόνο έκδοσης της άδειας διαμονής έως 2 έτη!



Ο συχνότερος λόγος που αναφέρθηκε για τον οποίο δεν ολοκληρώνεται η διαδικασία της μετάκλισης είναι η μη έκδοση θεώρησης εισόδου (visa). Δεύτερος λόγος σε συχνότητα ήταν η υπαναχώρηση του εργοδότη και τρίτος λόγος η υπαναχώρηση του εργαζόμενου. Οι μισοί περίπου ερωτώμενοι ανέφεραν ως λόγο μη ολοκλήρωσης της μετάκλισης, τη μη ύπαρξη θέσεις στην ΚΥΑ, την έλλειψη προϋποθέσεων του εργοδότη και την έλλειψη προϋποθέσεως του εργαζόμενου. Αρκετοί ανέφεραν ως λόγο τα ελλιπή δικαιολογητικά. Τέλος αναφέρθηκε και το κόστος της ασφάλισης του μετακαλούμενου αλλοδαπού εργαζόμενου.

Παρά τα προβλήματα που αναφέρθηκαν ανωτέρω, οι ερωτώμενοι εκτιμούν ότι η διαδικασία της μετάκλισης επιτυγχάνει το στόχο της κάλυψης των ελλείψεων σε εγχώριο εργατικό δυναμικό. Ωστόσο αρκετοί τοποθετήθηκαν αρνητικά ως προς την επίτευξη του στόχου της κάλυψης των αναγκών σε θέσεις εργασίας με τη διαδικασία της μετάκλισης. Βασικός λόγος αναφέρεται η δυνατότητα κάλυψης των κενών θέσεων από το υπάρχον άνεργο εργατικό δυναμικό. Την προβληματική διαδικασία της διαβούλευσης λόγω της μη συμμετοχής των εργοδοτών και την πλημμελή καταγραφή των αναγκών σε εργατικό δυναμικό από τον ΟΑΕΔ, κυρίως στον αγροτικό τομέα, εντοπίζουν και οι ερωτώμενοι των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αναφορά έγινε και στην αντιστοιχία των αιτούμενων ειδικοτήτων με τις πραγματικές ανάγκες σε θέσεις εργασίας, καθώς και στην αδυναμία ελέγχου των αιτημάτων των εργοδοτών. Οι ερωτώμενοι δηλώνουν την αδυναμία των υπηρεσιών τους να ελέγξουν αν οι μετακαλούμενοι πραγματικά απασχολούνται στις ειδικότητες για τις οποίες κλήθηκαν στη χώρα. Τα προβλήματα αυτά από το μεγαλύτερο αριθμό ερωτώμενων εντοπίζονται στις περιπτώσεις μετακλίσεων με σκοπό την εξαρτημένη εργασία η οποία όπως αναφέρουν, σε κάποιες περιπτώσεις, χρησιμοποιείται ως μέσο νομιμοποίησης μεταναστών και όχι για την κάλυψη αναγκών εργασίας. Επισημάνθηκε δε και η συμμετοχή μεσαζόντων στις περιπτώσεις αυτές.

Αναφορικά με την προβλεπόμενη προσαύξηση του 10% για έκτακτες και απρόβλεπτες ανάγκες η πλειοψηφία δήλωσε ότι δεν είναι συχνή τέτοια ανάγκη και δεν υπάρχει ζήτηση ειδικοτήτων πέραν αυτών που είχαν ήδη προβλεφθεί στην σχετική ΚΥΑ. Σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σε περίπτωση χρησιμοποίησης του 10%, οι περισσότερες υπηρεσίες απάντησαν ότι εντοπίζονται στη δυσκολία απόδειξης της προϋπόθεσης της έκτακτης και απρόβλεπτης ανάγκης.

Την αδυναμία ελέγχου της ανεργίας ανά ειδικότητα και περιφερειακή ενότητα εντοπίζουν και οι ερωτώμενοι/ες από τις υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αδυναμία που έγκειται στην απουσία διαδικασιών συνεργασίας των εν λόγω υπηρεσιών με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.

Προβλήματα εντοπίστηκαν και στις ειδικότητες των εργαζομένων που ζητούν οι εργοδότες σε περιπτώσεις εξαρτημένης εργασίας πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας. Αυτά αφορούν κυρίως, α) στην έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών σχετικά με τις ειδικότητες που μπορούν να ζητήσουν, β) στην ασαφή και γενική περιγραφή της ειδικότητας και την αδυναμία αντιστοίχισης με τις εγκριθείσες ειδικότητες, γ) στον έλεγχο της συνέπειας της επιχείρησης με την αιτηθείσα ειδικότητα, δ) στην αδυναμία ελέγχου κάλυψης της από το εγχώριο εργατικό δυναμικό και ε) στην αναντιστοιχία των ειδικοτήτων της ΚΥΑ με αυτές του ΟΑΕΔ και του ΕΦΚΑ.

Σε ότι αφορά την κάλυψη των αναγκών εποχικής εργασίας στον αγροτικό τομέα οι ερωτώμενοι δηλώνουν σοβαρή καταστρατήγηση της μεταναστευτικής και κοινωνικό ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Ειδικότερα αναφορικά με την υποχρέωση του εργοδότη να παρέχει κατάλληλο κατάλυμα στον πολίτη τρίτης χώρας που απασχολεί ως εποχικό εργαζόμενο στην αγροτική οικονομία, επισημαί-

νεται η καταστρατήγηση της σχετικής υποχρέωσης του εργοδότη. Αυτό εντοπίζεται στο γεγονός ότι συχνά φαίνεται ότι υπάρχουν κι άλλοι συνοικούντες στο ίδιο κατάλυμα ενώ σε αρκετές περιπτώσεις η ίδια ιδιοκτησία χρησιμοποιείται σε πολυάριθμες αιτήσεις. Σχεδόν το σύνολο των ερωτώμενων απαντούν ότι δεν είναι δυνατός ο έλεγχος των στοιχείων που προσκομίζονται για την παροχή κατάλληλου καταλύματος. Όπως δηλώνουν η αδυναμία αυτή εντοπίζεται, α) στην ασάφεια της νομοθεσίας ως προς την αρμοδιότητα των υπηρεσιών να ελέγχουν το κατάλληλο κατάλυμα, β) στην ασάφεια της νομοθεσίας ως προς τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να χαρακτηριστεί ένα κατάλυμα κατάλληλο και γ) στην ανεπάρκεια του προσωπικού της αρμόδιας Υγειονομικής Υπηρεσίας να διεξάγει επιτόπιο έλεγχο. Μόνο δύο ερωτώμενοι δήλωσαν ότι συνεργάστηκε η Υπηρεσία τους με άλλες αρμόδιες υπηρεσίες (Υγειονομικές αρχές, ΣΕΠΕ, Ελληνική Αστυνομία) για τον επιτόπιο έλεγχο της καταλληλότητας του παρεχόμενου καταλύματος.

Αναφορικά με τους λόγους που δεν καθιστούν δυνατή τη συνεργασία των Υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με άλλες αρμόδιες Υπηρεσίες απαντούν ότι είτε αυτή η συνεργασία δεν περιγράφεται σε σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, είτε ότι ο φόρτος εργασίας και η έλλειψη προσωπικού καθιστούν αδύνατη την συνεργασία αυτή. Ωστόσο η πλειοψηφία των ερωτώμενων θεωρεί χρήσιμη την συνεργασία των συναρμόδιων υπηρεσιών για τον έλεγχο της καταλληλότητας του καταλύματος.

Στην ερώτηση τι αποδεικτικά προσκομίζει ο εργοδότης για την παροχή κατάλληλου καταλύματος στις αρμόδιες υπηρεσίες, από τις απαντήσεις των ερωτώμενων διαφαίνεται ότι δεν υπάρχει ενιαία πρακτική. Το ήμισυ των ερωτώμενων απαντά ότι ζητά να κατατεθούν αποδεικτικά όπως μισθωτήριο συμβόλαιο ή παραχωρητήριο καταχωρημένο στην ΑΑΔΕ ή Ε9 και Υπεύθυνη Δήλωση φιλοξενίας του εργοδότη. Το άλλο ήμισυ των ερωτώμενων απαντά ότι του αρκεί η Υπεύθυνη Δήλωση του εργοδότη.

Αρνητική είναι η απάντηση της πλειοψηφίας των ερωτώμενων στην ερώτηση αν επιτυγχάνεται ο στόχος του άρθρου 13Α για την κατ' εξαίρεση απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, διαδικασία η οποία κρίθηκε αναγκαία για την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης. Οι κύριοι λόγοι που επικαλούνται οι ερωτώμενοι/ες των αρμόδιων Υπηρεσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι ότι: α) δεν καλύπτονται έκτακτες και επείγουσες ανάγκες της αγροτικής οικονομίας αλλά πάγιες και διαρκείς, β) γίνεται κατάχρηση της εν λόγω διάταξης, γ) χρησιμοποιείται για την αποφυγή καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών, δ) χρησιμοποιείται για την απόκτηση προσωρινού τίτλου διαμονής και ε) δεν εργάζονται πάντα οι εν λόγω εργαζόμενοι στην αγροτική οικονομία. Ωστόσο σε κάποιες περιφέρειες εκτιμήθηκε ότι η διαδικασία αυτή καλύπτει τις ανάγκες της αγροτικής οικονομίας σε εργατικό δυναμικό.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων έχει διαπιστώσει περιπτώσεις που μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας έκδοσης θεώρησης εισόδου (visa) ο εργαζόμενος δεν προσέρχεται για εργασία. Το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται «πολύ συχνά» στην Περιφέρεια Πελοποννήσου/Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων. Ειδικότερα στην περίπτωση της μετάκλησης εργατών γης ή κτηνοτροφίας παρατηρείται η αλλαγή κλάδου και περιφερειακής ενότητας από τους εργαζόμενους. Αυτή η αλλαγή κλάδου αφορά κυρίως τον τουριστικό τομέα. Στις περιπτώσεις αυτές εντοπίζεται και η συμμετοχή των εργοδοτών.

Στην ερώτηση αν έχουν εκδηλώσει οι εργοδότες ενδιαφέρον για μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική εργασία πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας, η πλειοψηφία των ερω-

τώμενων απαντά θετικά. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τον κλάδο του τουρισμού. Ωστόσο η νομοθεσία απαγόρευε την μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική εργασία σε κλάδους πέραν της αγροτικής οικονομίας<sup>18</sup>.

Η καταστρατήγηση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, η εισφοροδιαφυγή και κυρίως η χρήση παράνομης απασχόλησης εντοπίζεται από ερωτώμενους κυρίως στην εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία όπου εντοπίζεται και η απουσία ελέγχων από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες ελέγχου της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Όσον αφορά στις βελτιώσεις που προτείνουν οι ερωτώμενοι επί της διαδικασίας της μετάκλησης υπήρξε πληθώρα προτάσεων οι οποίες επικεντρώνονται στην ανάγκη αντιμετώπισης της καταχρηστικής χρησιμοποίησης της διαδικασίας.

Συνοπτικά οι προτάσεις των ερωτώμενων σχετικά με τη βελτίωση της διαδικασίας της μετάκλησης αφορούν: α) στην αξιολόγηση των πραγματικών αναγκών της οικονομίας σε θέσεις εργασίας που θα καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών, β) στη μείωση των θέσεων μετάκλησης διότι δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας, γ) στη συμμετοχή των τμημάτων αδειών διαμονής στη διαδικασία της διαβούλευσης των περιφερειών και ε) στην ενημέρωση και εκπαίδευση των υπαλλήλων για την εφαρμογή της διαδικασίας της μετάκλησης.

Περαιτέρω προτείνονται μέτρα απλοποίησης και αντιμετώπισης της χρονοβόρας διαδικασίας όπως: α) διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών συστημάτων (Τμήματα Αδειών Διαμονής, Προξενεία, Περιφέρειες, Ασφαλιστικοί φορείς, Εφορίες, Αστυνομία), β) αυτεπάγγελτη αναζήτηση ποινικού μητρώου αλλοδαπού και γ) μείωση των δικαιολογητικών και απλούστευση της διαδικασίας.

Τέλος, προτείνονται μέτρα που αφορούν την αντιμετώπιση της παραβατικότητας όπως: α) θέσπιση διαδικασιών για τον έλεγχο της απασχόλησης των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων, β) θέσπιση κυρώσεων για τους εργοδότες που καταστρατηγούν τη μεταναστευτική νομοθεσία, κατάργηση του άρθρου 13<sup>Α</sup> και γ) θέσπιση μεικτών κλιμακίων για τον έλεγχο της εργατικής, ασφαλιστικής και μεταναστευτικής νομοθεσίας.

## 4. Νομοθετικές Εξελίξεις για την Κάλυψη των Αναγκών για Εργασία από Πολίτες Τρίτων Χωρών

Η έρευνα διεξήχθη το 2019, λίγο πριν την υγειονομική κρίση της πανδημίας του Covid – 19, η οποία άλλαξε τα δεδομένα στις μετακινήσεις και στην εισδοχή ατόμων από το εξωτερικό. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας το κλείσιμο των συνόρων και η συνακόλουθη αναστολή της υποδοχής του κοινού στις Διευθύνσεις και τα Τμήματα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, αρμόδιες υπηρεσίες για την παραλαβή αιτημάτων για μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική απασχόληση στον αγροτικό τομέα, αλλά και για την έκδοση σχετικών αδειών διαμονής για εργασία, έθεσε σε κίνδυνο τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις λόγω της έλλειψης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Οι εκκλήσεις των αγροτοσυνεταιριστικών φορέων και

18. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω στην υποσημείωση 14, επιτρέπεται πλέον μετάκληση για εποχική εργασία και στον κλάδο του τουρισμού.

των μεμονωμένων εργοδοτών είχαν ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση νομοθετικών παρεμβάσεων. Σημειώνουμε, επίσης, ότι κατά τη διάρκεια της πανδημίας πληθώρα κοινοβουλευτικών ερωτήσεων και αναφορών είχαν ως θέμα τους την ανάγκη εύρεσης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού για τον αγροτικό τομέα.

Για την αντιμετώπιση των έκτακτων συνθηκών, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων θέσπισε, με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ)<sup>19</sup>, κατά παρέκκλιση διαδικασία για την είσοδο πολιτών τρίτων χωρών από χώρες που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου, με σκοπό την εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία. Οι εργοδότες υποβάλουν τις αιτήσεις τους στις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων οι οποίες εκδίδουν συγκεντρωτική κατάσταση των αιτούντων και την αποστέλλουν στις αρμόδιες Υπηρεσίες Διαβατηριακού Ελέγχου της Ελληνικής Αστυνομίας, ώστε να επιτρέψουν την είσοδο στη χώρα των συγκεκριμένων πολιτών, χωρίς τη διαμεσολάβηση του αρμόδιου προξενείου και την έκδοση θεώρησης εισόδου με σκοπό την εργασία. Οι θέσεις αποσυνδέονται από την ΚΥΑ που ορίζει τον όγκο των θέσεων που μπορούν να καλυφθούν από αλλοδαπούς εργαζόμενους. Επίσης οι εργοδότες απαλλάσσονται από την υποχρέωση σύναψης έγγραφης σύμβασης εργασίας, ενώ η βεβαίωση τήρησης όλων των υποχρεώσεων τους αποτυπώνονται σε μια υπεύθυνη δήλωση, που συνοδεύει την αίτησή τους, με την οποία δηλώνεται ότι θα τηρηθούν οι σχετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από την νομοθεσία (εργατικό δίκαιο, παροχή κατάλληλου καταλύματος κτλ). Η κατά παρέκκλιση αυτή διαδικασία ίσχυε ως και τις 30 Ιουνίου 2020. Η είσοδος πολιτών τρίτων χωρών που απαλλάσσεται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου συνεχίστηκε, με τροποποιήσεις, με τη διαδικασία του άρθρου 16 του ν. 4783/2021 (Α΄38), η οποία αρχικά ίσχυε ως τις 30 Σεπτεμβρίου 2021 και η οποία παρατάθηκε ως 31 Δεκεμβρίου 2021 με το άρθρο 18 του ν. 4859/21 (Α΄228). Με την διαδικασία αυτή οι μετακλήσεις για εποχική εργασία γίνονταν πλέον με βάση τις θέσεις του άρθρου 11 του ν. 4251/14. Ακολούθως, στο πλαίσιο του ν. 4915/2022 (άρθρο 94), ο οποίος δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2022, η σχετική προθεσμία επεκτείνεται μέχρι 30 Σεπτεμβρίου του 2022 και στη συνέχεια με νέα παράταση μέχρι 31 Δεκεμβρίου του 2023.

Συνεπώς κατά τη διάρκεια της πανδημίας θεσπίζεται ένα παράλληλο σύστημα μετάκλησης, που πρακτικά αφορά τους Αλβανούς εργάτες γης, μια απλοποιημένη διαδικασία που ωστόσο παρακάμπτει τις υποχρεώσεις των εργοδοτών που απορρέουν από την οδηγία 2014/36 για την εποχική εργασία και το ισχύον εθνικό μεταναστευτικό δίκαιο.

Με το άρθρο 62 του ν. 4950/2022, προστίθεται νέο εδάφιο 1α στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 16 του ν. 4783/2021, στην οποία αναφέρεται ότι με την «κατά παρέκκλιση διαδικασία» της αίτησης της παρ. 1 «μπορούν να διαμείνουν και απασχοληθούν και πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι βρίσκονται στη χώρα και το καθεστώς διαμονής τους δεν έχει ρυθμιστεί». Η διαδικασία της παρ 1α επανεισάγει, πρακτικά, το άρθρο 13Α, η οποία αφορά σε τρίμηνη εργασία των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών αποκλειστικά στην αγροτική οικονομία, ωστόσο η εν λόγω διαδικασία δεν συνεπάγεται την έκδοση οιασδήποτε νόμιμου τίτλου διαμονής ή εργασίας.

Ουσιαστικά, για την εργασία των μεταναστών στην αγροτική οικονομία έχουμε σε ισχύ τρεις παράλληλες διαδικασίες: α) την «κανονική» διαδικασία μετάκλησης εποχικών εργατών με το άρθρο

---

19. Άρθρο 42 του Μέρους Θ΄ της ΠΝΠ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α΄90/01-05-2020), η οποία κυρώθηκε στο άρθρο 2 του ν. 4690/2020 (ΦΕΚ Α΄104/30-5-2020).

13 του ν. 4251/2014 με visa και δικαίωμα διαμονής έως εννέα (3) μήνες μέσα στο 12μηνο, β) την κατά παρέκκλιση διαδικασία εισδοχής εργατών γης χωρίς visa για περίοδο τουλάχιστον τριάντα (30) ημερών, και έως ενενήντα (90) ημέρες, με δυνατότητα παράτασης, του άρθρου 16 του ν. 4783/2021, όπως ισχύει και γ) την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών στην χώρα με την περ. 1<sup>α</sup> του άρθρου 16 του ίδιου νόμου, για τα ίδια επίσης χρονικά διαστήματα.

Από τα ανωτέρω είναι φανερό ότι κατά παρέκκλιση διαδικασίες που θεσπίστηκαν με την επίφαση της αντιμετώπισης των αναγκών που προέκυψαν λόγω των μέτρων του Covid – 19 λαμβάνουν μόνιμα χαρακτηριστικά.

Περαιτέρω με το ν. 4959/2022 κυρώθηκε μνημόνιο συνεργασίας Ελλάδας με το Μπαγκλαντές για την είσοδο υπηκόων Μπαγκλαντές με σκοπό την εποχική εργασία<sup>20</sup> και με τον ν. 5009/2023 Συμφωνία μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου για την απασχόληση εποχικών εργαζομένων στον γεωργικό τομέα. Τέλος με τον ν. 5038/2023 έγινε νέα κωδικοποίηση του Μεταναστευτικού Κώδικα, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ψηφιοποίηση της διαδικασίας της μετάκλησης και αλλαγές στον καθορισμό του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία. Ο νέος κώδικας θα αρχίσει να εφαρμόζεται από 01/01/2024.

## 5. Σύνοψη των αποτελεσμάτων της έρευνας και των ποσοτικών στοιχείων για τη διαδικασία της μετάκλησης

Στην συνέχεια παρουσιάζουμε ποσοτικά χαρακτηριστικά της μετανάστευσης στην Ελλάδα που αφορούν την περίοδο 2015-2022 και 2017-2022 προκειμένου αφενός να ελέγξουμε τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων και αφετέρου να αποτυπώσουμε μια πληρέστερη εικόνα των διαδικασιών εισόδου των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία.

**Πίνακας 1. Εκτιμήσεις αναγκών με βάση την ΚΥΑ και πραγματικές μετακλήσεις (2015-2022)**

Έτη	Εκτίμηση αναγκών εργασίας	Μετάκληση (έγκριση)
2015-2016	99.890	7.107
2017-2018	129.674	18.092
2019-2020	121.402	52.619
2021-2022	158.087	59.794

Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

20. Επιπρόσθετα το μνημόνιο προβλέπει τη χορήγηση 15.000 προσωρινών 5ετών αδειών διαμονής σε υπηκόους Μπαγκλαντές που ήδη βρίσκονταν στη χώρα κατά την κύρωση του μνημονίου, με την προϋπόθεση να συνάψουν σύμβαση εργασίας με εργοδότη. Οι εργαζόμενοι που θα πάρουν 5ετή άδεια διαμονής ή που θα εισέλθουν με βάση το μνημόνιο συνεργασίας θα πρέπει κάθε έτος να αναχωρούν από τη χώρα για τρεις μήνες.

Στον πίνακα 1 αποτυπώνεται η μεγάλη απόκλιση μεταξύ των εκτιμήσεων των Περιφερειών σε θέσεις εργασίας, οι οποίες αποτυπώνονται στις σχετικές ΚΥΑ, ανά διετία, με τις πραγματικές μετακλήσεις που γίνονται. Οι αριθμοί των θέσεων εργασίας που ζητούνται είναι σταθερά υπερδιογκωμένοι και οι μετακλήσεις συνήθως δεν πλησιάζουν ούτε τους μισούς αριθμούς. Αυτό οφείλεται στο ότι οι εργοδοτικοί φορείς και οι Περιφέρειες για λόγους ασφαλείας δηλώνουν συνήθως πολύ περισσότερους από όσους χρειάζονται. Ωστόσο υπάρχουν και οι περιπτώσεις υποεκτιμήσεων των αναγκών σε περιφερειακό επίπεδο, που οδηγούν σε ελλείψεις δυναμικού και στην ανάγκη τροποποίησης της ΚΥΑ. Λαμβάνοντας υπόψη και τα προβλήματα που ανέφεραν οι ερωτώμενοι των αρμόδιων υπηρεσιών των Περιφερειών αναφορικά με τη διαδικασία της εκτίμησης των αναγκών εργασίας, διαπιστώνουμε ότι οι εκτιμήσεις είναι αυθαίρετες, στερούνται επιστημονικής τεκμηρίωσης και αποτύπωσης των πραγματικών αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας.

**Πίνακας 2. Κατανομή θέσεων εργασίας την αγροτική οικονομία**

Έτη	Εξαρτημένη εργασία (τουλάχιστον 1 έτους) – αγροτικός τομέας	Εποχική εργασία άρθρο 13	Εποχική εργασία/ Διαδικασία 13Α	Εποχιακή Εργασία (έκτακτη διαδ. Εισδοχής)	Εποχιακή Εργασία (έκτακτη διαδ. Αρθ.16, παρ. 1α)	Σύνολο (αγροτική οικονομία)
2017	1.855	599	4.241	Δ/Υ	Δ/Υ	6.695
2018	2.022	802	6.458	Δ/Υ	Δ/Υ	9.282
2019	2.995	694	7.069	Δ/Υ	Δ/Υ	10.758
2020	1.102	128	5.564	32.277	Δ/Υ	39.071
2021	1.826	77	9.093	18.642	Δ/Υ	29.638
2022	5.071	2.366	5.547	8.274	3.092	24.350
Σύνολο	14.871	4.666	37.972	59.193	3.092	119.794

Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Από την σύγκριση των στοιχείων πινάκων 1 και 2 παρατηρούμε ότι η αγροτική οικονομία και ειδικότερα η εποχική εργασία απορροφά τον μεγαλύτερο αριθμό των αλλοδαπών εργαζομένων με τη διαδικασία της μετάκλισης. Ειδικότερα, για τα έτη 2017 - 2022, από τις 130.505 μετακλήσεις πολιτών τρίτων χωρών οι 119.974 αφορούν μετακλήσεις στην αγροτική οικονομία.

Η διαδικασία του 13<sup>Α</sup>, δηλαδή η αξιοποίηση των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών στην εποχική εργασία, χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα από τους εργοδότες δημιουργώντας ένα παράλληλο σύστημα «μετάκλισης». Το μεγάλο πλεονέκτημα της διαδικασίας είναι η πρόσβαση σε εργατικό δυναμικό που ήδη υπήρχε στη χώρα και η παράκαμψη της πολύπλοκης, χρονοβόρας και με υψηλό κόστος διαδικασία του άρθρου 13 του ν.4251/2014. Κυρίως παρακάμπεται η διαδικασία των προξενείων και της έκδοσης θεώρησης εισόδου, που όπως είδαμε και από τις απαντήσεις των ερωτηματολογίων αφορά το ποιο χρονοβόρο μέρος της διαδικασίας στις περισσότερες περιπτώσεις. Η διαδικασία αυτή κινητροδοτήθηκε επίσης με φοροαπαλλαγές και με κάλυψη των ασφαλιστικών εισφορών αποκλειστικά με εργόσημο.



Περαιτέρω, καταδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικού αριθμού εργαζομένων χωρίς νομιμοποιητικά χαρτιά οι οποίοι μένουν και εργάζονται στις αγροτικές καλλιέργειες των περιφερειών της χώρας. Η εν λόγω διαδικασία δημιούργησε ένα ιδιότυπο καθεστώς «νομιμότητας». Πρόκειται για ένα καθεστώς που δεν απονέμει άδεια διαμονής αλλά άδεια εργασίας και μάλιστα αποκλειστικά στον τομέα της αγροτικής οικονομίας. Το ιδιότυπο αυτό καθεστώς «νομιμότητας», η γεωγραφική και κλαδική ακινησία των εν λόγω αλλοδαπών εργαζομένων και οι συχνές ανανεώσεις των αδειών εργασίας τους επιβεβαιώνουν τον κλαδικό εγκλωβισμό αυτών των μεταναστών και θέτουν σοβαρά ζητήματα αναφορικά με τους όρους και τις συνθήκες εργασίας τους.

Επιπλέον, η μοναδική διέξοδος νομιμοποίησης των μεταναστών αυτών είναι η αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής για «εξαιρετικούς λόγους»<sup>21</sup> μετά την παρέλευση συνεχούς διαμονής επτά ετών στην χώρα. Μάλιστα ο αιτών για άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, λαμβάνει ηλεκτρονική βεβαίωση αίτησης χορήγησης της εν λόγω άδειας που δεν του παρέχει δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας επιτρέπεται εφόσον του χορηγηθεί το νομιμοποιητικό έγγραφο. Ωστόσο, η διάρκεια της αναμονής για την έκδοση της άδειας είναι ένα έως δύο έτη. Το γεγονός αυτό, εγκλωβίζει τους παράτυπα διαμένοντες στη χώρα, καθώς δεν μπορούν να εξέλθουν και να επανέλθουν στην χώρα, και τους εξαναγκάζει να εργαστούν παράνομα με υψηλή εργασιακή επισφάλεια, καθιστώντας τους εύκολα θύματα εργασιακής υπερεκμετάλλευσης<sup>22</sup>.

Η εν λόγω διαδικασία του 13Α δεν επέδρασε σημαντικά στο περιορισμό της παράνομης και ανασφάλιστης εποχικής γεωργικής εργασίας και δεν περιόρισε την απροθυμία των εργοδοτών / αγροτών να καλύψουν τα κενά εργασίας με νόμιμη εργασία. Στην αγροτική οικονομία, την εικόνα της μισθωτής εργασίας συμπληρώνει το μέγεθος της παράνομης και ανασφάλιστης εργασίας των μεταναστών εργατών γης (Νικολαΐδης, Στασινόπουλος, 2016). Μόνο οι μισοί μετανάστες έχουν ασφαλιστική κάλυψη στο σύνολο αυτών που εργάζονται στην αγροτική οικονομία, ασφαλιστική κάλυψη που αφορά κυρίως τους μετανάστες που κατάγονται από την Αλβανία (Καψάλης 2018).

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στην περιοχή της Ηλείας (Πύργος) εκεί όπου βρίσκεται το χωριό της Νέας Μανωλάδας και καλλιεργείτε η φράουλα, το 2017 οι εγκρίσεις με τη διαδικασία του 13<sup>Α</sup> ήταν μόλις 474, το 2018 ανήλθαν στις 705, και το 2019 στις 666 ενώ υπολογίζεται ότι διαμένουν 7.000 με 10.000 στην ευρύτερη περιοχή (Παρατηρητήριο Μανωλάδας)<sup>23</sup>

Από το 2020 την πρωτοκαθεδρία στις διαδικασίες νόμιμης εργασίας εργατών γης πήρε η έκτακτη διαδικασία εισδοχής του άρθρου 42 του Μέρους Θ' της ΠΝΠ του 2020, ενώ από το 2022 φαίνονται τα πρώτα αποτελέσματα της έκτακτης διαδικασίας της παρ. 1α του άρθρου 16 του ν. 4950/2022 που αντικατέστησε στην ουσία το 13<sup>Α</sup> του ν. 4251/2014. Η έκτακτη διαδικασία εισδοχής της ΠΝΠ του 2020 (είσοδος χωρίς visa) αν και αφορά μόνο τα μισά από έτη (2020-2022) αφορά περίπου τις μισές μετακλήσεις της περιόδου 2017-2022 στον αγροτικό τομέα.

Από τα στοιχεία του πίνακα 2 κατανοούμε ότι η έκτακτη διαδικασία της ΠΝΠ του 2020 ανέ-

21. Άρθρο 19 ν. 4251/2014.

22. Διεθνής Πλατφόρμα για τη συνεργασία σε θέματα παράτυπων μεταναστών (PICUM): «Παράτυποι μετανάστες και Στρατηγική Ευρώπη 2020: Να κάνουμε την κοινωνική ένταξη πραγματικότητα για όλους του μετανάστες στην Ευρώπη». Στην εν λόγω έκθεση επισημαίνεται ότι οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης συνεχίζουν να προσφέρουν λίγες δυνατότητες για τους μετανάστες από τρίτες χώρες ώστε να λαμβάνουν τακτικά άδειες εργασίας και παραμονής.

23. <https://g2red.org/el/category/manolada-watch/>

κοψε σημαντικά τον αριθμό των αλλοδαπών εργατών που εργάζονται με βάση το άρθρο 13<sup>Α</sup> στις αγροτικές καλλιέργειες. Ταυτόχρονα, για πρώτη φορά η νόμιμη είσοδος αλλοδαπού εργατικού δυναμικού καταγράφεται σε υψηλά ποσοστά. Το 2019 είχαμε μόλις 10.758 εγκρίσεις εξαρτημένης (άρθρο 12) και εποχικής εργασίας (άρθρα 13 και 13<sup>Α</sup>) ενώ το 2020 ο αριθμός αυτός αφορά σε 39.071 γεωργικούς εργάτες δηλαδή σχεδόν τετραπλασιάζεται με τον κύριο όγκο αλλοδαπών εργαζομένων να εισέρχεται στην Ελλάδα με την έκτακτη διαδικασία (32.277).

Το 2021 επίσης η πλειοψηφία των αλλοδαπών εργαζομένων στην αγροτική οικονομία εισέρχονται με την έκτακτη διαδικασία (18.642 από τους 29.638 συνολικά), ενώ και η έκτακτη διαδικασία του 13Α αυξάνεται (9.093). Η πορεία αυτή αναστρέφεται μερικώς το 2022 με σημαντική αύξηση<sup>24</sup> της διαδικασίας των διαδικασιών των άρθρων 12 και 13 (7.437 σύνολο από τις 24.350), δηλαδή των «κανονικών», χωρίς όμως πάλι να ξεπερνάνε τον αριθμό των έκτακτων διαδικασιών.

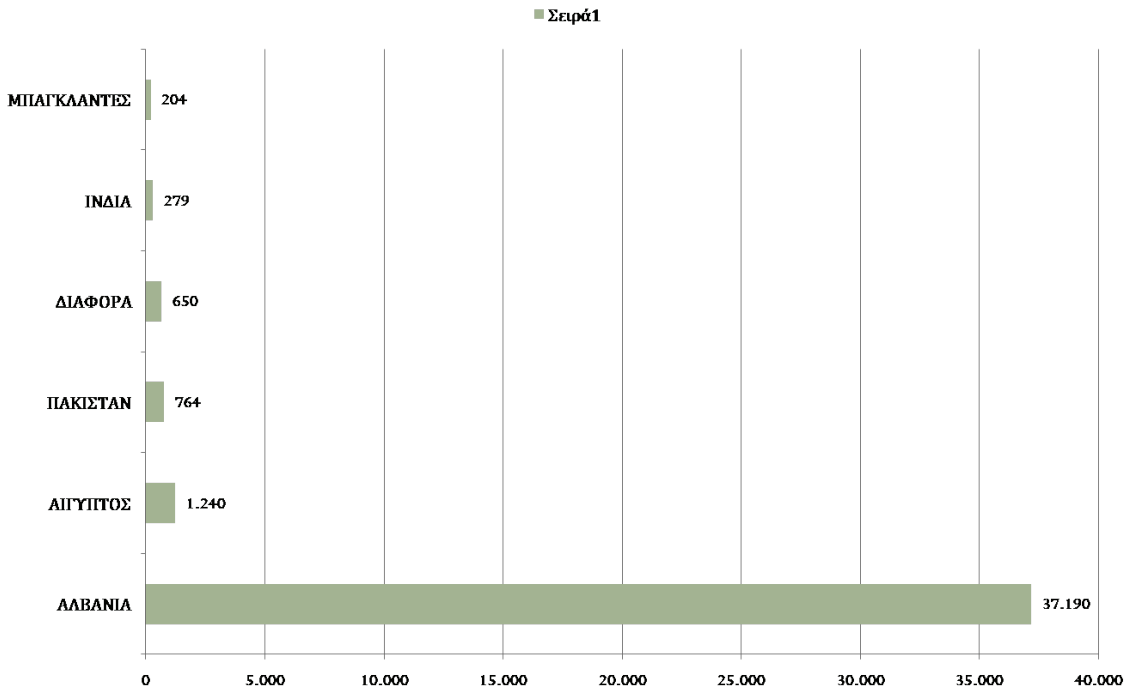
Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε ότι η έκτακτη διαδικασία της ΠΝΠ του 2020 αφορούσε αποκλειστικά την περίπτωση μετάκλισης πολίτη τρίτης χώρας, που απαλλάσσεται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου, όπως οι εργαζόμενοι αλβανικής καταγωγής. Συνεπώς, η πλειονότητα των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην χώρα για εποχική εργασία στον αγροτικό τομέα είναι αλβανικής καταγωγής. Συγκεκριμένα οι 32.226 από τους 32.277 που εισήλθαν το 2020 στη χώρα με την έκτακτη διαδικασία αφορούσε, σύμφωνα με τα στοιχεία μετακλίσεων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, υπηκόους Αλβανίας. Το γεγονός αυτό σχετίζεται με την εγγύτητα μεταξύ των δύο χωρών και ειδικότερα με τις βόρειες περιοχές της Ελλάδας την εύκολη και μη δαπανηρή πρόσβαση των συνόρων αλλά και με την κατάργηση της υποχρέωσης έκδοσης άδειας εισόδου, βίζας, στη ζώνη Σέγκεν<sup>25</sup> για τους πολίτες της Αλβανίας.

---

24. Η αξιολόγηση της αύξησης αυτής εκφεύγει του αντικειμένου της παρούσας μελέτης ενώ μπορεί να είναι προσωρινή καθώς αφορά ένα μόνο έτος.

25. Από τις 15 Δεκεμβρίου 2010, οι Αλβανοί πολίτες, κάτοχοι βιομετρικού διαβατηρίου, ταξιδεύουν χωρίς θεώρηση στα κράτη Schengen.

## Χώρες προέλευσης εργατών γης 2020



Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Η κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των αλλοδαπών εργαζομένων με την έκτακτη διαδικασία μας δείχνει, ως ένα βαθμό, τα αληθινά μεγέθη της γεωργικής μισθωτής απασχόλησης. Επιπλέον, «φωτίζει» την απροθυμία των αγροτών/εργοδοτών να συμμετέχουν στην διαδικασία της μετάκλησης. Η χρησιμοποίηση της παράνομης ή αδήλωτης εργασίας φαίνεται να ήταν η πρώτη επιλογή των εργοδοτών για κάλυψη των αναγκών σε εργατικό δυναμικό στην αγροτική οικονομία. Οι μετανάστες και οι μετανάστριες αποτελούν το κατεχοχόνη ανασφάλιστο εργατικό δυναμικό (Ζωγραφάκης και Μητράκος 2012, Καψάλης 2018).

Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι η διαδικασία της μετάκλησης του άρθρου 12 και 13 στην αγροτική οικονομία αδυνατεί αφενός να εξασφαλίσει την νόμιμη είσοδο των μισθωτών γεωργικών εργατών και αφετέρου να ελέγξει την ποσότητα των εποχικά εργαζομένων εργατών γης.

Η έκτακτη διαδικασία που νομοθετήθηκε το 2020, κατά τη διάρκεια της πανδημίας και ισχύει έως σήμερα, απλοποίησε τη διοικητική διαδικασία της μετάκλησης και αύξησε την νόμιμη είσοδο των μεταναστών για εποχική γεωργική εργασία. Ωστόσο, θεσπίζεται για το σύνολο των αλλοδαπών εργαζομένων, που εισέρχονται με αυτή τη διαδικασία, ως σύστημα πληρωμής και ασφάλισης, υποχρεωτικά, το εργόσημο<sup>26</sup>. Η έκβαση αυτή στην κοινωνική ασφάλιση των αλλοδαπών εργαζομένων ως εργάτες γης, επιδρά και στην τυπική διαδικασία της μετάκλησης για εποχική εργασία. Περαιτέρω, από το 2021, με τον άρθρο 47 παρ.2 του ν.4825, εισάγεται το άρθρο 18<sup>A</sup> που αφορά την εποχική απασχόληση και η εποχική απασχόληση αφορά πλέον σε περίοδο έως 9 μήνες εντός

26. Το εργόσημο εισήχθη στην ελληνική αγορά εργασίας το 2010 ως τρόπος πληρωμής και κοινωνικής ασφάλισης για περιστασιακές εργασίες, σε συγκεκριμένους κλάδους (ν. 3863/ 2010).

12 μηνών, και μπορεί να επεκτείνεται σε συνολική περίοδο έως πέντε (5) έτη, όπως ορίζεται στην οδηγία 2014/36 για την εποχική εργασία των πολιτών τρίτων χωρών. Σύμφωνα δε με την παρ.4 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι ο εποχικός εργάτης «υπάγεται στην ασφάλιση του e-ΕΦΚΑ με βάση την ισχύουσα κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία». Στην ισχύουσα ασφαλιστική νομοθεσία οι εργάτες γης υπάγονται στο εργόσημο<sup>27</sup>. Με δεδομένο ότι το εργόσημο δεν εντάσσεται στο πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ», δηλαδή δεν υπάρχει υποχρέωση του εργοδότη για ηλεκτρονική υποβολή της αναγγελίας πρόσληψης για τους εργαζόμενους με εργόσημο, καθίσταται αδύνατη η καταγραφή της εργασιακής σχέσης των μισθωτών μεταναστών εργατών γης. Τούτο καθιστά δυσχερή ή και αδύνατη την ελεγκτική διαδικασία αναφορικά με την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας (αμοιβές και συνθήκες εργασίας) στην περίπτωση των αλλοδαπών εργατών γης.

Το τελευταία τρία έτη έχουμε ουσιαστικά τέσσερις<sup>28</sup> διαφορετικές διαδικασίες για την εποχική εργασία πολιτών τρίτων χωρών στην αγροτική οικονομία. Το γεγονός αυτό είναι ένδειξη της εναγωνίας προσπάθειας του κράτους να καλύψει τις ανάγκες στον αγροτικό τομέα χωρίς εκ των προτέρων σχεδιασμό αλλά με εκ των υστέρων πασαμωδικές κινήσεις.

## Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, από την επεξεργασία των απαντήσεων από τις Υπηρεσίες της Περιφέρειας και σε ότι αφορά τη διαδικασία της διαβούλευσης τα κύρια σημεία που επισημαίνονται είναι η έλλειψη συνεργασίας των εργοδοτικών φορέων, η έλλειψη πρόσβασης στα στοιχεία για το διαθέσιμο εγχώριο δυναμικό. Επίσης προκύπτει ότι η συντριπτική πλειοψηφία των θέσεων εργασίας που ζητούνται αφορά την αγροτική οικονομία και δευτερευόντως την οικιακή εργασία (οικιακοί βοηθοί – φρονιτιστές) και τους Αλιεργάτες. Ζητείται επίσης, σε μικρότερο βαθμό, βοηθητικό προσωπικό στον τουριστικό και επισιτιστικό τομέα. Η ζήτηση για θέσεις υψηλής ειδίκευσης είναι περιορισμένη.

Ακολουθώντας, για την εφαρμογή της διαδικασίας της μετάκλησης τα κύρια σημεία θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις μεγάλες καθυστερήσεις των Προξενείων στην εξέταση των υποθέσεων, στις ασάφειες στη νομοθεσία και στην έλλειψη οδηγιών από τα αρμόδια Υπουργεία, στην αναντιστοιχία πραγματικών αναγκών και του καθορισμένου όγκου και ειδικοτήτων στην ΚΥΑ, στις γραφειοκρατικές διαδικασίες και την έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τις διαδικασίες αυτές, στην έλλειψη προσωπικού κυρίως στην Αττική<sup>29</sup>, στα προβλήματα επικοινωνίας και συνεργασίας με άλλους φορείς που εμπλέκονται στην διαδικασία (Προξενεία, Τμήματα Αγροτικής Ανάπτυξης και Ελέγχου, Περιφέρειες, αρμόδια Υπουργεία κτλ.), στον μεγάλο βαθμό καταστρατήγησης της νομοθεσίας από την πλευρά των εργοδοτών και των εργαζομένων και την υψηλή παραβατικότητα. Το τελευταίο πρόβλημα εντείνεται από την απουσία ελέγχων και επιβολής κυρώσεων.

27. Εγκύκλιο του ΕΦΚΑ, 42/2021 (30/07/2021)

28. Του άρθρου 13 του ν. 4251/2014, του άρθρου 13Α του ίδιου νόμου για την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, της έκτακτης διαδικασίας εισδοχής του άρθρου 16 του ν. 4783/2021 και της 1α του ίδιου άρθρου για την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών.

29. Η υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών άλλα και το γεγονός ότι η πληθώρα των αδειών διαμονής είναι βραχυχρόνιες, και ως εκ τούτου απαιτείται σε σύντομο χρονικό διάστημα η ανανέωσή τους, οδήγησε το αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου στην θέσπιση της ηλεκτρονικής βεβαίωσης αίτησης για αρχική χορήγηση ή ανανέωση των αδειών διαμονής, αόριστης διάρκειας. ....

Τα ανωτέρω ευρήματα από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων επιβεβαιώνονται από τα απολογιστικά στοιχεία που αφορούν τη μετάκλιση πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Συνοψίζοντας τα ευρήματα τόσο από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων όσο και των στατιστικών δεδομένων καταδεικνύεται ότι το εργαλείο της μετάκλισης ως νόμιμη οδός εισόδου αλλοδαπού εργατικού δυναμικού στην Ελλάδα είναι αναποτελεσματικό και συνακόλουθα δυσεφάρμοστο.

Η εκτίμηση των αναγκών εργασίας και ο καθορισμός ανώτατου ορίου θέσεων εργασίας που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών αποδεικνύεται ότι είναι αυθαίρετος και δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες ιδίως της αγροτικής οικονομίας.

Η περίπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία της μετάκλισης (Triandafyllidou, 2014), με την εμπλοκή πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών, δεν αφορά παρά μικρό αριθμό αλλοδαπών εργαζομένων που εισέρχονται νόμιμα στην Ελλάδα για εργασία εν συγκρίσει με τα μεγέθη της πραγματικής μισθωτής εργασίας, κυρίως εποχικής εργασίας στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις.

Η επίσημα καταγεγραμμένη μετάκλιση πολιτών τρίτων χωρών αφορά, σε πολύ μεγάλο μέρος, την προσωρινή διαμονή για εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία. Επιβεβαιώνεται δε το στοιχείο της διακρατικής μετακίνησης των μεταναστών, η οποία χαρακτηρίζεται από επαναλαμβανόμενη μετακίνηση (κυκλική/εποχική) και αφορά σε Αλβανούς εργάτες γης (Ζωγραφάκης και Κασίμης, 2014), λόγω της χωρικής εγγύτητας, του χαμηλού κόστους μετακίνησης, των κερσαίων συνόρων (Γκέμι κ.ά., 2010) και της κατάργησης της βίζας το 2010.

Οι γεωγραφικοί περιορισμοί στην απασχόληση των αλλοδαπών εργαζομένων, ειδικότερα στην εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία, φαίνεται ότι καταστρατηγούνται λόγω του εποχικού χαρακτήρα των οικονομικών δραστηριοτήτων στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, καθώς και λόγω της ανάγκης βιοπορισμού των αλλοδαπών εργαζομένων. Ως εκ τούτου μάλλον παραμένουν κενό γράμμα πλην όμως παράγουν τυπικά καταστρατήγηση της μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Ωστόσο δεν υπάρχει ακριβής εικόνα για την εποχική εργασία των μεταναστών στην αγροτική οικονομία λόγω των αδυναμιών καταγραφής της που οφείλεται στην ανεπίσημη μετανάστευση και την αδήλωτη εργασία.

Η διαδικασία του άρθρου 13Α παρά το γεγονός ότι αύξησε τη νόμιμη εργασία των εργατών γης, και λειτούργησε ως μια μορφή «ιδιότυπης κλαδικής παρανομιμοποίησης» των παράτυπα μεταναστών (Καψάλης 2018), ελάχιστη επίδραση είχε στην παραβατικότητα στην γεωργική μισθωτή εργασία. Η αύξηση της νόμιμης εισόδου, το έτος 2020 και το πρώτο εξάμηνο του 2021, με την κατά παρέκκλιση διαδικασία επιβεβαιώνει το γεγονός ότι η καταφυγή στο παράνομο φθινό εργατικό δυναμικό, τα προηγούμενα έτη, είναι ο βασικός λόγος της απροθυμίας των εργοδοτών τόσο για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας όσο και για την νόμιμη απασχόληση. Οι εργοδότες/αγρότες είτε χρησιμοποιούν εργατικό δυναμικό από την δεξαμενή των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών είτε χρησιμοποιούν την νόμιμη είσοδο πολιτών τρίτων χωρών για αδήλωτη απασχόληση.

Οι κατά παρέκκλιση διαδικασίες που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας απλοποίησαν την διοικητική διαδικασία της μετάκλισης πλην όμως δημιούργησαν ειδικά καθεστώτα εργασίας για τους μισθωτούς εποχικά γεωργικούς εργαζόμενους στα οποία κυριαρχεί η ευελιξία και η επισφάλεια.

Το γεγονός ότι η κατά παρέκκλιση απασχόληση παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών ισχύει με τη μία (13<sup>Α</sup>) ή την άλλη μορφή (1<sup>α</sup>, άρθρου 16) από το 2015 και η έκτακτη διαδικασία για είσοδο εργατών γης χωρίς visa, ισχύει ακόμα παρά την από πολλούς μήνες άρση των εμποδίων στα

σύνορα λόγω covid, καταδεικνύει τον πρόχειρο και μετά από πιέσεις τρόπο αντιμετώπισης της πολιτείας στις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό.

Σχεδόν τριάντα χρόνια μετά την πρώτη μαζική είσοδο μεταναστών στην Ελλάδα, η ελληνική πολιτεία δεν έχει επιτύχει να χαράξει μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική στον τομέα της εργασίας. Αντιθέτως στο υπάρχον αναποτελεσματικό νομοθετικό πλαίσιο γίνονται αποσπασματικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό σε ενεστώτα χρόνο. Κατασκευάζονται ειδικά καθεστώτα απασχόλησης των μεταναστών στους οικονομικούς κλάδους που συγκεντρώνονται, η παραβατικότητα στην αγορά εργασίας διαιωνίζεται με την «ανοχή» της πολιτείας, ενώ η διασφάλιση των εργασιακών και κοινωνικο/ασφαλιστικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών εργαζομένων παραμένει ζητούμενο.

## Βιβλιογραφία

- Baldwin-Edwards, Martin (2004), «*The changing Mosaic of Mediterranean Migrations*, Mediterranean Migration Observatory», Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/changing-mosaic-mediterranean-migrations>
- Carletto, Calogero, Davis, Benjamin, Stampini, Marco and Zezza, Alberto (2006). “A county on the move: international migration in post-communist Albania”. *International Migration Review* 40 (4): 767-785.
- Labrianidis, Lois and Lymberaki, Antigone (2005). “Back and forth and in between: returning Albanian migrants from Greece and Italy”. *Journal of International Migration and Integration* 5 (1): 77-106
- Labrianidis, Lois and Hatziprokopiou, Panos (2005). “The Albanian migration cycle: migrants tend to return to their country of origin after all”. In Russel King, Nicola Mai and Stephanie Schwandner-Sievers (eds.), *The new Albanian Migration* (pp. 93-117), Sussex Academic Press.
- Manolada Watch: *Αναφορά για την κατάσταση στη Μανωλάδα*, Μάρτιος 2020, <https://g2red.org/el/report-on-the-situation-at-manolada-march-2020/>
- Papadopoulos, Apostolos and Fastea, Loukia-Maria (2017) “Temporary Migrants Workers in Greek Agriculture” e-paper, *International Politics*, Heinrich Böll Stiftung.
- Tastsoglou, Ev. Hadjikonstandi, J. (2003): «Never outside the labour market, but always outsiders: female migrant workers in Greece», στο *the Greek review of social research, special issue, Gender and international migration: focus on Greece*, Α’/2003.
- Triantafyllidou, Anna (2014) *Migration in Greece: recent developments in 2014*, ELIAMEP.
- Hatziprokopiou, Panos and Markova Eugenia (2015) «Labour Migration and others forms of mobility between Bulgaria and Greece: the evolution of a cross-border migration system», In Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards and Riki van Boeschiteb, *Migration on the Southern Balkans: from Ottoman territory to globalization nations states*, IMIACOE Research Series.
- Fakiolas Rossetos (1999): «*Migration and Unregistered Labour in the Greek Economy*», στο King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis Ch. (edit) *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, London: MacMillan.
- Kapsalis, Apostolos (2012), *Tackling the problem of undeclared work*, INE GSEE, Eurofound.



- Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταναστών (2018), Εστιασμένη μελέτη «Ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ», <http://emn.immigration.gov.gr/el/meletes/send/16-2018/68-1i-meleti-tou-edm-2018-1i-meleti-tou-edm-2017-prokliseis-kai-praktikes-ton-kraton-melon-kata-ti-diadikasia-taftopoiisis-ton-ypikoon-triton-xoron>
- Γκέμι, Έντα, Αλαβάνος, Γιάννης, Αποστολίδης Μιχάλης και Πανουργιά, Κυριακή (2010). *Προσωρινή και κυκλική μετανάστευση*, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταναστών, Οκτώβριος 2010.
- Διεθνής Πλατφόρμα για τη συνεργασία σε θέματα παράτυπων μεταναστών (PICUM): «*Παράτυποι μετανάστες και Στρατηγική Ευρώπη 2020: Να κάνουμε την κοινωνική ένταξη πραγματικότητα για όλους του μετανάστες στην Ευρώπη*». [http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/UndocumentedMigrantsandEurope2020Strategy\\_EN.pdf](http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/UndocumentedMigrantsandEurope2020Strategy_EN.pdf)
- Ζωγραφάκης, Σταύρος και Κασίμης, Χαράλαμπος (2014). «Ελληνική οικονομία και μετανάστευση: χθες...σήμερα...αύριο», στο Μιχάλης Μασουράκης και Χρήστος Γκόρτσος, *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών.
- Ζωγραφάκης Σταύρος και Μητράκος Θεόδωρος (2012). «Πόσους μετανάστες μπορούμε να έχουμε;», στο Χαράλαμπος Κασίμης και Απόστολος Παπαδάπουλος (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα, απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες*. Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Καρασαββόγλου, Α (2001). «Ο ρόλος της μετανάστευσης στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ειδικότερα στις εργασιακές σχέσεις και η περίπτωση της Ελλάδας», στο Ναζάκης Χάρης, Χλέτσος Μιχάλης : *Μετανάστες και Μετανάστευση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Καψάλης, Απόστολος, (2018), «*Μετανάστες εργάτες στην Ελλάδα*», Αθήνα: Τόπος.
- Καψάλης Απόστολος, Κρητικίδης Γιώργος(2016), ΙΝΕ – ΓΣΕΕ: Αποτελέσματα – Συμπεράσματα Πανελλαδικής διακλαδικής συνάντησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία.
- Κρητικίδης, Γιώργος (2008), «*Πληθυσμός, εργατικό δυναμικό και απασχόληση των μεταναστών*», Ενημέρωση 152, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.
- Λαμπριανίδης Λόςης, Λυμπεράκη Αντιγόνη, (2001) «*Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη*, Αθήνα: Παρατηρητής».
- Μπάκαβος, Χρήστος και Καψάλης Απόστολος (2008), «*Το πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα*». Στο Μπάκαβος, Χρήστος, Παπαδοπούλου, Δέσποινα και Συμεωνάκη, Μαρία, *Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα*. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Μελέτες (29).
- Νικολαΐδης Ε, Στασινόπουλος Γ,(2016) Μελέτη ΙΝΕ-ΓΣΕΕ: «*Οι αναπτυξιακές δυνατότητες του αγροτικού συστήματος στην Ελλάδα*» .
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1997 α) *Διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Γνώμη αριθμ.8., Μάρτιος 1997.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1997 β) *Όροι, διαδικασία και προϋποθέσεις χορήγησης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς*. Γνώμη αριθμ.9, Μάιος 1997.



