

ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Γιάννης Σακέλλης, Ομότιμος Καθηγητής Οικονομικής της Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου, Σύμβουλος ΑΣΕΠ

Κύριε Πρόεδρε του ΑΣΕΠ, Κύριε Πρόεδρε της ΕΕΔ, Αγαπητές φίλες, Αγαπητοί φίλοι,

Εκ προοιμίου, επιθυμώ να συγχαρώ τον Πρόεδρο της Ένωσης Δρ Βασίλη Τζέμο για το σύνολο των πρωτοβουλιών στο πλαίσιο των δράσεων της Ένωσης. Έχει δημιουργηθεί τα τελευταία χρόνια ένας σταθερός τόπος συνάντησης των νέων επιστημόνων, κυρίως νομικών και παλαιότερων σημαντικών, ένας χώρος διακίνησης ιδεών και ουσιαστικής θεραπείας της νομικής επιστήμης. Είναι λοιπόν τιμή για μένα η πρόσκληση του Προέδρου να αναλάβω τούτη την εισήγηση στη σημερινή ημερίδα. Τον ευχαριστώ θερμά

Εκ προοιμίου επισημαίνω ότι θα προσεγγίσω το θέμα των προσλήψεων στο δημόσιο, από την πλευρά του οικονομολόγου εξειδικευμένου σε θέματα οικονομικής της εργασίας και της κοινωνικής πολιτικής. Άλλωστε, πρόκειται για ένα βαθύτατα διεπιστημονικό θέμα όπου διαπλέκονται εκτός από τα οικονομικά και τα νομικά, η διοικητική επιστήμη καθώς και η κοινωνική ψυχολογία. Από την πλευρά μου, θα ισχυριστώ ότι η διαδικασία προσλήψεων στο Δημόσιο όπως έχει επικρατήσει στη χώρα μας, συνδέεται περισσότερο με τη φύση και την ουσία της κοινωνικής πολιτικής και έρχεται να συγκαλύψει, μέρος της ανεπάρκειας της, νοθεύοντας τη στόχευση κάλυψης των αναγκών του δημοσίου, του εκσυγχρονισμού και της βελτίωσης της παραγωγικότητας, μέσω μιας ορθολογικής και αξιοκρατικής διαδικασίας. Το ΑΣΕΠ λειτουργεί στο τελικό στάδιο της πρόσληψης μέσα σε ένα θεσμικό πλαίσιο εξαιρετικά δεσμευτικό. Μολονότι στέκεται με τρόπο αντικειμενικό και δίκαιο απέναντι στους υποψηφίους, δεν να μπορεί να θεραπεύσει προβλήματα που προκύπτουν από χρονίζουσες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και του εκπαιδευτικού συστήματος.

Η εισήγησή μου δομείται ως εξής:

Θα ξεκινήσω παραθέτοντας στοιχεία που αποδεικνύουν την υπολειμματική κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, θα περάσω στο ρόλο της προώθησης της απασχόλησης ως κομβικού στοιχείου της κοινωνικής πολιτικής. Ακολούθως θα περιγράψω τη διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο και θα αναφερθώ στη μεθοδολογία της περιγραφής του περιεχομένου των θέσεων και θα καταλήξω στο συμπέρασμα των μη ορθολογικών και μη παραγωγικών προσλήψεων στο δημόσιο. Το θέμα θεωρώ ότι είναι εξαιρετικά επίκαιρο λόγω της παρατεταμένης προεκλογικής περιόδου που διάγουμε κατά την οποία, ως συνήθως, η σχετική δραστηριότητα εντείνεται.

Η κοινωνική πολιτική στην πράξη αναπτύσσεται κατ' επιταγήν του 21 του Συντάγματος και προσαρμόζεται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την απασχόληση και περιλαμβάνει την υποβοήθηση του πληθυσμού για την αντιμετώπιση κοινωνικών κινδύνων και συγκεκριμένα του γήρατος, της ασθένειας, της αναπηρίας, της ανεργίας, της στέγασης και του κοινωνικού αποκλεισμού. Φυσικά, κύρια στόχευση του συστήματος της κοινωνικής πολιτικής είναι η φτώχεια. Επιπλέον, λόγω του αντικειμένου της εισήγησής μου επισημαίνω την κατηγορία της ανεργίας ως κομβικού παράγοντα στόχευσης της κοινωνικής πολιτικής καθώς και το ζήτημα της υποστήριξης των ευάλωτων ομάδων όπως τα άτομα με αναπηρίες, οι πολύτεκνοι και οι μονογονεϊκές οικογένειες.

Ο ισχυρισμός της υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής εδράζεται σε δύο κατηγορίες μη αμφισβητούμενων στοιχείων. Πρώτον, τις υψηλού επιπέδου κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστού του ΑΕΠ και δεύτερον την μη αποτελεσματική επίδρασή τους (παρά το ύψος τους) στη μείωση του ποσοστού της φτώχειας. Στο σημείο αυτό να υπενθυμίσω ότι κατά την διετία 2007-2009 σημειώθηκε μια μεγάλη δημοσιονομική εκτροπή. Τα έσοδα του δημοσίου κατέγραψαν μείωση και αυτό παρότι η χώρα επετύγχανε συνεχώς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, δηλαδή αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ, πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Οι δημόσιες δαπάνες εκτινάχθηκαν δημιουργώντας ένα εκρηκτικό έλλειμμα και την κατά συνέπεια διόγκωση του δημόσιου χρέους με τα γνωστά αποτελέσματα. Αυτό που ίσως να μην ακούγεται ιδιαίτερα ή να μην το παραδέχονται ορισμένοι είναι ότι ένα σημαντικό μέρος της αύξησης των δημοσίων δαπανών αφορούσε κοινωνικές δαπάνες. Αυτές φυσικά κόπηκαν κατά την περίοδο της κρίσης – κυρίως λόγω της προσαρμογής των συντάξεων πληρώνοντας την απόρριψη των νόμων Γιαννίτση και Σιούφα αλλά και τη γενική οικονομική ύφεση λόγω της γνωστής βίαιης παρέμβασης στον ιστό της πραγματικής οικονομίας η οποία είχε ως αποτέλεσμα την άνευ προηγουμένου αύξηση της ανεργίας. Πράγματι, πριν από το ξέσπασμα της κρίσης και ενώ το πραγματικό ΑΕΠ έτρεχε συνεχώς με ρυθμούς πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, η δαπάνη για την κοινωνική προστασία αυξανόταν παράλληλα και με μεγαλύτερους ρυθμούς. Σύμφωνα με τη Eurostat η κοινωνική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ μέσα σε 4 χρόνια αυξήθηκε κατά πάνω από τρεις ποσοστιαίες μονάδες φτάνοντας το 2008 στο 26.5% και στο 29% το 2009! Επισημαίνεται ότι το μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών αφορούσαν συντάξεις (το μισό σχεδόν) που απονέμονταν με ένα σύστημα που απαιτούσε απ' έξω χρηματοδότηση και ταυτόχρονα ένα εξαιρετικά στρεβλό και άνισο σύστημα απονομής με ευνοημένες ομάδες, επαγγέλματα κ.λπ. Επομένως κατά την περίοδο πριν από το ξέσπασμα της κρίσης η μεγέθυνση του κράτους πρόνοιας φαίνεται να έπαιξε σημαντικό ρόλο στη δημιουργία του ελλείμματος και σε ό,τι επακολούθησε¹. Αλλά ουκ εν τω πολλώ το ευ. Αν δει κανείς τα στοιχεία της φτώχειας στη χώρα μας πριν και μετά τις κοινωνικές παροχές – πλην συντάξεων θα διαπιστώσει μία βελτίωση των ποσοστών κατά μόλις 2-3 ποσοστιαίες μονάδες (νομίζω πρωταθλήτρια μαζί με την Ισπανία), ενώ σε άλλες χώρες τις Ευρώπης η αντίστοιχη επίδραση είναι της τάξεως των 10 μονάδων και πάνω (π.χ. ΗΒ 10, Σλοβενία 12, Σουηδία 17 κ.λπ.).

Θεωρώ ότι η ανεργία και οι απασχόληση στον άτυπο τομέα της οικονομίας, δηλαδή η μη δηλωμένη εργασία ήταν πάντοτε το αδύνατο σημείο της ελληνικής οικονομίας. Ακόμη και σε εποχή των παχέων αγελάδων η ανεργία κυμαινόταν γύρω στο 10%. Τι σημαίνει αυτό; Σημαίνει ότι εάν η ανεργία κατανεμόταν το ίδιο σε όλες και όλους τους ανήκοντες στο εργατικό δυναμικό της χώρας, θα έπρεπε όλοι μας να είμαστε άνεργοι κατά 5,2 εβδομάδες το χρόνο. Κατανοείτε λοιπόν τι σημαίνει όταν η ανεργία εκτινάσσεται στα επίπεδα του 20 και 25% στα χρόνια της κρίσης ή ακόμα και στο 18-20% που βρίσκεται σήμερα². Ας μην ξεχνάμε βέβαια και τη μη δηλούμενη απασχόληση και το υψηλό ποσοστό της παραοικονομίας που έχει ως συνέπεια τις περιθωριακές, υποβαθμισμένες και ανασφάλιστες θέσεις εργασίας. Όπως είναι φυσικό, σε ένα τέτοιο περιβάλλον οι πολιτικές απασχόλησης παίζουν προεξάρχοντα ρόλο. Οι πολιτικές απασχόλησης αφορούν τις παντός τρόπου επιδοτήσεις των επιχειρήσεων για την πρόσληψη εργαζομένων (εφ' όσον φυσικά οι επιχειρήσεις δεν έχουν προβεί σε απολύσεις), τα προγράμματα κατάρτισης και τα παθητικά επιδόματα. Όλα αυτά τα διαχειρίζεται ένας καλός

¹ Για το θέμα αυτό προτείνονται για μελέτη το εξαιρετικό έργο του Μάνου Ματσαγγάνη, *Η Κοινωνική Πολιτική σε Δύσκολους Καιρούς*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2011.

² Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

Οργανισμός, ο ΟΑΕΔ πλην όμως, θα πρέπει να σημειωθεί emphaticά ότι ο τελευταίος μπορεί να επιδοτεί ή να προσπαθήσει να εκσυγχρονίσει τις δεξιότητες των απολυμένων ή και των εργαζομένων στο πλαίσιο της πρόληψης μέσω της κατάρτισης *αλλά δεν δημιουργεί θέσεις εργασίας*. Αυτές τις δημιουργεί μόνο ή οικονομική μεγέθυνση. Τις δημιουργεί δηλαδή ή πραγματική αύξηση του ΑΕΠ, η πραγματική οικονομία, οι επιχειρήσεις όταν επενδύουν, όταν αυξάνουν την παραγωγή τους ή τον κύκλο εργασιών τους. Μπορεί να τις δημιουργήσει και το δημόσιο και θα κάνει καλό στην οικονομία όταν τις δημιουργεί με τρόπο παραγωγικό και συνεπώς υποστηρικτικό προς τη διαδικασία μεγέθυνσης της οικονομίας. Εάν αυτοί οι όροι δεν πληρούνται, τότε το ενεργητικό μέτρο της προώθησης της απασχόλησης ανάγεται στην ουσία σε παθητικό, δηλαδή σε επίδομα. Εάν ένα επιδοτούμενο πρόγραμμα κατάρτισης είναι κατ'επίφασιν, τότε αυτό που απομένει είναι οι επιδοτήσεις των συμμετεχόντων, των καθηγητών τους καθώς και των φορέων που αναλαμβάνουν την εκπλήρωση του προγράμματος. Εάν μία επιχείρηση επιδοτείται για να προσλάβει κάποιον ή κάποια, χωρίς επαρκή προγραμματισμό, αυτή η αντίστοιχη θέση απασχόλησης θα καταργηθεί μετά το πέρας του προγράμματος επιδότησης. Αντιστοίχως, όταν το κράτος καλείται να παίζει τον ρόλο του εργοδότη, πρέπει να αναφέρεται σε πραγματικές ελλείψεις και οι θέσεις να καταλαμβάνονται από εργαζόμενους με κατάλληλες δεξιότητες, διότι μόνον έτσι θα παίξουν θετικό ρόλο στον αγώνα για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Σήμερα, βρισκόμαστε μπροστά στο φαινόμενο των ελλείψεων προσωπικού σε πλείστες όσες υπηρεσίες της Κεντρικής Κυβέρνησης αλλά και σε πολλούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Το πώς προσεγγίζονται αυτές οι ελλείψεις είναι ένα θέμα καθώς για πολλούς οι ελλείψεις είναι μύθος παρά πραγματικότητα. Και τελικώς, ο ρόλος του δημοσίου ως εργοδότη να καταλήγει από ευλογία σε ανάθεμα. Είναι αλήθεια ότι η προσέγγιση των ελλείψεων βασίζεται σε πεπαλαιομένους οργανισμούς και οργανογράμματα. Χωρίς να έχω επίσημα στοιχεία (τα οποία μάλλον δεν υπάρχουν αλλά και να υπάρχουν δεν είναι διαθέσιμα), αν εξαιρέσουμε τις ανεξάρτητες αρχές που κατέθεσαν νέα οργανογράμματα μόλις ένα 30% των φορέων της γενικής κυβέρνησης και ένα μεγαλύτερο της κεντρικής κυβέρνησης έχουν νέους οργανισμούς³. Ας μην μιλήσουμε για τις περιφερειακές υπηρεσίες, γιατί εκεί η διαδικασία είναι ανύπαρκτη. Μετά τα οργανογράμματα έρχεται η σειρά των περιγραμμάτων του job description/ job content. Αυτή η διαδικασία αναφέρεται σε αντίστοιχη επιστημονική μεθοδολογία. Για την περιγραφή των θέσεων απασχόλησης χρησιμοποιούνται σύγχρονες μέθοδοι όπως π.χ. η Μέθοδος της Λειτουργικής Ανάλυσης των Εργασιών (functional Job analysis) που αναπτύχθηκε μεταπολεμικά στις ΗΠΑ και κατέληξε στις αρχές της δεκαετίας του 1970 –δηλαδή αισίως πριν 50 χρόνια- στο Dictionary of Occupational Titles- με την περιγραφή πάνω 20000 θέσεων απασχόλησης με έμφαση στην αρχή στους χειρόνακτες άλλα με την πάροδο του χρόνου συμπεριέλαβε και τους εργαζόμενους στον τριτογενή τομέα. Πρόκειται για μία κωδικοποίηση των θέσεων που βασίζεται στα απαιτούμενα επίπεδα δεξιοτήτων σε ένα μίγμα τριών κατηγοριών: επικοινωνία, εργαλεία και δεδομένα. Σήμερα, στην ηλεκτρονική πλέον μορφή του, το Λεξικό (O*NET) περιλαμβάνει πάνω από 50000 περιγράμματα για τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα στις ΗΠΑ (τελευταία και για τον στρατό) και βοηθάει τα μέγιστα τις επιχειρήσεις και το δημόσιο για την αξιοκρατική και κυρίως ορθολογική διαδικασία των προσλήψεων.

Εν κατακλείδι έχουμε δύο σαθρούς πυλώνες πάνω στους οποίους βασίζεται η απόφαση των προσλήψεων στο ελληνικό δημόσιο: Πρώτον, οι αναχρονιστικοί οργανισμοί και

³ Στο σημείο αυτό οφείλω να ευχαριστήσω θερμά τον Παντελή Βουλτσίδα του ΕΚΔΔΑ για την εποικοδομητική συζήτηση στο θέμα των νέων Οργανισμών του Δημοσίου.

οργανογράμματα που μας δίνουν ψεύτικη εικόνα των πραγματικών αναγκών και δεύτερον, η μη επιστημονική προσέγγιση της περιγραφής, των περιγραμμάτων που ενδεχομένως να οδηγούν σε στρεβλή σύζευξη της κενής θέσης και του κατάλληλου υποψήφιου. Υπάρχουν βέβαια και άλλα θέματα. Οι ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που περιέργως μπαίνουν στην εξίσωση χωρίς προηγουμένως να έχει ξεκαθαριστεί το τοπίο της απασχόλησής τους. Η πρόσληψη και η μοριοδότηση ενός ατόμου με αναπηρία χωρίς να έχει ξεκαθαριστεί π.χ. το θέμα της πρόσβασης στην υπηρεσία ή και της μετάβασης σ' αυτήν. Και ακόμα, πρόσληψη ενός ή μιας πολύτεκνης χωρίς να έχει ξεκαθαριστεί η πρόσβαση των παιδιών στον παιδικό σταθμό ή στο ολοήμερο σχολείο. Προσεγγίζοντας δε το θεσμικό πλαίσιο στη λεπτομέρειά του, βρίσκει κανείς και άλλα προβλήματα, όπως π.χ. της μοριοδότηση μονογονεϊκής οικογένειας μέσω υπεύθυνης δήλωσης διάστασης! Όλα αυτά δείχνουν ένα στενό και δύσκαμπτο πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί το ΑΣΕΠ του οποίου ο ουσιαστικός ρόλος έρχεται μετά την προκήρυξη. Και βέβαια, πρέπει εμφατικά να επισημάνουμε ότι ανταποκρίνεται στο ρόλο του με την προσήκουσα αντικειμενικότητα και απονομή δικαιοσύνης.

Το τελικό όμως αποτέλεσμα όμως δεν απαντά στο κοινωνικό αίτημα του εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Τουναντίον, η διαδικασία με βάση την οποία παίρνονται αποφάσεις για το πόσοι και πού θα προσληφθούν, αποτελεί μία ακόμη πηγή παθογένειας και φαίνεται εκ των πραγμάτων να αποτελεί ένα συμπλήρωμα μιας αποτυχημένης κοινωνικής πολιτικής παρά πρόκριμα για την εξυγίανση και βελτίωση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα.