

Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs) / 8

Μια πρόταση διεξόδου από την κρίση στην απασχόληση και από την ύφεση

ΓΙΩΡΓΟΣ ΙΩΑΝΝΙΔΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΙΕΡΡΟΣ

1. Η αναγκαιότητα μιας επιθετικής πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας

Οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης και της ακολουθούμενης πολιτικής λιτότητας στην απασχόληση υπήρξαν δραματικές. Στην εξαετία 2008-2014 χάθηκε η μία στις τέσσερις θέσεις εργασίας, οι άνεργοι αυξήθηκαν κατά 900 χιλιάδες φτάνοντας τα 1,3 εκατομμύρια, το ποσοστό ανεργίας εκτινάχθηκε σε 26,6% (ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2ου τριμήνου). Κατά το 2014, η αναλογία απασχολούμενων στον πληθυσμό άνω των 15 ετών είχε μειωθεί σε 38,1% έναντι 49,2% το 2008. Εάν προσθέσουμε και τα παιδιά κάτω των 15 ετών, τότε τα αντίστοιχα μεγέθη είναι 31,3% το 2014 έναντι 41,3% το 2008. Με άλλα λόγια, το 31% του πληθυσμού της χώρας που διατηρεί κάποιου τύπου εργα-

σία –η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις αποδίδει μικρότερο εισόδημα σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν– καλείται να παραγάγει το εισόδημα το οποίο θα συντηρήσει το υπόλοιπο 69% του πληθυσμού που δεν εργάζεται είτε για ηλικιακούς λόγους (παιδιά και συνταξιούχοι) είτε διότι είναι άνεργοι ή εκτός της αγοράς εργασίας. Το οικονομικό και κοινωνικό αδιέξοδο αυτής της κατάστασης είναι κάτι παραπάνω από προφανές.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έως το 2018 η σωρευτική αύξηση του ΑΕΠ θα είναι 15,5% και οι απασχολούμενοι θα αυξηθούν κατά 476,1 χιλιάδες (European Commission, 2014: 134-135). Με αυτά τα δεδομένα, το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί κατά 9,9 ποσοστιαίες μονάδες. Ωστόσο, δεν υπάρχει αντίστοιχο σχετικό προηγούμενο σε ό,τι αφορά τη σχέση ΑΕΠ και απασχόλησης. Για παράδειγμα,

κατά την πενταετία 1999-2004, οπότε παρατηρείται η εντονότερη σωρευτική μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ (24,5%), η αύξηση της απασχόλησης ήταν 306,3 χιλιάδες άτομα.¹

Απαιτείται, επομένως, η διάνοιξη μιας *λεωφόρου απασχόλησης* με στόχο την άμεση αποκλιμάκωση του ποσοστού ανεργίας και την ώθηση της εσωτερικής ζήτησης. Αυτό θα προκαλέσει μια ανατροφοδοτούμενη διαδικασία αύξησης της απασχόλησης, του εισοδήματος και της ζήτησης. Η αύξηση της απασχόλησης δηλαδή θα εγκαινιάσει έναν ενάρετο κύκλο οικονομικής μεγέθυνσης. Αυτός ο κύκλος θα ενεργοποιηθεί από την πρόκληση μιας μεγάλης κλίμακας και καλοδεχόμενης ένεσης απασχόλησης. Σε αυτή την προσέγγιση, η αντιμετώπιση της κρίσης στην απασχόληση και η μείωση της ανεργίας δεν είναι το αποτέλεσμα της εξόδου από την κρίση: είναι ο μηχανισμός που θα την προκαλέσει.

Αντικείμενο του ανά χείρας κειμένου είναι η παρουσίαση των βασικών πορισμάτων της μελέτης *Αντιμετωπίζοντας την κρίση στην απασχόληση: Μια πρόταση για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες εντός τριών ετών* (Ιωαννίδης και Πιέρρος, 2014). Η μελέτη, χρησιμοποιώντας την ιδέα για τη λειτουργία του κράτους ως εργοδότη ύστατης καταφυγής,² επιδιώκει να εκτιμήσει τα βασικά μεγέθη ενός προγράμματος απασχόλησης με στόχο τη μείωση της ανεργίας κατά 10% εντός των επόμενων τριών ετών (δηλαδή τη μείωση της ανεργίας από 26,6% σε 16,6%). Πιο συγκεκριμένα, αντικείμενο της μελέτης είναι να υπολογιστεί ο αριθμός των αναγκαίων θέσεων εργασίας προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της μείωσης της ανεργίας, να εκτιμηθούν οι επιδράσεις του προγράμματος στη μεγέθυνση του ΑΕΠ και η δαπάνη

υλοποίησής του, καθώς επίσης να προταθούν τρόποι κάλυψης αυτής της δαπάνης.

2. Πολλαπλασιαστής απασχόλησης και εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων

Η θετική επίδραση του προγράμματος δημιουργίας θέσεων εργασίας στη μείωση της ανεργίας δεν περιορίζεται στον αριθμό των ανέργων που θα απασχοληθούν στο πρόγραμμα. Το επιπλέον εισόδημα που δημιουργείται ενισχύει την κατανάλωση, δηλαδή τη συνολική ζήτηση. Η αυξημένη ζήτηση προκαλεί αύξηση της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών, η οποία για να επιτευχθεί απαιτεί πρόσθετη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Αυτή η δευτερογενής επίδραση του προγράμματος απασχόλησης στην απασχόληση ονομάζεται πολλαπλασιαστής απασχόλησης. Με απλά λόγια, ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης δείχνει πόσες θέσεις δημιουργούνται στον ιδιωτικό τομέα για κάθε θέση που δημιουργεί το πρόγραμμα. Έτσι, εάν ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης είναι, για παράδειγμα, 0,3, αυτό σημαίνει ότι η αύξηση των απασχολούμενων στο πρόγραμμα κατά μία (1) θέση αυξάνει την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα κατά 0,3 θέσεις ή αλλιώς ότι για τη δημιουργία 1 θέσης στον ιδιωτικό τομέα απαιτείται η δημιουργία 3,3 θέσεων στο πρόγραμμα.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, η μείωση της ανεργίας κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες απαιτεί τη δημιουργία περίπου 430 χιλιάδων θέσεων εργασίας.³ Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης του προγράμματος ανάλογα με το ύψος της καθαρής αμοιβής που θα προσφερθεί, καθώς και οι απαιτήσεις του προγράμματος σε θέσεις εργασίας

1. Για μια εκτίμηση του ύψους της απασχόλησης βάσει του «νόμου του Okun» βλ. Gogos and Kosma (2014). Και αυτή η εκτίμηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ακόμη και στο ενδεχόμενο που η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ διαμορφωθεί σε 3,5% ετησίως το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί κατά 6%.

2. Ενδεικτικά βλ. Kaboub (2007), Minsky (1965, 1986) και Papadimitriou (2008).

3. Αναφορικά με τη μεθοδολογία εκτίμησης του πολλαπλασιαστή απασχόλησης, τις βασικές παραδοχές, τον προσδιορισμό των κύριων μεταβλητών και την εκτίμηση των απαιτούμενων θέσεων εργασίας του προγράμματος προκειμένου αυτό να πετύχει το στόχο του βλ. Ιωαννίδης και Πιέρρος (2014: Ενότ. 5 και 6.1).

Πίνακας 1: Πολλαπλασιαστής απασχόλησης και αναγκαίες θέσεις εργασίας για διαφορετικά επίπεδα αμοιβής

Μεικτή αμοιβή (€)	Καθαρή μηνιαία αμοιβή (€)	Πολλαπλασιαστής απασχόλησης	Απαιτούμενες θέσεις προγράμματος για τη δημιουργία μίας θέσης στον ιδιωτικό τομέα	Θέσεις προγράμματος (σε χιλιάδες)	Δευτερογενής απασχόληση (σε χιλιάδες)	Σύνολο απασχόλησης (σε χιλιάδες)
510,95 ⁽¹⁾	431,75	0,21	4,83	330,0	102,2	432,2
562,05 ⁽²⁾	474,93	0,27	3,76	305,5	121,3	426,3
586,08 ⁽³⁾	495,24	0,29	3,43	295,0	128,7	423,7
644,69 ⁽⁴⁾	544,76	0,35	2,85	280,0	146,7	426,7
703,30 ⁽⁵⁾	594,29	0,40	2,48	265,0	159,9	424,9
761,90 ⁽⁶⁾	643,81	0,45	2,21	255,0	172,3	427,3

(1) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, < 25 ετών χωρίς εργασιακή εμπειρία

(2) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, < 25 ετών με εργασιακή εμπειρία

(3) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, > 25 ετών χωρίς εργασιακή εμπειρία

(4) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, > 25 ετών με μία τριετία

(5) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, > 25 ετών με δύο τριετίες

(6) Βασικός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, > 25 ετών με τρεις τριετίες

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος που τέθηκε.⁴ Με άλλα λόγια, ο Πίνακας 1 αποτυπώνει τη βεντάλια των επιλογών με δεδομένο το στόχο της παρέμβασης.

Το ύψος της αμοιβής που θα λαμβάνουν οι άνεργοι οι οποίοι θα συμμετάσχουν στο πρόγραμμα απασχόλησε έντονα την ερευνητική ομάδα. Εκ των πραγμάτων, το ύψος αυτής της αμοιβής συνιστά πολιτική απόφαση, η οποία όμως υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς.

Κατ' αρχήν υπάρχει ένας αυτονόητος δημοσιονομικός περιορισμός, υπό την έννοια ότι οι πόροι που θα προσανατολιστούν στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ δεν είναι ανεξάντλητοι. Όσο πιο υψηλή είναι η κα-

4. Η ανάλυση γίνεται με όρους καθαρού μισθού, διότι –σύμφωνα με τη μεθοδολογία που ακολουθούμε– οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης και ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής εξαρτώνται από το ύψος της καθαρής αμοιβής που προσφέρει το πρόγραμμα. Βέβαια, στην εκτίμηση της δαπάνης έχουν συμπεριληφθεί οι ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου και εργοδότη. Για την αποφυγή παρανόησης, η «καθαρή αμοιβή» (κοινώς τα χρήματα που παίρνει ο άνεργος «στο χέρι») δεν περιλαμβάνει τις ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου και εργοδότη αλλά, ταυτόχρονα, δεν έχει το νόημα του εισοδήματος μετά την αφαίρεση των φόρων (δηλαδή του net income).

θαρή αμοιβή που θα προσφέρει το πρόγραμμα τόσο το καλύτερο για τον πολλαπλασιαστή απασχόλησης, αλλά και τόσο πιο δαπανηρό γίνεται το πρόγραμμα. Για παράδειγμα, εάν υποθέσουμε ότι υιοθετούμε ένα πρόγραμμα τοποθέτησης 280.000 ατόμων, η αύξηση της καθαρής αμοιβής κατά 1 ευρώ αυξάνει την ετήσια δαπάνη (μαζί με τις ασφαλιστικές εισφορές) κατά 4,1 εκατ. ευρώ και το συνολικό κόστος του προγράμματος (διάρκειας 4 ετών) κατά 8,96 εκατ. ευρώ.

Δεύτερον, προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης, η καθαρή αμοιβή πρέπει να είναι επαρκώς υψηλότερη από την ανελαστική δαπάνη διαβίωσης του ανέργου (την εκτιμούμε σε 400 ευρώ/μήνα). Αντιθέτως, εάν η καθαρή αμοιβή διαμορφωθεί σε χαμηλότερο επίπεδο από εκείνο των 400 ευρώ/μήνα, οι συνέπειες στην απασχόληση περιορίζονται μόνο στα άτομα που εντάσσονται στο πρόγραμμα, διότι η συνολική ζήτηση της οικονομίας θα παραμείνει στα ίδια επίπεδα.⁵

5. Για περισσότερα αναφορικά με την ανελαστική δαπάνη διαβίωσης του ανέργου βλ. Ιωαννίδης και Πιέρρος (2014: Ενότ. 5.2.2).

Τρίτον, εάν η καθαρή αμοιβή του προγράμματος είναι κατά πολύ υψηλότερη απ' ό,τι ισχύει στον ιδιωτικό τομέα, υπάρχει το ενδεχόμενο εσωτερικών μετακινήσεων από τους ήδη απασχολούμενους προς το πρόγραμμα. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι θα χρειαστεί περισσότερος χρόνος για την επίτευξη του στόχου ή ότι στον ίδιο χρόνο τα αποτελέσματα στην αύξηση της απασχόλησης και στη μείωση της ανεργίας θα είναι μικρότερα.

Τέλος, η καθαρή αμοιβή πρέπει να διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης και σίγουρα να είναι υψηλότερη από το ατομικό κατώφλι της φτώχειας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, επιλέξαμε να επεξεργαστούμε τρία σενάρια. Σύμφωνα με το πρώτο, η καθαρή αμοιβή του ανέργου που συμμετέχει στο πρόγραμμα καθορίζεται στα 495 ευρώ/μήνα, είναι δηλαδή ίση με τον βασικό καθαρό μισθό ενός άγαμου άνω των 25 ετών χωρίς εργασιακή εμπειρία. Με βάση το δεύτερο σενάριο, η καθαρή αμοιβή διαμορφώνεται στα 545 ευρώ/μήνα, δηλαδή είναι ίση με τον βασικό καθαρό μισθό ενός άγαμου άνω των 25 ετών με μία τριετία. Σύμφωνα με το τρίτο σενάριο, η καθαρή αμοιβή του προγράμματος ανέρχεται σε 594,26 ευρώ/μήνα, δηλαδή είναι ίση με τον βασικό καθαρό μισθό ενός άγαμου άνω των 25 ετών με δύο τριετίες. Και στα τρία σενάρια το ύψος της καθαρής αμοιβής είναι αρκετά υψηλότερο από το μισθό εισαγωγής (431,75 ευρώ), δηλαδή ασκεί μικρή (και θετική) αυξητική πίεση στο ύψος του κατώτατου μισθού.

Σε κάθε περίπτωση, τονίζουμε ότι οι υποθέσεις αναφορικά με το ύψος της αμοιβής πρέπει να αντιμετωπιστούν ως ενδεικτικές, δεδομένου ότι οι διαθέσιμοι πόροι για τη χρηματοδότηση του προγράμματος ενδεχομένως να αυξηθούν. Ο λόγος της συγκεκριμένης επιλογής είναι η υπόθεσή μας ότι οι βασικές εξωγενείς μεταβλητές –όπως οι δαπάνες εξυπηρέτησης του χρέους, οι προβλέψεις του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, το ύψος των πόρων του νέου ΕΣΠΑ κ.ο.κ.– παραμένουν σταθερές. Όπως και να έχει, το χαμηλό ύψος της αμοιβής μπορεί να αντισταθμι-

στεί μέσω της μείωσης των ωρών απασχόλησης (π.χ. 5 ώρες την ημέρα).

3. Εκτίμηση κόστους

Εάν υπήρχε η δυνατότητα να απασχοληθούν 280.000 άτομα (Σενάριο 2) και η δευτερογενής απασχόληση (146.700 θέσεις εργασίας) δημιουργούνταν άμεσα, δηλαδή εάν αμέσως φτάναμε σε πρόσθετη απασχόληση 426.700 ατόμων, το ποσοστό ανεργίας θα μειωνόταν επίσης άμεσα κατά 10%. Αυτό συνιστά μια μαθηματική διαπίστωση, μικρής όμως σημασίας, καθώς στερείται ρεαλισμού για λόγους που, μεταξύ άλλων, σχετίζονται με τις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης.

Η αύξηση δηλαδή των θέσεων πρέπει να είναι τέτοια που θα επιτρέψει στη δημόσια διοίκηση να διαχειριστεί ένα τόσο μεγάλο πρόγραμμα. Κατά δεύτερο λόγο, πρέπει να διασφαλιστεί ότι η αύξηση της ζήτησης θα διαρκέσει την απαιτούμενη χρονική περίοδο έτσι ώστε να δημιουργήσει θετικές προσδοκίες στις επιχειρήσεις αναφορικά με τη μελλοντική ζήτηση του προϊόντος τους. Αυτό είναι καθοριστικός παράγοντας επιτυχίας του προγράμματος, διότι εάν οι επιχειρήσεις θεωρήσουν ότι η αύξηση της ζήτησης είναι πρόσκαιρη, θα επιλέξουν να αντιμετωπίσουν την αυξημένη ζήτηση αυξάνοντας το χρόνο εργασίας των ήδη απασχολούμενων και όχι προσλαμβάνοντας επιπλέον προσωπικό. Τέλος, μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος θα είχαμε μια αντίστοιχη αύξηση της ανεργίας, αφού τα 280.000 άτομα θα περνούσαν και πάλι στα μητρώα ανεργίας.

Για τους παραπάνω λόγους, η διάσταση του χρόνου είναι καθοριστική. Η αύξηση των θέσεων του προγράμματος πρέπει να είναι σταδιακή, προκειμένου να επιδράσει θετικά στις προσδοκίες των επιχειρήσεων για το μελλοντικό επίπεδο ζήτησης. Αντίστοιχα, η μείωση των επιδοτούμενων θέσεων θα πρέπει επίσης να γίνει σταδιακά, προκειμένου να δοθεί χρόνος στον ιδιωτικό τομέα να καλύψει το κενό που θα δημιουργείται. Η πρότασή μας είναι η οργάνωση του προγράμματος σε τρεις επάλληλους κύκλους (βλ. Πίνακα 2):

Πίνακας 2: Κατανομή των θέσεων του ΠΕΑ ανά έτος

Κύκλος προγράμματος	Χρονική διάρκεια θέσεων (σε μήνες)	Αριθμός θέσεων			Σύνολο θέσεων εργασίας που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα		
		Σενάριο 1 (καθαρή αμοιβή 495,24 €/μήνα)	Σενάριο 2 (καθαρή αμοιβή 544,76 €/μήνα)	Σενάριο 3 (καθαρή αμοιβή 594,29 €/μήνα)	Σενάριο 1 (καθαρή αμοιβή 495,24 €/μήνα)	Σενάριο 2 (καθαρή αμοιβή 544,76 €/μήνα)	Σενάριο 3 (καθαρή αμοιβή 594,29 €/μήνα)
t1	36	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
t2	24	90.000	90.000	90.000	130.000	130.000	130.000
t3	24	165.000	150.000	135.000	295.000	280.000	265.000
t4	-	-	-	-	165.000	150.000	135.000
Σύνολο επιδοτούμενων θέσεων σε ανθρωποέτη εργασίας					630.000	600.000	570.000

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Πίνακας 3: Συνολική εκτιμώμενη δαπάνη ΠΕΑ (2014-2018)

	Σενάριο 1: Μικτή αμοιβή 586,08 €/μήνα (495,24 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 2: Μικτή αμοιβή 644,00 €/μήνα (544,76 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 3: Μικτή αμοιβή 703,03 €/μήνα (594,29 €/μήνα καθαρά)
Επιδοτούμενες θέσεις προγράμματος (άτομα)	295.000,0	280.000,0	265.000,0
Επιδοτούμενες θέσεις προγράμματος (σε ανθρωποέτη)	630.000,0	600.000,0	570.000,0
Μισθολογική δαπάνη άνευ εισφορών (σε εκατ. ευρώ)	3.744,0	3.922,3	4.065,0
Ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου (σε εκατ. ευρώ)	686,8	719,5	745,6
Ασφαλιστικές εισφορές εργοδότη (σε εκατ. ευρώ)	1.088,2	1.140,0	1.181,5
Λειτουργικό κόστος (σε εκατ. ευρώ)	129,2	134,9	139,3
Άλλες δαπάνες (σε εκατ. ευρώ)	275,9	289,1	299,6
Συνολική δαπάνη (σε εκατ. ευρώ)	5.924,1	6.205,8	6.431,0

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

- κατά τον πρώτο προκηρύσσονται 40.000 θέσεις τριετούς διάρκειας,
- κατά τον δεύτερο κύκλο προκηρύσσονται 90.000 θέσεις διετούς διάρκειας και
- κατά τον τρίτο κύκλο προκηρύσσονται οι υπόλοιπες θέσεις διετούς διάρκειας.

Συνεπώς, κατά το τρίτο έτος υλοποίησης του προγράμματος ο συνολικός αριθμός των απασχολούμενων σε αυτό θα αγγίξει τα 265.000 άτομα (Σενάριο 2). Ωστόσο, σε όρους επιδοτούμενης απασχόλησης, το σύνολο των ετησίως επιδοτούμενων θέσεων καθ' όλη

τη διάρκεια του προγράμματος (4 έτη) προσεγγίζει τις 600.000 (Σενάριο 2).

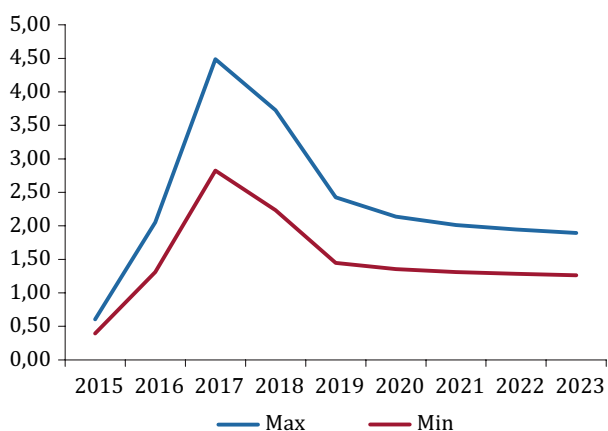
Ο Πίνακας 3 αποτυπώνει τη συνολική δαπάνη του προγράμματος βάσει των τριών σεναρίων ως προς το ύψος της καθαρής αμοιβής. Όπως βλέπουμε, εάν η καθαρή αμοιβή διαμορφωθεί στα 495,75 ευρώ/μήνα, η συνολική δαπάνη (συμπεριλαμβανομένης της δαπάνης εισφορών) ανέρχεται στα 5.924,1 εκατ. ευρώ. Εάν η καθαρή αμοιβή ανέλθει σε 544,76 ευρώ/μήνα, η συνολική δαπάνη ανέρχεται σε 6.205,9 εκατ. ευρώ, ενώ στο ενδεχόμενο που η καθαρή αμοιβή ανέλθει σε

594,29 ευρώ/μήνα, η συνολική δαπάνη διαμορφώνεται στα 6.431 εκατ. ευρώ.

4. Επιδράσεις στο ΑΕΠ

Στο Διάγραμμα 1 αποτυπώνεται η επίδραση του προγράμματος στο ΑΕΠ (Σενάριο 2).⁶ Παρουσιάζουμε ένα εύρος τιμών αναλόγως των υποθέσεων ως προς την πραγματική πρόσθετη κατανάλωση που θα προκαλέσει το πρόγραμμα. Κατά τη γνώμη μας, το πιο ρεαλιστικό σενάριο είναι αυτό που χαρακτηρίζουμε ως ελάχιστο (min) με ισχυρή πιθανότητα να κινηθούμε και λίγο υψηλότερα. Όπως φαίνεται, η αύξηση του ΑΕΠ κορυφώνεται κατά τον τρίτο χρόνο λειτουργίας, οπότε αγγίζει το 2,83% και σταθεροποιείται μεσοπρόθεσμα κοντά στο 1,5%. Η αύξηση αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην αύξηση της απασχόλησης του προγράμματος, αφού στο βασικό σενάριο δεν υπάρχει αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Εν κατακλείδι, το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης (ΠΕΑ) θα δώσει ώθηση στην ανάκαμψη της οικονομίας αυξάνοντας την απασχόληση και κατ' επέκταση την κατανάλωση και θα εγκαινιάσει έναν ενάρετο κύκλο μεγέθυνσης.

Διάγραμμα 1: Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (%)



6. Αναφορικά με τη μεθοδολογία εκτίμησης του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή του προγράμματος βλ. Ιωαννίδης και Πιέρρος (2014: Ενότ. 4 και 6.3).

5. Τρόποι κάλυψης δαπάνης

(α) Η υλοποίηση του προγράμματος αναμένεται να επιφέρει πρόσθετα φορολογικά έσοδα, τα οποία προέρχονται κυρίως από τον ΦΠΑ χάρη στην αυξημένη κατανάλωση (περίπου 526 εκατ. ευρώ στο Σενάριο 2) και από το φόρο εισοδήματος των επιχειρήσεων (περίπου 47 εκατ. ευρώ στο Σενάριο 2) λόγω της οριακής αύξησης της κερδοφορίας τους (βλ. Πίνακα 4).

(β) Κατά δεύτερο λόγο, για τη χρηματοδότηση του προγράμματος μπορεί να χρησιμοποιηθούν οι πόροι από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας (ν. 3986/2011), οι οποίοι ανέρχονται περίπου σε 204 εκατ. ευρώ/έτος, δηλαδή περίπου 820 εκατ. ευρώ σε βάθος τετραετίας (Πίνακας 4).⁷

(γ) Τρίτον, υπάρχουν οι ήδη προϋπολογισμένες δαπάνες του νέου ΕΣΠΑ (ΣΕΣ 2014-2020) για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας.⁸ Δεδομένου ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα μπορεί να ενταχθεί στις επιλέξιμες δαπάνες των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, ο αναπροσανατολισμός τμήματος των πόρων αποτελεί μια πηγή χρηματοδότησης που πρέπει να συνυπολογιστεί. Ειδικότερα, για τον υπολογισμό των πόρων του νέου ΕΣΠΑ οι οποίοι μπορούν να προσανατολιστούν στο ΠΕΑ συνεκτιμήσαμε το 75% των δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας που προβλέπει το επιχειρησιακό πρόγραμμα για την απασχόληση, το 75% των δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας που προβλέπουν τα περιφερειακά προγράμματα, το 35% δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας του επιχειρησιακού προγράμματος για την επιχειρηματικότητα και το 20% των πόρων που προβλέπονται για τεχνική βοήθεια (οι πόροι αυτοί θα καλύψουν τμή-

7. Αναφορικά με το ύψος και τη χρήση των πόρων της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης βλ. Ελεγκτικό Συνέδριο, *Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος συστημάτων είσπραξης και απόδοσης των εσόδων από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης (άρθρο 38, παρ. 2α, ν. 3986/2011)*, Αθήνα, Ιούλιος 2014, σελ. 6.

8. Τα στοιχεία αναφορικά με τις σχετικές δαπάνες του ΣΕΣ 2014-2020 αντλήθηκαν από το «Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020» του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Αθήνα, Μάιος 2014).

Πίνακας 4: Δαπάνες και έσοδα του ΠΕΑ (σε εκατ. ευρώ) – Τελική εκτίμηση

	Σενάριο 1: Μεικτή αμοιβή 586,08 €/μήνα (495,24 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 2: Μεικτή αμοιβή 644 €/μήνα (544,76 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 3: Μεικτή αμοιβή 703,03 €/μήνα (594,29 €/μήνα καθαρά)
01. Δαπάνη προγράμματος	5.924,1	6.205,8	6.431,0
01.1. Μισθολογική δαπάνη	3.7434,0	3.922,3	4.065,0
01.2. Ασφαλιστική δαπάνη	1.775,0	1.859,5	1.927,1
01.3. Λειτουργικές και άλλες δαπάνες	405,2	424,0	438,9
02. Έσοδα προγράμματος	526,3	575,0	613,4
02.1. Έσοδα από έμμεσους φόρους	483,7	528,4	563,7
02.2. Έσοδα από φόρο εισοδήματος	42,7	46,6	49,7
03. Άλλα έσοδα (σταθερά σε όλα τα σενάρια)	4.957,4	4.957,4	4.957,4
03.1. Έσοδα ΣΕΣ 2014-2020	4.022,4	4.022,4	4.022,4
03.2. Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης	818,8	818,8	818,8
03.3. Πρόστιμα παράβασης φορολογικής νομοθεσίας	116,2	116,2	116,2
04. Σύνολο εσόδων (02+03)	5.483,7	5.532,4	5.570,8
05. Χρηματοδοτικό κενό προγράμματος (01-04)	440,4	673,3	860,2
06. Έσοδα από δανεισμό που δεν αυξάνει το λόγο χρέος/ΑΕΠ	440,4	673,3	860,2
07. Γενικό σύνολο εσόδων (04+06)	5.924,1	6.205,8	6.431,0
08. Δημοσιονομικό αποτέλεσμα (07-01)	0	0	0

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

μα των λειτουργικών εξόδων του προγράμματος). Από τα παραπάνω προκύπτουν έσοδα συνολικού ύψους 4.002,4 εκατ. ευρώ (τα έσοδα από το νέο ΕΣΠΑ παραμένουν σταθερά σε όλα τα σενάρια, βλ. Πίνακα 4).

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αναπροσαρμογές του νέου ΕΣΠΑ, οι θέσεις εργασίας του ΠΕΑ πρέπει να ανταποκρίνονται στις γενικές κατηγορίες των κωδικών των θεματικών ή περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους οποίους θα αντληθούν οι σχετικοί πόροι. Για παράδειγμα, στην περίπτωση που οι πόροι αντλούνται από δράσεις υποστήριξης του περιβάλλοντος θα καλύψουν μισθολογική δαπάνη για την πρόσληψη ανέργων σε αντίστοιχες δραστηριότητες· στην περίπτωση που οι πόροι αντλούνται από δράσεις για τη βελτίωση της σχέσης της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή θα χρησιμοποιηθούν για να καλύψουν το κόστος πρόσληψης ανέργων σε θέσεις κοινωνικής μέριμνας κ.ο.κ. Με άλλα λόγια, η δομή του

νέου ΕΣΠΑ (ΣΕΣ 2014-2020) υποδεικνύει σε μεγάλο βαθμό το είδος των θέσεων εργασίας που θα δημιουργηθούν μέσω του προγράμματος απασχόλησης.

(δ) Τέταρτον, στη χρηματοδότηση του προγράμματος θα προσανατολιστούν έκτακτα φορολογικά έσοδα, δηλαδή έσοδα που δεν επηρεάζουν οποιοδήποτε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Το καλύτερο παράδειγμα τέτοιων εσόδων είναι τα έσοδα από πρόστιμα που επιβάλλονται για φορολογικές παραβάσεις. Σύμφωνα με το Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων (έτη 2009-2011) που εκδίδει η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, τα εισπραχθέντα πρόστιμα κυμαίνονται γύρω στα 29 εκατ. ευρώ ανά έτος (Πίνακας 4). Προτείνεται το σύνολο αυτών των εσόδων να προσανατολιστούν στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ κατά την περίοδο που αυτό υλοποιείται (σύνολο 116,2 εκατ. ευρώ στην τετραετία).

Πίνακας 5: Σύνοψη αποτελεσμάτων του ΠΕΑ κατά το έτος 2018

	Σενάριο 1: Μεικτή αμοιβή 586,08 €/μήνα (495,24 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 2: Μεικτή αμοιβή 644 €/μήνα (544,76 €/μήνα καθαρά)	Σενάριο 3: Μεικτή αμοιβή 703,03 €/μήνα (594,29 €/μήνα καθαρά)
Σωρευτική αύξηση ΑΕΠ	5,95%	6,5%	7,44%
Μείωση λόγου χρέους/ΑΕΠ (με δανεισμό)	9,9%	11,09%	12,01%
Πρόσθετη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα (άτομα)	128.700	146.740	159.900
Ποσοστό ανεργίας	16,6% (2014: 26,6%)	16,6% (2014: 26,6%)	16,6% (2014: 26,6%)
Μείωση του ποσοστού φτώχειας	15,1%	15,1%	15,1%
Ποσοστό κάλυψης επιδόματος ανεργίας	18,8% (2014: 12,8%)	18,8% (2014: 12,8%)	18,8% (2014: 12,8%)
Έσοδα για ασφαλιστικά ταμεία (εκατ. ευρώ)	3.083,2	3.368,5	3.593,3

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

(ε) Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα, η σωρευτική μεταβολή του ΑΕΠ κατά τα πρώτα τέσσερα έτη ανέρχεται σε 6,5% κατ' ελάχιστο (βλ. Πίνακα 5, Σενάριο 2). Ως αποτέλεσμα, *ceteris paribus*, ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ κατά την ολοκλήρωση του προγράμματος μειώνεται κατά 11,09%.⁹ Η αύξηση του ΑΕΠ δίνει τη δυνατότητα δανεισμού ενός ποσού από τις διεθνείς αγορές χωρίς να επιδεινώνει το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, αφού η αύξηση του χρέους (αριθμητή) εξουδετερώνεται από την αύξηση του ΑΕΠ (παρονομαστή). Βάσει των άλλων δευτερογενών πηγών χρηματοδότησης, το χρηματοδοτικό κενό του ΠΕΑ, που πρέπει να καλυφθεί σε βάθος τετραετίας, ανέρχεται σε 480 ή 733,9 ή 860,1 εκατ. ευρώ αντίστοιχα – ανάλογα με το σενάριο (βλ. Πίνακα 4) και με την υπόθεση ότι το επιτόκιο δανεισμού διαμορφώνεται σε 9%.¹⁰ Συνεπώς, ακόμη και στην περίπτωση που το επιτόκιο δανεισμού διαμορφωθεί σε 9%, το ποσό που πρέπει να αντληθεί

από τις διεθνείς αγορές είναι εξαιρετικά μικρό. Για παράδειγμα, στο ενδεχόμενο δανεισμού 733,9 εκατ. ευρώ ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα μειωθεί κατά 11,09% (έναντι 11,49%, εάν δεν υπάρξει δανεισμός).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι συνολικές δαπάνες και τα έσοδα του προγράμματος διαμορφώνονται όπως φαίνεται στον Πίνακα 4. Όπως βλέπουμε, το πρόγραμμα είναι απολύτως ισοσκελισμένο.

6. Δευτερογενείς θετικές επιδράσεις και σύνοψη αποτελεσμάτων

(α) Το εισόδημα το οποίο θα απολαμβάνουν οι απασχολούμενοι στο ΠΕΑ καθώς και οι προσλαμβανόμενοι στον ιδιωτικό τομέα μετά τη δευτερογενή επίδραση του ΠΕΑ στην απασχόληση είναι υψηλότερο από το κατώφλι φτώχειας. Επομένως, η αύξηση της απασχόλησης που θα προκληθεί από το ΠΕΑ έχει άμεσο θετικό αντίκτυπο στην καταπολέμηση της φτώχειας. Ειδικότερα, εκτιμούμε ότι η υιοθέτηση του προγράμματος θα μειώσει το ποσοστό φτώχειας κατά 15,1%.¹¹

11. Ωστόσο, τα αποτελέσματα του ΠΕΑ στη μείωση της φτώχειας μάλλον είναι υπερεκτιμημένα, αφενός διότι για τον υπο-

9. Για περισσότερα στοιχεία αναφορικά με την επίδραση του προγράμματος στο ΑΕΠ βλ. Ιωαννίδης και Πιέρρος (2014: Ενότ. 6.3 και 6.4.3).

10. Τα συγκεκριμένα ποσά προκύπτουν από το ύψος του δημοσιονομικού κενού κάθε σεναρίου (Πίνακας 4), δηλαδή από το ύψος του αναγκαίου δανεισμού, προσαυξημένου κατά 9%.

(β) Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΕΔ, κατά το έτος 2012 το επίδομα ανεργίας αφορούσε μεσοσταθμικά 169,7 χιλιάδες άτομα το μήνα. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού ο μέσος αριθμός ανέργων σε μηνιαία βάση διαμορφώθηκε στα 1,3 εκατ. άτομα. Συνεπώς, μόλις το 12,8% των ανέργων λαμβάνει επίδομα ανεργίας. Η υλοποίηση ενός προγράμματος εγγυημένης απασχόλησης θα έχει ως άμεση συνέπεια την αύξηση του ποσοστού των ανέργων που λαμβάνουν επίδομα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, το ποσοστό κάλυψης του επιδόματος ανεργίας θα αυξηθεί από 12,8% που είναι σήμερα σε 18,8% σε τρία χρόνια.

(γ) Κατά το έτος ολοκλήρωσης του προγράμματος θα έχουν εισρεύσει στα ασφαλιστικά ταμεία ποσά που κυμαίνονται από 3,1 έως 3,6 δισ. (Πίνακας 5), αναλόγως του σεναρίου το οποίο θα επιλεγεί, γεγονός που αναμένεται να επηρεάσει θετικά τη βιωσιμότητα των ταμείων.

7. Επίλογος

Η μελέτη των Ιωαννίδη και Πιέρρου (Ιωαννίδης και Πιέρρος, 2014) αποτελεί τη δεύτερη που καταπιάνεται με αντίστοιχο θέμα μετά τη μελέτη των Antonopoulos et al. (2014). Και οι δύο έρευνες μελετούν τις θετικές συνέπειες ενός προγράμματος εγγυημένης απασχόλησης στον τομέα της απασχόλησης και στην οικονομική μεγέθυνση. Οι δύο μελέτες χαρακτηρίζονται από διαφορετικές μεθοδολογίες και παραδοχές.¹² Ωστόσο, και οι δύο κατατείνουν στο ίδιο συμπέρασμα.

Η ενίσχυση της απασχόλησης μέσω της υιοθέτησης ενός προγράμματος εγγυημένης απασχόλησης, εκτός από τα θετικά αποτελέσματα που θα έχει στην αποκλιμάκωση της ανεργίας (αποτελέσματα που από μόνα τους επαρκούν να δικαιολογήσουν την ανάγκη

λογισμό λάβαμε υπόψη το ατομικό κατώφλι φτώχειας και αφετέρου γιατί η δημιουργία πρόσθετων εισοδημάτων θα μετατοπίσει προς τα πάνω το ύψος του διάμεσου εισοδήματος βάσει του οποίου εκτιμάται το κατώφλι της φτώχειας.

12. Για τις διαφορές των δύο μελετών βλ. στο Παράρτημα Α της μελέτης Ιωαννίδης και Πιέρρος (2014).

υλοποίησης του προγράμματος), συνιστά ταυτόχρονα και στρατηγική διεξόδου από τον φαύλο κύκλο της ύφεσης και την κρίση αυτή καθ' εαυτήν. Οι δύο μελέτες αποδεικνύουν ότι από οικονομικής άποψης η καταπολέμηση της ανεργίας και η έξοδος από την κρίση με κοινωνικά δίκαιο τρόπο συνιστούν ρεαλιστική και εφικτή στρατηγική. Το ζητούμενο είναι η πολιτική απόφαση.

Αντιλαμβανόμαστε ότι οι επιφυλάξεις είναι πολλές. Το μέγεθος του προγράμματος είναι πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα και η υλοποίησή του θα είναι πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, τα πρωτοφανή επίπεδα ανεργίας δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με συμβατικές πολιτικές μικροοικονομικού χαρακτήρα. Απαιτείται μια έκτακτη παρέμβαση μεγάλης κλίμακας, η επιτυχία της οποίας θα εξαρτηθεί από την πολιτική βούληση να μην επαναληφθούν οι γνωστές κακοδαιμονίες που χαρακτήρισαν τα προγράμματα απασχόλησης κατά το παρελθόν (για περισσότερα βλ. Ιωαννίδης, 2012).

Η οικονομική λογική είναι απλή: Η αύξηση της απασχόλησης θα προκαλέσει αύξηση του εισοδήματος, που θα προκαλέσει αύξηση της ζήτησης, που θα προκαλέσει αύξηση της παραγωγής, που θα προκαλέσει αύξηση της απασχόλησης κ.ο.κ. Με άλλα λόγια, θα πάμε από την απασχόληση στην ανάπτυξη και όχι το αντίθετο. Ο μόνος τρόπος να σπάσουμε τον φαύλο κύκλο της ύφεσης-ανεργίας είναι να προκαλέσουμε μια πρωτόγνωρη ως προς το μέγεθος, πλην όμως καλοδεχούμενη, ένεση απασχόλησης μέσω ενός φιλόδοξου προγράμματος άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας που θα είναι δημιουργικές για τους ανέργους και χρήσιμες για την κοινωνία. Η αύξηση της απασχόλησης θα δημιουργήσει ανάπτυξη, η οποία θα σταθεροποιήσει την οικονομία και θα επιτρέψει την εξυπηρέτηση του χρέους. Το πρόβλημα αλλά και η λύση είναι η απασχόληση.

Βιβλιογραφία

- Antonopoulos, R., Adam, S., Kim, K., Masterson, T. and Papadimitriou, D. B. (2014). *Responding to the Unemployment Challenge: A Job Guarantee Proposal for Greece*, The Levy Economics Institute Of Bard College, Annandale-on-Hudson and Observatory of Economic and Social Developments, INE GSEE, Athens.
- European Commission (2014). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth Review*, European Economy Occasional Papers 192, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, April.
- Gogos, S. G. and Kosma, O. (2014). “Unemployment rate in Greece: The long run macroeconomic challenge”, *Economy & Markets*, IX (6), Eurobank Research.
- Ιωαννίδης, Γ. (2012). «Η πολιτική οικονομία της ελληνικής πολιτικής απασχόλησης, 1995-2008: Το ευρωπαϊκό πλαίσιο και οι εγχώριοι μετασχηματισμοί», Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης.
- Ιωαννίδης, Γ. και Πιέρρος, Π. (2014). *Αντιμετωπίζοντας την κρίση της απασχόλησης: Μια πρόταση για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες εντός τριών ετών*, Μελέτη 32, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.
- Kaboub, F. (2007). “Employment Guarantee Programs: A survey of theories and policy experiences”, Working Paper 498, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson.
- Minsky, H. P. (1965). “The role of employment policy”, in Gordon, M. S. (ed.), *Poverty in America*, San Francisco: Chandler.
- Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven and London: Yale University Press.
- Papadimitriou, D. B. (2008). “Promoting equality through an employment of last resort policy”, Working Paper 545, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson.

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α
106 81, Αθήνα
Τηλ. +30 2103327779
Fax +30 2103304452
www.ineobservatory.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο
είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη
τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Γλωσσική επιμέλεια - Διορθώσεις: Γιώτα Γ. Χρόνη

Ηλεκτρονική σελιδοποίηση: Νικολέττα Μιχελάκη

Εκτύπωση - Παραγωγή: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© ΙΝΕ ΓΣΕΕ

ISSN: 1792-9989

Η παρούσα έρευνα χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό
Κοινωνικό Ταμείο και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής
Ασφάλισης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος
«Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» 2007-2013.



ISSN: 1792-9989