

ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΕΝΟΣ «ΜΙΚΡΟΥ» ΚΑΙ ΕΝΟΣ «ΜΕΓΑΛΟΥ» ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΔΗΜΟΥ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ

Υπό

Ευάγγελου Πάνου (PhD), Ευάγγελου Κυριαζόπουλου (PhD)**, Μαρίας Πετροπούλου (MSc)*

* Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

** Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

Abstract

FLEXIBLE FORMS OF EMPLOYMENT IN LOCAL GOVERNMENT CASE STUDY OF A "SMALL" AND A "BIG" METROPOLITAN MUNICIPAL AUTHORITY OF ATHENS

This article aims to examine the contemporary forms and trends in the employment market-place in the public and private sectors. Mostly it will be analyzed based on the literature and the European and Greek experience in the field of: "Flexible Forms of Employment". Then we will analyze the institutional arrangements of flexible employment in Greece and the implementation of the Local Government. To reflect better the conclusions, this article examines and analyzes the "work status" and implementation of flexible forms of employment in two municipalities of the metropolitan area of Athens. To extract the best conclusions we choose a small and relatively new town of Athens, the City of Petroupoli and a bigger and oldest municipality, the City of Maroussi. We note that City of Maroussi was the main area where taking place the Olympic Games 2004. JEL Classifications: H70, J45.

Keywords: Flexible Employment, Local Government, Human Resource Management.

Περίληψη

Το άρθρο αυτό στόχο έχει να εξετάσει τις σύγχρονες μορφές και τις τάσεις που παρατηρούνται στον χώρο της αγοράς εργασίας, στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Κυρίως θα αναλυθεί, με βάση την βιβλιογραφία και την ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία ο όρος της «ευέλικτης μορφής απασχόλησης». Στην συνέχεια θα αναλυθεί το θεσμικό καθεστώς της ευέλικτης απασχόλησης στην Ελλάδα και η εφαρμογή της στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Για να αποτυπωθούν καλύτερα τα συμπεράσματα, το άρθρο αυτό εξετάζει και αναλύει το εργασιακό καθεστώς και την εφαρμογή των μορφών της ευέλικτης απασχόλησης σε δύο Δήμους της μητροπολιτικής περιοχής των Αθηνών. Για την εξαγωγή καλύτερων συμπερασμάτων επελέγη ένας μικρός και σχετικά νέος Δήμος του λεκανοπεδίου, ο Δήμος Πετρούπολης και ένα μεγάλος και παλαιότερος

δήμος, αυτός του Αμαρουσίου, ο οποίος μεταξύ άλλων, είναι και ο Δήμος που επιφορτίστηκε το κύριο βάρος των Ολυμπιακών Αγώνων.

Λέξεις-κλειδιά: Ευέλικτες Μορφές Απασχόλησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού.

Εισαγωγή

Κατά την τελευταία εικοσαετία όλες οι χώρες αντιμετώπισαν βαθιές οικονομικές και θεσμικές αλλαγές, οι οποίες είχαν σοβαρές επιπτώσεις στις σύγχρονες κοινωνίες. Στον τομέα των εργασιακών σχέσεων ειδικότερα, οι εξελίξεις που παρατηρούνται είναι βασικά συνέπειες της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, της τεχνολογικής προόδου, της ριζικής μεταβολής στη σύνθεση του εργατικού δυναμικού και της αύξουσας παγκοσμιοποίησης των αλλαγών (Cox, 1987, Reich, 1991). Προκύπτουν εξ αυτού του λόγου αλλαγές τόσο στους μηχανισμούς των εργασιακών σχέσεων αλλά και στο θεσμικό τους υπόβαθρο: την εσωτερική δομή και οργάνωση της εργασίας, τους κανόνες που διέπουν τις σχέσεις εργοδοτών και εργαζομένων και τους μηχανισμούς ρύθμισης της αγοράς εργασίας (Ληξουριώτης, 1998).

Οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης θεωρείται ότι συμβάλλουν στη μείωση της ανεργίας, η οποία αποτελεί ένα από τα πιο διαρθρωτικά προβλήματα των σύγχρονων κοινωνιών. Η αναγκαιότητα δημιουργίας ευέλικτων σχημάτων οργάνωσης σχέσεων εργασίας έχει ως στόχο αφενός στη διατήρηση των υφιστάμενων και αφετέρου στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας (Πάνου Ευάγγελος, 2007).

Η ευελιξία στην απασχόληση δεν αναφέρεται αποκλειστικά είτε στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, είτε σε εκείνες του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Χαρακτηριστικά, και στο χώρο της δημόσιας διοίκησης παρατηρείται ένα ευρύ φάσμα εργασιακών καθεστώτων που δεν συμφωνούν με εκείνου του μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου, όπως οι «συμβασιούχοι», οι «αναπληρωτές», το «βοηθητικό προσωπικό» κ.ά., που στο σύνολό τους χαρακτηρίζονται σε ένα βαθμό από το στοιχείο της προσωρινότητας και εργασιακής ανασφάλειας (Γεώργα, 2007).

1.1 Ευέλικτες μορφές απασχόλησης: Εννοιολογικός Προσδιορισμός

Σύμφωνα με τους Schultze, 1984, Hall, 1980 και Nissim, 1984 στη θεωρία των συμβάσεων των αγορών εργασίας στις βιομηχανικές χώρες, η μείωση του εισοδήματος είναι, με την πάροδο του χρόνου, ένα φυσικό χαρακτηριστικό γνώρισμα των αγορών εργασίας. Αυτό συμβαίνει γιατί υπάρχει ένας μόνιμος

κίνδυνος απωλειών στη σταθερή παραγωγικότητα εξαιτίας της πτώσης του κινήτρου εργασίας κάποιων εργαζομένων. Ως εκ τούτου, οι εργοδότες μειώνουν σταδιακά τους πραγματικούς μισθούς των υπαλλήλων τους και από την άλλη πλευρά οι εργαζόμενοι επιθυμούν να υπογράψουν μακροχρόνιες σχέσεις εργασίας με σκοπό να προγραμματίζουν με μεγαλύτερη σιγουριά το μέλλον τους (ασφάλεια εργασίας), κάτι που στην πραγματικότητα δεν συμβαίνει. Η αστάθεια αυτή του συστήματος οδηγεί πολλούς εργαζομένους και εργοδότες στην αναζήτηση εναλλακτικών μορφών απασχόλησης.

Αν και ο όρος «ευελιξία» δεν είναι κατ' ανάγκην αρνητικός, εμπεριέχει μια αρνητική «εικόνα» ή «φόρτιση» όταν χρησιμοποιείται στην ορολογία των εργασιακών σχέσεων. Αναμφίβολα, στον εργασιακό χώρο η εφαρμογή της ευελιξίας συνιστά, για πολλούς, συντεταγμένη προσπάθεια υπονόμησης της αγοράς εργασίας. Σύμφωνα με την Γιαννακούρου (2004), η ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας εμφανίζεται με την συνεχή επέκταση των νέων μορφών εργασίας (μερική απασχόληση, συμβάσεις ορισμένου χρόνου, προσωρινή απασχόληση μέσω γραφείων δανεισμού εργαζομένων κ.ά.). Σημαντικότερος λόγος για την επέκταση αυτών των μορφών απασχόλησης έχει θεωρηθεί ότι αποτελεί η οικονομική κρίση, η ύφεση και η ανεργία που υποχρεώνει από την μια τις κυβερνήσεις να προωθούν ως λύση τις ειδικές μορφές απασχόλησης και από την άλλη τους ίδιους τους εργαζόμενους να τις αποδέχονται, φυσικά υπό προϋποθέσεις (Κουζής, 2001). Ο βέλτιστος βαθμός ευελιξίας αγοράς εργασίας (σύμφωνης με την αποδοτικότητα της αγοράς εργασίας) αλλάζει όταν εμφανίζονται οι απροσδόκητοι κλονισμοί της προσφοράς ή της ζήτησης, οι οποίοι ανατρέπουν το πλαίσιο των προσδοκιών που ενσωματώνονται στις μακροπρόθεσμες ρυθμίσεις εργασίας («αλλαγή κλίματος»). Ένα μεγάλο μέρος της πρόσφατης συζήτησης για την ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας της αγοράς εργασίας αφορά επομένως τη μάκρο ή μίκρο «αλλαγή κλίματος» και τον σύντομο ή λιγότερο σύντομο αντίκτυπο της αλλαγής αυτής στην παραγωγή και τον πληθωρισμό (Klau και Mittelstadt, 1985).

Οι ευέλικτες μορφές εργασίας διαφέρουν μεταξύ τους τόσο ως προς τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά, όσο και προς τις ανάγκες που ικανοποιούν, ενώ η εμπειρία εφαρμογής τους αναδεικνύει υποδειγματικές εκφάνσεις της ευελιξίας με παράλληλη συνδρομή στην αναβάθμιση της ποιότητας εργασίας (Κικιλίας, 2001). Έτσι, λοιπόν οι ευέλικτες μορφές εργασίας προέκυψαν ως αντιστάθμισμα της τυπικής σχέσης εργασίας, μέσω της αμφισβήτησης της ικανότητάς της να ανταποκριθεί στο ρόλο της.

Η αμφισβήτηση αυτή της τυπικής και κανονικής εργασιακής σχέσης, συνι-

στά σήμερα το βασικό στοιχείο της πορείας και εξέλιξης των σύγχρονων εργασιακών σχέσεων. Σημειώνεται πως τα χαρακτηριστικά της τυπικής εξαρτημένης μισθωτής εργασίας διαμορφώθηκαν σταδιακά μέχρι και τα πρώτα χρόνια μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (με την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας), ακολουθώντας την διαδρομή της βιομηχανικής εξέλιξης. Συγχρόνως την ίδια περίοδο αναπτύχθηκε η συλλογική δράση και ένα προστατευτικό δίκτυο κανόνων, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων εντάχθηκε στις μετέπειτα διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας.

Σύμφωνα με τον Κούζη (2001), αν θέλει κάποιος να αποτυπώσει το πρότυπο της τυπικής εργασιακής σχέσης, το οποίο δέχεται σήμερα πολλαπλές πιέσεις και αλλοιώσεις, αυτό θα είχε την εξής μορφή:

1. Εξαρτημένη μισθωτή εργασία, που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την υπαγωγή της συμβατικής σχέσης στην εργατική και κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία. Το κριτήριο της εξαρτημένης μισθωτής εργασίας είναι η προσωπική ή νομική εξάρτηση, δηλαδή ο προσδιορισμός του τόπου, του χρόνου και του τρόπου παροχής της εργασίας από τον εργοδότη και η άσκηση εποπτείας και ελέγχου, στο πλαίσιο του διευθυντικού δικαιώματος.
2. Σταθερή απασχόληση, σύμφωνα με την οποίαν η διάρκεια της εργασιακής σχέσης είναι αόριστη εφ' όσον η έναρξή της τοποθετείται στην πρόσληψη του μισθωτού και η λήξη της στην ημερομηνία συνταξιοδότησής του.
3. Πλήρης απασχόληση, σύμφωνα με την οποίαν ο εργάσιμος χρόνος ανταποκρίνεται στα ισχύοντα συμβατικά ή νόμιμα πλαίσια, ως προς το πλήρες ωράριο απασχόλησης.
4. Σταθερότητα ωραρίου απασχόλησης ως προς την ημερήσια και εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας.
5. Εξασφάλιση αμοιβής τουλάχιστον ίσης με τα ισχύοντα κατώτατα νόμιμα όπως ορίζουν οι οικείες συλλογικές συμβάσεις εργασίας.

Σε κάθε περίπτωση, οι νέες μορφές απασχόλησης ορίζονται σε αντιδιαστολή με τον ορισμό και την έννοια της τυπικής μισθωτής απασχόλησης αορίστου χρόνου. Η διεθνής βιβλιογραφία χρησιμοποιεί μια σειρά από εναλλακτικές ονομασίες, όπως άτυπες (non standard), ατυπικές, ειδικές, ευέλικτες, περιθωριακές, απρόοπτες (contingent) ή και επισφαλείς (precarious) μορφές απασχόλησης. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός, αλλά επί μέρους ορισμοί που αντανακλούν μια διαφορετική οπτική για κάθε προσέγγι-

ση, ως δείγμα των διαφορετικών μεθοδολογικών και θεωρητικών επιλογών (Πάνου Ε., 2007).

Επομένως, γίνεται λόγος για μορφές μισθωτής απασχόλησης (ή μορφές που κινούνται στα όρια αυτής), οι οποίες ως προς τουλάχιστον μια παράμετρο της μισθωτής σχέσης (ωράριο εργασίας, συνολικός χρόνος σύμβασης, μοναδικότητα εργοδότη, τόπος παροχής υπηρεσίας κ.λπ.) παρεκκλίνουν από το τυπικό μοντέλο της τυπικής-εξαρτημένης μισθωτής εργασίας (Δενδρινός-Λυμπεράκη, 2004).

Ως άμεση συνέπεια, η ευελιξία της εργασίας και ειδικότερα οι ευέλικτες εργασιακές σχέσεις αποτελούν την ορολογία που δημιουργεί την μικρότερη σύγκυση σε σχέση με το περιεχόμενό της, συνεπώς οι όροι «ευέλικτες» εργασιακές σχέσεις κατ' αντιδιαστολή με την κανονική ή «τυπική» μορφή απασχόλησης φαίνεται να είναι οι πλέον δόκιμοι και η χρήση τους καταλληλότερη για την παρούσα εργασία.

Η τυπολογία των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, όπως έχει διαμορφωθεί στη διεθνή και την ευρωπαϊκή πρακτική, είναι η ακόλουθη (Κουζής, 2001)

1.1.1 Η προσωρινή απασχόληση

Η μορφή αυτή απασχόλησης διαφοροποιείται από την «τυπική» εργασιακή σχέση με βάση τη διάρκειά της που είναι προσωρινή και περιορισμένη.

Κυριότερη έκφρασή της είναι η σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Η δικαιολογητική της βάση έγκειται στην ύπαρξη έκτακτων και προσωρινών αναγκών της επιχείρησης ενώ συνεπάγεται μειωμένο κόστος εργασίας εφ' όσον, όπως όλες οι μορφές προσωρινής απασχόλησης, δεν υποχρεώνουν στη χορήγηση επιδόματος προϋπηρεσίας, ενώ η λήξη της σύμβασης εργασίας δεν υποχρεώνει τον εργοδότη στην καταβολή αποζημίωσης. Τέτοιου είδους διευκολύνσεις οδηγούν, συχνά, στην πρακτική της καταστρατήγησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων όταν χρησιμοποιείται ο τύπος της προσωρινής απασχόλησης για την κάλυψη πάγιων αναγκών των επιχειρήσεων από –ουσιαστικά- σταθερό εργατικό δυναμικό.

1.1.2 Η μερική απασχόληση

Η μορφή αυτή εξαρτημένης εργασίας, είτε αόριστης είτε ορισμένης διάρκειας, παρουσιάζει την ιδιομορφία σύμφωνα με την οποία ο εργάσιμος χρόνος υπολείπεται του αντίστοιχου συμβατικού ή νόμιμου που ισχύει για τους πλήρως απασχολούμενους. Ο υπολογισμός του χρόνου της μερικής απασχό-

λησης προσδιορίζεται σε πολλαπλές βάσεις (π.χ. ημέρα, εβδομάδα, 15ήμερο, μήνας, έτος), ώστε μερικώς απασχολούμενος να θεωρείται εκείνος που απασχολείται με μειωμένο ωράριο έναντι του πλήρως απασχολούμενου επί τη βάση του υπολογισμού του εργασιμου χρόνου της πλήρους απασχόλησης. Η μερική απασχόληση συνεπάγεται περιορισμένο οικονομικό κόστος για τις επιχειρήσεις, ανάλογα με τον χρόνο απασχόλησης, έναντι του αντίστοιχου εργασιμου χρόνου πλήρους απασχόλησης. Η εναλλακτική μέθοδος υπολογισμού της μερικής απασχόλησης σε ευρύτερα της εβδομάδας διαστήματα έχει ως αποτέλεσμα να εντάσσονται σε αυτήν και άλλες ευέλικτες μορφές εργασίας που παρουσιάζουν συνολικά μειωμένο ωράριο απασχόλησης. Πρόκειται κυρίως για την «εκ περιτροπής και την διαλείπουσα εργασία».

1.1.3 Ο «δανεισμός» εργαζομένων

Ο θεσμός της προσωρινής απασχόλησης μέσω εταιριών προσωρινής απασχόλησης ξεκίνησε από τις Η.Π.Α. τη δεκαετία του '50, αλλά σημείωσε σημαντική ανάπτυξη τη δεκαετία του '90, τόσο στις Η.Π.Α., όσο και στην Ε.Ε. Σύμφωνα με τον ορισμό που υιοθετήθηκε από την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, η προσωρινή απασχόληση μέσω των Εταιριών Προσωρινής Απασχόλησης συνίσταται στην απασχόληση εργαζομένων με σκοπό να τους θέσουν στη διάθεση ενός τρίτου προσώπου, φυσικού ή νομικού, το οποίο καθορίζει τα καθήκοντά τους και επιβλέπει την εκτέλεσή τους (Σορανιώτης, Αγραπιδάς, 2007). Αυτή η μορφή απασχόλησης παρουσιάζει πολλές επί μέρους εκφράσεις με κύριο χαρακτηριστικό την ουσιαστική εμπλοκή στην εργασιακή σχέση πέραν των δύο συμβαλλομένων και περισσοτέρων του ενός εργοδοτών. Οι επιχειρήσεις προσωρινής εργασίας προσλαμβάνουν για λογαριασμό τους προσωπικό και το παραχωρούν έναντι αμοιβής για ορισμένο χρονικό διάστημα σε άλλες επιχειρήσεις για την κάλυψη προσωρινών αναγκών τους. Ο κατ' επιχείρηση δανεισμός διαφέρει από τη μεσιτεία εργασίας στο γεγονός ότι η τελευταία αποσκοπεί στο να φέρει απλώς σε επαφή όσους αναζητούν εργασία με τους εργοδότες, με απώτερο σκοπό τη σύναψη μεταξύ τους σύμβασης εργασίας και την ένταξη του αναζητούντος εργασία στην επιχείρηση του εργοδότη (Λυμπεράκη-Δενδρινός, 2004).

1.1.4 Η απασχόληση προσωπικού εργολαβικής επιχείρησης

Σύμφωνα με την μορφή αυτή της ευελιξίας η επιχείρηση αναθέτει, υπό μορφή εργολαβίας, μέρος της λειτουργίας της σε εργολαβική εταιρεία η οποία παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες, σε προσωρινή ή σε μόνιμη βάση, με δικό της προσωπικό στους χώρους εγκατάστασης της αναθέτουσας το έργο (π.χ. καθαρισμός, φύλαξη κτιρίων αποτελούν τις συνηθέστερες μορφές). Στην περίπτωση

ση αυτή εργοδότης του μισθωτού θεωρείται η εργολαβική επιχείρηση, και σε αντίθεση με την προηγούμενη πρακτική δεν υφίσταται προσωπικός δανεισμός, αλλά δανεισμός υπηρεσιών που προσφέρονται από τις εργολαβικές επιχειρήσεις ασκώντας οι ίδιες και το διευθυντικό δικαίωμα. Η εκχώρηση μιας εργασίας ή ενός πλέγματος εργασιών σε πιο ειδικευμένες εταιρίες ή εργαζομένους (outsourcing) γίνεται για λόγους οικονομίας αλλά και επίτευξη ποιοτικότερου αποτελέσματος (Young S., 2007).

1.1.5 Η παροχή «έργου» εκτός των εγκαταστάσεων του εργοδότη

Η ευέλικτη αυτή μορφή απασχόλησης παρουσιάζει το χαρακτηριστικό γνώρισμα της παροχής της εργασίας σε τόπο διάφορο εκείνου της εγκατάστασης της εργοδότης επιχείρησης και ειδικότερα σε προσωπικό χώρο του απασχολούμενου. Το στοιχείο αυτό δημιουργεί συχνά τις προϋποθέσεις για τη μη απόδοση στον απασχολούμενο της ιδιότητας του μισθωτού με άμεση συνέπεια την αντιμετώπισή του ως αυτοαπασχολούμενου και τη μη υπαγωγή του στην εργατική νομοθεσία (π.χ. αμοιβή, χρόνος εργασίας, κοινωνική ασφάλιση κ.λπ.). Ειδικότερες εκφράσεις του φαινομένου της ευέλικτης αυτής μορφής απασχόλησης είναι:

Η απασχόληση με «σύστημα φασόν», που συνιστά παραδοσιακό φαινόμενο συνδεδεμένο κύρια με την δραστηριότητα επιχειρήσεων συγκεκριμένων βιομηχανικών κλάδων και η τηλεργασία είναι η μορφή εργασίας που εκτελείται με τη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και επικοινωνίας, στοιχείο που αποτελεί ουσιαστικά και κεντρικό χαρακτηριστικό της, σε τόπο εκτός του παραδοσιακού εργασιακού χώρου. Πρόκειται δηλαδή για ένα συνδυασμό της χρήσης της νέας τεχνολογίας με την αποδέσμευση του εργαζομένου από τον συμβατικό χώρο εργασίας που είναι η επιχείρηση. Η τηλεργασία λαμβάνει πολλές επί μέρους εκφράσεις ανάλογα με την κατηγορία και το επίπεδο εξειδίκευσης του εργατικού δυναμικού, τον χώρο που εκτελείται η εργασία (αν πρόκειται για εξ' ολοκλήρου ή μερικώς εξ' αποστάσεως παροχή εργασίας), τον βαθμό ελέγχου του περιεχομένου της εργασίας από τον εργοδότη σε συνδυασμό με την on line ή off line σύνδεσή του με την επιχείρηση κ.λπ. Προωθημένες πρακτικές τηλεργασίας σήμερα εντοπίζονται σε περιπτώσεις γραφείων παροχής υπηρεσιών από γεωγραφικούς χώρους απομακρυσμένους σε σχέση με εκείνον του εργοδότη. Τα εμπειρικά συμπεράσματα δείχνουν ότι οι ανεξάρτητοι ανάδοχοι απασχολούνται όπου απαιτείται πείρα και κατάρτιση εργαζομένων και όποτε ο έλεγχος της παραγωγικότητας εργασίας είναι δύσκολος (Garen J., 2006).

1.1.6 Η «επιδοτούμενη» απασχόληση

Στην «επιδοτούμενη» απασχόληση εντάσσεται σειρά πρακτικών (stages) σύμφωνα με τις οποίες το κράτος, στα πλαίσια των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, επιδοτεί θέσεις εργασίας σε επιχειρήσεις αναλαμβάνοντας μέρος του κόστους για την πρόσληψη και απασχόληση προσωπικού με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Η μορφή αυτή ευελιξίας συνδυάζει την προσωρινότητα της απασχόλησης και την κάλυψη σημαντικού μέρους του εργασιακού κόστους από δημοσίους πόρους, περιορίζοντας το κόστος του εργοδότη για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η σύμβαση.

1.2 Ευελιξία στην απασχόληση στην Ευρώπη και στον Κόσμο

Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1957) και η μέτεπειτα πορεία της δεν συνδέθηκε με την προοπτική συστηματικής διαμόρφωσης ενός ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου για τις εργασιακές σχέσεις. Και τούτο διότι το περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων δεν συγκέντρωσε το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της Κοινότητας από τη στιγμή που τα ζητήματα κοινωνικού περιεχομένου και γενικότερα η διαμόρφωση μιας κοινωνικής ευρωπαϊκής πολιτικής δεν συνιστούσαν κοινοτική προτεραιότητα (Γεωργακοπούλου-Κουζής, 1996).

Στην δεκαετία του '90 η πολιτική της Ένωσης για τις εργασιακές σχέσεις αρχίζει να αποκτά ένα νέο στοιχείο. Πρόκειται για την διαμόρφωση κεντρικών, πλέον, κατευθύνσεων ως προς την πορεία των εργασιακών σχέσεων στις χώρες - μέλη με συγκεκριμένους προσανατολισμούς που κινούνται στον άξονα της ευελιξίας της εργασίας ενόψει της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης (Σπυρόπουλος, 1998).

Όσον αφορά τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν πρέπει να αναφέρονται στο προσεχές μέλλον ριζικές αλλαγές στον τομέα των εργασιακών σχέσεων. Επιπλέον, οι μεγάλες δυσχέρειες στις οποίες προσκόπτει η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού νομικού πλαισίου της Κοινωνικής Ευρώπης συνεχίζεται και σήμερα, με τις εθνικές θεσμικές και νομικές διαφορές να τείνουν να απαλύνονται βαθμιαία, χωρίς όμως αυτό να αρκεί για τη διαμόρφωση ενός ισχυρού και πλήρως συντονισμένου κοινοτικού χώρου εργασιακών σχέσεων (Ληξουριώτης, 1998).

Παρόλα αυτά μόλις τα τελευταία χρόνια και ως μια από τις κατευθυντήριες γραμμές της στρατηγικής της Λισσαβώνας, η πολιτική της Ε.Ε. για την απασχόληση ενθαρρύνει άμεσα τα κράτη μέλη για υιοθέτηση μέτρων που ενισχύουν την ευελιξία στην απασχόληση, δεδομένης της προσπάθειας της Ένωσης για περιο-

ρισμό των υψηλών ποσοστών ανεργίας – ιδίως στις γυναίκες, τους νέους και τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας- και της αύξησης των θέσεων εργασίας. Στην Ευρώπη, η μερική απασχόληση για τις γυναίκες, έχει αυξηθεί πιο πολύ σε σχέση με τη συνολική απασχόληση στις Ηνωμένες Πολιτείες ή στην Ιαπωνία. Αυτό σύμφωνα με τους Klau και Mittelstadt (1985), αποτελεί ένδειξη της ενισχυμένης ευελιξίας των προγραμμάτων εργασιών που λαμβάνουν χώρα στην Ευρώπη καθώς επίσης και στο σχετικά χαμηλότερο κόστος της γυναικείας εργασίας στην Ευρώπη. Ο Gandmann H. (2000) αναφέρει ότι η διαφορά μεταξύ της χαμηλής ανεργίας στις ΗΠΑ και της υψηλής ανεργίας στην ηπειρωτική Ευρώπη αποδίδεται στις διαφορές στην ευελιξία αγοράς εργασίας. Το ευρωπαϊκό εργατικό δυναμικό προσατεύεται από τα κρατικά προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας και την προσατευτική νομοθεσία, τα οποία δημιουργούν «ακαμψία» στην αγορά εργασίας και, επομένως υψηλότερη ανεργία.

Είναι εμφανής, επομένως, η πολιτική της Ένωσης για μεγαλύτερη ευελιξία στην αγορά εργασίας, κατεύθυνση η οποία εξειδικεύεται με συγκεκριμένους τρόπους σε εθνικό επίπεδο. Η μείωση του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους, η ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης σε συνδυασμό με τις νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας και διαχείρισης του εργάσιμου χρόνου συνιστούν τις βασικές της κατευθύνσεις (Κουζής, 2001).

Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι δεν ακολουθείται από τα κράτη μέλη μια κοινή πολιτική για την απασχόληση, αλλά τίθενται μόνο οι βασικές κατευθύνσεις, το περιεχόμενο της ευελιξίας της εργασίας παρουσιάζει διακυμάνσεις ανάμεσα στις επί μέρους ευρωπαϊκές χώρες, το δε θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο οι ειδικότερες εκφράσεις της αναπτύσσονται, καταδεικνύει αντίστοιχα σοβαρές διαφοροποιήσεις (Λυμπεράκη-Δενδρινός, 2004). Η διαφορετικότητα αυτή δεν πρέπει να οδηγεί σε απλουστευτικές αναλύσεις-συγκρίσεις και τούτο διότι η ανάπτυξη ενός θεσμού από χώρα σε χώρα στηρίζεται συχνά σε ποικιλία εθνικών και τοπικών ιδιαιτεροτήτων.

Λόγου χάριν, εκτός Ευρώπης, στην Αυστραλία και στην Νέα Ζηλανδία η ευελιξία στο τομέα της απασχόλησης είναι ιδιαίτερα εξελιγμένη και μάλιστα σημαντικό μέρος δημοσίων λειτουργιών (π.χ. διαχείριση χρέους, λογιστήριο, υπηρεσίες μισθοδοσίας, ληξιαρχικές υπηρεσίες κ.ά.) έχει εκχωρηθεί σε ιδιωτικούς εργολάβους (Teicher J. *et al.*, 2006, Gill J., 2000).

1.3 Ευέλικτες μορφές απασχόλησης στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα ο δημόσιος διάλογος, η θεωρητική ανάλυση και η εμπειρική έρευνα γύρω από την ευελιξία δεν είναι τόσο αναπτυγμένες όσο σε άλλες

χώρες της Ευρώπης. Ο σημαντικότερος, ίσως, λόγος για αυτό είναι ότι η διεθνής συζήτηση περί ευελιξίας αναπτύχθηκε με βάση πολύ μεγαλύτερες επιχειρήσεις από αυτές που χαρακτηρίζουν την ελληνική οικονομία (Λυμπεράκη-Δενδρινός, 2004).

Σύμφωνα με τον Ιοαννου C. (1995) στην Ελλάδα, στην περίοδο 1966-1988 (με εξαίρεση την περίοδο 1967-74), το θεσμικό καθεστώς των αμοιβών και της απασχόλησης καθώς επίσης και οι εξελίξεις στις εργασιακές σχέσεις (βλ. απεργίες) δεν ευνόησαν την ανταγωνιστική ευελιξία στην απασχόληση με αποτέλεσμα τον περιορισμό της αύξησης των ποσοστών αύξησής της και κυρίως στον κλάδο της βιομηχανίας.

Για να κατανοήσουμε καλύτερα τη δυναμική της ευελιξίας στις ελληνικές επιχειρήσεις και τις συνέπειές της στους εργαζόμενους είναι χρήσιμο να εστιάσουμε την ανάλυση σε συγκεκριμένες πτυχές της ευελιξίας που έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα στην Ελλάδα, όπως τη μερική απασχόληση, την προσωρινή απασχόληση, το δανεισμό εργαζομένων.

Αρχικά θα πρέπει να αναφερθεί ότι στην περίπτωση της Ελλάδας, η μισθωτή απασχόληση, παραμένει καθηλωμένη σε χαμηλά επίπεδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. Ο παραδοσιακά μεταπρατικός χαρακτήρας της ελληνικής οικονομίας σε συνδυασμό με την αδυναμία της πολιτείας να επιβάλει την εφαρμογή της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας αλλά και το συνολικό πλέγμα ρυθμίσεων, συμβάλλουν στην εξώθηση των αναζητούντων ευελιξία στην εργασία προς την κατεύθυνση της αυταπασχόλησης και της αδήλωτης εργασίας. Αυτό ακριβώς το τμήμα της εργασίας συμβάλλει στη στρέβλωση της έννοιας της ευελιξίας στην ελληνική αγορά εργασίας και ουσιαστικά την εμποδίζει να υιοθετήσει ευέλικτες πρακτικές, που θα συμβάλλουν τόσο στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, όσο και στην ικανοποίηση των αναγκών ευελιξίας των εργαζομένων (Γιαννακούρου Σ., 2004).

Μάλιστα, σύγχρονες μορφές ευελιξίας στην απασχόληση όπως το outsourcing (εκχώρηση) θεωρείται για την Ελλάδα ιδιαίτερα καινοτόμος πρακτική, η οποία εφαρμόζεται ελάχιστα μόνο από κάποιες ξένες πολυεθνικές εταιρίες, σύμφωνα με σχετική έρευνα (Galanaki E., Papalexandris N., 2007).

Ξεκινώντας από τη μερική απασχόληση, αξίζει να σημειωθεί ότι ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στην Ελλάδα βρίσκεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσον όρο, και μάλιστα με μια μεγάλη διαφορά που κάθε χρόνο αυξάνεται. Πριν από περίπου μια δεκαετία, το 1994, η μερική απασχόληση στην Ελλάδα αποτελούσε το 4,5% της συνολικής απασχό-

λησης, όταν ο μέσος όρος στην ΕΕ ήταν 18,2%. Το 2004 η μερική απασχόληση στην Ελλάδα ανέρχεται μόλις στο 4,6% ενώ ο ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι στο 19,5%. Εξίσου εντυπωσιακό είναι το γεγονός ότι ακόμα και η χώρα με το δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό μερικής απασχόλησης στην Ευρώπη, η Ισπανία, έχει σχεδόν διπλάσια μερική απασχόληση από την Ελλάδα (8,7%). Από τους μερικώς απασχολούμενους, το 31% προέβη στην επιλογή αυτή επειδή δεν επιθυμούσε πλήρη απασχόληση (το αντίστοιχο ποσοστό εθελοντικής προσφυγής στη μερική εργασία στην Ε.Ε. είναι 60%), το 44,2%, επειδή δεν κατάφερε να βρει πλήρη απασχόληση, ενώ πάνω από το 65% των μερικώς απασχολούμενων είναι γυναίκες (121.500).

Ακολουθώντας, όμως, μια άλλη προσέγγιση, με έμφαση στις δομές της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα, παρατηρούμε ότι η υστέρηση της μερικής απασχόλησης (και, κατά συνέπεια, των ποιοτικών εκδοχών ευελιξίας), συναρτάται και με τις διαρθρωτικές ιδιαιτερότητες της ελληνικής οικονομίας. Είναι, λοιπόν, γεγονός ότι στην Ελλάδα οι επιδόσεις στον τομέα των νέων μεθόδων οργάνωσης της εργασίας (μέρος της οποίας αποτελεί και η επέκταση των νέων μορφών απασχόλησης) δεν είναι τόσο ενθαρρυντικές. Παρότι στη μεγάλη πλειονότητά τους οι επιχειρήσεις συνειδητοποιούν ότι βρίσκονται αντιμέτωπες με νέες προκλήσεις και νέα προβλήματα που υπαγορεύουν λύσεις που συνάδουν με την ποιότητα, οι πρωτοβουλίες και οι πρακτικές που υιοθετούν στην πράξη υλοποιούνται με αποσπασματικό και αντιφατικό τρόπο.

Εκτός, όμως, από τον ιδιωτικό τομέα, βήματα υιοθέτησης της μερικής απασχόλησης πραγματοποιήθηκαν και στο δημόσιο τομέα. Με την εισαγωγή της μερικής απασχόλησης στον Δημόσιο τομέα (Ν. 3250/2004) επιχειρείται η ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης (μέχρι 20 ώρες την εβδομάδα) με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (μέχρι 18 μήνες), για κάλυψη αναγκών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. σε υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα κυρίως (Κουζής, 2005).

2.1 Θεσμικό Πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στην Ελλάδα

Η νομοθετική αναφορά στις νέες μορφές απασχόλησης (συμβάσεις ορισμένου χρόνου, μερική απασχόληση, δανεισμός εργαζομένων), είναι εν γένει αποσπασματική και αποσκοπεί κυρίως στην τόνωση της προσφοράς τους μέσω θετικών κινήτρων. Όσον αφορά δε τις μορφές απασχόλησης που βρίσκονται στα όρια της μισθωτής εργασίας (τηλεεργασία, φασόν κ.λπ.) η νομοθετική αντιμετώπισή τους αποσκοπεί στην επίλυση του προβλήματος της καταχρηστικής υπαγωγής τους στην έννοια της ανεξάρτητης απασχόλησης. Δεν αντιμετωπίζονται όμως σφαιρικά οι ιδιαιτερότητες αυτών των μορφών, σε

συνάρτηση με τα ασφαλιστικά, τα συνδικαλιστικά και τα ευρύτερα εργασιακά δικαιώματα των εργαζομένων (Δενδρινός, 2004). Παρά ταύτα, η θεσμική αντιμετώπιση στην Ελλάδα μερικτών από τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης έχει ως ακολούθως (Κουζής, 2001):

1. Η μερική απασχόληση

Το πλαίσιο λειτουργίας και ρύθμισης της μερικής απασχόλησης διαμορφώνεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα το 1990 με την ψήφιση του νόμου 1892/ 1990 για τον «εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (άρθρο 38). Στη συνέχεια, συμπληρώνεται το 1998 με το νόμο 2639 /1998 για τη «ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και άλλες διατάξεις», ενώ το 2000 με το νόμο 2874/2000 για την «προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις» (άρθρο 7) επιχειρείται η αύξηση της ελκυστικότητάς της μέσω οικονομικών κινήτρων για τους εργαζομένους.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 του νόμου 2639/ 1998, κατά τη σύσταση της σύμβασης εργασίας ή κατά τη διάρκειά της, ο εργοδότης και ο μισθωτός μπορούν με έγγραφη ατομική σύμβαση να συμφωνήσουν, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ημερήσια ή εβδομαδιαία ή δεκαπενθήμερη ή μηνιαία εργασία, η οποία θα είναι μικρότερης διάρκειας από την κανονική και ορίζεται ως μερική απασχόληση. Σε ό,τι αφορά την κρατική πολιτική στο ζήτημα της μερικής απασχόλησης, αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ενίσχυσης της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, με στόχο την ενδυνάμωση της ανταγωνιστικότητας, την επαύξηση του ποσοστού συμμετοχής στην απασχόληση, καθώς και την τόνωση της προσφοράς εργασίας, με κύριο στόχο τις γυναίκες και τους νέους.

Αναφορικά με το πλαίσιο λειτουργίας της μερικής απασχόλησης, ειδικότερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι παρακάτω ρυθμίσεις:

- Ο υποχρεωτικός έγγραφος τύπος και η κοινή συμφωνία μεταξύ εργοδότη και μισθωτού.
- Η υποχρέωση του εργοδότη γνωστοποίησης, εντός δεκαπέντε ημερών από την έναρξη της σύμβασης, του περιεχομένου της στην επιθεώρηση εργασίας ειδάλλως τεκμαίρεται ότι είναι σύμβαση πλήρους απασχόλησης.
- Η δυνατότητα μετατροπής της σύμβασης πλήρους απασχόλησης σε μερικής, κατόπιν συμφωνίας των δύο μερών.

- Η προτεραιότητα κάλυψης θέσης πλήρους απασχόλησης από μερικώς απασχολούμενο, αν αυτή απαιτεί τα αντίστοιχα προσόντα.
- Η αναλογία εργασιακών δικαιωμάτων στους μερικώς απασχολούμενους με εκείνα των πλήρως απασχολουμένων (δικαίωμα σε άδεια, επαγγελματική κατάρτιση, κοινωνικές υπηρεσίες και ασφάλιση).
- Η ασφαλιστική κάλυψη για τετράωρη εργασία ημερησίως κατοχυρώνει δικαίωμα πλήρους ημερησίας ασφάλισης.
- Η δυνατότητα παροχής εργασίας πέραν της συμφωνημένης, εκτός αν υπάρχει άλλη απασχόληση για τον εργαζόμενο ή αυτός βαρύνεται με οικογενειακές υποχρεώσεις
- Η εισαγωγή της στον δημόσιο τομέα και η δυνατότητα κάλυψης εκτάκτων αναγκών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης, με ανώτατη διάρκεια τους 6 μήνες και την τετράωρη ημερήσια απασχόληση.
- Η καθιέρωση προσαύξησης κατά 7,5% στο ωρομίσθιο για όσους αμείβονται με τις κατώτατες αποδοχές και με ωράριο απασχόλησης μικρότερο των 4 ωρών ημερησίως.

Ως ειδικότερη μορφή της μερικής απασχόλησης η εκ περιτροπής εργασία (Ν.Δ. 2961/54, άρθρ. 13 παρ. 7. Ν. 2639/1998, άρθρ. 2 παρ. 2) αναγνωρίζεται ως ειδική μορφή μερικής απασχόλησης. Εκ περιτροπής εργασία θεωρείται η μειωμένη απασχόληση που χαρακτηρίζεται, στα πλαίσια της ίδιας σύμβασης, από εναλλαγές χρονικών διαστημάτων εργασίας πλήρους ημερησίου ωραρίου με μη εργασία. εφόσον η υπηρεσία στην οποία απασχολείται ο εκ περιτροπής εργαζόμενος, είναι συνεχής και η θέση του καλύπτεται από άλλους εργαζομένους όταν αυτός δεν απασχολείται. Η εκ περιτροπής εργασία μπορεί να προκύπτει και μονομερώς από τον εργοδότη σε περίπτωση περιορισμού των δραστηριοτήτων του και μετά από σχετική διαβούλευση με τους εκπροσώπους των εργαζομένων.

Εντός του ίδιου πλαισίου η διαθεσιμότητα αποτελεί θεσμόν ιδιαίτερα διαδεδομένο στην ελληνική αγορά εργασίας και ρυθμίζεται με το Ν. 3198/55 (άρθρο 10). Πρόκειται για την δυνατότητα που παρέχεται μονομερώς στον εργοδότη, σε περίπτωση περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας της επιχείρησης, να αναστείλει την εργασιακή σχέση μέρους ή του συνόλου του προσωπικού της για συνολικό διάστημα μέχρι 3 μηνών ετησίως, με την υποχρέωση της καταβολής του μισού του μέσου όρου των αποδοχών του (των δύο τελευταίων μηνών με καθεστώς πλήρους απασχόλησης). Η πρακτική αυτή

χρησιμοποιείται ως προληπτικό μέσο κατά των απολύσεων και του περιορισμού της επιβάρυνσης της επιχείρησης από το κόστος των αποζημιώσεων απόλυσης. Έχει δε ως αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού ετήσιου χρόνου απασχόλησης του προσωπικού με παράλληλη μείωση των αποδοχών του, κατά το ήμισυ, για το διάστημα που ο εργαζόμενος δεν απασχολείται. Σοβαρές, όμως, αρνητικές πλευρές της λειτουργίας του θεσμού συνιστούν η ουσιαστικά ανεξέλεγκτη άσκηση του διευθυντικού δικαιώματος για την προσφυγή σε αυτήν (πλην της αποδεδειγμένης καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος), η δυνατότητα καθυστέρησης καταβολής των αποδοχών σε περίπτωση διαθεσιμότητας (εφόσον δεν θεωρείται ότι προσφέρεται εργασία κατά την πάγια νομολογία) και η απουσία συγκεκριμένης προθεσμίας για προειδοποίηση του προσωπικού που τίθεται σε διαθεσιμότητα.

2. Συμβάσεις ορισμένου χρόνου

Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου αποτελούν τη συνηθέστερη πρακτική ανάπτυξης της προσωρινής απασχόλησης στην Ελλάδα και ορίζονται ως συμβάσεις των οποίων το σημείο λήξης προσδιορίζεται σε συγκεκριμένη ημερομηνία ή συμβάσεις όπου έχει συμφωνηθεί ως διάρκεια ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους μέχρι και πρόσφατα (δηλαδή πριν από την ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 99/70/EK) αποτελείτο από ένα σύνολο αποσπασματικών ρυθμίσεων που δεν εντάσσονταν σε ενιαίο πλαίσιο νομοθετικών διατάξεων (για παράδειγμα, άρθρα 361, 648, 669 του Αστικού Κώδικα, νόμος 2112/1920, άρθρο 8 νόμος 2639/98, άρθρο 2), ενώ μια σειρά ζητημάτων που ανέκυπταν -λόγω κενών της νομοθεσίας- αποτελούσαν αντικείμενα της νομολογίας. Το πρόσφατα εκδοθέν προεδρικό διάταγμα 81/2003 για την ενσωμάτωση της σχετικής κοινοτικής οδηγίας 99/70/EK δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει τελεσίδικα διαφωνίες και αιτιάσεις, οι οποίες αφορούν κυρίως τον δημόσιο τομέα, αλλά και την πληθώρα των εξαιρέσεων που δικαιολογούν την -χωρίς περιορισμό- ανανέωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Η μεταγενέστερη, όμως, τροποποίηση του Π.Δ. 81/2003 με το Π.Δ. 180/2004 αφορά τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον ιδιωτικό τομέα. Παρά ταύτα γεγονός αδιαμφισβήτητο παραμένει ότι η χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου αξιοποιείται συχνά για την καταστρατήγηση της εργατικής νομοθεσίας παρά την αντίθετη ρητή γενική διατύπωση του νομοθέτη τους, δεδομένου ότι η λήξη τους δε συνεπάγεται καταβολή αποζημίωσης. Η αλληπάλληλη διαδοχή συμβάσεων ορισμένου χρόνου αποτελεί ιδιαίτερα διαδεδομένη πρακτική, με έντονο το φαινόμενο και στον δημόσιο τομέα. Η παραπάνω αναφερθείσα διαδοχή των συμβάσεων είναι νόμιμη όταν αποβλέπει στην κάλυψη πρόσκαιρων αναγκών, χωρίς όμως να τίθεται χρονικός προσδιορισμός των αναγκών αυτών.

3. Προσωρινή απασχόληση

Ο θεσμός της ενοικίασης προσωπικού μέσω των εταιρειών προσωρινής απασχόλησης (Ε.Π.Α.) λειτουργεί με ειδικό νομοθετικό πλαίσιο, δηλαδή με τον νόμο 2956/2001 «Ανασυγκρότηση του Οργανισμού Απασχόλησης του Εργατικού Δυναμικού και άλλες διατάξεις». Σύμφωνα με αυτόν απασχόληση μέσω γραφείων προσωρινής απασχόλησης θεωρείται εκείνη η οποία-στο πλαίσιο μιας τριμερούς σχέσης εργασίας-προϋποθέτει τη σχέση εργασίας μεταξύ μισθωτού και άμεσου εργοδότη (δανειζουσα εταιρεία), η οποία προμηθεύει προσωρινά προσωπικό σε τρίτο (δανειζόμενη επιχείρηση) που αποτελεί τον έμμεσο εργοδότη. Με τη νέα νομοθετική ρύθμιση το ύψος των αποδοχών δεν μπορεί να είναι κατώτερο από τις προσδιοριζόμενες κλαδικές ή ομοιοπαγγελματικές ή επιχειρησιακές συμβάσεις που ισχύουν για το προσωπικό του έμμεσου εργοδότη.

Στις περιπτώσεις δανεισμού η ελληνική νομολογία θεωρεί ότι ο αρχικός ή άμεσος εργοδότης διατηρεί την εργοδοτική ιδιότητα απέναντι στον μισθωτό αναλαμβάνοντας την ευθύνη της μισθοδοσίας του. Ο τρίτος ή έμμεσος εργοδότης αποκτά παράλληλη εργοδοτική ιδιότητα και υποχρεώσεις σχετικά με τα μέτρα πρόνοιας και ασφάλειας καθώς και με την παροχή εργασίας πέραν της νόμιμης ή συμβατικής απασχόλησης (Αναγνωστόπουλος, 2001).

4. Οι συμβάσεις «ανεξάρτητης» εργασίας (Οι οικονομικά εξαρτημένοι εργαζόμενοι)

Στην ελληνική θεωρία και νομολογία το στοιχείο της προσωπικής εξάρτησης για την ύπαρξη εξαρτημένης εργασίας θέτει ως προαπαιτούμενο την παροχή εργατικής δύναμης στην διάθεση του εργοδότη, ο οποίος με τη σειρά του καθορίζει τον τρόπο, τον τόπο και τον χρόνο παροχής της εργασίας μέσω του διευθυντικού δικαιώματος. Μια ειδικότερη έκφανση των συμβάσεων ανεξάρτητης υπηρεσίας είναι η απασχόληση με σύστημα φασόν. Αυτού του είδους η απασχόληση περιλαμβάνει πολλές επί μέρους μορφές στην Ελλάδα με περισσότερο διαδεδομένη εκείνη που ονομάζεται «φασόν στο σπίτι» και παρουσιάζει το μεγαλύτερο μέρος των προβλημάτων ως προς το περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων που αυτή συνεπάγεται. Θεωρείται η μορφή απασχόλησης σύμφωνα με την οποίαν το προϊόν που παράγεται ή η υπηρεσία που παρέχεται για λογαριασμό του εργοδότη λαμβάνει χώρα σε τόπο επιλογής του εργαζομένου, συνήθως στο σπίτι, όπου και δεν υπάρχει άμεση εποπτεία του εργοδότη.

Η μορφή αυτή απασχόλησης, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία, θεωρείται ότι αποτελεί σύμβαση έργου (αμοιβή με το κομμάτι) και δεν υπάγεται

στην εργατική νομοθεσία. Παράλληλα, η τηλεργασία συμπεριλαμβάνεται στην περιπτώσιολογία του Ν. 2639/1998 περί ειδικών μορφών απασχόλησης όπως ακριβώς και το φασόν.

Η έννοια και το περιεχόμενό της δεν έχει ορισθεί από την ελληνική νομοθεσία. Η παρεχόμενη εξ' αποστάσεως εργασία με την χρήση των νέων τεχνολογιών και της πληροφορικής, όπως θεωρείται η τηλεργασία, περιλαμβάνει πολλές επιμέρους εκφράσεις, εν τούτοις, όμως, ειδικές νομοθετικές προβλέψεις στις οποίες γίνεται αναφορά στην τηλεεργασία ως ειδικότερη μορφή της κατ' οίκον εργασίας, δεν υπάρχουν. Σε περίπτωση, όμως, που πρόκειται για τηλεεργασία μερικής απασχόλησης, σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο (άρ. 38, Ν. 1892/1990), θα πρέπει, όπως και για κάθε άλλη περίπτωση σύναψης εργασιακής σύμβασης μερικής απασχόλησης, η σχετική συμφωνία να είναι έγγραφη. Επίσης, η τηλεεργασία μπορεί να έχει τη μορφή της πρόσκαιρης εργασίας (ορισμένου χρόνου, εποχιακή απασχόληση), οπότε και ισχύουν όσα ο νόμος ορίζει για τις συγκεκριμένες περιπτώσεις (Κουκιάδης, 1996).

3.1 Οι μορφές απασχόλησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Μελέτη Περίπτωσης

Ο κανόνας για την απασχόληση στο Δημόσιο τομέα είναι η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης, προκειμένου να προσληφθεί κάποιος, η πρόσληψη αυτή να γίνεται με σχέση Δημοσίου Δικαίου και με συγκεκριμένη διαδικασία, εποπτευόμενη από το Α.Σ.Ε.Π. (Ν. 2190/1994). Και οι τρεις αυτές προϋποθέσεις τίθενται για να εξασφαλισθεί το δημόσιο συμφέρον (Κουκιάδης, 2005). Επιπλέον, ο Ν. 2527/1997 που συμπληρώνει το Ν. 2190/1994, επεκτείνει την επιβολή περιοριστικών όρων στις προσλήψεις και στο προσωπικό των επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στο προσωπικό των πάσης φύσεως δημοσίων επιχειρήσεων και των θυγατρικών εταιριών (Παπαγορηγόριου, 1998).

Παρά ταύτα, όμως, ήδη έχουν θεσμοθετηθεί και μορφές εργασιακών σχέσεων που διαφοροποιούνται του ως άνω προτύπου. Ειδικότερα, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου αποτελούν πάγια τακτική αφενός στον αμιγώς δημόσιο τομέα, αφετέρου και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις επιχειρήσεις τους, εντός του πλαισίου που θέτει η Οδηγία 1999/70, όπως ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το Π.Δ. 164/2004.

Παράλληλα, με την εισαγωγή της μερικής απασχόλησης στον Δημόσιο τομέα με τον Ν. 3250/2004 επιχειρείται η ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης (μέχρι 20 ώρες την εβδομάδα) με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (μέχρι 18 μήνες) για την κάλυψη των αναγκών του Δημοσίου Τομέα (Δημόσιο,

Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α.) σε υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται η κατ' οίκον μέριμνα και φροντίδα, η φύλαξη σχολικών κτιρίων, η οδική ασφάλεια μαθητών, η κοινωνική ενσωμάτωση μεταναστών, οι έκτακτες ανάγκες πολιτικής προστασίας, οι πολιτιστικές εκδηλώσεις, η αντιμετώπιση περιβαλλοντικών αναγκών κ.λπ. (Κουζής, 2005). Οι προσλήψεις αυτές αφορούν συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες όπως νέοι άνεργοι, μακροχρόνια άνεργοι, μητέρες ανηλίκων, άτομα με αναπηρίες, πολύτεκνοι κ.λπ.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να αναφερθεί και η συνταγματική προσέγγιση των μορφών απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ο συνταγματικός νομοθέτης κατέστησε ακόμη πιο προφανή τη βούλησή του για την αποφυγή καταστροφάγησης των διατάξεων περί προσλήψεων, με την προσφυγή των διοικούντων στη μέθοδο σύναψης συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου για την κάλυψη πάγιων αναγκών του Δημοσίου, ξεπερνώντας κατ' αυτόν τον τρόπο το εμπόδιο της έλλειψης των απαιτούμενων οργανικών θέσεων και αυστηρών διαδικασιών στις προσλήψεις (Δούκα, 1991).

Οι νέες συνταγματικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στις §§7,8 του άρθρου 103 του Συντάγματος, όχι μόνο καθιστούν εμφανή τη βούληση να τεθεί τέρμα στις παραπάνω πρακτικές, αλλά επεκτείνουν τις σχετικές απαγορεύσεις και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Παράλληλα η διάταξη της §8 εδ. γ' του ίδιου άρθρου ρητώς απαγορεύει την εκ του νόμου μονιμοποίηση προσωπικού που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου και τη μετατροπή των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου. Το ίδιο προκρίνεται και για τις συμβάσεις έργου που υποκρύπτουν συμβάσεις εργασίας. Λόγω των ιδιαιτεροτήτων αυτών που αναφύονται σχετικά με τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα, στενότερο, ευρύτερο και Ο.Τ.Α., ο νομοθέτης ενσωμάτωσε τελικά την σχετική Κοινοτική Οδηγία ειδικά για τον Δημόσιο Τομέα με το Π.Δ. 164/2004.

Συνεπεία των παραπάνω κρίνεται απαραίτητο να μελετηθεί η πρακτική που ακολουθούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχετικά με τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης και ειδικότερα κατά πόσον η κάλυψη των αναγκών συγκεκριμένου Δήμου για προσωπικό πραγματοποιείται με μορφές απασχόλησης που υπερβαίνουν τα όρια των παραδοσιακά θεσμοθετημένων μορφών απασχόλησης, και ειδικότερα της τυπικής σχέσης εξαρτημένης εργασίας δημοσίου δικαίου.

3.2 Απασχόληση στους Ο.Τ.Α. Πετρούπολης και Αμαρουσίου

Για τον σκοπό αυτό ερευνάται η περίπτωση συγκεκριμένων Δήμων του λεκανοπεδίου Αττικής, του Δήμου Πετρούπολης και του Δήμου Αμαρουσίου.

Ο Δήμος Πετρούπολης βρίσκεται βορειοδυτικά της Αθήνας, με 48.327 κατοίκους και 28μελές Δημοτικό Συμβούλιο. Ο Δήμος Αμαρουσίου, αφετέρου, βρίσκεται βόρεια της Αθήνας με 69.470 κατοίκους.

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα μελετηθούν οι σχέσεις εργασίας που υφίστανται αμιγώς στους Δήμους, δεδομένου ότι ο Δήμος ως νομικό πρόσωπο είναι ο άμεσος φορέας άσκησης δημόσιας εξουσίας, τα δε στοιχεία για την έρευνα συγκεντρώθηκαν κατόπιν συνεργασίας με την Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Προσωπικού του Δήμου Πετρούπολης και του Δήμου Αμαρουσίου.

Όπως προκύπτει και από τον παρακάτω Πίνακα 1 ο αριθμός των εργαζομένων στο Δήμο Πετρούπολης ανά σχέση εργασίας έχει ως ακολούθως

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Αριθμός Εργαζομένων στον Δήμο Πετρούπολης ανά Σχέση Εργασίας

ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	140
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	59
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	10
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ	0
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ-ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΝΤΟΛΗ	0
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΝΤΟΛΗΣ-ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	3
ΣΥΝΟΛΟ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ	212

Πηγή: Επεξεργασμένα στοιχεία από τη Διεύθυνση Διοικητικού του Δήμου Πετρούπολης 2007.

Πέραν των παραπάνω, ο Δήμος Πετρούπολης ακολουθώντας την πρακτική πολλών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δημοσίων φορέων, έχει αναθέσει σε ανεξάρτητες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα την ενασχόληση με συγκεκριμένες δραστηριότητες, για τις οποίες ο Δήμος δεν διαθέτει προσωπικό. Ειδικότερα έχει συνάψει συμβάσεις έργου με 2 Ομόρρυθμες Εταιρίες για την ηλεκτρομηχανολογική υποστήριξη των εγκαταστάσεων του Δήμου και τη συντήρηση των ανελκυστήρων των Δημοτικών Καταστημάτων, αντίστοιχα, ενώ έχει αναθέσει σε τρίτη εταιρία τον καθαρισμό των κτιριακών εγκαταστάσεων του Δήμου. Οι ιδιωτικές αυτές εταιρίες έχουν επιλεγεί κατόπιν πρόχειρου διαγωνισμού για την ανάθεση του έργου και η διάρκεια των συμβάσεων είναι ετήσια.

Ακολούθως και αναφορικά με τον Δήμο Αμαρουσίου παρατηρούνται τα κάτωθι στον Πίνακα 2

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Αριθμός Εργαζομένων στον Δήμο Αμαρουσίου ανά Σχέση Εργασίας

ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	141
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	427
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	198
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ	36
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ-ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΝΤΟΛΗ	0
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	60
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΟΥ Ο.Α.Ε.Δ. (STAGE)	18
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΝΤΟΛΗΣ-ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	2
ΣΥΝΟΛΟ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ	882

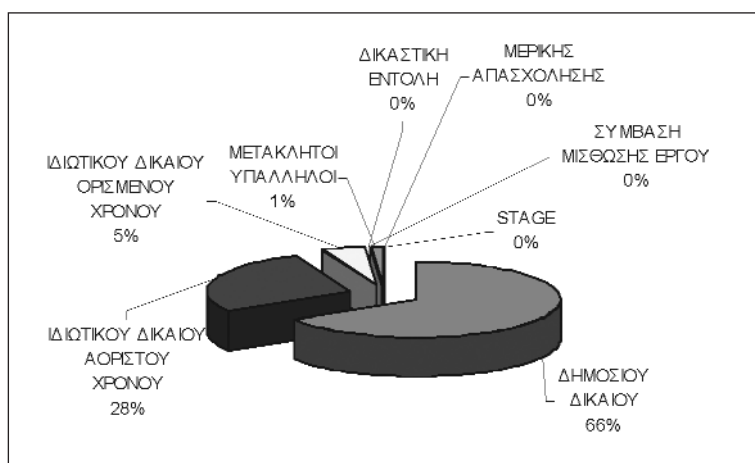
Πηγή: Δήμος Αμαρουσίου, 2007.

3.3 Κριτική αποτίμηση της κατάστασης στον Δήμο Πετρούπολης και στον Δήμο Αμαρουσίου

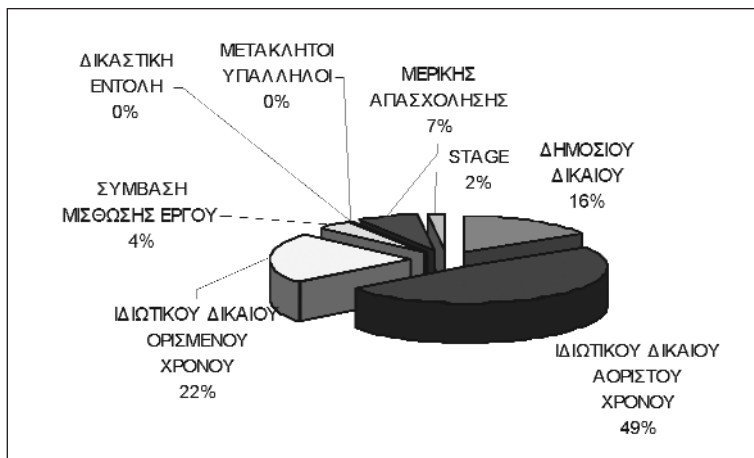
Σύμφωνα με τα στοιχεία που εκτέθηκαν παραπάνω παρατηρούμε ότι ο Δήμος Πετρούπολης ακολουθεί κατά βάση το κλασικό πρότυπο σχέσεων εργασίας για την κάλυψη των πάγιων αναγκών του. Το μεγαλύτερο μέρος των απασχολούμενων στον Δήμο είναι προσωπικό με σχέση εργασίας Δημοσίου Δικαίου (66%), καλυπτόμενο από καθεστώς μονιμότητας. Ένα, επίσης, σημαντικό ποσοστό καλύπτεται από σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (28%), απασχολούμενο στον Διοικητικό-Οικονομικό κλάδο κυρίως.

Όσον αφορά τις μορφές απασχόλησης που λειτουργούν πέραν από την τυπική σχέση εργασίας, αξίζει να αναφερθεί ότι και ο Δήμος Πετρούπολης δεν φαίνεται να πρωτοτυπεί. Ειδικότερα, μόλις ένα ποσοστό 5% των θέσεων απασχόλησης στο Δήμο καλύπτεται από προσωπικό με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου για την κάλυψη εποχικών αναγκών, κυρίως στον Τομέα Πολιτισμού και Κοινωνικής Πολιτικής του Δήμου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1
 Δήμος Πετρούπολης
 Ποσοστό Εργαζομένων ανά Σχέση Εργασίας



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2
Δήμος Αμαρουσίου
Ποσοστό Εργαζομένων ανά Σχέση Εργασίας



Ιδίως για την Κοινωνική Πολιτική έχει επιλεγεί από την ηγεσία του Δήμου η κάλυψη των θέσεων απασχόλησης με προσωπικό με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, αντί του θεσμού της μερικής απασχόλησης που η πολιτεία έχει εισαγάγει με τον Ν. 3174/2003, τροποποιημένον από τον Ν. 3250/2004, για παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. Με τον τρόπο αυτό δεν αποδίδεται η πρόεπουσα σημασία στις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου, και ιδιαίτερα σε προγράμματα όπως το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», το οποίο ενδείκνυται για απασχόληση προσωπικού με καθεστώς μερικής απασχόλησης.

Αναφορικά με τον Δήμο Αμαρουσίου παρατηρούμε κατ' αναλογία σημαντικά ποσοστά κάλυψης των θέσεων απασχόλησης από σχέσεις εργασίας δημοσίου δικαίου και αορίστου χρόνου σε ποσοστά που ανέρχονται σε 16% και 49% αντιστοίχως.

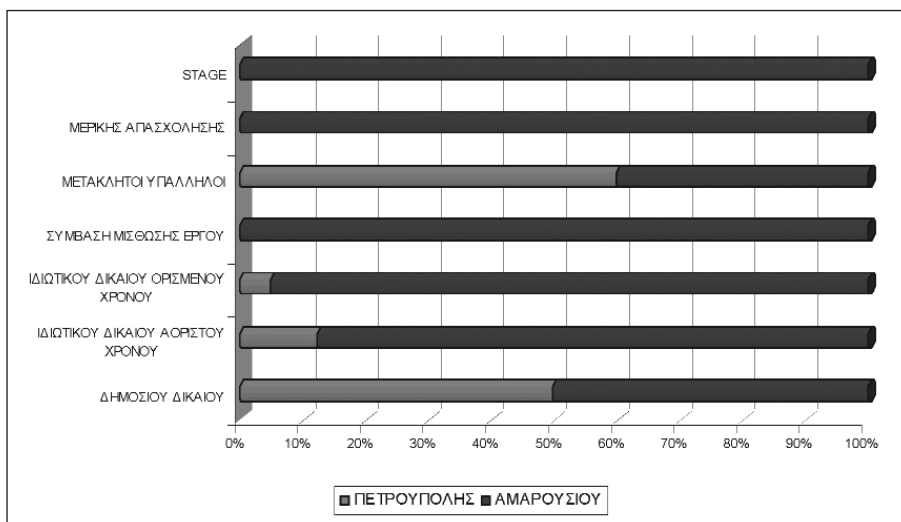
Ιδιαίτερα αυξημένα είναι τα ποσοστά απασχόλησης με σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στον εν λόγω Δήμο (22%), γεγονός το οποίο καταδεικνύει την μάλλον πρόσκαιρη κάλυψη θέσεων εργασίας με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, όπως άλλωστε είθισται κατά την τελευταία πενταετία στον Δημόσιο Τομέα με τάσεις εδραίωσης.

Εκείνο που αξίζει να σημειωθεί κατόπιν συγκριτικής αποτίμησης της κατάστασης στους δυο Δήμους είναι ότι ο Δήμος Αμαρουσίου, δεδομένου προφανώς του μεγαλύτερου μεγέθους του αλλά και του εύρους των δραστηριοτήτων

του, διαθέτει σημαντικό αριθμό και προσωπικού με σχέσεις εργασίας μερικής απασχόλησης (7%) καθώς και απασχολούμενους με προγράμματα του Ο.Α.Ε.Δ. για απόκτηση εργασιακής εμπειρίας (2%).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3

Δήμος Πετρούπολης & Αμαρουσίου
Συγκριτικός Πίνακας. Ποσοστά Εργαζομένων ανά Σχέση Εργασίας



Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο Δήμος Πετρούπολης - και κατ' επ-έκταση και άλλοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μικρότερης εμβέλειας- εμφανίζονται μάλλον διστακτικοί στο να ενισχύσουν το ανθρώπινο δυναμικό τους με απασχολούμενους με σχέσεις εργασίας που υπερβαίνουν τα όρια της τυπικής εργασιακής σχέσης, που αναφορικά με τους Ο.Τ.Α. είναι οι σχέσεις δημοσίου δικαίου και οι συμβάσεις αορίστου χρόνου. Ο προφανής λόγος για την αποφυγή σύναψης σχέσεων εργασίας, όπως η εκ περιτροπής εργασία, η διαλείπουσα εργασία, η τηλεεργασία, ο δανεισμός προσωπικού μέσω εταιριών προσωρινής απασχόλησης κ.ά. είναι το ελλιπές θεσμικό πλαίσιο που καλύπτει αυτές τις σχέσεις εργασίας και η αβεβαιότητα που αυτές επιφυλάσσουν για τη νομική θέση αφενός των εργαζομένων και αφετέρου του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως εργοδότη. Εξάλλου και οι ηγεσίες των Ο.Τ.Α. δεσμεύονται από το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που ισχύει για τους απασχολούμενους σε αυτούς, με αποτέλεσμα, ακόμα κι' αν διαθέτουν καινοτόμες ιδέες για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την προσέλκυση νέου, να έρχονται αντιμέτωποι με κωλύματα νομικής φύσεως. Ακόμα και μορφές εργασίας, όπως η

μερική απασχόληση, δεν φαίνεται να ενισχύεται δυναμικά, παρά το γεγονός ότι υφίσταται θεσμικό πλαίσιο που προβλέπει ειδικά την μερική απασχόληση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Αναλογία εργαζομένων στον ΟΤΑ
(όλων των σχέσεων εργασίας) ανά δημότητα

Δήμος Πετρούπολης	1 εργαζόμενος στον ΟΤΑ για 228 δημότες
Δήμος Αμαρουσίου	1 εργαζόμενος στον ΟΤΑ για 79 δημότες

Σαφώς η ενίσχυση και η αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου που ισχύει για τους απασχολούμενους στον Δημόσιο Τομέα και δη στους Ο.Τ.Α. δεν αποτελεί πανάκεια για την υιοθέτηση ευέλικτων μορφών απασχόλησης από αυτούς, πλην όμως αποτελεί το βασικό εκείνο βήμα, που θα διευκολύνει τη δίοδο προς αυτές τις μορφές απασχόλησης. Δεδομένης, δε, αφενός της αύξησης της προσφοράς εργατικού δυναμικού, με τη ζήτηση για εργασία να βρίσκεται σε αναντιστοιχία με την προσφορά και τις διαθέσιμες θέσεις να μην ανταποκρίνονται στις προσδοκίες εκείνων που αναζητούν εργασία, αφετέρου της ανεργίας και της υποαπασχόλησης ως φαινομένων με τάση παγίωσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να καταστεί κοινώνος δράσεων και πολιτικών που συνάδουν με την έννοια της ευελιξίας, στο πλαίσιο αντιμετώπισης και διαχείρισης των προβλημάτων που ανακύπτουν στην αγορά εργασίας, πολλώ δε μάλλον στην ελληνική αγορά εργασίας με τις ιδιαιτερότητες που αυτή εμφανίζει.

3.3 Συμπερασματικές Κρίσεις

Οι εξελίξεις που παρατηρούνται τις τελευταίες δεκαετίες σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και αφορούν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη οδηγούν στη διαμόρφωση ενός νέου προτύπου εργασιακών σχέσεων, που εμφανίζει σαφείς παρεκκλίσεις από το πρότυπο της «τυπικής» μισθωτής σχέσης εργασίας πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Στο ίδιο φάσμα κινούνται και οι πρωτοβουλίες σε εθνικό επίπεδο με θεσμικές ρυθμίσεις, οι οποίες προωθούν πολιτικές απασχόλησης με μέλημα την επίλυση του διαρθρωτικού –πλέον– προβλήματος της ανεργίας και της υποαπασχόλησης ομάδων με συγκεκριμένα ηλικιακά και κοινωνικά χαρακτηριστικά, εισάγοντας στοιχεία ευελιξίας στην ιδιαίτερη, από άποψη ιδιοτήτων, ελληνική αγορά εργασίας. Η προσέγγιση, παρά ταύτα, των ανάλογων στοιχείων καταδεικνύει

ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο που περιβάλλει τις σχέσεις εργασίας υπό την νέα –υπό διαμόρφωση– μορφή τους, αποτελεί το έναυσμα για τον προβληματισμό αφενός των εργοδοτών και, κυρίως, των εργαζομένων σε συνδυασμό με τη δυσπιστία για το τοπίο που διαμορφώνεται στην αγορά εργασίας υπό το πρίσμα της ευελιξίας της απασχόλησης (Πάνου, 2007).

Επομένως, προκύπτει αδήριτη η ανάγκη για τον προσδιορισμό του θεσμικού πλαισίου που περιβάλλει την σχέση εξαρτημένης εργασίας οποιαδήποτε μορφή κι' αν αυτή λαμβάνει, θέτοντας σαφή τα όρια καθορισμού των ρυθμίσεων του εργατικού δικαίου και των αξιώσεων και παροχών που συναρτώνται προς τη σχέση εξαρτημένης εργασίας. Στόχος, εξάλλου, των πολιτικών για την απασχόληση είναι καταρχάς η επίτευξη όχι μόνο περισσότερων αλλά και καλύτερων θέσεων εργασίας. Καλύτερες θέσεις εργασίας δεν είναι μόνον εκείνες που ικανοποιούν μισθολογικά τους εργαζόμενους, αλλά και όσες δεν πλήττουν την εργασιακή και κοινωνική ασφάλεια του εργαζόμενου πληθυσμού (Κοντός, 2007).

Στο πλαίσιο που οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης κατέχουν εξέχουσα θέση στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών, που συμφωνήθηκαν ομόφωνα και από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και που ενισχύουν την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας, τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. καλούνται να προωθήσουν την ευελιξία των αγορών εργασίας και την ασφάλεια της απασχόλησης. Παράλληλα, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν διαμορφώνονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση ορισμένες σκέψεις για την επέκταση των ελάχιστων εργασιακών προτύπων της μισθωτής εργασίας σε όλους τους τύπους συμβάσεων ή και σε όλες τις σχέσεις εργασίας, ώστε όλοι οι απασχολούμενοι, ανεξαρτήτως του τύπου της σύμβασης, της μορφής ή σχέσης απασχόλησης, να απολαμβάνουν έναν ελάχιστο κοινό πυρήνα δικαιωμάτων (Γιαννακούρου Σ., 2006).

Τείνει να παγιωθεί, πλέον, η αντίληψη ότι οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης μπορούν να συμβάλλουν στην πρόσβαση των κοινωνικά ευπαθών ομάδων στην αγορά εργασίας και την παραμονή τους σε αυτή. Λαμβανομένου, δε, υπόψη του γεγονότος ότι ο Δημόσιος Τομέας αποτελεί «εργοδότη» για μια σημαντική μερίδα εργαζομένων, είναι επιβεβλημένη η ανάγκη η Δημόσια Διοίκηση και συγκεκριμένα η Τοπική Αυτοδιοίκηση να συνδράμει σε δράσεις και πολιτικές που συμβαδίζουν με την έννοια της ευελιξίας. Δράση, εξάλλου, σε τοπικό επίπεδο για την απασχόληση σημαίνει κινητοποίηση όλων των εταίρων σε διαφορετικά επίπεδα, οι οποίοι λόγω της εγγύτητάς τους είναι εκείνοι που γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες των κατοίκων και των επιχειρήσεων και τις δυνατότητες

των περιοχών τους. Επιπλέον, για τον προγραμματικό σχεδιασμό και την προώθηση των τοπικών δράσεων και στρατηγικών είναι πολύ σημαντική η αλλαγή από μια τομεακή προσέγγιση σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση είναι βασική για τις τοπικές δράσεις απασχόλησης, οι οποίες απαιτούν δια-θεσμική συνεργασία, ανοιχτή στην κοινωνία και τους οργανισμούς του τρίτου τομέα.

Είναι γεγονός ότι η Τ.Α. έχει σημαντικές δυνατότητες στον τομέα της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας. Τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης που λειτουργούν υπό την εποπτεία των Δήμων έχουν τη δυνατότητα ανάπτυξης εξατομικευμένων προγραμμάτων για κάθε άνεργο και για προληπτικού χαρακτήρα δράσεις. Θεμιτό είναι, επίσης, να αναπτυχθούν δράσεις για την απασχόληση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι γυναίκες και οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας. Σε αυτό το επίπεδο πρέπει να αξιοποιηθεί η ευχέρεια που παρέχεται πλέον στους Ο.Τ.Α. μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, προκειμένου να ενισχυθεί η πρόσληψη ατόμων με αναπηρία, ανύπαντρων μητέρων και ατόμων που λόγω προβλημάτων αδυνατούν να εργασθούν εκτός της οικίας τους. Η πρόσληψη αυτών των κατηγοριών του πληθυσμού μπορεί να διευκολυνθεί μέσω τηλεργασίας ή μέσω συμβάσεων εργασίας μερικής απασχόλησης, συμβάλλοντας ταυτόχρονα και στην αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού αυτών των ομάδων.

Στις τοπικές αυτές πρωτοβουλίες κρίνεται απαραίτητο να καταστούν κοινωνικοί και φορείς του ιδιωτικού τομέα (εργοδοτικές και εργατικές οργανώσεις) σε τοπικό επίπεδο, ενώ σε κάθε περίπτωση οι δράσεις θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους την παράμετρο της ισότητας των φύλων (Πάνου Ευάγγελος, 2007). Παράλληλα θα πρέπει να αξιοποιηθεί η δυνατότητα που παρέχεται στους Ο.Τ.Α. μέσω του θεσμικού πλαισίου (Ν. 3250/2004) να προσλαμβάνουν με καθεστώς μερικής απασχόλησης άτομα που καθίστανται άνεργα κατόπιν είτε ομαδικών απολύσεων είτε παύσης λειτουργίας των επιχειρήσεων όπου εργάζονταν, μέσω της κατάρτισης ειδικών επιχειρησιακών σχεδίων από τους φορείς, προκειμένου να ενισχυθεί η παραμονή στην αγορά εργασίας εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας.

Βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση όλων των ανωτέρω μεταρρυθμίσεων στο θέμα των εργασιακών θεμάτων της Τ.Α. αποτελεί, όπως προκύπτει και από την ανάλυση που προηγήθηκε, το μέγεθος του Δήμου, τόσο πληθυσμιακά και όσο γεωγραφικά. Προκειμένου οι Ο.Τ.Α. να αποκτήσουν δυναμική στην σύγχρονη εποχή του χωρικού ανταγωνισμού είναι πλέον ανάγκη να

συνενωθούν (Πάνου, 2008). Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Αττικής, στην οποία η δημιουργία μιας μητροπολιτικής διοίκησης είναι επιβεβλημένη. Τα επιτυχημένα διεθνή παραδείγματα, μητροπολιτικής διακυβέρνησης, συνηγορούν σε αυτήν την κατεύθυνση. Σε διαφορετικού τύπου και μεγέθους Ο.Τ.Α. το θέμα της ευέλικτης μορφής απασχόλησης αποκτά άλλη διάσταση. Σε μια τέτοια περίπτωση οι αναγκαιότητες και οι υποχρεώσεις πολλαπλασιάζονται, όπως επίσης και τα θετικά αποτελέσματα σε ευρύτερες χωρικές ενότητες και πληθυσμούς (Πάνου, 2008). Στο δυναμικό αυτό πλαίσιο οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης πρωταγωνιστούν στον εργασιακό τομέα, επιμερίζοντας σε μια μεγάλη κατηγορία πληθυσμού οφέλη και κίνητρα για περαιτέρω ανάπτυξη. Στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι ανάγκη να δημιουργηθούν, τουλάχιστον σε μια πρώτη φάση, δύο δυναμικές μητροπολιτικές περιφέρειες (Αθήνα, Θεσσαλονίκη) στις οποίες οι μητροπολιτικές διοικήσεις θα πρέπει να αξιοποιήσουν και το εργαλείο των ευέλικτων μορφών εργασίας. Αντίστοιχα πρέπει να το πράξουν και οι άλλοι Ο.Τ.Α., οι οποίοι, επαναλαμβάνεται, πρέπει να συγχωνευθούν – συνενωθούν.

Απώτερος σκοπός όλων των παραπάνω προτάσεων είναι –πρωτίστως- η αντιμετώπιση και η διαχείριση των διαρθρωτικών προβλημάτων που ταλανίζουν την αγορά εργασίας, ιδιαίτερος, δε, την ελληνική αγορά εργασίας με τις ιδιομορφίες που την χαρακτηρίζουν.

Βιβλιογραφία

Βιβλία

- Γεωργακοπούλου Β. – Κουζής Ι. (1996), *Ευελιξίες και Εργασιακές Σχέσεις*, Μελέτες του ΙΝΕ ΓΣΕΕ τεύχος 6, Αθήνα.
- Γιαννακούρου Σ. (2007), Σημειώσεις για το μάθημα «*Η μετανάστευση μέσα από στοιχεία εργασιακών σχέσεων και εργατικού δικαίου*», Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Α΄ εκπαιδευτική Σειρά, Τμήμα Ειδίκευσης Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα.
- Δούκα Β. (1991), *Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με το Δημόσιο*, Παρατηρητής, Αθήνα.
- Δούκα Β. (2004), *Μερική Απασχόληση: Το εργασιακό καθεστώς των μερικών απασχολούμενων στον ιδιωτικό τομέα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Κικιλίας Η. - Γαβρόγλου Σ. (2001), *Οργάνωση της εργασίας και νέες μορφές απασχόλησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

- Κουζής Ι. (2001), *Εργασιακές σχέσεις και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ευελιξία και απορρύθμιση ή αναβάθμιση της εργασίας*, Μελέτες του ΙΝΕ ΓΣΕΕ τεύχος 14, Αθήνα.
- Κουζής Ι. (2006), *Συλλογικές εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα (φάκελος σημειώσεων)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Κουκιάδης Ι. (2005), *Ατομικό εργατικό δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το Δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Κουκιάδης Ι. (1995), *Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις και η κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Λυμπεράκη Α. – Δενδρινός Γ. (2004), *Ενέλικτη εργασία: Νέες μορφές και ποιότητα απασχόλησης*, Εκδόσεις Κέρκυρα, Αθήνα.
- Σπυρόπουλος Γ. (1998), *Εργασιακές σχέσεις: Εξελίξεις στην Ελλάδα, την Ευρώπη και τον διεθνή χώρο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. (2006), *Όψεις ευελιξίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Αθήνα.
- Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. (2005), *Επετηρίδα Αγοράς Εργασίας 2005*, Αθήνα.
- Πάνου Ευάγγελος (2007), *Διαχείριση (Management) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Πάνου Ευάγγελος (2008), *Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο και ο Θεσμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 8^ο Συνέδριο του Ελληνικού Τμήματος της Ε.Ρ.Σ.Α. (European Regional Science Association), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (2001), *Μορφές και διάρκεια του χρόνου εργασίας στην Ελλάδα του 2001*, Αθήνα.

Άρθρα

- Galanaki Eleanna, Papalexandris Nancy (2007), *Internationalization as a determining factor of HRM outsourcing*, The International Journal of Human Resource Management, Volume 18, Issue 8, pp. 1557-1567.
- Gandmann Heiner (2000), *Labor market flexibility, social protection and unemployment*, European Societies, Volume 2, Issue 3, pages 243-269.
- Garen John (2006), *Use of employees and alternative work arrangements in the United States: a law, economics, and organizations perspective*, Labour Economics, Volume 13, Issue 1, pages 107-141.
- Gill John (2000), *Some New Zealand public sector outsourcing experiences*, Journal of Change Management, Volume 1, Issue 3, pages 280-291.
- Hall, R. (1980), *Employment Fluctuations and Wage Rigidity*, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1.

- Ioannou Christos (1995), *Aspects of Relative Wage Flexibility in Greece*, Labour 9 (2), p. 275-293.
- Klau Friedrich, Mittelstadt Axel (1985), *Labour Market Flexibility*, Growth Studies Division of the OECD Economics and Statistics Department, OECD Publications, Paris.
- Nissim, J. (1984), *An Examination of the Differential Patterns in the Cyclical Behaviour of the Employment, Hours and Wages of Labour of Different Skills: British Mechanical Engineering, 1963-1978*, *Economica*, No. 204.
- Schultze, C. (1984), *The Macroeconomic Costs of Microeconomic Efficiency*, Brookings.
- Teicher Julian; (Van) Gramberg Bernadine; Holland Peter (2006), *Trade Union Responses to Outsourcing in a Neo-Liberal Environment: A Case Study Analysis of the Australian Public Sector*, *Asia Pacific Business Review*, Volume 12, Issue 2, pages 243-256.
- Young Suzanne (2007), *Outsourcing: Uncovering the Complexity of the Decision*, *International Public Management Journal*, Volume 10, Issue 3, pages 307-325.
- Αναγνωστόπουλος Ι. (2001), *Ενοικιαζόμενοι μισθωτοί*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου* τόμος 61, σελ. 193-216.
- Γέωργα Α. (2007), *Δανεισμός εργαζομένων: Η ανάπτυξη του φαινομένου στην ΕΕ και η εφαρμογή του στην Ελλάδα*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων*, τεύχος 46, σελ. 43-54.
- Γιαννακούρου Μ. - Δενδρινός Γ. (2004), *Η ποιότητα της εργασίας, θεωρητικές προσεγγίσεις, θεσμικές διαστάσεις*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων*, τεύχος 33, σελ. 7-31.
- Γιαννακούρου Σ. (2006), *Χρόνος εργασίας και ατυπικές μορφές απασχόλησης: νομικά ζητήματα*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, τόμος 36, σελ. 1265-1283.
- Κουζής Γ. (2005), *Αγορά εργασίας: θεσμοί και πολιτικές*, στο Δεδουσόπουλος Α., Κουζής Γ., Πετρινώτη Ξ. και Ρομπόλης Σ. (επιμ.) *Εργασία 2005*, Αθήνα, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Κοντός Δ. (2007), *Ενεlexία με ασφάλεια* (χωρίς βιβλιογραφική αναφορά στο www.capital.gr – τελευταία επίσκεψη 27-6-2007).
- Ληξουριώτης Ι. (1998), *Νέες τεχνολογίες, ενέλικτες μορφές απασχόλησης (flexibility) και τηλεεργασία (teleworking)*, Αθήνα, *Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιριών*, τόμος 4, σελ. 257-267.
- Παπαρηγορίου Β. (1998), *Οι εργασιακές σχέσεις στις επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Συνταγματικές Όψεις*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, τόμος 57, σελ. 626-649.
- Σορωνιάτης Α. – Αγραπιδάς Κ. (2007), *Η επίδραση των εταιριών προσωρινής απασχόλησης στην αγορά εργασίας*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων*, τεύχος 45, σελ. 65-73.
- Σπυρόπουλος Γ. (1998), *Διεθνής διάσταση μιας ενέλικτης αλλά κοινωνικά αποδεκτής απασχόλησης*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, τόμος 57, σελ. 385-398.
- Σπυρόπουλος Γ. (2000), *Επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας στην εξέλιξη των εργασιακών σχέσεων*, Αθήνα, *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, τόμος 59, σελ. 1-17.