ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2015

Μελέτες (Studies) / 32

Αντιμετωπίζοντας την κρίση της απασχόλησης:

Μια πρόταση για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες εντός τριών ετών

ΓΙΩΡΓΟΣ ΙΩΑΝΝΙΔΗΣ ΚΑΙ ΧΡΙΣΤΟΣ ΠΙΕΡΡΟΣ



ΜΟΝΑΔΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Αντιμετωπίζοντας την κρίση της απασχόλησης: Μια πρόταση για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες εντός τριών ετών

Αντιμετωπίζοντας την κρίση της απασχόλησης: Μια πρόταση για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες εντός τριών ετών

Γιώργος Ιωαννίδης
Χρίστος Πιέρρος

Φεβρουάριος 2015

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α
106 81, Αθήνα
Τηλ. +30 2103327779
Fax +30 2103327770
www.ineobservatory.gr

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

Επιμέλεια εξωφύλλου: Βάσω Αβραμοπούλου

Γλωσσική επιμέλεια – Διορθώσεις: Χριστίνα Ντεμίρη

Φωτογραφία εξωφύλλου: www.shutterstock.com

Ηλεκτρονική σελιδοποίηση: Αμαλία Χριστακοπούλου

Εκτύπωση – Παραγωγή: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© ΙΝΕ ΓΣΕΕ
ISBN: 978-960-9571-64-7

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.

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Το Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ αποτελεί έναν χώρο έρευνας και δράσης που απευθύνεται στους εργαζομένους, στην ακαδημαϊκή κοινότητα, στους φορείς χάραξης πολιτικής και στο σύνολο των πολιτών. Στόχος του είναι να προσφέρει επιστημονικά τεκμηριωμένες αναλύσεις για μια σειρά κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων που βρίσκονται στο επίκεντρο της τρέχουσας συγκυρίας και που έχουν άμεση σχέση με τα συμφέροντα του κόσμου της εργασίας. Το Παρατηρητήριο είναι σημείο συνάντησης και δημιουργικού διαλόγου πληθώρας ερευνητών, με απώτερο στόχο την ανάδειξη διαστάσεων των σύγχρονων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων που έχουν ιδιαίτερη αξία για την οπτική των εργαζομένων και των συνδικάτων. Παράλληλα, η ερευνητική του δραστηριότητα εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια καταγραφής πολιτικών που δύνανται να συνεισφέρουν με ουσιαστικό τρόπο στην επίλυση των σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει στην τρέχουσα περίοδο ο κόσμος της εργασίας.

Η δραστηριότητα του Παρατηρητηρίου επικεντρώνεται σε τρεις βασικούς τομείς: α) στην οικονομία και την ανάπτυξη, β) στο κοινωνικό κράτος και το μέλλον της εργασίας και γ) στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού σε περιβάλλον δημοκρατίας και ισότητας. Ο πρώτος τομέας αφορά τα αίτια και τις επιπτώσεις της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, τις σύγχρονες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει ο δημόσιος τομέας και η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα, καθώς και τις αλλαγές που είναι αναγκαίο να πραγματοποιηθούν στο αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας. Ο δεύτερος τομέας αναφέρεται στην ασκούμενη κοινωνική πολιτική, στα ζητήματα της φτώχειας και των ανισοτήτων, στις εργασιακές σχέσεις και στο θεσμικό πλαίσιο των αγορών εργασίας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στην ανάλυση της τρέχουσας συγκυρίας και στην αποδόμηση που επιχειρείται σε μια σειρά δικαιω-

μάτων και κατακτήσεων των εργαζομένων. Τέλος, ο τρίτος τομέας επικεντρώνεται σε θέματα που αφορούν την εκπαίδευση και την κατάρτιση των εργαζομένων, τις ποιοτικές και ποσοτικές διαστάσεις της ανεργίας, τον κοινωνικό αποκλεισμό και το ρατσισμό που βιώνει σημαντική μερίδα των εργαζομένων και των ανέργων στη χώρα.

Είναι προφανές ότι οι τρεις προαναφερθέντες τομείς έχουν επικαλύψεις μεταξύ τους. Μέσα από τα κείμενά του το Παρατηρητήριο επιδιώκει να αναδείξει αυτές τις επικαλύψεις και να φέρει στην επιφάνεια τα οφέλη που μπορεί να προκύψουν από την πολύπλευρη ανάλυση των σύγχρονων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων. Στο πλαίσιο της προσπάθειας που επιχειρείται, θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική η κατάθεση παρατηρήσεων, προτάσεων αλλά και εναλλακτικών προσεγγίσεων από όσους και όσες επιθυμούν να συνεισφέρουν στην ερευνητική δραστηριότητα του Παρατηρητηρίου.

Γιάννης Παναγόπουλος
Πρόεδρος ΙΝΕ ΓΣΕΕ

Περιεχόμενα

1 Εισαγωγή 9

1.1 Η αναγκαιότητα μιας επιθετικής πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας 9

1.2 Πολλαπλασιαστής απασχόλησης και εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων 10

1.3 Εκτίμηση κόστους 13

1.4 Επιδράσεις στο ΑΕΠ 16

1.5 Τρόποι κάλυψης δαπάνης 17

1.6 Δευτερογενείς θετικές επιδράσεις και βασικές εκτιμήσεις 20

1.7 Επίλογος 22

2 Κύριες εξελίξεις ως προς το μέγεθος του εργατικού δυναμικού, της απασχόλησης και της ανεργίας 23

2.1 Η αγορά εργασίας κατά την έναρξη της κρίσης 23

2.2 Η εξέλιξη της απασχόλησης 30

2.3 Η εξέλιξη της ανεργίας 36

2.4 Η μείωση της ανεργίας κατά το 2014: Το τέλος της κρίσης της απασχόλησης; 42

3 Απευθείας δημιουργία θέσεων απασχόλησης από το κράτος 51

3.1 Η αδυναμία της οικονομίας της αγοράς να πετύχει καθεστώς πλήρους απασχόλησης 51

3.2 Η ιδέα για το κράτος ως εργοδότη της έσχατης καταφυγής 52

4 Δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής 61

4.1 Σχετική βιβλιογραφία 62

4.2 Το οικονομετρικό υπόδειγμα 66

5 Ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης του ΠΕΑ 77

5.1 Το βασικό υπόδειγμα 77

5.2 Προσδιορισμός των κύριων μεταβλητών 79
5.3 Εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης 84

6 Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης: Εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων και δαπάνης 87
6.1 Εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων 87
6.2 Εκτίμηση κόστους του ΠΕΑ 90
6.3 Επιπτώσεις του Προγράμματος στο ΑΕΠ 92
6.4 Τρόποι κάλυψης δαπάνης και επιπτώσεις στο ΑΕΠ 97
6.5 Η συνειδητή υποεκτίμηση των θετικών αποτελεσμάτων του Προγράμματος 106

7 Δευτερογενείς θετικές επιδράσεις του Προγράμματος Απασχόλησης 109
7.1 Η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας 109
7.2 Αύξηση του ποσοστού κάλυψης του επιδόματος ανεργίας 110
7.3 Η συρρίκνωση του ρυθμού μείωσης των καταθέσεων 110
7.4 Ενίσχυση των ασφαλιστικών ταμείων 111

Βιβλιογραφία 113

Παράρτημα Α 121

Παράρτημα Β 133

1. Εισαγωγή

1.1 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 στο 26,6% (ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2ου τριμήνου). Κατά το 2014, η αναλογία απασχολούμενων στον πληθυσμό άνω των 15 ετών μειώθηκε 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 εργασία –η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις αποδίδει μικρότερο εισόδημα σε σχέση με το 2008– καλείται να παραγάγει το εισόδημα, το οποίο θα συντηρήσει το υπόλοιπο 69% του πληθυσμού που δεν εργάζεται, είτε λόγω ηλικίας (παιδιά και συνταξιούχοι) είτε λόγω ανεργίας ή επειδή είναι 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, που παρατηρήθηκε η εντονότερη σωρευτική μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ (24,5%), η αύξηση της απασχόλησης ήταν 306,3 χιλιάδες άτομα.[1]

1. Για μια εκτίμηση του ύψους της απασχόλησης με βάση τον «Νόμο του Okun» βλ.

Απαιτείται, επομένως, η διάνοιξη μιας *λεωφόρου απασχόλησης* με στόχο την άμεση αποκλιμάκωση του ποσοστού ανεργίας και την ώθηση της εσωτερικής ζήτησης. Αυτό θα ενεργοποιήσει μια ανατροφοδοτούμενη διαδικασία αύξησης της απασχόλησης, του εισοδήματος και της ζήτησης, δηλαδή η αύξηση της απασχόλησης θα εγκαινιάσει έναν ενάρετο κύκλο οικονομικής μεγέθυνσης. Αυτός ο κύκλος θα ενεργοποιηθεί από την πρόκληση μιας μεγάλου μεγέθους, πλην όμως καλοδεχούμενης, 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 της παρούσας μελέτης, που αντλεί θεωρητικά από τη μετα-κεϋνσιανή παράδοση και ειδικά από τη συζήτηση αναφορικά με τον ρόλο του κράτους ως εργοδότη ύστατης καταφυγής,[2] είναι η εκτίμηση των βασικών μεγεθών 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, η δαπάνη υλοποίησης καθώς και να προταθούν κάποιοι τρόποι κάλυψης αυτής της δαπάνης.

1.2 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 στην απασχόληση ονομάζεται πολλαπλασια-

Gogos and Kosma (2014). Και αυτή η εκτίμηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, ακόμα και στο ενδεχόμενο που η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ διαμορφωθεί σε 3,5% ετησίως, το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί κατά 6%.

2. Βλ. ενδεικτικά Kaboub (2007), Minsky (1965, 1986) και Papadimitriou (2008).

στής 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 0,3, αυτό σημαίνει ότι η αύξηση κατά μία (1) θέση των απασχολούμενων στο Πρόγραμμα αυξάνει την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα κατά 0,3 θέσεις ή αλλιώς ότι για τη δημιουργία μίας 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. Στον Πίνακα 1.1 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 προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος που τέθηκε.[3] Με άλλα λόγια, ο Πίνακας 1.1 αποτυπώνει τη βεντάλια των επιλογών με δεδομένο τον στόχο της παρέμβασης.

Το ύψος της αμοιβής που θα λαμβάνουν όσοι άνεργοι 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.

Καταρχήν, υπάρχει ένας αυτονόητος δημοσιονομικός περιορισμός, με την έννοια ότι οι πόροι που θα προσανατολιστούν στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ είναι περιορισμένοι. Όσο πιο υψηλή είναι η καθαρή αμοιβή, τόσο το καλύτερο για τον πολλαπλασιαστή απασχόλησης, αλλά τόσο πιο δαπανηρό γίνεται το Πρόγραμμα. Για παράδειγμα, εάν υποθέσουμε ότι εφαρμόζουμε ένα πρόγραμμα τοποθέτησης 280.000 ατόμων, η αύξηση της καθαρής αμοιβής κατά 1 ευρώ αυξάνει την ετήσια

3. 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, με τον όρο «καθαρή αμοιβή» εννοούμε την αμοιβή που, όπως λέγεται, ο άνεργος «παίρνει στο χέρι» για τη συμμετοχή του στο Πρόγραμμα. Δηλαδή η καθαρή αμοιβή δεν περιλαμβάνει τις ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου και εργοδότη, αλλά ταυτόχρονα δεν έχει τον χαρακτήρα του «net income», δηλαδή του εισοδήματος μετά την αφαίρεση του φόρου εισοδήματος. Ωστόσο η διάκριση είναι μάλλον θεωρητικής φύσης, διότι σε αυτό το επίπεδο αμοιβής ο φόρος εισοδήματος είναι μηδενικός.

Πίνακας 1.1: 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 δίχως 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

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 στα 400€/μήνα). Αντιθέτως, εάν η καθαρή αμοιβή διαμορφωθεί σε χαμηλότερο επίπεδο από εκείνο των 400€/μήνα, οι συνέπειες στην απασχόληση περιορίζονται μόνο στα άτομα που εντάσσονται στο Πρόγραμμα, διότι η συνολική ζήτηση της οικονομίας θα παραμείνει στα ίδια επίπεδα.

Τρίτον, εάν η καθαρή αμοιβή του Προγράμματος είναι κατά πολύ υψηλότερη απ' ό,τι ισχύει στον ιδιωτικό τομέα, υπάρχει το ενδεχόμενο εσωτερικών μετα-

κινήσεων 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 θα είναι μικρότερα ως προς την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας.

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€/μήνα, δηλαδή είναι ίση με τον βασικό καθαρό μισθό ενός άγαμου υπαλλήλου άνω των 25 ετών χωρίς εργασιακή εμπειρία. Με βάση το δεύτερο σενάριο, η καθαρή αμοιβή διαμορφώνεται στα 545€/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 στα 594,26€/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 τον μισθό εισαγωγής (431,75€), 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.ά.– παραμένουν σταθερές. Σε κάθε περίπτωση, το χαμηλό ύψος της αμοιβής μπορεί να αντισταθμιστεί μέσω της μείωσης των ωρών απασχόλησης (π.χ., 5 ώρες την ημέρα).

1.3 Εκτίμηση κόστους

Εάν υπήρχε η δυνατότητα να απασχοληθούν 280.000 άτομα (Σενάριο 2) και η δευτερογενής απασχόληση (147.000 θέσεις εργασίας) δημιουργούνταν άμεσα, δηλαδή εάν φτάναμε αμέσως σε πρόσθετη απασχόληση 430.000 ατόμων, το ποσοστό ανεργίας θα μειωνόταν επίσης άμεσα κατά 10%. Αυτό συνιστά μια μαθηματική διαπίστωση, μικρής όμως σημασίας, διότι στερείται ρεαλισμού για

λόγους που, μεταξύ άλλων, σχετίζονται με τις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης. Δηλαδή η αύξηση 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 όσο χρονικό διάστημα απαιτείται έτσι ώστε να δημιουργηθούν θετικές προσδοκίες στις επιχειρήσεις αναφορικά με τη μελλοντική ζήτηση των προϊόντων τους. Αυτό είναι καθοριστικός παράγοντας επιτυχίας του Προγράμματος, αφού, εάν οι επιχειρήσεις θεωρήσουν ότι η αύξηση της ζήτησης είναι πρόσκαιρη, θα επιλέξουν να αντιμετωπίσουν την αυξημένη ζήτηση μέσω της αύξησης του χρόνου εργασίας των ατόμων που ήδη απασχολούν και όχι με την πρόσληψη επιπλέον προσωπικού. Τέλος, μετά την ολοκλήρωση του Προγράμματος θα είχαμε μια αντίστοιχη αύξηση της ανεργίας, αφού οι 280.000 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 να γίνεται 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 1.2):

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

Συνεπώς, κατά το τρίτο έτος υλοποίησης του Προγράμματος ο συνολικός αριθμός των ατόμων που θα συμμετάσχουν σε αυτό θα αγγίξει τα 265.000 άτομα (Σενάριο 2). Ωστόσο, με όρους επιδοτούμενης απασχόλησης, το σύνολο των ετήσια επιδοτούμενων θέσεων σε όλη τη διάρκεια του Προγράμματος (4 έτη) φθάνει τις 600.000 (Σενάριο 2).

Ο Πίνακας 1.3 αποτυπώνει τη συνολική δαπάνη του Προγράμματος με βάση τα τρία σενάρια 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.

Πίνακας 1.2: Κατανομή των θέσεων του ΠΕΑ ανά έτος

		Αριθμός θέσεων			Σύνολο θέσεων εργασίας που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα		
Κύκλος Προγράμ-ματος	**Χρονική διάρκεια θέσεων (σε μήνες)**	**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	
t2	24		90.000			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 1.3: Συνολική εκτιμώμενη δαπάνη ΠΕΑ (2014-2018)

	Σενάριο 1: Μεικτή αμοιβή 586,08€/ μήνα (495,24€/ μήνα καθαρά)	**Σενάριο 2: Μεικτή αμοιβή 644,00€/ μήνα (544,76€/ μήνα καθαρά)**	**Σενάριο 3: Μεικτή αμοιβή 703,03€/ μήνα (594,29€/ μήνα καθαρά)**
Επιδοτούμενες θέσεις Προγράμματος (άτομα)	295.000	280.000	265.000
Επιδοτούμενες θέσεις Προγράμματος (σε ανθρωποέτη)	630.000	600.000	570.000
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

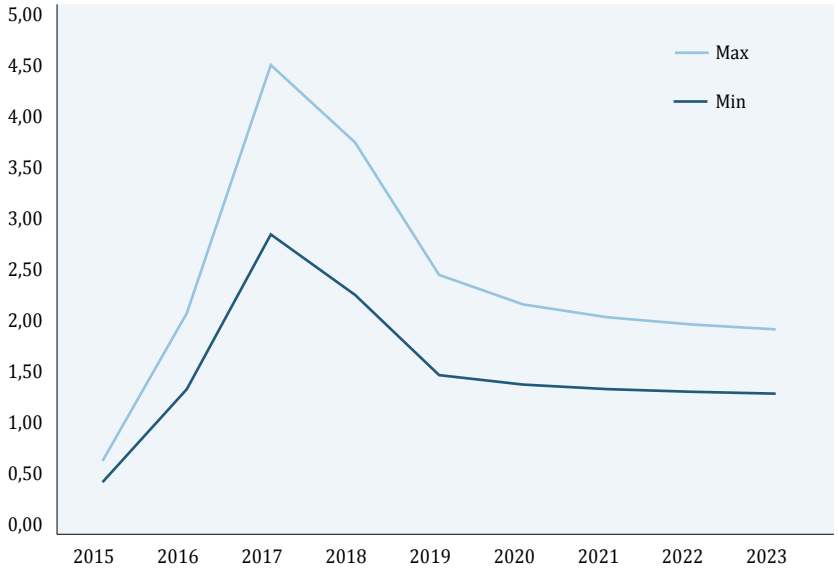
Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Εάν η καθαρή αμοιβή ανέλθει στα 544,76€/μήνα, η συνολική δαπάνη ανέρχεται στα 6.205,9 εκατ. ευρώ, ενώ στο ενδεχόμενο που η καθαρή αμοιβή ανέλθει στα 594,29€/μήνα, η συνολική δαπάνη διαμορφώνεται στα 6.431 εκατ. ευρώ.

1.4 Επιδράσεις στο ΑΕΠ

Στο Διάγραμμα 1.1 αποτυπώνεται η επίδραση του Προγράμματος στο ΑΕΠ (Σενάριο 2). Παρουσιάζουμε ένα εύρος τιμών σύμφωνα με τις υποθέσεις 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 μεγάλη πιθανότητα να κινηθούμε και λίγο υψηλότερα. Όπως φαίνεται, η αύξηση του ΑΕΠ κορυφώνεται κατά τον τρίτο χρόνο λειτουργίας, αγγίζοντας το 2,83% και σταθεροποιείται μεσοπρόθεσμα κοντά στο 1,5%. Η αύξηση αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην αύξηση της απασχόλησης λόγω του Προγράμματος, αφού στο βασικό σενάριο δεν υπάρχει αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Εν κατακλείδι, το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης (ΠΕΑ) θα δώσει ώθηση στην

Διάγραμμα 1.1: Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (%)



Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

ανάκαμψη της οικονομίας, αυξάνοντας την απασχόληση και κατ' επέκταση την κατανάλωση και θα εγκαινιάσει έναν ενάρετο κύκλο μεγέθυνσης της οικονομίας.

1.5 Τρόποι κάλυψης δαπάνης

(α) Η υλοποίηση του Προγράμματος αναμένεται να επιφέρει πρόσθετα φορολογικά έσοδα, τα οποία θα προέλθουν κυρίως από την είσπραξη του ΦΠΑ λόγω της αυξημένης κατανάλωσης (περίπου 526 εκατ. ευρώ στο Σενάριο 2) και από τον φόρο εισοδήματος των επιχειρήσεων (περίπου 47 εκατ. ευρώ στο Σενάριο 2), λόγω της οριακής αύξησης της κερδοφορίας τους (Πίνακας 1.4).

(β) Κατά δεύτερο λόγο, για τη χρηματοδότηση του Προγράμματος μπορεί να χρησιμοποιηθούν οι πόροι από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης που διατίθενται 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 1.4).[4]

(γ) Τρίτον, υπάρχουν οι ήδη προϋπολογισμένες δαπάνες του νέου ΕΣΠΑ (ΣΕΣ 2014-2020) που αφορούν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας.[5] Δεδομένου ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα μπορεί να ενταχθεί στις επιλέξιμες δαπάνες των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, ο αναπροσανατολισμός ενός μέρους 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, υπολογίσαμε 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% των 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 κα-

4. Αναφορικά με το ύψος και τη χρήση των πόρων της Ειδικής Εισφοράς Αλληλεγγύης βλ. Ελεγκτικό Συνέδριο, 2014. *Χρηματοοικονομικός Έλεγχος και Έλεγχος Συστημάτων Είσπραξης και Απόδοσης των Εσόδων από την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης (Άρθρο 38, Παρ. 2α, Ν. 3986/2011)*, Ιούλιος, σελ. 6.

5. 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).

λύψουν τμήμα των λειτουργικών εξόδων του Προγράμματος). Από τα παραπάνω αναμένεται να προκύψουν έσοδα συνολικού ύψους 4.002,4 εκατ. ευρώ (τα έσοδα από το νέο ΕΣΠΑ παραμένουν σταθερά σε όλα τα σενάρια, βλ. Πίνακα 1.4).

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 προέλθουν από δράσεις υποστήριξης του περιβάλλοντος θα καλυφθεί η μισθολογική δαπάνη για την πρόσληψη ανέργων σε αντίστοιχες δραστηριότητες. Στην περίπτωση που οι πόροι αντληθούν από δράσεις για την εναρμόνιση της επαγγελματικής σχέσης με την οικογενειακή ζωή, οι πόροι 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 συμπεριληφθούν έκτακτα φορολογικά έσοδα, δηλαδή έσοδα που δεν επηρεάζουν οποιοδήποτε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Το καλύτερο παράδειγμα τέτοιων εσόδων είναι αυτά που προέρχονται 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 πρόστιμα που εισπράττονται ανά έτος ανέρχονται στα 29 εκατ. ευρώ περίπου (Πίνακας 1.4).[6] Προτείνεται το σύνολο αυτών των εσόδων να απορροφηθεί στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ κατά την περίοδο υλοποίησής του (σύνολο 116,2 εκατ. ευρώ στην τετραετία).

(ε) Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η σωρευτική μεταβολή του ΑΕΠ τα πρώτα τέσσερα έτη θα ανέλθει σε 6,5% κατ' ελάχιστο (Πίνακας 1.5 – Σενάριο 2). Ως αποτέλεσμα, *ceteris paribus*, ο λόγος χρέος προς ΑΕΠ κατά την ολοκλήρωση του Προγράμματος θα μειωθεί κατά 11,47%. Η αύξηση του ΑΕΠ δίνει τη δυνατότητα δανεισμού ενός ποσού από τις διεθνείς αγορές, χωρίς να επιδεινώνει το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ (διότι η αύξηση του χρέους-αριθμητή εξουδετερώνεται από

6. Βλ. Γενική Γραμματεία Πληροφορικών Συστημάτων, *Στατιστικό Δελτίο Φορολογικών Δεδομένων* (έτη 2009-2011).

την αύξηση του ΑΕΠ-παρονομαστή). Με βάση τις άλλες δευτερογενείς πηγές χρηματοδότησης, το χρηματοδοτικό κενό (του Προγράμματος) που πρέπει να καλυφθεί σε βάθος τετραετίας ανέρχεται στα 480 ή 733,9 ή 860,1 εκατ. ευρώ αντίστοιχα, ανάλογα με το σενάριο (Πίνακας 1.4) και με την υπόθεση ότι το επιτόκιο δανεισμού θα διαμορφωθεί στο 9%. Συνεπώς, ακόμα και στην περίπτωση που το επιτόκιο δανεισμού φθάσει σε αυτή την τιμή, 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 αποτυπώνονται στον Πίνακα 1.4. Όπως διαπιστώνουμε, το Πρόγραμμα είναι απολύτως ισοσκελισμένο.

Πίνακας 1.4: 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	3.744,0	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**	
03.1. Έσοδα ΣΕΣ 2014-2020		4.022,4	

	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)
03.2. Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης		818,8	
03.3. Πρόστιμα παράβασης φορολογικής νομοθεσίας		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 τον 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

1.6 Δευτερογενείς θετικές επιδράσεις και βασικές εκτιμήσεις

(α) Το εισόδημα που θα λαμβάνουν 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 συμβάλει στη μείωση του ποσοστού φτώχειας κατά 15,1%.[7]

(β) Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΕΔ, κατά το 2012 το επίδομα ανεργίας αφορούσε μεσοσταθμικά 169,7 χιλιάδες άτομα τον μήνα. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού, ο μέσος αριθμός ανέργων σε

7. Ωστόσο τα αποτελέσματα του ΠΕΑ στη μείωση της φτώχειας ενδεχομένως να είναι υπερεκτιμημένα, αφενός γιατί για τον υπολογισμό λάβαμε υπόψη το ατομικό κατώφλι φτώχειας, αφετέρου γιατί η δημιουργία πρόσθετων εισοδημάτων ενδεχομένως να μετατοπίσει προς τα πάνω το ύψος του διάμεσου εισοδήματος βάσει του οποίου εκτιμάται το κατώφλι της φτώχειας.

μηνιαία βάση διαμορφώθηκε στα 1,3 εκατ. άτομα. Συνεπώς, μόλις το 12,8% των ανέργων λάμβανε 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 1.5), αναλόγως του σεναρίου που θα επιλεγεί, γεγονός που αναμένεται να επηρεάσει θετικά τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών ταμείων.

Πίνακας 1.5: 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 χρέος/ 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%)	
Μείωση του ποσοστού φτώχειας		15,1%	
Ποσοστό κάλυψης επιδόματος ανεργίας		18,8% (2014: 12,8%)	
Έσοδα για ασφαλιστικά ταμεία (εκατ. ευρώ)	3.083,2	3.368,5	3.593,3

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

1.7 Επίλογος

Η παρούσα μελέτη αποτελεί τη δεύτερη στη σειρά που καταπιάνεται με αυτό το 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 συγκεκριμένες μελέτες ακολουθούν διαφορετικές μεθοδολογίες και παραδοχές. Ωστόσο και οι δύο κατατείνουν στο ίδιο συμπέρασμα.

Η ενίσχυση της απασχόλησης μέσω της υιοθέτησης ενός προγράμματος εγγυημένης απασχόλησης, εκτός από τα εξαιρετικά θετικά αποτελέσματα που θα έχει στην αποκλιμάκωση της ανεργίας (αποτελέσματα που από μόνα τους επαρκούν να δικαιολογήσουν το Πρόγραμμα), συνιστά ταυτόχρονα και μια στρατηγική διεξόδου από τον φαύλο κύκλο της ύφεσης και την κρίση αυτή καθαυτή. 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 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, προκειμένου να μην επαναληφθούν οι 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 οδηγηθούμε από την απασχόληση στην ανάπτυξη και όχι το αντίθετο. Ο μόνος τρόπος για 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 ανακουφίσουν για τους ανέργους και θα είναι 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.

2. Κύριες εξελίξεις ως προς το μέγεθος του εργατικού δυναμικού, της απασχόλησης και της ανεργίας

2.1 Η αγορά εργασίας κατά την έναρξη της κρίσης

Το σύνολο των μακροοικονομικών δεικτών καταδεικνύουν ότι μετά το 1995 η ελληνική οικονομία εισήλθε σε τροχιά έντονης ανάπτυξης. Η σωρευτική μεγέθυνση του πραγματικού ΑΕΠ κατά την περίοδο 1995-2008 διαμορφώθηκε σε 58,1% έναντι μόλις 14,6% της περιόδου 1980-1995.

Η περίοδος 1995-2008 ήταν μια περίοδος ριζικού μετασχηματισμού της οικονομίας και της αγοράς εργασίας. Η ενίσχυση του ρόλου των υπηρεσιών στην παραγωγή του ΑΕΠ, η επέκταση της μισθωτής εργασίας, το άνοιγμα στον διεθνή ανταγωνισμό, η υιοθέτηση του ευρώ, η είσοδος των μεταναστών και των γυναικών στην αγορά εργασίας, η ποιοτική διαφοροποίηση του τρόπου ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας αποτέλεσαν όψεις ενός μετασχηματισμού ο οποίος επιταχύνθηκε τη δεκαετία πριν από την κρίση. Οι παραπάνω εξελίξεις διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο με τον οποίο αντέδρασε η αγορά εργασίας στην κρίση, αλλά και την ένταση των κοινωνικών συνεπειών της μείωσης του εισοδήματος και της απώλειας εργασίας στον πληθυσμό. Συνοψίζοντας τις μεταβολές στη δομή της αγοράς εργασίας και του τρόπου με τον οποίο αντέδρασε στη βαθιά ύφεση θα επικεντρωθούμε στα παρακάτω:

(α) Κατά τη δεκαετία πριν από την κρίση παρατηρήθηκε σημαντική αύξηση του εργατικού δυναμικού ως αποτέλεσμα κυρίως της εισόδου στην αγορά εργασίας των μεταναστών, το οποίο συνδυάστηκε με τη διατήρηση υψηλών ρυθμών εισόδου στην αγορά εργασίας των γυναικών (Διάγραμμα 2.1).[8] Σε ό,τι αφορά

8. Το 2008 ο αριθμός των γυναικών που μετείχαν στο εργατικό δυναμικό ήταν αυξη-

τους μετανάστες, σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (που ωστόσο υποτιμούν το μέγεθος του μεταναστευτικού πληθυσμού), το 1997 οι αλλοδαποί αποτελούσαν περίπου το 2% του εργατικού δυναμικού, ενώ το 2004 αυξήθηκαν στο 8% και το 2009 στο 10% (Διάγραμμα 2.2). Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι μετανάστες με άδεια παραμονής και εργασίας αποτελούν περίπου το 53% του συνολικού αριθμού των μεταναστών που εργάζονται στη χώρα (Καψάλης 2007: 60), τα σχετικά ποσοστά για τα έτη 1997, 2004 και 2009 κινούνται κοντά στο 3%, 12% και 18% αντίστοιχα. Με άλλα λόγια, ένας στους πέντε εργαζόμενους στην Ελλάδα του 2009 ήταν μετανάστης.[9] Στην προκειμένη περίπτωση, το πρόβλημα είναι ότι οι μετανάστες δίχως άδεια παραμονής δεν καλύπτονται από το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Δεν δικαιούνται επίδομα ανεργίας, δεν έχουν ασφαλιστική κάλυψη ούτε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Συνεπώς, η απώλεια της εργασίας από αυτόν τον πληθυσμό έχει πολλαπλάσιες αρνητικές συνέπειες για τους ίδιους (Διάγραμμα 2.3).

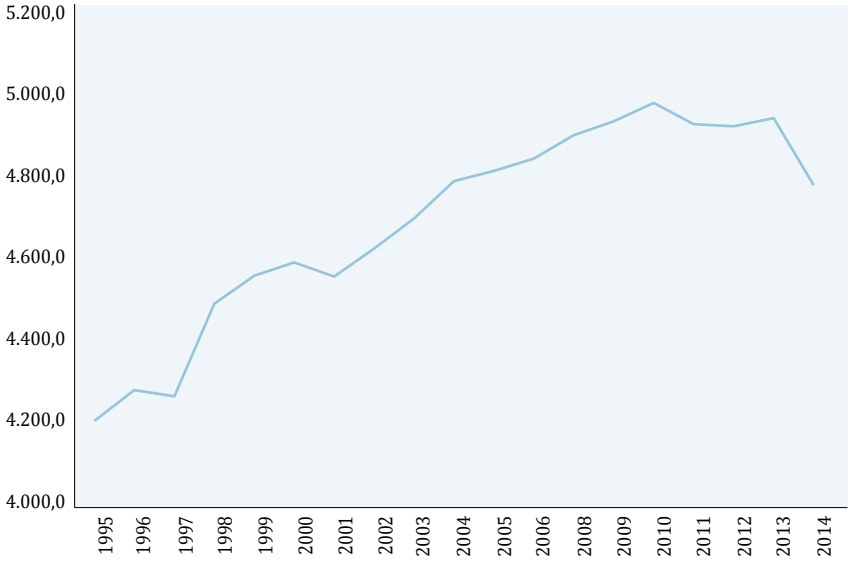
(β) Κατά την ίδια περίοδο (1995-2008) παρατηρήθηκε αξιοσημείωτη ενίσχυση της μισθωτής εργασίας και αντίστοιχη υποχώρηση της αυτοαπασχόλησης (Διάγραμμα 2.4). Το 1988 οι μισθωτοί αποτελούσαν την πλειονότητα των εργαζομένων σε δύο μόνο από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας (Αττικής και Νοτίου Αιγαίου). Το 2009 η μόνη περιφέρεια στην οποία οι μισθωτοί αριθμούσαν λιγότερο από το 50% των απασχολούμενων ήταν η Περιφέρεια Πελοποννήσου.

Η ενίσχυση της μισθωτής εργασίας σηματοδότησε έναν μετασχηματισμό της παραγωγικής δομής της χώρας, ο οποίος συνοδεύτηκε από τη σταδιακή υποχώρηση των δευτερογενών εισοδημάτων. Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 2.5, τα εισοδήματα των μισθωτών και των συνταξιούχων από άλλες πηγές μειώθηκαν από το 9,2% του συνόλου του εισοδήματός τους το 2002 στο 6,3% το 2010. Συνεπώς, γι' αυτές τις κατηγορίες του πληθυσμού το εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες μετατράπηκε σταδιακά σε κύριο εισόδημα του νοικοκυριού. Άρα, οι εισοδηματικές συνέπειες που προέκυψαν από την απώλεια της απασχόλησης δεν ήταν δυνατό να αναπληρωθούν εύκολα από άλλα εισοδήματα σε χρήμα ή σε είδος.

μένος κατά 27,2% σε σχέση με το 1995 (το αντίστοιχο μέγεθος για τους άνδρες είναι 13,5%).

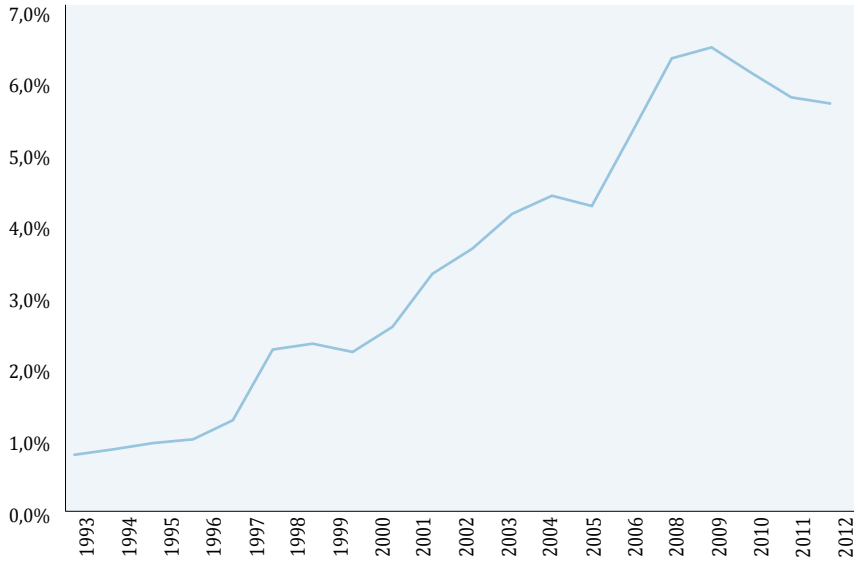
9. Το σύνολο των μελετών δείχνει ότι η επίδραση της μετανάστευσης στην ανεργία ήταν μηδαμινή. Βλ. ενδεικτικά, Hatziprokopiou (2005), Κανελλόπουλος και Πετραλιάς (2011), Fakiolas (1999), Sarris and Zografakis (1999), Cavounidis (2006), Λιανός (2003), Λαμπριανίδης και Λυμπεράκη (2001).

Διάγραμμα 2.1: Εργατικό δυναμικό, ηλικία 15+ (σε χιλιάδες)



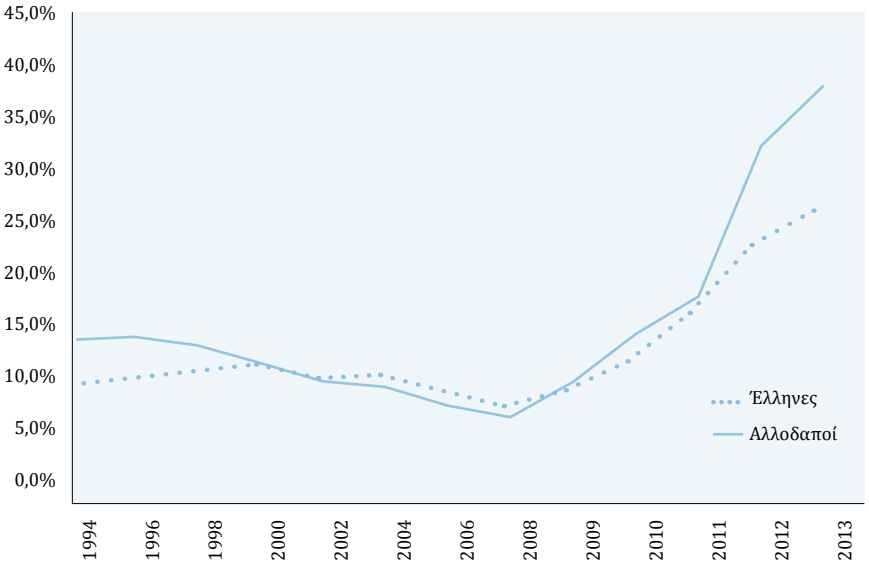
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.2: Αλλοδαποί ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού



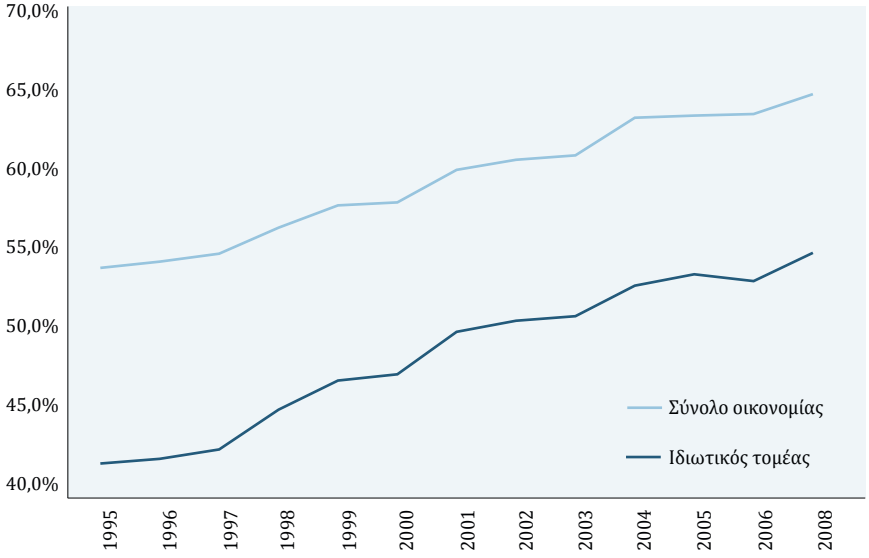
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.3: Ποσοστό ανεργίας ανά υπηκοότητα



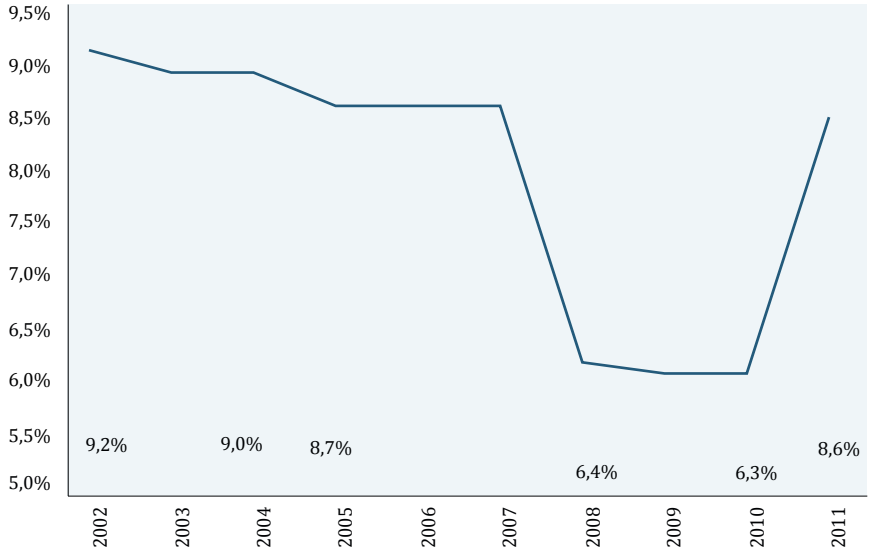
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.4: Μισθωτοί ως ποσοστό του συνόλου των απασχολούμενων



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.5: Ποσοστό λοιπών εισοδημάτων εκτός από εκείνο της μισθωτής εργασίας σε σχέση με το συνολικό εισόδημα (φορολογούμενοι που έχουν εισόδημα από μισθούς και συντάξεις γενικά)

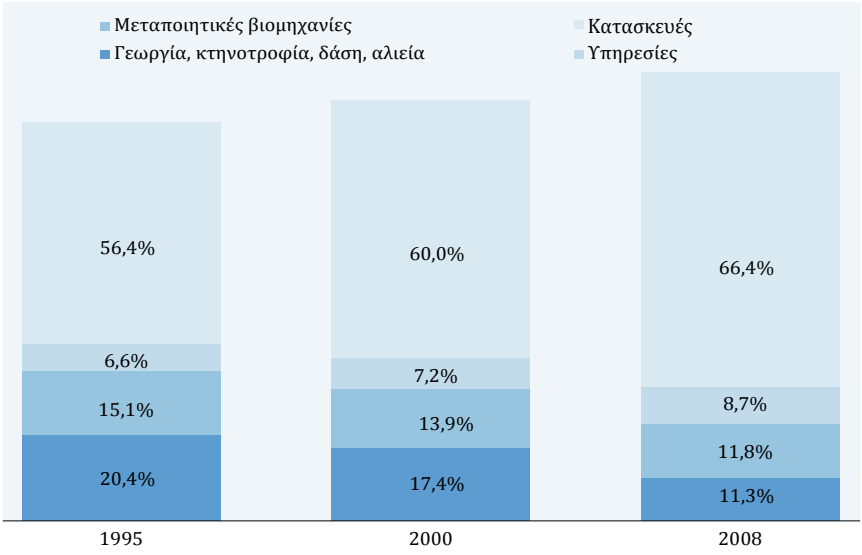


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Στατιστικά Δελτία Φορολογικών Δεδομένων, ΓΓΠΣ

(γ) Κατά την ίδια περίοδο υπήρξε σημαντική ενίσχυση της απασχόλησης στις υπηρεσίες και κυρίως στον κλάδο του εμπορίου και της εστίασης. Δευτερευόντως υπήρξε ενίσχυση της απασχόλησης στον κλάδο των κατασκευών. Αυτές οι μεταβολές, που φυσικά αποτυπώνουν ευρύτερες μεταβολές στην παραγωγική δομή της οικονομίας, συνδυάστηκαν με την υποχώρηση της απασχόλησης στον πρωτογενή τομέα και στη μεταποίηση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το σημαντικό στοιχείο είναι ότι η οικονομική δραστηριότητα στους τομείς των υπηρεσιών και των κατασκευών συνδέθηκε στενά με το ύψος της εσωτερικής ζήτησης.

(δ) Κατά την ίδια περίοδο καταγράφηκε σημαντική βελτίωση του μορφωτικού επιπέδου του εργατικού δυναμικού. Το 1995 το ανώτερο μορφωτικό επίπεδο του 79,1% των απασχολούμενων ήταν η κατοχή απολυτηρίου λυκείου. Το 2008 το ποσοστό αυτό περιορίστηκε στο 64,3%. Η βελτίωση αποδίδεται κυρίως στους/στις νεότερους/-ες σε ηλικία άνδρες και γυναίκες εργαζομένους/-ες. Παράλληλα παρατηρήθηκε μια αναντιστοιχία ανάμεσα στο βελτιωμένο μορφωτικό επίπεδο των εργαζομένων και στις νέες θέσεις εργασίας που δημιούργησε η οι-

Διάγραμμα 2.6: Κατανομή απασχόλησης ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας



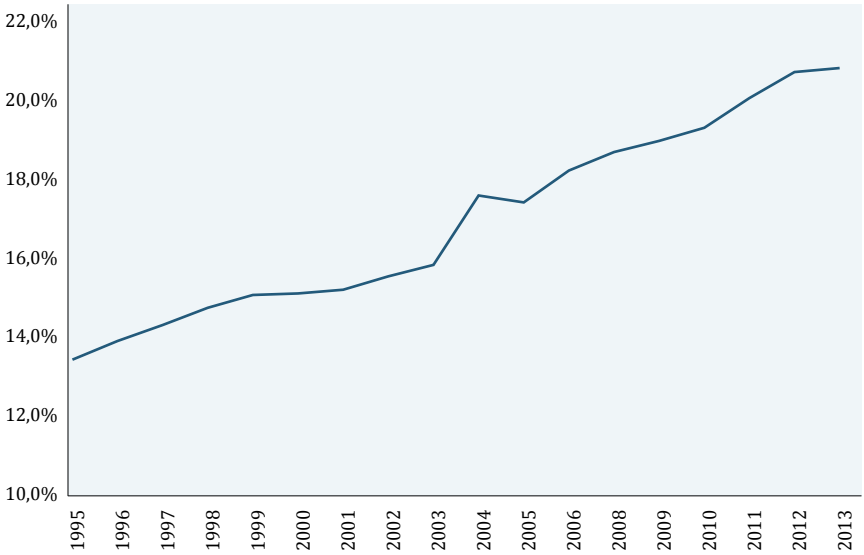
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

κονομία, κάτι το οποίο αποτυπώθηκε στα υψηλά ποσοστά ετεροαπασχόλησης των πτυχιούχων ΑΕΙ-ΤΕΙ (βλ. ενδεικτικά Καραμεσίνη, 2008). Η βελτίωση του μορφωτικού επιπέδου του εργατικού δυναμικού συνιστά μία από τις πολύ θετικές εξελίξεις της τελευταίας δεκαπενταετίας. Ωστόσο σε ένα περιβάλλον κρίσης της απασχόλησης η υπερπροσφορά εργασίας από άτομα με υψηλά εκπαιδευτικά προσόντα επιδείνωσε κατά πολύ την προοπτική εύρεσης εργασίας όσων ανέργων διέθεταν χαμηλότερα προσόντα. Το πρόβλημα είχε ήδη διαπιστωθεί νωρίτερα και τότε είχε τη μορφή του αυξημένου χρόνου μετάβασης από την εκπαίδευση στην απασχόληση (Ιωαννίδης, 2013).[10]

(ε) Τη δεκαετία πριν από την οικονομική κρίση η απασχόληση στον δημόσιο τομέα συνέχιζε να παίζει αποφασιστικό ρόλο στη βελτίωση των ποσοτικών και

10. Ο αυξημένος χρόνος μετάβασης των πτυχιούχων από τις σπουδές στην αγορά εργασίας είναι αποτέλεσμα της αναζήτησης θέσεων εργασίας εκ μέρους τους που να αντιστοιχούν στις προσδοκίες τους, ενώ ο αυξημένος χρόνος μετάβασης όσων δεν διαθέτουν πτυχίο ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος είναι συνέπεια του ανταγωνισμού που προκύπτει με τους πτυχιούχους εκείνους οι οποίοι δεν μπόρεσαν να βρουν την εργασία που επιθυμούσαν και στράφηκαν σε άλλες θέσεις εργασίας.

Διάγραμμα 2.7: Ποσοστό του εργατικού δυναμικού με πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

των ποιοτικών χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας.[11] Αυτό σχετιζόταν τόσο με τους υψηλότερους μέσους μισθούς που λάμβαναν οι εργαζόμενοι του Δημοσίου σε σχέση με εκείνους του ιδιωτικού τομέα, όσο και με το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας συνιστούσε μια προοπτική απασχόλησης για τους πτυχιούχους ΑΕΙ.[12] Συνεπώς η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα αλλά και η δραματική μείωση των αμοιβών των δημόσιων υπαλλήλων επέδρασαν αρνητικά τόσο στο ύψος της ανεργίας όσο και στο εισόδημα των νοικοκυριών.

(στ) Τέλος, πρέπει να αναφερθεί και η διαχρονική ανεπάρκεια του συστήματος ασφάλισης από την ανεργία (επιδόματα ανεργίας). Παρά τη σταδιακή μείω-

11. Η επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της γυναικείας απασχόλησης μετά το 2005 οφείλεται στον περιορισμό των προσλήψεων στο Δημόσιο (Λυμπεράκη και Τήνιος, 2010: 153. Επίσης βλ. Ntermanakis κ.ά., 2002· Kanellopoulos and Mavromaras, 2002· Παπαπέτρου, 2004).

12. Το 2008 οι πτυχιούχοι αποτελούσαν το 38,6% των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα έναντι 13,5% στον ιδιωτικό τομέα.

ση του ποσοστού ανεργίας που παρατηρήθηκε μετά το 2000, τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της και η δομή του συστήματος ασφάλισης από την ανεργία δεν άλλαξαν πολύ. Η οικονομία συνέχισε να χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας, οι νέοι και οι γυναίκες συνέχισαν να πλήττονται δυσανάλογα, ενώ ένα μικρό μόνο τμήμα όσων εγγράφονταν στα μητρώα ανεργίας λάμβανε το σχετικό επίδομα. Με άλλα λόγια, το σύστημα ασφάλισης από την ανεργία ήταν απολύτως ανεπαρκές στο να διαχειριστεί τόσο τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας της δεκαετίας του 2000, όσο και τα πολύ υψηλότερα ποσοστά που καταγράφηκαν από το 2000 και μετά.

2.2 Η εξέλιξη της απασχόλησης

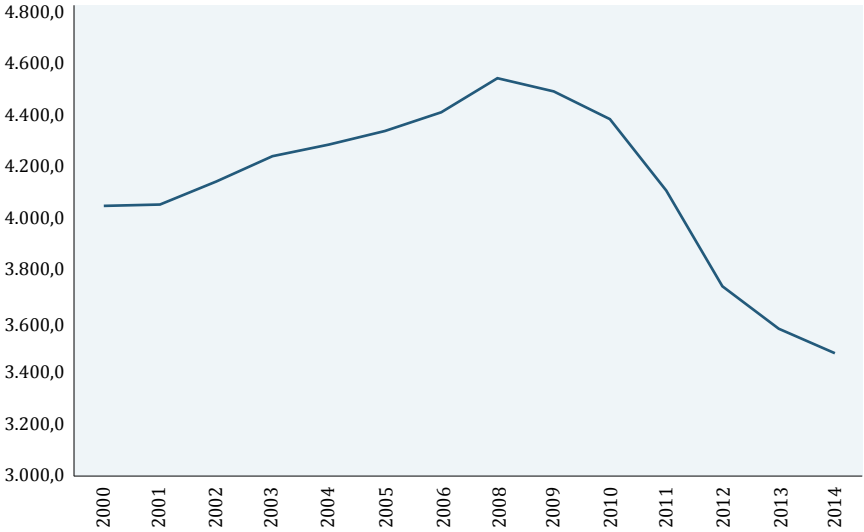
Με σημείο αναφοράς το 2008 η απασχόληση στην ελληνική οικονομία το 2014 (β' τρίμηνο) μειώθηκε κατά 23,7%, δηλαδή γύρω στα 1.098,2 χιλιάδες άτομα (740,6 χιλιάδες άνδρες και 357,6 χιλιάδες γυναίκες). Αυτή η μείωση είναι τεράστια, ειδικά εάν αναλογιστούμε ότι την περίοδο 1995-2005, δηλαδή κατά τη διάρκεια μιας περιόδου έντονης ανάπτυξης, η απασχόληση αυξήθηκε σωρευτικά κατά 14,7%. Με άλλα λόγια, μέσα σε έξι χρόνια χάθηκε μία στις τέσσερις θέσεις εργασίας που υπήρχαν πριν από την οικονομική κρίση.

Η οριακή κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η ελληνική κοινωνία και οικονομία αποτυπώνεται και στην αναλογία απασχολούμενων προς τον πληθυσμό. Το 2008 σε κάθε εργαζόμενο αντιστοιχούσαν 1,3 άτομα που δεν εργάζονταν (παιδιά, άνεργοι, συνταξιούχοι, άλλες κατηγορίες εκτός του εργατικού δυναμικού). Το 2014 η αναλογία αυτή αυξήθηκε σε 2,1 άτομα.

Με άλλα λόγια, το 32,7% του συνολικού πληθυσμού της χώρας που συνεχίζει να έχει εργασία κάποιου τύπου –ανεξάρτητα από το εάν αυτή είναι πλήρους ή μερικής απασχόλησης και ανεξάρτητα από το ύψος της αμοιβής που σημειώνει πτώση– καλείται να εξασφαλίσει το εισόδημα εκείνο που θα συντηρήσει το υπόλοιπο 67,3% των ατόμων αυτής της χώρας (το αντίστοιχο ποσοστό το 2008 ήταν 42,9%). Το οικονομικό και κοινωνικό αδιέξοδο αυτής της κατάστασης είναι κάτι παραπάνω από προφανές.

Η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα άγγιξε τα 225 χιλιάδες άτομα (μείον 22% σε σχέση με το 2008) και στον ιδιωτικό τομέα τα 818 χιλιάδες άτομα (μείον 23%). Επομένως, δεν ισχύει το επιχείρημα ότι η κρίση της απασχόλησης

Διάγραμμα 2.8: Απασχολούμενοι, 15+ (2000 = 100)



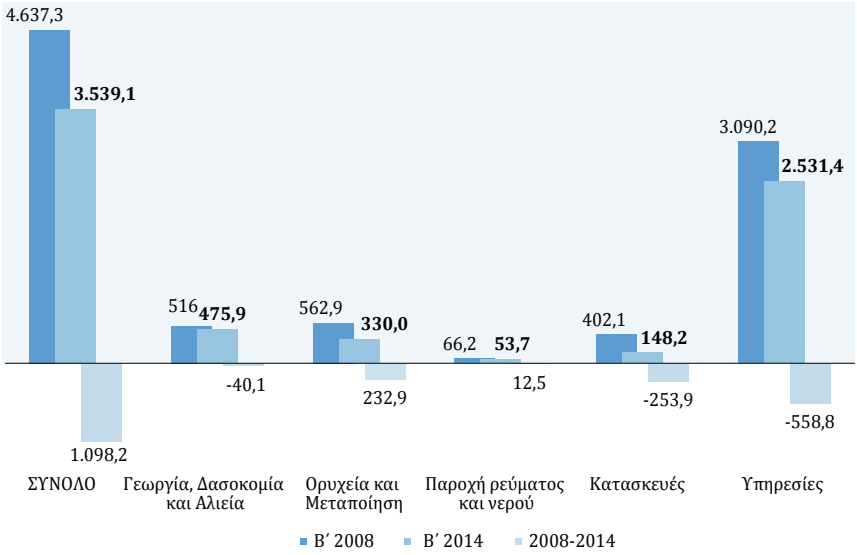
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

έπληξε κυρίως τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα. Οι θέσεις εργασίας που χάθηκαν ήταν περισσότερες στον ιδιωτικό τομέα, αλλά η ποσοστιαία μείωση της απασχόλησης στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα ήταν η ίδια.

Οι περισσότερες από τις θέσεις εργασίας που χάθηκαν αφορούσαν εργαζομένους μέσης ηλικίας. Η απασχόληση των ατόμων ηλικίας 30-44 ετών μειώθηκε κατά 21,4% (433,6 χιλιάδες άτομα), των ατόμων άνω των 45 ετών μειώθηκε κατά 13,3%, (216,4 χιλιάδες άτομα), ενώ για τους νέους ηλικίας 15-24 ετών μειώθηκε κατά 51,1% (153,7 χιλιάδες άτομα).

Περίπου οι μισές από τις θέσεις εργασίας που χάθηκαν (558,8 χιλιάδες) αφορούσαν θέσεις στον κλάδο των υπηρεσιών. Ωστόσο η μεγαλύτερη απώλεια θέσεων εργασίας σημειώθηκε αναλογικά στους κλάδους της μεταποίησης και των κατασκευών. Συνολικά η απασχόληση στις μεταποιητικές βιομηχανίες μειώθηκε κατά 232,9 χιλιάδες άτομα (-41,1% σε σχέση με το 2008), ενώ οι απώλειες στις κατασκευές έφθασαν τα 253,9 χιλιάδες άτομα (-63,1% σε σχέση με το 2008). Ως αποτέλεσμα η απασχόληση στον δευτερογενή τομέα της οικονομίας περιορίστηκε το 2014 στο 13,5% του συνόλου της απασχόλησης από το 20,8% που ήταν το 2008, άγγιξε δηλαδή το χαμηλότερο επίπεδο όλης της ευρωζώνης.

Διάγραμμα 2.9: Μεταβολή της απασχόλησης (σε χιλιάδες) ανά τομέα



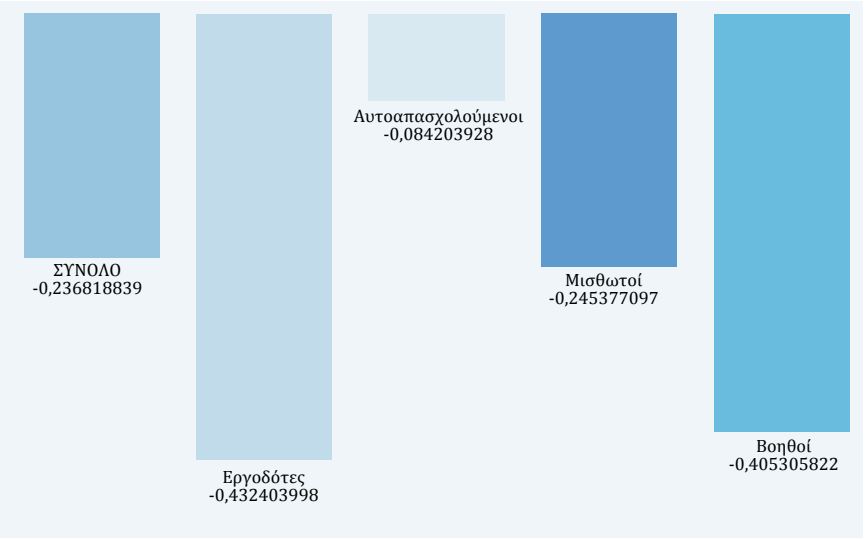
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Η μεγαλύτερη μείωση της απασχόλησης παρατηρήθηκε στις θέσεις μισθωτής εργασίας. Από τις 1.098,2 χιλιάδες θέσεις που χάθηκαν οι 743,1 χιλιάδες αφορούσαν θέσεις μισθωτής εργασίας και οι 110 χιλιάδες αφορούσαν «βοηθούς στην οικογενειακή επιχείρηση». Αντιθέτως, ο αριθμός των αυτοαπασχολούμενων μειώθηκε «μόλις» κατά 80,6 χιλιάδες άτομα, ενώ αξιοσημείωτη ήταν η μείωση όσων καταγράφονταν ως εργοδότες (μειώθηκαν κατά 164,4 χιλιάδες άτομα).

Αναφορικά με το μέγεθος της επιχείρησης, οι μεγαλύτερες απώλειες καταγράφονται στις μεσαίες και πολύ μικρές επιχειρήσεις, δηλαδή σε εκείνες που απασχολούν έως 49 άτομα προσωπικό. Από το 1 εκατ. θέσεις εργασίας που χάθηκαν οι 697.000 ήταν από τις πολύ μικρές επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, οι 150.000 θέσεις εργασίας χάθηκαν από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες απασχολούσαν 11 με 49 άτομα προσωπικό.

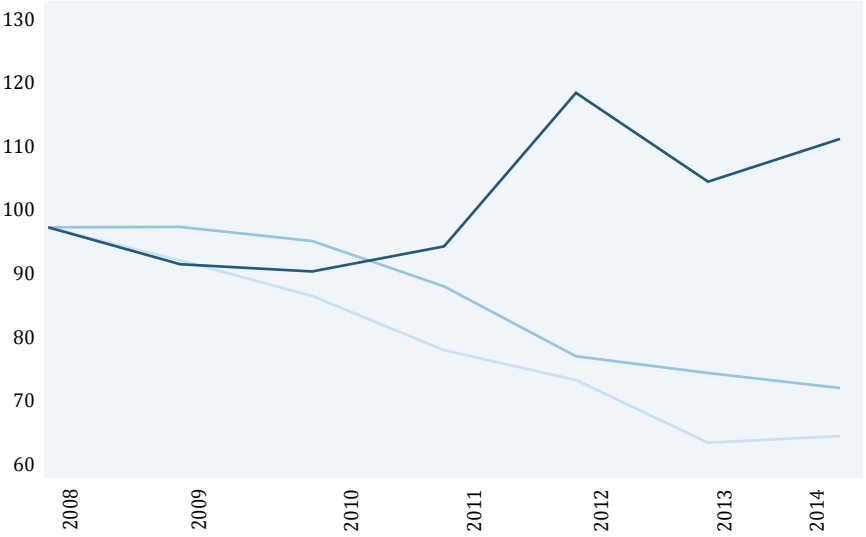
Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη της απασχόλησης στις μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή σε εκείνες τις επιχειρήσεις που απασχολούν πάνω από 50 άτομα. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΕΔ, το 2014, σε αντίθεση με το 2008, η απασχόληση σε αυτές τις επιχειρήσεις αυξήθηκε κατά

Διάγραμμα 2.10: Ποσοστό του εργατικού δυναμικού με πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης



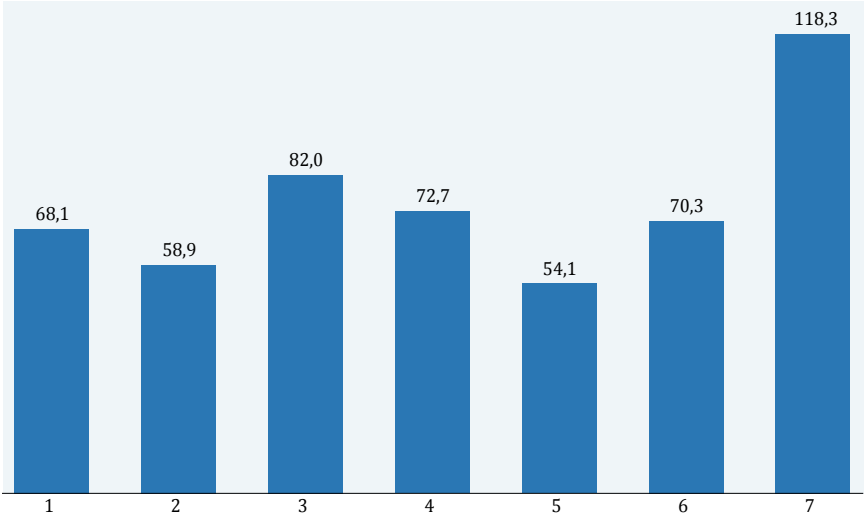
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.11: Μεταβολή απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα με βάση το μέγεθος της επιχείρησης (2008 = 100)



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.12: Αναλογία μισθωτών ανά εργοδότη στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα με 50+ άτομα προσωπικό



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

28.000 άτομα. Παράλληλα, το μέσο μέγεθος των επιχειρήσεων αυτών μεγάλωσε σημαντικά. Το 2008 σε κάθε εργοδότη ιδιωτικής επιχείρησης με προσωπικό πάνω από 50 άτομα αντιστοιχούσαν 68,1 εργαζόμενοι. Η αντίστοιχη αναλογία το 2014 ήταν 118,3 εργαζόμενοι. Κατά συνέπεια, η κρίση της απασχόλησης προκάλεσε μια πόλωση των επιχειρήσεων στα δύο άκρα της κλίμακας μεγέθους. Δηλαδή, λόγω της κρίσης, οι πολύ μικρές επιχειρήσεις (<11 άτομα προσωπικό) αυξήθηκαν σε αριθμό, αλλά μειώθηκαν ως προς το μέσο μέγεθός τους, ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις (>50 άτομα προσωπικό) μειώθηκαν σε αριθμό, αλλά αυξήθηκαν ως προς το μέσο μέγεθός τους. Ενδεικτικό είναι ότι, εάν αφαιρέσουμε τον πρωτογενή τομέα όπου παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοαπασχόλησης και τους απασχολούμενους στον δημόσιο τομέα, το 2008 σε κάθε εργοδότη του ιδιωτικού τομέα αντιστοιχούσαν 5,6 μισθωτοί ή 6 μισθωτοί και βοηθοί στην οικογενειακή επιχείρηση. Το 2014 η αναλογία αυτή αυξήθηκε σε 7,8 και 7,4 αντίστοιχα.

Ανακεφαλαιώνοντας, η κρίση εκτός από την απόλυτη μείωση της απασχόλησης είχε συνέπειες και στη δομή της απασχόλησης: Η σημασία των υπηρεσιών ενισχύθηκε περαιτέρω, η μερική απασχόληση και η απασχόληση ορισμένου χρόνου αυξήθηκαν όπως και ο ρόλος των μεγαλύτερων επιχειρήσεων. Συνοπτικά,

κατά το β' τρίμηνο του 2014 η δομή της απασχόλησης στην ελληνική οικονομία είχε τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- (α) ανά τομέα οικονομικής δραστηριότητας
  - 72% στις υπηρεσίες (2008: 66%)
  - 13% στον πρωτογενή τομέα (2008: 11%)
  - 9% στη μεταποίηση (2008: 12%)
  - 4% στις κατασκευές (2008: 9%)
  - 2% στην παροχή ενέργειας και νερού (2008: 1%)
- (β) ανά ηλικιακή ομάδα
  - 0,4% έως 19 ετών (2008: 0,8%)
  - 13,0% έως 20-29 ετών (2008: 17,8%)
  - 28,2% έως 30-39 ετών (2008: 28,9%)
  - 31,6% έως 40-49 ετών (2008: 27,8%)
  - 20,7% έως 50-59 ετών (2008: 18,5%)
  - 6,1% άνω των 60 ετών (2008: 6,3%)
- (γ) ανά φύλο
  - 58,3% άνδρες (2008: 60,9%)
  - 41,7% γυναίκες (2008: 39,1%)
- (δ) ανά εκπαιδευτικό επίπεδο
  - 23,6% με πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης (2008: 19,1%)
  - 19,0% με δίπλωμα τεχνικής σχολής (2008: 16,6%)
  - 3,3% με απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (2008: 44,2%)
  - 14,1% έως απολυτήριο δημοτικού (2008: 20,1%)
- (ε) ανά δημόσιο και ιδιωτικό τομέα
  - 22,5% στον δημόσιο τομέα (2008: 22,3%)
  - 77,5% στον ιδιωτικό τομέα (2008: 77,7%)

- (στ) ανά πλήρη και μερική απασχόληση
  - 9,4% με μερική απασχόληση (2008: 5,5%)
  - 90,6% με πλήρη απασχόληση (2008: 94,5%)
- (ζ) ανά μόνιμη-προσωρινή απασχόληση
  - 12% με σύμβαση ορισμένου χρόνου (2008: 7,5%)
  - 88% με σύμβαση αορίστου χρόνου (2008: 92,5%)
- (η) ανά θέση στο επάγγελμα
  - 6,1% εργοδότες (2008: 8,3%)
  - 24,8% αυτοαπασχολούμενοι (2008: 20,9%)
  - 64,6% μισθωτοί (2008: 64,9%)
  - 4,6% βοηθοί στην οικογενειακή επιχείρηση (2008: 5,9%)
- (θ) ανά μέγεθος επιχείρησης
  - 59,9% σε επιχειρήσεις με προσωπικό έως 10 άτομα (2008: 62,3%)
  - 8,5% σε επιχειρήσεις με προσωπικό έως 11-19 άτομα (2008: 10,7%)
  - 6,9% σε επιχειρήσεις με προσωπικό έως 20-49 άτομα (2008: 7,6%)
  - 15% σε επιχειρήσεις με προσωπικό πάνω από 50 άτομα (2008: 10,5%).

2.3 Η εξέλιξη της ανεργίας

Το 2014 ο αριθμός των ανέργων ανήλθε σε 1,28 εκατ. άτομα, αυξήθηκε δηλαδή κατά 913,4 χιλιάδες σε σχέση με το 2008 (αύξηση 249,1%). Ως αποτέλεσμα το ποσοστό ανεργίας εκτινάχθηκε σε 26,6% από 7,3% το β' τρίμηνο του 2008.

Επισημαίνεται ότι η αύξηση του ποσοστού ανεργίας συνδυάστηκε με τη μείωση του εργατικού δυναμικού, γεγονός που οφείλεται αποκλειστικά στην αποχώρηση ανδρών εργαζομένων από την αγορά εργασίας. Το 2014 στο εργατικό δυναμικό συμμετείχαν 230.000 λιγότεροι άνδρες σε σχέση με το 2008. Αντιθέτως, οι γυναίκες που συμμετείχαν στο εργατικό δυναμικό αυξήθηκαν κατά 110.000 με αποτέλεσμα η συνολική μείωση του εργατικού δυναμικού να περιοριστεί στις 120.000.

Οι εξελίξεις ως προς το μέγεθος του εργατικού δυναμικού είναι σημαντικές, διότι η συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού έχει ως αποτέλεσμα και τη μείωση του ποσοστού ανεργίας (καθώς μειώνεται ο παρονομαστής του κλάσματος "άνεργοι" προς "εργατικό δυναμικό"). Με άλλα λόγια, το χρονικό διάστημα 2008-2014 ο αριθμός των ανέργων αυξήθηκε κατά ένα εκατ. άτομα περίπου και την ίδια στιγμή το μέγεθος του εργατικού δυναμικού μειώθηκε κατά 120.000 άτομα, γεγονός που προκάλεσε τη συγκράτηση του καταγραφόμενου ποσοστού ανεργίας. Στο θέμα αυτό θα αναφερθούμε διεξοδικά στην Ενότητα 3.

Ως προς το φύλο, το ποσοστό ανεργίας των γυναικών είναι υψηλότερο από το αντίστοιχο των ανδρών (30,4% έναντι 26,6%), ενώ ο αριθμός των ανέργων ισοκατανέμεται ανάμεσα στα δύο φύλα (50,4% γυναίκες και 49,6% άνδρες). Πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι η κρίση της απασχόλησης, όντας καθολική, δεν έπληξε μόνο εκείνες τις ομάδες οι οποίες ήδη κατά το παρελθόν αντιμετώπιζαν έντονα προβλήματα όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση (όπως οι γυναίκες), αλλά και εκείνες τις πληθυσμιακές ομάδες οι οποίες κατά το παρελθόν ήταν περισσότερο ενταγμένες στην αγορά εργασίας (όπως οι άνδρες). Έτσι, κατά την περίοδο 2008-2014 ο αριθμός των άνεργων ανδρών σχεδόν τετραπλασιάστηκε (+364%), ενώ ο αριθμός των άνεργων γυναικών διπλασιάστηκε (+193%).

Σε ό,τι αφορά το ποσοστό ανεργίας ανά ηλικιακή ομάδα είναι γνωστό ότι η κρίση προκάλεσε τον σχεδόν ολοκληρωτικό αποκλεισμό των νεότερων ηλικιών από την απασχόληση. Το ποσοστό ανεργίας έφτασε το 63% για τους νέους έως 19 ετών, το 50,3% για τους νέους 20-24 ετών και το 40% για τους νέους 25-29 ετών. Ωστόσο, και σε αυτή την περίπτωση, λόγω της τεράστιας αύξησης του αριθμού των ανέργων μεγαλύτερης ηλικίας, το ποσοστό των νέων (σε ηλικία) ανέργων ως προς το σύνολο των ανέργων γενικά συρρικνώθηκε. Έτσι, ενώ το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας έως 19 ετών ήταν 63%, αυτοί οι άνεργοι αποτέλεσαν μόλις το 1,9% του συνολικού αριθμού των ανέργων. Συνολικά, το 2014 από το σύνολο των ανέργων το 29,5% ήταν ηλικίας έως 29 ετών (έναντι 44% το 2008).

Όσο αυξάνεται το εκπαιδευτικό επίπεδο των ατόμων, τόσο μειώνεται το ποσοστό ανεργίας. Ενδεικτικά, το 2014 το ποσοστό ανεργίας όσων είχαν πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης διαμορφώθηκε σε 12,6% έναντι 29,5% του ποσοστού ανεργίας των ατόμων με απολυτήριο λυκείου.

Ένα δεδομένο που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη είναι το υψηλό ποσοστό ανεργίας των νέων πτυχιούχων. Περίπου το 41% των κατόχων πτυχίου ΑΕΙ-ΤΕΙ ηλικίας 20-29 ετών βρίσκεται σε κατάσταση ανεργίας. Πρόκειται για ένα σύνολο 70.000 ατόμων που, αν και αποτελεί ένα μικρό μόνο τμήμα (5,5%) του συνολικού αριθμού των ανέργων, η επίδρασή του στις προοπτικές απασχόλησης του συνόλου του πληθυσμού των ανέργων είναι σημαντική. Καταρχήν, υπάρχουν οι προφανείς αρνητικές συνέπειες που συνεπάγεται ο αποκλεισμός από την αγορά εργασίας των ατόμων με το υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο. Επιπλέον, λόγω της έλλειψης προοπτικής για κάποια θέση εργασίας, αυτή η κατηγορία ανέργων ωθείται στην αναζήτηση θέσεων εργασίας που απαιτούν χαμηλότερο επίπεδο προσόντων. Αυτό το γεγονός έχει ως επακόλουθο την περαιτέρω επιδείνωση της δυνατότητας απασχόλησης για όσους ανέργους δεν διαθέτουν πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Το πρόβλημα είχε διαπιστωθεί και κατά το παρελθόν (βλ. ενδεικτικά Ιωαννίδης, 2012), με τη μορφή της παρατεταμένης χρονικής περιόδου μεταξύ της ολοκλήρωσης του ανώτερου επίπεδου εκπαίδευσης έως την εύρεση της πρώτης σταθερής (δηλαδή όχι πρόσκαιρης) απασχόλησης. Αν και γι' αυτό το πρόβλημα δεν ευθύνονται οι ίδιοι οι άνεργοι, επισημαίνεται ωστόσο ότι τα υψηλά ποσοστά ανεργίας των πτυχιούχων ΑΕΙ-ΤΕΙ έχουν αρνητική επίδραση όχι μόνο στους ίδιους, αλλά στο σύνολο του πληθυσμού των ανέργων.

Η πλέον ανησυχητική παράμετρος που πρέπει να αντιμετωπιστεί άμεσα αφορά τη διάρκεια της ανεργίας. Έχει επισημανθεί πολλές φορές ότι το υψηλό ποσοστό ανεργίας των μακροχρόνια ανέργων[13] συνιστά ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα (το 2014 το 75,6% των ανέργων βρισκόταν σε κατάσταση ανεργίας για χρονικό διάστημα πάνω από δώδεκα μήνες). Το στοιχείο που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα αφορά το γεγονός ότι το 25% βρίσκεται σε ανεργία από 12 έως 23 μήνες, το 26,4% από 2 έως 4 έτη και το 24,2% για διάστημα πάνω από 4 έτη. Δηλαδή ένας στους τέσσερις ανέργους βρίσκεται σε κατάσταση στέρησης απασχόλησης για διάστημα που ξεπερνά τα 4 έτη. Το 60% αυτών των ανέργων (276.000 άτομα) είναι ηλικίας άνω των 30 ετών, δηλαδή η πιθανότητα να ανήκουν σε νοικοκυριά με προστατευόμενα μέλη (π.χ., παιδιά) είναι αυξημένη. Ακολούθως, οι επιπτώσεις από την παρατεταμένη στέρηση εισοδήματος πλήττουν όχι μόνο τους ίδιους τους ανέργους, αλλά και τα προστατευόμενα μέλη του νοικοκυριού τους.

13. Δηλαδή όσων βρίσκονται σε κατάσταση ανεργίας για χρονικό διάστημα πάνω από ένα έτος.

Πίνακας 2.1: Βασικά χαρακτηριστικά των ανέργων

	Ποσοστό ανεργίας	Ποσοστό επί του πληθυσμού των ανέργων
Σύνολο πληθυσμού	26,6	100
Άνδρες	23,5	49,6
Γυναίκες	30,4	50,4
<19 ετών	63,0	2,0
20-24 ετών	50,3	10,5
25-29 ετών	40,0	17,2
30-39 ετών	27,3	29,3
40-49 ετών	21,8	24,5
50-59 ετών	19,7	14,2
60-64 ετών	16,0	2,4
Πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης	12,6	14,3
Δίπλωμα τεχνικής σχολής	27,5	19,9
Απολυτήριο λυκείου	29,5	38,7
Απολυτήριο γυμνασίου	32,0	12,7
Απολυτήριο δημοτικού ή χαμηλότερο	26,0	14,3
Διάρκεια ανεργίας		
Έως 11 μήνες		24,4
Από 12 έως 23 μήνες		25,0
Από 24 έως 47 μήνες		26,4
Πάνω από 4 έτη		24,2

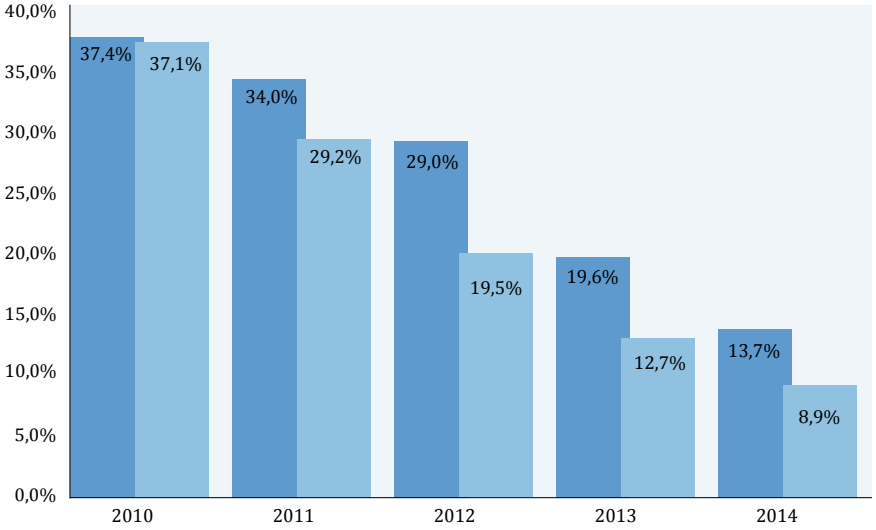
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Τέλος, το ποσοστό των ανέργων που λαμβάνει κάποιο είδος επιδοματικής ενίσχυσης είναι εξαιρετικά περιορισμένο. Συγκεκριμένα, οι άνεργοι που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας αριθμούν μόλις το 13,7% των εγγεγραμμένων στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ και το 8,9% των ανέργων που καταγράφει η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

2.3.1 Άτομα με σοβαρή στέρηση απασχόλησης (πραγματικό ποσοστό ανεργίας)

Με τον όρο «άτομα με σοβαρή στέρηση απασχόλησης» αναφερόμαστε στο σύνολο του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας που θέλει να εργαστεί, αλλά δεν μπο-

Διάγραμμα 2.13: Άνεργοι που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ως ποσοστό των καταγεγραμμένων ανέργων από τον ΟΑΕΔ και την ΕΕΔ



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

ρεί να βρει εργασία, δηλαδή ο όρος αποτελεί ισοδύναμο του πραγματικού ποσοστού ανεργίας, καθώς περιλαμβάνει και τους «κρυφούς ανέργους». Ως κρυφοί άνεργοι θεωρούνται όσοι δεν έχουν καταγραφεί ως «άνεργοι» από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, μολονότι είναι είτε ακούσια άνεργοι είτε υποαπασχολούμενοι.

Ο λόγος που συμβαίνει αυτό είναι ότι η ΕΛΣΤΑΤ ακολουθεί τον ορισμό που καθιέρωσε η 13η Διεθνής Διάσκεψη των Στατιστικολόγων Εργασίας των Ηνωμένων Εθνών, σύμφωνα με τον οποίο θεωρούνται «άνεργα» τα άτομα, ηλικίας από 15 έως 64 ετών, που δεν έχουν εργασία και: (α) αναζήτησαν με ενεργό τρόπο εργασία (είτε με σχέση εξαρτημένης εργασίας είτε κάνοντας ενέργειες για την έναρξη ατομικής επαγγελματικής δραστηριότητας) κατά τις τέσσερις προηγούμενες εβδομάδες από την εβδομάδα αναφοράς και (β) ήταν πρόθυμα να αναλάβουν εντός των επόμενων δύο εβδομάδων την εργασία που βρήκαν. Αυτές οι προϋποθέσεις είναι σωρευτικές, δηλαδή εάν δεν ισχύει κάποια, τότε το άτομο δεν καταγράφεται ως άνεργο, αλλά ως μη οικονομικά ενεργό.

Ο παραπάνω ορισμός αποκλείει ορισμένες κατηγορίες ατόμων. Για παράδειγμα, αποκλείει τους «απογοητευμένους ανέργους», δηλαδή τα άτομα εκείνα που,

θεωρώντας ότι δεν θα ξαναβρούν εργασία, σταματούν κάθε αναζήτηση, αν και έχουν ακόμη τη διάθεση να εργαστούν. Αποκλείει τις μητέρες ανήλικων τέκνων οι οποίες δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις μιας τυπικής σχέσης εργασίας. Αποκλείει επίσης τα άτομα με αναπηρία που θα ήθελαν να εργαστούν, αλλά δεν μπορούν λόγω της έλλειψης απαραίτητων υποδομών και φυσικά αποκλείει για προφανείς λόγους τους μετανάστες, κυρίως όσους/-ες δεν διαθέτουν άδεια παραμονής ή εργασίας. Βέβαια, το ότι τα άτομα που εντάσσονται στις παραπάνω κατηγορίες δεν καταγράφονται ως άνεργα από τη στατιστική υπηρεσία δεν σημαίνει ότι δεν βιώνουν το σύνολο των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων που σχετίζονται με την ανεργία. Το αντίθετο μάλιστα· οι κρυφοί άνεργοι έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να μη συμπεριληφθούν στις πολιτικές ή στα προγράμματα που στοχεύουν στην εύρεση εργασίας για τους ανέργους.

Γι' αυτό τον λόγο, η διεθνής βιβλιογραφία υποστηρίζει την ανάγκη να διευρυνθούν οι στατιστικές κατηγορίες, με πρώτη κίνηση την υιοθέτηση της έννοιας των κρυφών ανέργων (βλ. ενδεικτικά Stein, 1967· OECD, 1968· Flaim, 1973· Gastwirth, 1973· Shishkin, 1976· Buss and Redburn, 1988· Norwood and Tanur, 1994· Castillo, 1998· Gomez, 2010· Flinn and Heckman, 1983· Barrett, 2002· Mitchell, 2007· Joyce κ.ά., 2003· Blanchard and Diamond, 1990).

Στη δική μας εκτίμηση για την κρυφή ανεργία υιοθετήσαμε τον ορισμό και τη μεθοδολογία του Australian Council of Social Service (ACOSS). Σύμφωνα με αυτό τον ορισμό, η κρυφή ανεργία περιλαμβάνει τους «σοβαρά υποαπασχολούμενους», δηλαδή όσους/-ες απασχολούνται λιγότερο από 16 ώρες την εβδομάδα, παρά την επιθυμία τους για περισσότερες ώρες εργασίας, καθώς και τους «αποκλεισμένους ανέργους», δηλαδή τα άτομα που καταγράφονται ως μη οικονομικά ενεργά, αν και θα επιθυμούσαν να εργαστούν και είναι πρόθυμα να εργαστούν εντός δύο εβδομάδων εάν τους προσφερόταν μια δουλειά.

Με βάση τα παραπάνω, το πραγματικό ποσοστό ανεργίας διαμορφώνεται από τον εξής τύπο:

$$\text{Πραγματικό ποσοστό ανεργίας} = \frac{\textit{άνεργοι} + \textit{υποαπασχολούμενοι} + \textit{κρυφά άνεργοι}}{\textit{εργατικό δυναμικό} + \textit{υποαπασχολούμενοι} + \textit{κρυφά άνεργοι}}$$

Ο συνυπολογισμός των κρυφών ανέργων στο εργατικό δυναμικό συμβάλλει στην αύξηση του απόλυτου μεγέθους του εργατικού δυναμικού, του αριθμού των ανέργων και φυσικά του ποσοστού ανεργίας. Ο Πίνακας 2.2 αποτυπώνει το πραγ-

ματικό ποσοστό ανεργίας, όπως εκτιμήθηκε με βάση τη μεθοδολογία που προτείνει το ACOSS. Τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν για το 2014 είναι τα εξής:

- Σε κατάσταση σοβαρής στέρησης εργασίας βρίσκονται περίπου 1.458,2 χιλιάδες, εκ των οποίων 1.280,1 χιλιάδες είναι οι άνεργοι που έχουν καταγραφεί από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, 92,7 χιλιάδες είναι κρυφοί άνεργοι και 85,4 χιλιάδες είναι σοβαρά υποαπασχολούμενοι.
- Το πραγματικό ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε στο 29,7% του εργατικού δυναμικού, δηλαδή 3,1 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το επίσημο ποσοστό ανεργίας και μόλις 0,4% λιγότερο από το αντίστοιχο ποσοστό του 2013.
- Το πραγματικό ποσοστό ανεργίας των γυναικών διαμορφώθηκε σε 34,6% έναντι 30,4% του επίσημου ποσοστού. Αντίστοιχα, το 2013 το πραγματικό ποσοστό ανεργίας είχε διαμορφωθεί σε 35,2% έναντι 31,1% του επίσημου ποσοστού.
- Ως προς τις ηλικιακές ομάδες, το πραγματικό ποσοστό ανεργίας το 2014 διαμορφώθηκε ως εξής (σε παρένθεση το επίσημο):
  - 15-19 ετών: 70,4% (63,0%)
  - 20-29 ετών: 47% (43,4%)
  - 30-39 ετών: 30,1% (27,3%)
  - 40-49 ετών: 24,1% (21,8%)
  - 50-59 ετών: 23,1% (19,7%)
  - 60 ετών και άνω: 19,4% (14,5%)

2.4 Η μείωση της ανεργίας κατά το 2014: Το τέλος της κρίσης της απασχόλησης;

Το β' τρίμηνο του 2014 είναι το πρώτο τρίμηνο μετά το 2008 όπου σημειώθηκε αύξηση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας. Πιο συγκεκριμένα, η απασχόληση κατά το β΄ τρίμηνο του 2014 αυξήθηκε κατά 4.000 άτομα σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2013. Επιπρόσθετα, μείωση παρουσίασε ο αριθμός των ανέργων κατά 47,8 χιλιάδες άτομα. Ως αποτέλεσμα, το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε στο 26,6% (β' τρίμηνο του 2014) από 27,5% (β' τρίμηνο του

Πίνακας 2.2: Πραγματικό ποσοστό ανεργίας για το σύνολο του εργατικού δυναμικού (2008-2014)

Έτος	Εργατικό Δυναμικό ΕΕΔ	Άνεργοι ΕΕΔ	Κρυφοί άνεργοι	Σοβαρά υποαπασχολούμενοι	Επίσημο ποσοστό ανεργίας	Πραγματικό ποσοστό ανεργίας	Διαφορά επίσημου με πραγματικού ποσοστού ανεργίας
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2/1)	(6) = [(2+3+4)/(1+3)]	(7) = (6 – 5)
2008	4.939,3	357,1	42,1	43,3	7,2%	8,9%	1,7%
2009	4.974,5	442,6	54,0	49,4	8,9%	10,9%	2,0%
2010	5.021,0	594,0	54,9	45,4	11,8%	13,7%	1,8%
2011	4.967,2	810,8	66,1	52,2	16,3%	18,5%	2,1%
2012	4.961,9	1.168,8	85,7	78,7	23,6%	26,4%	2,9%
2013	4.982,6	1.350,4	96,7	83,9	27,1%	30,1%	3,0%
2014	4.819,2	1.280,1	92,7	85,4	26,6%	29,7%	3,1%

Πηγή: Ιωαννίδης (2014) & Εκτιμήσεις των συγγραφέων

2013). Τα παραπάνω στοιχεία οδηγούν στο συμπέρασμα ότι από ποσοτικής άποψης τουλάχιστον «τα χειρότερα έχουν περάσει». Το δεύτερο τρίμηνο του 2012 αποτέλεσε το σημείο καμπής, καθώς από τότε οι ρυθμοί μείωσης της απασχόλησης και αύξησης της ανεργίας επιβραδύνθηκαν.

Η σημασία αυτής της εξέλιξης δεν πρέπει να υποτιμηθεί. Το «φρενάρισμα» της μείωσης της απασχόλησης και της αύξησης της ανεργίας υποδεικνύει ότι η οικονομία εισέρχεται σε νέα φάση και επιβάλλεται ο ανασχεδιασμός των πολιτικών για την απασχόληση. Για παράδειγμα, ενώ σε ένα περιβάλλον μείωσης της απασχόλησης ο στόχος της πολιτικής πρέπει να είναι η συγκράτηση του ρυθμού απώλειας θέσεων εργασίας, σε ένα περιβάλλον στασιμότητας ή μετριοπαθούς ανάκαμψης ο στόχος των παρεμβάσεων θα πρέπει να είναι στην κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρυθμού δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Επίσης, η σταθεροποίηση του αριθμού των ανέργων επιτρέπει τον καλύτερο σχεδιασμό των πολιτικών στήριξής τους.

Από την άλλη πλευρά, αυτές οι θετικές εξελίξεις δεν πρέπει να αποτελέσουν αιτία εφησυχασμού. Πρώτον, επειδή το ποσοστό ανεργίας παραμένει σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα, καθώς σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας

η Ελλάδα βρίσκεται στην έκτη θέση παγκοσμίως ως προς το ποσοστό ανεργίας του εργατικού δυναμικού (μετά τη Μαυριτανία, την ΠΓΔΜ, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Λεσότο και τη Νότιο Αφρική).

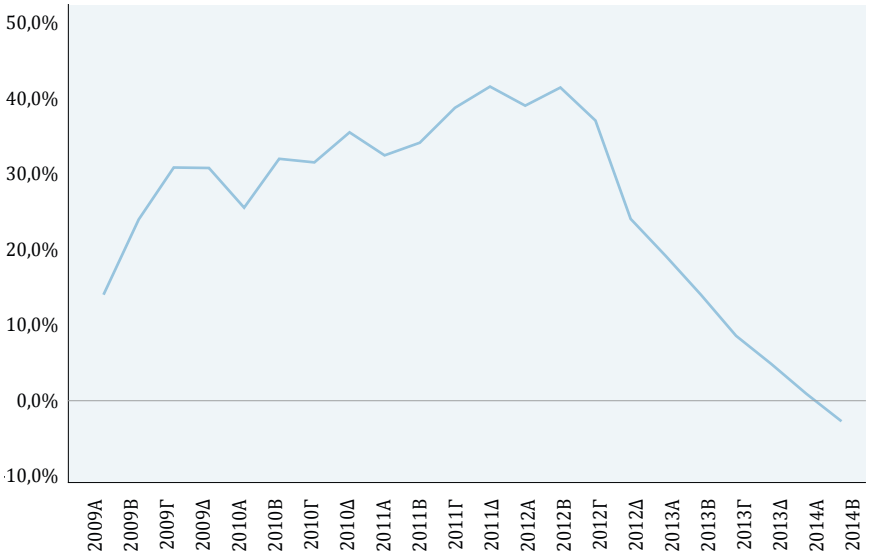
Δεύτερον, επειδή ένα μεγάλο ποσοστό των ανέργων βρίσκεται σε αυτή τη θέση για ένα εξαιρετικά μεγάλο διάστημα. Όπως φαίνεται και στον Πίνακα 2.1, το 51% των ανέργων είναι άνεργο για διάστημα μεγαλύτερο των 2 ετών και οι μισοί από αυτούς (ή το 24% του συνόλου των ανέργων) είναι άνεργοι για διάστημα μεγαλύτερο των 4 ετών. Δεδομένου ότι οι συνέπειες της ανεργίας επιδρούν αθροιστικά στα άτομα, τα πολύ υψηλά ποσοστά των μακροχρόνιων ανέργων συνιστούν ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα.

Τέλος, η μείωση της πραγματικής ανεργίας ήταν μόλις 0,4%, κάτι το οποίο σημαίνει ότι η μείωση της ανεργίας που καταγράφηκε οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μείωση του εργατικού δυναμικού, λόγω της μη καταγραφής των απογοητευμένων ανέργων. Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 2.16, από το 2011 και μετά ο ρυθμός μεταβολής του εργατικού δυναμικού είναι αρνητικός και, μολονότι επιβραδύνεται και αυτός μετά το 2012, συνεχίζει να κινείται σε αρνητικά επίπεδα. Με άλλα λόγια, η συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού οφείλεται πρωτίστως στο ότι όλο και περισσότεροι άνεργοι αποχωρούν από αυτό (και όχι, όπως αναφέρεται, στη γήρανση του πληθυσμού). Από τα παραπάνω είναι φανερό ότι η αξιόλογη, πλην όμως μικρή, μείωση της ανεργίας και η αύξηση της απασχόλησης δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελούν έξοδο της οικονομίας από την κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Στην προκειμένη περίπτωση, το κύριο πρόβλημα είναι ότι οι προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι εξαιρετικά αισιόδοξες ως προς την εξέλιξη των βασικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας. Σύμφωνα με αυτές τις εκτιμήσεις, εντός των επόμενων πέντε ετών, δηλαδή κατά την περίοδο 2013-2018, η σωρευτική αύξηση του ΑΕΠ θα είναι 15,5%, οι απασχολούμενοι θα αυξηθούν κατά 476,1 χιλιάδες (ή 12,1%) και οι άνεργοι θα μειωθούν κατά 534,4 χιλιάδες (Πίνακας 2.3). Συνεπώς εάν το μέγεθος του εργατικού δυναμικού παραμείνει σταθερό, το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί κατά 9,9 ποσοστιαίες μονάδες.

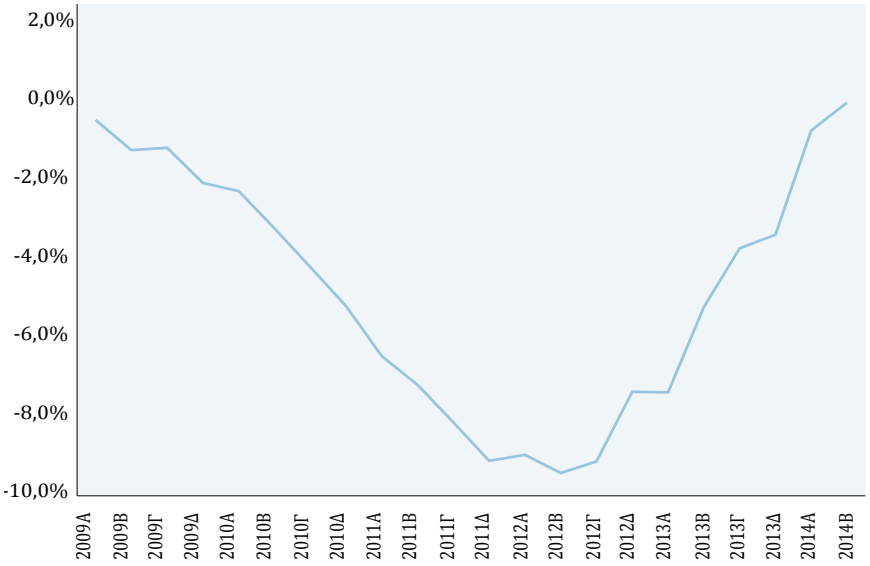
Η αλήθεια είναι ότι κανείς δεν επιθυμεί τη διάψευση αυτών των προβλέψεων. Ωστόσο η πιθανότητα να μη συμβεί αυτό είναι μικρή. Καταρχήν, η ελληνική οικονομία δεν είχε τέτοιες επιδόσεις ποτέ στο παρελθόν. Στον Πίνακα 2.4 εμφανίζεται η μεταβολή της απασχόλησης και του ΑΕΠ ανά πενταετία. Όπως βλέπουμε, ακό-

Διάγραμμα 2.14: Ρυθμός μεταβολής ανεργίας



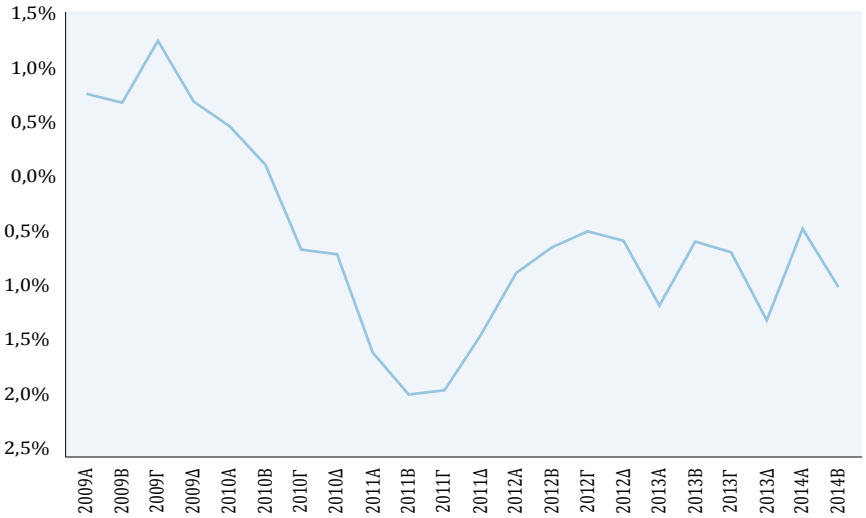
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.15: Ρυθμός μεταβολής της απασχόλησης



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Διάγραμμα 2.16: Ρυθμός μεταβολής εργατικού δυναμικού



Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

μα και κατά την περίοδο της ισχυρής μεγέθυνσης της οικονομίας (1998-2007) δεν υπάρχει ούτε ένα έτος που να εμφανίζει αντίστοιχη αύξηση της απασχόλησης με εκείνη που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ακόμα και κατά την πενταετία 1999-2004, όπου παρατηρήθηκε η εντονότερη σωρευτική μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ (24,5%), η συνακόλουθη αύξηση της απασχόλησης ήταν 306,3 χιλιάδες άτομα.

Επιπλέον, οι εναλλακτικές προβολές ως προς το ύψος της απασχόλησης και της ανεργίας αποκλίνουν σημαντικά από τις αντίστοιχες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στους Πίνακες 2.5 και 2.6 αποτυπώνται εκτιμήσεις, με βάση διαφορετικές μεθοδολογίες ως προς την ετήσια μεταβολή της απασχόλησης αναλόγως της μεταβολής του ΑΕΠ.

Οι τιμές του Πίνακα 2.5 στηρίζονται σε μια απλή εκτίμηση της ελαστικότητας της απασχόλησης ως προς το ΑΕΠ, δηλαδή του μέσου λόγου της μεταβολής της απασχόλησης προς τη μεταβολή του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2000-2008. Αντίστοιχα, οι τιμές του Πίνακα 2.6 στηρίζονται σε μια περισσότερο επεξεργασμένη μορφή της ελαστικότητας της απασχόλησης ως προς το ΑΕΠ, η οποία λαμβάνει

Πίνακας 2.3: Εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τις μεταβολές της απασχόλησης και της ανεργίας έως το 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Σωρευτική μεταβολή 2013-2018
Μεταβολή πραγματικού ΑΕΠ (ετήσια ποσοστιαία μεταβολή)	-3,7	0,6	2,9	3,8	3,8	3,6	15,5
Απασχολούμενοι (σε χιλιάδες)	3.925,4	3.948,9	4.051,6	4.213,6	4.335,8	4.401,5	476,1
Απασχολούμενοι (ετήσια ποσοστιαία μεταβολή)	-3,7	0,6	2,6	4,0	2,9	1,5	12,1
Άνεργοι (σε χιλιάδες)	1.365,2	1.283,4	1.175,5	1.018,7	896,5	830,8	-534,4
Ποσοστό ανεργίας	25,8	24,5	22,5	19,5	17,1	15,9	-9,9

Πηγή: European Commission (4/2014), Tables A2, A3, A4, pp. 133-134, Tables A2, B2, pp. 134-135

Πίνακας 2.4: Μεταβολή της απασχόλησης και του ΑΕΠ

Χρονικό διάστημα	Μεταβολή απασχόλησης (σε χιλιάδες)	Σωρευτική μεταβολή πραγματικού ΑΕΠ
1995-2000	311,2	18,5%
1996-2001	279,2	20,6%
1997-2002	377,0	20,4%
1998-2003	271,8	23,4%
1999-2004	306,3	24,5%
2000-2005	297,2	21,9%
2001-2006	353,9	23,4%
2002-2007	329,6	23,5%
2003-2008	304,2	16,4%
2004-2009	194,5	8,0%
2005-2010	45,7	0,4%
2006-2011	-285,8	-11,6%
2007-2012	-696,8	-20,6%
2008-2013	-917,2	-23,5%

Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Πίνακας 2.5: Εκτίμηση μεταβολής της απασχόλησης με βάση διαφορετικά σενάρια μεταβολής του ΑΕΠ (2014-2017)

Μέση ετήσια πραγματική ποσοστιαία μεταβολή ΑΕΠ (2014-2017)	Σωρευτική μεταβολή ΑΕΠ	Σωρευτική μεταβολή απασχόλησης		Ποσοστό ανεργίας κατά το έτος 2017
		%	Απόλυτα μεγέθη (σε χιλ.)	
2,8 (eu scenario)	11,7%	3,9	102,3	24,4
2,5	10,4%	3,5	91,3	24,7
2,0	8,2%	2,8	72,9	25,1
1,5	6,1%	2,1	54,6	25,4
1,0	4,1%	1,4	36,3	25,8

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

υπόψη τον νόμο του Okun και άλλες παραμέτρους.[14] Όπως βλέπουμε, οι δύο εκτιμήσεις καταλήγουν σε κοινά αποτελέσματα, τα οποία έχουν μεγάλη απόσταση από την αντίστοιχη εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εάν επιβεβαιωθούν οι προβλέψεις της ως προς τη μεταβολή του ΑΕΠ, το 2018 η αναμενόμενη αύξηση της απασχόλησης δεν θα υπερβεί τα 232,7 χιλιάδες άτομα. Με σταθερό το μέγεθος του εργατικού δυναμικού, η παραπάνω αύξηση σημαίνει ότι το ποσοστό ανεργίας θα διαμορφωθεί σε 21,5% του εργατικού δυναμικού και όχι σε 15,9% που εκτιμά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως εκ τούτου, οι εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν επιβεβαιώνονται από κανένα εμπειρικό στοιχείο όσον αφορά τη σχέση απασχόλησης-μεγέθυνσης του ΑΕΠ, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την ελληνική οικονομία.

Χρειάζεται επομένως μια πολιτική απασχόλησης που θα αποκλιμακώσει άμεσα το ποσοστό ανεργίας και θα δώσει ώθηση στην εσωτερική ζήτηση. Όπως έχουμε ήδη επισημάνει, 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 οδηγηθούμε από την απασχόληση στην ανάπτυξη και όχι το αντίθετο.

14. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Gogos and Kosma (2014).

Πίνακας 2.6: Προβολές ποσοστού ανεργίας 2014-2020 με βάση διαφορετικά σενάρια αναφορικά με τη μεγέθυνση του πραγματικού ΑΕΠ

Μέση ετήσια πραγματική ποσοστιαία μεταβολή ΑΕΠ (2014-2017)	Σωρευτική μεταβολή ΑΕΠ	Σωρευτική μεταβολή απασχόλησης		Ποσοστό ανεργίας κατά το έτος 2017
		%	Απόλυτα μεγέθη (σε χιλ.)	
2,8 (eu scenario)	11,7%	3,9	102,3	24,4
2,5	10,4%	3,5	91,3	24,7
2,0	8,2%	2,8	72,9	25,1
1,5	6,1%	2,1	54,6	25,4
1,0	4,1%	1,4	36,3	25,8

Πηγή: Gogos and Kosma (2014)

3. Απευθείας δημιουργία θέσεων απασχόλησης από το κράτος

3.1 Η αδυναμία της οικονομίας της αγοράς να πετύχει καθεστώς πλήρους απασχόλησης

Σύμφωνα με τη νεοκλασική-νεοκεϋνσιανή σύνθεση, ή εναλλακτικά σύμφωνα με τη συμβατική μακροοικονομική θεωρία, η ανεργία είναι ένα περιστασιακό φαινόμενο, αίτιο της ακαμψίας μισθών και τιμών (Kaboub, 2007). Στη νεοκλασική θεωρία ο μηχανισμός της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας καθορίζει το επίπεδο του μισθού, στο οποίο η ακούσια ανεργία είναι μηδενική.[15] Ωστόσο, σύμφωνα με τη νεοκεϋνσιανή σχολή σκέψης, ο θεσμοθετημένος κατώτατος μισθός, η διαπραγματευτική δύναμη των εργατικών συνδικάτων και τα σταθερά κόστη (πάγια έξοδα) αλλοιώνουν τη λειτουργία του προαναφερθέντος μηχανισμού, προκαλώντας ακαμψία μισθών. Επιπλέον, η ακαμψία των τιμών, μέσω των ατελώς ανταγωνιστικών αγορών, αποτελεί μια πρόσθετη αιτία ανεργίας. Μακροχρόνια, οι μισθοί και οι τιμές κυμαίνονται ελεύθερα, οπότε και το επίπεδο ακούσιας ανεργίας τείνει προς το μηδέν.[16] Όπως προκύπτει, η συμβατική θεωρία ασπάζεται τη νεοκεϋνσιανή προσέγγιση βραχυχρόνια και τη νεοκλασική προσέγγιση μακροχρόνια.

Σε αντίθεση με την παραπάνω θεώρηση, που ερμηνεύει το ποσοστό ανεργίας ως αποτέλεσμα της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας (τελικά ως αποτέλεσμα του ύψους του μισθού), ο Keynes (1936) εστίασε στη σημασία των προσδο-

15. Αυτό σημαίνει ότι εργασία με τον υφιστάμενο μισθό (ισορροπίας) μπορεί να έχει όποιο άτομο επιθυμεί.

16. Για μια επισκόπηση των θεωρητικών προσεγγίσεων αναφορικά με την ανεργία βλ. Ioannidis (2011).

κιών των επιχειρήσεων όσον αφορά το μελλοντικό επίπεδο ζήτησης των προϊόντων τους, υποστηρίζοντας ότι αυτός είναι ο καθοριστικός παράγοντας που διαμορφώνει τη ζήτηση εργασίας και όχι το ύψος του μισθού. Οι επιχειρήσεις δηλαδή διαμορφώνουν προσδοκίες σε σχέση με τη μελλοντική ζήτηση των προϊόντων τους και με βάση αυτές τις προσδοκίες δρομολογούν το επίπεδο παραγωγής τους, αλλά και την απασχόληση που απαιτείται για την επίτευξη αυτού του επιπέδου παραγωγής. Άρα, ο όγκος της απασχόλησης προσδιορίζεται όχι από το σημείο τομής της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας, αλλά από το σημείο τομής της συνολικής προσφοράς και της συνολικής ζήτησης (που ονομάζεται «σημείο ενεργούς ζήτησης»). Αν η συνολική ζήτηση της οικονομίας αυξάνεται, οι επιχειρήσεις αναμένουν περισσότερα κέρδη και επομένως αυξάνουν την παραγωγική τους δραστηριότητα και την απασχόληση. Παράλληλα, η κατανάλωση των νεοπροσλαμβανόμενων συνεισφέρει στη σταθεροποίηση των αυξητικών ρυθμών μεγέθυνσης, με αποτέλεσμα η σχέση παραγωγής-απασχόλησης να ανατροφοδοτείται. Αντίθετα, σε περιόδους ύφεσης οι μειωμένες προσδοκίες των επιχειρήσεων ως προς τη μελλοντική ζήτηση των προϊόντων τους οδηγούν σε μείωση της παραγωγής και συνακόλουθα σε μείωση των θέσεων εργασίας και αύξηση της ανεργίας. Σε τέτοιες καταστάσεις είναι απαραίτητη η κρατική παρέμβαση (κυρίως μέσω επενδύσεων), η οποία θα βελτιώσει τις προσδοκίες των επιχειρήσεων. Με βάση τα παραπάνω, η δημόσια παρέμβαση –κυρίως μέσω της αυξομείωσης των δημόσιων δαπανών/επενδύσεων– είναι όχι μόνο θεμιτή, αλλά και αναγκαία προκειμένου να επιτευχθεί η πλήρης απασχόληση. Ακόμα περισσότερο, μέσα από αυτή την προσέγγιση αντιμετωπίστηκε ακόμα μια σημαντική αδυναμία της νεοκλασικής προσέγγισης: Η απουσία ενός μηχανισμού μετάβασης από μια περίοδο οικονομικής μεγέθυνσης σε μια περίοδο ύφεσης και το αντίστροφο. Ο Keynes ενέταξε τους οικονομικούς κύκλους στην ανάλυσή του, παραθέτοντας ταυτόχρονα και τον τρόπο αντιμετώπισής τους.

3.2 Η ιδέα για το κράτος ως εργοδότη της έσχατης καταφυγής

Η ιδέα του κράτους ως εργοδότη έσχατης καταφυγής προέκυψε από τη διαπιστωμένη αδυναμία του μηχανισμού της αγοράς να πετύχει καθεστώς πλήρους απασχόλησης. Η αρχική ιδέα είναι πολύ παλιά και ανήκει στον πολιτικό φιλόσοφο William Petty (1662/1899).[17] Σε κάθε περίπτωση, η ιδέα κατέστη ιδιαίτερα

17. Σύμφωνα με τον Petty, η ανεργία είναι ένα εξακολουθητικό φαινόμενο και γι' αυτό

προσφιλής κατά την περίοδο της Μεγάλης Ύφεσης του 1929, όταν η ανεργία στις ΗΠΑ άγγιξε το 25%. Ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος της έρευνας εστίασε στην έμμεση δημιουργία θέσεων εργασίας, μέσω της παροχής των κατάλληλων κινήτρων προς τον ιδιωτικό τομέα.[18]

Ένας άλλος ερευνητής, ο Lerner (1943) υποστήριξε ότι η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική, σε όλες τις εκφάνσεις τους, πρέπει να έχουν πρωταρχικό στόχο την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να τίθενται και να αναθεωρούνται με βάση τα αποτελέσματα που επιφέρουν στην οικονομία γενικά, χωρίς να δεσμεύονται από οικονομικά δόγματα τα οποία επιβάλλουν ad hoc την οικονομική πολιτική που θεωρούν αποτελεσματική. Επιπλέον, έδωσε ιδιαίτερη σημασία στον ρόλο του χρήματος και στον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτείται το δημοσιονομικό έλλειμμα, θεωρώντας ότι η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική είναι αλληλένδετες, ενώ, για τον ίδιο, η στόχευση στην αντιμετώπιση της ανεργίας δεν πρέπει να παρεμποδίζεται από ανησυχίες για την αύξηση του πληθωρισμού.

Οι συνέπειες του Β΄ Παγκόσμιου Πολέμου και η ανάγκη ανοικοδόμησης αναδείχθηκαν καθοριστικές ως προς τον ρόλο του κράτους στην οικονομία και κατ' επέκταση, στην απασχόληση. Την επαύριον του πολέμου ο Beveridge (1945) πρότεινε ένα πρόγραμμα απασχόλησης (Full Employment in a Full Society), το οποίο στόχευε στη δημιουργία τόσων θέσεων εργασίας που θα υπερκάλυπταν τον αριθμό των ανέργων, ενώ αντίστοιχες προτάσεις διατυπώθηκαν και από τον Wernette (1945).

Ο Pierson (1964), ο οποίος συμμετείχε στον σχεδιασμό του Employment Act του 1946, στην αναθεωρημένη έκδοση του Προγράμματός του (Economic

---

το κράτος οφείλει να απορροφά τους ανέργους, κυρίως στον κατασκευαστικό τομέα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τον Petty απασχολούσε πρωτίστως η απώλεια κρατικών εσόδων, λόγω της μη είσπραξης φόρων από τους ανέργους. Μέσω της αυξημένης απασχόλησης, το κράτος αυξάνει τα έσοδά του, πειθαρχώντας παράλληλα «το πνεύμα και καθιστώντας τα σώματα υπομονετικά σε περισσότερες ώρες επικερδούς εργασίας, όταν η ανάγκη το υποδεικνύει» (Petty, 1889/1662). Έκτοτε η βιβλιογραφία αναφορικά με τις προβληματικές γύρω από το θέμα της ανεργίας εμπλουτίστηκε με σημαντικές προσθήκες (π.χ., Ricardo, 1821 και Marx, 1861/1992), οι οποίες όμως δεν σχετίζονταν άμεσα με την έννοια του κράτους ως εργοδότη έσχατης καταφυγής.

18. Βλ. ενδεικτικά Pigou (1933) και Kaldor (1936).

Performance Issuance) υποστήριξε ότι η κυβέρνηση όφειλε να εγγυηθεί την πλήρη απασχόληση μέσω ενός προγράμματος όπου η ίδια θα λειτουργούσε ως εργοδότης έσχατης καταφυγής.

Ο Minsky (1965) ήταν αυτός που θεμελίωσε θεωρητικά την ιδέα του εργοδότη έσχατης καταφυγής, θέτοντάς τη σε ένα αυστηρώς επιστημονικό πλαίσιο. Καταρχάς, άσκησε δριμεία κριτική (Minsky, 1971) στο κυβερνητικό πρόγραμμα των ΗΠΑ "War on Poverty" κατά τη δεκαετία του 1960, υποστηρίζοντας ότι δεν στοχεύει στην πλήρη απασχόληση και ότι η θεωρητική θεμελίωσή του βασίζεται στη νεοκλασική σχολή σκέψης, σύμφωνα με την οποία οι φτωχοί ευθύνονται οι ίδιοι για τη φτώχεια τους και όχι το οικονομικό σύστημα. Επί της ουσίας, η κριτική του Minsky αποτελεί μια έμμεση κριτική κατά της θεώρησης που υπάρχει πίσω από τον Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU), σύμφωνα με την οποία ένα ποσοστό μη επιθυμητής ανεργίας είναι αναπόφευκτο.

Όπως υποστήριζε ο Minsky, η μόνη αποτελεσματική πολιτική καταπολέμησης της ανεργίας είναι η λειτουργία του Δημοσίου ως εργοδότη έσχατης καταφυγής, διότι μόνο μέσω αυτής της πολιτικής μπορεί να ανατραπούν οι απαισιόδοξες προσδοκίες που διαμορφώνονται σε καιρούς ύφεσης και παρασέρνουν την οικονομία σε ένα καταστροφικό σπιράλ. Ταυτόχρονα, μέσω αυτής της λειτουργίας, οι δημόσιες δαπάνες συνδέονται ενδογενώς με το ύψος της απασχόλησης. Με αυτό τον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος της πλήρους απασχόλησης και να αποφευχθούν οι πληθωριστικοί κίνδυνοι (Minsky, 1986). Τελικά, η επίτευξη της πλήρους απασχόλησης δεν εξαρτάται μόνο από το ύψος των δημόσιων δαπανών, αλλά και από το είδος αυτών των δαπανών (Marglin και Spiegler, 2013). Με άλλα λόγια, σε ένα περιβάλλον ύφεσης όπου τα προσδοκώμενα κέρδη είναι αρνητικά, η απασχόληση συρρικνώνεται όταν οι επιχειρηματίες, αντιδρώντας στη μειωμένη ζήτηση, περιορίζουν την παραγωγή τους, Σε αυτή τη φάση, το Δημόσιο είναι ο μόνος φορέας που μπορεί να δημιουργήσει θέσεις απασχόλησης, διότι οι οικονομικές του αποφάσεις δεν καθορίζονται από την προοπτική κερδοφορίας, αλλά από τον στόχο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας. Στόχος της κυβέρνησης θα είναι να καταστήσει ιδιαιτέρως ελαστική τη ζήτηση για εργασία, σε ένα κατώτατο επίπεδο μισθού. Με άλλα λόγια, άμεσος στόχος της κρατικής παρέμβασης είναι η στήριξη της ενεργούς ζήτησης και η συνακόλουθη θετική ανταπόκριση στις προσδοκίες των επιχειρηματιών. Αυτό θα οδηγήσει σε υψηλότερα επίπεδα επενδύσεων και, παράλληλα, θα προωθήσει τη σταθερότητα των τιμών, θέτοντας ανώτατα και κατώτατα όρια στην απασχόληση και την κατα-

νάλωση (Kaboub, 2007). Με βάση τα παραπάνω, ο Minsky πρότεινε ένα διαρκές πρόγραμμα απασχόλησης, στο πλαίσιο του οποίου οι εργαζόμενοι θα λαμβάνουν έναν μισθό που θα τους εξασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης και θα μειώνει σταδιακά τη φτώχεια (Papadimitriou, 2008).

3.2.1 Η διεθνής εμπειρία/πρακτική

Παρότι το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης παρουσιάζεται στην παρούσα μελέτη ως ένα όχημα εξόδου από την κρίση της απασχόλησης, θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα στοχεύει εκ προοιμίου στην επίτευξη του στόχου της πλήρους απασχόλησης με μηδενικό πληθωρισμό, κάτι που δεν μπορεί να επιτευχθεί εύκολα με ένα τυπικό πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων. Επομένως, στο πλαίσιο της διεθνούς εμπειρίας θα πρέπει να συγκριθεί με αντίστοιχα προγράμματα που είχαν πρωταρχικό στόχο την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου.

Στη δεκαετία του ’30 το New Deal στις ΗΠΑ θεωρήθηκε ως η πρώτη εφαρμογή ενός ΠΕΑ (Papadimitriou, 2008), που αποσκοπούσε στην επίτευξη του στόχου της πλήρους απασχόλησης. Το New Deal αφορούσε έναν μεγάλο αριθμό εστιασμένων προγραμμάτων απασχόλησης που είχαν αξιοσημείωτη θετική επίπτωση στην οικονομία των ΗΠΑ. Οι Fishback et al. (2005) ερεύνησαν εμπειρικά την επίδραση που είχαν τα προγράμματα απασχόλησης στον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ και τα αποτελέσματα έδειξαν ότι η στρατηγική αυτή ήταν καθοριστική για την ανάκαμψη της οικονομίας. Σύμφωνα με τον Kaboub (2007), η κυβέρνηση των ΗΠΑ δεν κατέστησε τη ζήτηση εργασίας πολύ ελαστική, αλλά τα συγκεκριμένα προγράμματα αποτέλεσαν ένα πολύ καλό παράδειγμα δημιουργίας από την κυβέρνηση θέσεων εργασίας μη ανταγωνιστικών με αυτές του ιδιωτικού τομέα.

Στη συνέχεια, ένας μεγάλος αριθμός χωρών εφάρμοσε ανάλογα προγράμματα. Στη Σουηδία, στις δεκαετίες ’50 και ’60 εφαρμόστηκε ένα κορπορατιστικό μοντέλο που αναπτύχθηκε το 1951 από τους Rehn and Meidne για λογαριασμό της Συνομοσπονδίας Εργατικών Σωματείων της χώρας και είχε ως βασικό στόχο την επίτευξη πλήρους απασχόλησης. Σύμφωνα με τους Hurdford and Kaboub (2007) και Erixon (2008), βασικοί πυλώνες του συγκεκριμένου προγράμματος ήταν ο καθορισμός του μισθού σε κεντρικό επίπεδο και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Με βάση πάλι τους ίδιους ερευνητές, το πρόγραμμα πέτυχε τον στόχο της πλήρους απασχόλησης, μείωσε την εισοδηματική ανισότητα, σταθε-

ροποίησε τις τιμές και εξασφάλισε θετικούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης. Οι πολιτικές που υλοποιήθηκαν στόχευαν στην κοινωνικοποίηση της επένδυσης, δίνοντας προτεραιότητα στο «δικαίωμα στην εργασία» και όχι στο «δικαίωμα στο εισόδημα». Σύμφωνα με τους Edin and Zetterberg (1992), οι μισθοί στους τομείς της οικονομίας καθορίζονταν με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης και ικανοτήτων των συμμετεχόντων και όχι με βάση το ποσοστό του κέρδους, ενώ η φορολόγηση των κερδών προκάλεσε τη συσσώρευση κεφαλαίου, το οποίο χρησιμοποιούνταν αντι-κυκλικά προς όφελος των εργαζομένων (Marshall, 1995).

Κατά τη διάρκεια της κρίσης του 2001, η Αργεντινή εφάρμοσε το πρόγραμμα Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, στο οποίο συμμετείχαν περίπου δύο εκατομμύρια νοικοκυριά, που αντιστοιχούσαν στο 5% του πληθυσμού και στο 13% των ανέργων (Kostzer, 2007). Η βασική λογική αυτού του προγράμματος ήταν η απασχόληση των ανέργων (εκ των οποίων το 60% ήταν γυναίκες) για οκτώ ώρες ημερησίως σε συνδυασμό με την παροχή στέγης και τροφής (Tcherneva and Wray, 2005). Οι συμμετέχοντες λάμβαναν χρηματική αμοιβή για τις τέσσερις ώρες εργασίας και για τις υπόλοιπες ώρες αμείβονταν σε είδος, λαμβάνοντας τμήμα του τελικού προϊόντος, το οποίο μπορούσαν να πωλήσουν στην αγορά.[19] Την υπόλοιπη παραγωγή λάμβανε η κυβέρνηση προκειμένου να τη διαθέσει δωρεάν ή σε χαμηλές τιμές στα φτωχότερα νοικοκυριά. Μολονότι η συνολική δαπάνη του προγράμματος δεν ξεπέρασε το 1% του ΑΕΠ σε ετήσια βάση, τα αποτελέσματά του ήταν σημαντικά. Το πρόγραμμα αυτό σταθεροποίησε τον δείκτη τιμών του καταναλωτή και οδήγησε σε οικονομική μεγέθυνση, με δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή ύψους 2,49.[20] Ωστόσο οι συνέπειες αναφορικά με τη μείωση της φτώχειας δεν ήταν ιδιαίτερα αξιόλογες (Tcherneva and Wray, 2005).

Η Νότια Κορέα εφάρμοσε επίσης ένα σχετικό πρόγραμμα την περίοδο 1997-1998, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των συνεπειών της χρηματοοικονομικής κρίσης της περιόδου αυτής (Kaboub, 2007), ενώ το 2005 στη Γαλλία εφαρμόστη-

19. Η αμοιβή σε είδος εφαρμόστηκε και στα δύο αντίστοιχα προγράμματα που υλοποιήθηκαν στην Ινδία, το 1972, το Maharastra State Employment Scheme και το 2005 το National Rural Employment Guarantee Act, που αφορούσε την απασχόληση στον κλάδο της γεωργίας.

20. Δηλαδή, χάρη στη λειτουργία του προγράμματος, το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 2,5 χρηματικές μονάδες για κάθε χρηματική μονάδα που δαπανήθηκε στη λειτουργία του προγράμματος.

κε ένα πιλοτικό πρόγραμμα, που είχε ως βασική αρχή την οικονομική αποζημίωση όσων ανέργων συμμετείχαν σε προγράμματα κατάρτισης, όταν η εκπαίδευσή τους μέσα από τα προγράμματα αυτά είχε έναν έμμεσο, αλλά σημαντικό θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία. Οι συμμετέχοντες ελάμβαναν συγκεκριμένο μισθό μαζί με την ατομική κατάρτιση, ενώ οι αρμόδιες υπηρεσίες εύρεσης εργασίας όφειλαν να τους εξασφαλίσουν θέσεις εργασίας που να ανταποκρίνονται στις ικανότητες και στις γνώσεις τους.

Συγκεκριμένα, όσοι άνεργοι είχαν απασχοληθεί σε εταιρείες με προσωπικό λιγότερο των 300 ατόμων είχαν τη δυνατότητα να συνάψουν ένα «Επαγγελματικό Συμβόλαιο Μετάβασης» (ΕΣΜ) με μια υπηρεσία του Δημοσίου που θα τους πρόσφερε συναφής θέση εργασίας με τις ίδιες απολαβές. Οι εργαζόμενοι θα απασχολούνταν στον ιδιωτικό ή στον δημόσιο τομέα σε θέσεις που θα συγχρηματοδοτούνταν από το πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής και από τις εταιρείες που θα συνεργάζονταν με το πρόγραμμα. Με βάση τις τιμές του 2005, οι δαπάνες αυτού του προγράμματος αντιστοιχούσαν στο 4% του ΑΕΠ, οι οποίες ήταν κατά 0,2% λιγότερες (σε όρους ΑΕΠ) από τις λοιπές δαπάνες της γαλλικής κυβέρνησης σε άλλα προγράμματα για την απασχόληση. Σε απόλυτη αντιστοιχία με ένα ΠΕΑ, μέσω των ΕΣΜ εφαρμόστηκαν με επιτυχία πολιτικές πλήρους απασχόλησης, χωρίς να αυξηθεί το έλλειμμα, το χρέος ή οι τιμές.

Τέλος, το 2008 η κυβέρνηση των ΗΠΑ εισήγαγε ένα πρόγραμμα για την αντιμετώπιση της ανεργίας, ύψους 787 δις δολαρίων, το οποίο σε συνδυασμό με το Πρόγραμμα Ποσοτικής Χαλάρωσης της FED κατάφερε να επαναφέρει το επίπεδο ανεργίας στα προ του 2008 επίπεδα.[21] Το Πρόγραμμα αποτέλεσε μια μείξη άμεσης όσο και έμμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας, ενώ η πολιτική ποσοτικής χαλάρωσης, μεταξύ άλλων, απέβλεπε στη χρηματοδότηση των θέσεων απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο παραμένει ζήτημα προς διερεύνηση αν οι πολιτικές αυτές είχαν απώτερο σκοπό την επίτευξη του στόχου της πλήρους απασχόλησης ή λειτούργησαν αποκλειστικά ως ένα μέσο πρόσκαιρης ανάσχεσης της ύφεσης.

Συμπερασματικά, αυτό που προκύπτει είναι ότι είναι αναγκαία και επείγουσα, σε διεθνές επίπεδο, η εφαρμογή ενός ΠΕΑ σε περίοδο κρίσης. Η Ελλάδα μπο-

21. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ανάκαμψη βασίστηκε κυρίως στην αύξηση της μερικής απασχόλησης.

ρεί να αξιοποιήσει μια τέτοια διεθνή πρακτική για την αντιμετώπιση της ύφεσης και του κοινωνικού κόστους που συνδέεται με την ανεργία.

3.2.2. Πολιτικές απασχόλησης σε περιβάλλοντα βαθιάς ύφεσης

Βεβαίως, η αναγκαιότητα για την υιοθέτηση ενός προγράμματος απασχόλησης με τα χαρακτηριστικά του ΠΕΑ δεν περιορίζεται σε θεωρητικού τύπου αντιπαραθέσεις (μετα-κεϋνσιανοί εναντίων νεο-κεϋνσιανών), αφού τα προγράμματα αυτά παρουσιάζουν σημαντικά πλεονεκτήματα όταν έχουμε να αντιμετωπίσουμε καταστάσεις βαθιάς ύφεσης, σημαντικής υποχώρησης της απασχόλησης και αύξησης της ανεργίας. Σε «κανονικές» συνθήκες η πολιτική απασχόλησης επικεντρώνεται σε πολιτικές που σχηματικά ονομάζονται «ενεργητικές» πολιτικές απασχόλησης, σε αντίθεση με τις «παθητικές» πολιτικές απασχόλησης. Συνοπτικά, οι ενεργητικές πολιτικές περιλαμβάνουν (Calmfors, 1994: 1):

- την αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας και την υποστήριξη των ανέργων στην αναζήτηση εργασίας
- τις πολιτικές κατάρτισης
- τα προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας μέσω της επιδότησης του κόστους εργασίας, της ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας, της δημιουργίας θέσεων εργασίας στο Δημόσιο ή άλλων παρόμοιων μέτρων.[22]

Ο Πίνακας 3.1 καταγράφει ενδεικτικές καταστάσεις και προγράμματα ενεργητικών πολιτικών, χωρίς να αποτελεί εξαντλητική τους περιγραφή.

Ωστόσο τα παραπάνω μέτρα αναφέρονται σε «κανονικές» περιόδους, δηλαδή σε περιόδους όπου η ανεργία πλήττει ειδικές ομάδες του πληθυσμού. Οι πολιτικές σύζευξης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας στοχεύουν στην ελαχιστοποίηση του χρόνου αναζήτησης εργασίας από την πλευρά των ανέργων και στην ελαχιστοποίηση των κενών θέσεων εργασίας από την πλευρά των επιχειρήσεων. Αντίστοιχα, οι πολιτικές κατάρτισης απευθύνονται σε άτομα με ελλιπείς γνώσεις/δεξιότητες, σε άτομα που επιχειρούν εκ νέου την ένταξή τους στην αγορά εργασίας ύστερα από παρατεταμένη περίοδο αποχής ή σε εργαζομένους των οποίων οι γνώσεις απαιτούν επικαιροποίηση προκειμένου να ανταποκριθούν σε τυχόν αλλαγές στις μεθόδους παραγωγής. Τέλος, οι πολιτικές επιδότησης συνι-

22. Για μια περιεκτική παρουσίαση της εξέλιξης των ενεργητικών πολιτικών βλ. Bonoli (2010).

Πίνακας 3.1: Τυπολογία ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Είδος παρέμβασης	Ομάδα-στόχος	Αίτιο ανεργίας ή δυσχέρειας
Υπηρεσίες τοποθέτησης	Σύνολο πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας	Ανεργία τριβής. Διαρθρωτική ανεργία με γεωγραφικά αίτια
Κατάρτιση	- Νέοι με ελλιπείς εργασιακές δεξιότητες - Κατάρτιση/επανακατάρτιση εργαζομένων - Κατάρτιση ατόμων που επιχειρούν εκ νέου την ένταξή τους στην αγορά εργασίας	Διαρθρωτική ανεργία
Επιδοτούμενη απασχόληση	- Άτομα με χαμηλότερη από τη μέση παραγωγικότητα - Νέοι χωρίς εργασιακή εμπειρία - Μακροχρόνια άνεργοι Ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού	Νεοκλασική ανεργία (επίπεδο μισθού υψηλότερο της αξίας του οριακού προϊόντος της εργασίας)

Πηγή: Δεδουσόπουλος (2007: 21)

στούν έναν τύπο «θετικής διάκρισης» υπέρ συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων που αντιμετωπίζουν προβλήματα πρόσβασης στην απασχόληση.

Είναι εμφανές ότι η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης μειώνεται σε ένα περιβάλλον βαθιάς και παρατεταμένης ύφεσης, όπου η ανεργία είναι ανεργία ελλιπούς ζήτησης και όχι ανεργία τριβής. Αντιθέτως, σε περιβάλλον ύφεσης, οι πολιτικές σύζευξης προσφοράς και ζήτησης εργασίας χάνουν το αντικείμενό τους, διότι εξ ορισμού η προσφορά εργασίας υπερβαίνει κατά πολύ τη ζήτηση. Αντίστοιχα, οι πολιτικές κατάρτισης περιορίζονται στην αποτροπή της απαξίωσης των γνώσεων και των δεξιοτήτων των ανέργων, αλλά δεν συμβάλλουν άμεσα στην εύρεση εργασίας. Τέλος, οι πολιτικές επιδότησης του κόστους εργασίας των νέων προσλήψεων δεν μπορούν να αντιστρέψουν τις απαισιόδοξες προσδοκίες των επιχειρήσεων αναφορικά με τη μελλοντική ζήτηση του προϊόντος τους που καθορίζει, σε τελική ανάλυση, και το ύψος της απασχόλησης.

Επομένως, σε ένα περιβάλλον βαθιάς κρίσης της απασχόλησης η αποτελεσματικότητα των «παραδοσιακών» μέτρων περιορίζεται, καθώς αυτά προϋποθέτουν ένα ελάχιστο επίπεδο ζήτησης εργασίας. Γι' αυτό, κατά το παρελθόν,

αντίστοιχες κρίσεις στην απασχόληση αντιμετωπίστηκαν με άλλα μέτρα, όπως η πρόσκαιρη απασχόληση ανέργων στον δημόσιο τομέα.

Τα Προγράμματα Εγγυημένης Απασχόλησης (ΠΕΑ) ανήκουν σε αυτή την κατηγορία παρεμβάσεων. Η βασική ιδέα είναι η απασχόληση ανέργων στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, με στόχο αφενός τη στήριξη της απασχόλησης αφετέρου την ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης. Επομένως, τα προγράμματα αυτά αποτελούν παρεμβάσεις τόσο στην αγορά εργασίας όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο.

Το ισχυρό τους πλεονέκτημα είναι ότι η ζήτηση εργασίας υπόκειται μόνο σε δημοσιονομικό περιορισμό, δηλαδή τίθεται ένα όριο στα κονδύλια που μπορούν να διατεθούν. Στο πλαίσιο ενός Προγράμματος Εγγυημένης Απασχόλησης (ΠΕΑ) η κυβέρνηση, λειτουργώντας ως «εργοδότης της ύστατης στιγμής», απασχολεί ανέργους με έναν προκαθορισμένο μισθό, καθιστώντας έτσι τη ζήτηση εργασίας απείρως ελαστική. Η σχετική δαπάνη, εκτός από τη δαπάνη μισθοδοσίας, περιλαμβάνει και τα λειτουργικά έξοδα, τα οποία ωστόσο θα πρέπει να διατηρούνται σε όσο το δυνατόν χαμηλότερο επίπεδο, έτσι ώστε να μη μειώνονται τα κονδύλια για τις αμοιβές των συμμετεχόντων στο ΠΕΑ.

Κατά συνέπεια, το ΠΕΑ λειτουργεί αντι-κυκλικά (Wray, 1998). Κατά τη διάρκεια μιας ύφεσης, ο αριθμός των συμμετεχόντων στο ΠΕΑ αυξάνεται, ενώ σε περίοδο οικονομικής άνθησης ο αριθμός μειώνεται, καθώς οι περισσότεροι εργαζόμενοι βρίσκουν εργασία στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος προσφέρει σταθερές θέσεις εργασίας και υψηλότερους μισθούς.

Στο πλαίσιο των ΠΕΑ μπορούν να λειτουργήσουν και προγράμματα κατάρτισης (Wray, 2007· Hurford and Kaboub, 2012), που αποσκοπούν στην αποτροπή της απαξίωσης των γνώσεων των ανέργων. Οι εκπαιδευτές μπορούν να είναι επίσης συμμετέχοντες στο ΠΕΑ. Επιπρόσθετα, λόγω του ότι το ΠΕΑ δεν πρέπει να λειτουργεί ανταγωνιστικά προς την ιδιωτική οικονομία, η δημιουργία θέσεων εργασίας στον ευρύτερο τομέα της κοινωνικής οικονομίας συνιστά συνήθη πρακτική (Wray, 2007). Ωστόσο πρέπει να σημειωθεί ότι ο σκοπός αυτών των παρεμβάσεων δεν είναι να υποκαταστήσει το κοινωνικό δίχτυ προστασίας· π.χ., να λειτουργήσει αντί ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ή να υποκαταστήσει τα επιδόματα ανεργίας. Αντιθέτως, το ΠΕΑ πρέπει να γίνει αντιληπτό ως αναγκαίο συμπλήρωμα τόσο της κοινωνικής όσο και της οικονομικής πολιτικής.

4. Δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής

Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής ως έννοια εισήχθη για πρώτη φορά από τους Kahn (1931) και Keynes (1936) και αναφερόταν στις επιπτώσεις που έχει μια αύξηση των δημόσιων επενδύσεων στο ΑΕΠ. Σύμφωνα με την Chick (1983), επειδή οι επιχειρήσεις βραχυπρόθεσμα δεν παράγουν πάνω από το σημείο της ενεργούς ζήτησης, η μείωση των μισθών δεν μπορεί να προκαλέσει αύξηση της παραγωγής (άρα και του ΑΕΠ). Αντιθέτως, η μεγέθυνση του ΑΕΠ μπορεί να προκληθεί από την αύξηση της συνολικής ζήτησης της οικονομίας. Η κατανάλωση είναι παθητική παράμετρος, καθώς εξαρτάται από το εισόδημα. Η αυτόνομη κατανάλωση εξαρτάται από υποκειμενικούς παράγοντες και αλλάζει αργά. Επομένως, όποια αύξηση στην ενεργή ζήτηση μπορεί να προέλθει είτε μέσω νέων ιδιωτικών ή δημόσιων επενδύσεων είτε μέσω της αύξησης των εξαγωγών. Σε περίοδο ύφεσης οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν το ιδανικό εργαλείο για την ανάκαμψη, δεδομένου του αρνητικού κλίματος στον επιχειρηματικό τομέα.

Μια αύξηση των δημόσιων επενδύσεων δημιουργεί νέο εισόδημα για τον ιδιωτικό τομέα. Ένα μέρος του εισοδήματος αυτού αποταμιεύεται και το υπόλοιπο καταναλώνεται, γεγονός που συνεπάγεται επιπλέον εισόδημα για τον ιδιωτικό τομέα, το οποίο έρχεται να προστεθεί στο αρχικό ποσό της δημόσιας επένδυσης. Επομένως, λόγω της αποταμίευσης, κάθε νέος κύκλος είναι μικρότερος σε χρηματικούς όρους από τους προηγούμενους. Η αρχική δημόσια επένδυση δημιουργεί νέο εισόδημα που έχει θετικό αντίκτυπο στο ΑΕΠ λόγω της κατανάλωσης που αυξάνεται αλλά με μειούμενο ρυθμό. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην οριακή ροπή προς κατανάλωση, όπως την προσδιόρισε ο Keynes, και η οποία είναι μικρότερη της μονάδας. Η στάθμιση του συνόλου του νέου εισοδήματος που προκάλεσε η δημόσια επένδυση αλλά και οι συνακόλουθοι κύκλοι κατανάλωσης ονομάζονται δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής.

3.1 Σχετική βιβλιογραφία

Η σχετική βιβλιογραφία αναφορικά με τις επιπτώσεις των δημόσιων επενδύσεων στην οικονομία είναι τεράστια. Σύμφωνα με τους Qazizada and Stockhammer (2014), οι παραδοσιακοί κεϋνσιανοί για να υπολογίσουν τον πολλαπλασιαστή ασχολήθηκαν κυρίως με τα επίπεδα της οριακής ροπής προς κατανάλωση, της οριακής ροπής προς εισαγωγές και του μεσοσταθμικού φόρου εισοδήματος. Κατά τη δεκαετία του '70, με την άνοδο του μονεταρισμού, ο Friedman ανέπτυξε την Υπόθεση Μόνιμου Εισοδήματος, σύμφωνα με την οποία η κατανάλωση εξαρτάται από το μόνιμο εισόδημα που αναμένουν να έχουν οι οικονομικά ενεργοί πολίτες κατά τη διάρκεια της ζωής τους και όχι από το τρέχον, ενώ μια αύξηση των δημόσιων επενδύσεων αυξάνει το επιτόκιο και επομένως μειώνει τις επενδύσεις (crowding out effect). Τελικώς, η οικονομία βρίσκεται στο ίδιο σημείο αλλά με υψηλότερο χρέος (Friedman, 1968). Επομένως, σε ένα τέτοιο σύνολο οι πολλαπλασιαστές κινούνται σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

Στη συνέχεια, η νεοκλασική σχολή σκέψης εισήγαγε την έννοια του ρικαρδιανού ισοδύναμου (Barro, 1989a), σύμφωνα με το οποίο μια αύξηση των δημόσιων επενδύσεων εκλαμβάνεται από το κοινό ως μια μελλοντική αύξηση στη φορολόγηση και έχει ως συνέπεια την αύξηση της αποταμιευτικής τους τάσης. Συνολικά η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική μειώνει την ιδιωτική κατανάλωση με το αποτέλεσμα του πολλαπλασιαστή να είναι μηδενικό. Αυτό αποτέλεσε τη βάση των μοντέλων Real Business Cycles, όπου τα παραπάνω αναπτύχθηκαν πάνω σε στοχαστικές εξισώσεις (Barro, 1989b). Σε αυτά τα μοντέλα ο πολλαπλασιαστής είναι μικρότερος της μονάδας όταν χρηματοδοτείται από φόρους και μηδενικός όταν χρηματοδοτείται από δημοσιονομικό έλλειμμα.

Η νεοκεϋνσιανή σχολή σκέψης εισήγαγε τις διαστάσεις της αποτυχίας των αγορών, της ακαμψίας των τιμών και των μισθών, του μεταβιβαστικού κόστους και της ασύμμετρης πληροφόρησης (Greenwald and Stiglitz, 1987), καταρρίπτοντας το ρικαρδιανό ισοδύναμο, το οποίο προϋποθέτει την ύπαρξη ορθολογικών καταναλωτών και τέλειων αγορών. Η εισαγωγή των προαναφερθεισών υποθέσεων στο νεοκλασικό υπόδειγμα ανέδειξε τον θετικό αντίκτυπο που μπορεί να έχει μια επεκτατική δημοσιονομική πολιτική αν είναι μόνο βραχυχρόνια.

Ως την πρόσφατη κρίση του 2007 το κύριο μοντέλο υπολογισμού των επιπτώσεων των δημόσιων επενδύσεων στην οικονομία ήταν το Νεοκεϋνσιανό-Δυναμικό Στοχαστικό Μοντέλο Γενικής Ισορροπίας (NK-DSGE), σύμφωνα με το

οποίο ένα μόνο μέρος των καταναλωτών ακολουθεί ορθολογική συμπεριφορά. Επομένως, μια αύξηση των δημόσιων δαπανών, λόγω ακαμψίας μισθών και τιμών, οδηγεί σε αύξηση του εισοδήματος και επομένως, σε αύξηση της κατανάλωσης. Ωστόσο η επίδραση αφορά ένα βραχυχρόνιο διάστημα, λόγω των νεοκλασικών περιορισμών του μοντέλου, ενώ η νομισματική πολιτική ασκείται με βάση τον κανόνα Taylor. Επομένως, οι πολλαπλασιαστές είναι πολύ χαμηλότεροι από τους αντίστοιχους κεϋνσιανούς.

Ο τελευταίος τύπος μοντέλων χρησιμοποιήθηκε κυρίως στην άσκηση νομισματικής πολιτικής έως την κρίση του 2007-2008, όπου φάνηκε με έντονο τρόπο η αδυναμία τους να συμπεριλάβουν κρίσιμες παραμέτρους στην ανάλυσή τους, όπως τη δομή και τη λειτουργία του χρηματοοικονομικού συστήματος, παρέχοντας λανθασμένες προβλέψεις, αλλά, κυρίως, λανθασμένες προτάσεις οικονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι χώρες στο σύνολό τους, με εξαίρεση αυτές που ανήκουν στην ΟΝΕ, προέβησαν σε οικονομικές πολιτικές εκτός του πλαισίου που ορίζεται από τα NK-DSGE μοντέλα.

Αναφορικά με τη μέθοδο εκτίμησης των πολλαπλασιαστών, υπάρχουν τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις: τα DSGE μοντέλα στα οποία αναφερθήκαμε παραπάνω, τα Vector AutoRegressive (VAR) μοντέλα και οι μονές εξισώσεις.

Στην πρώτη προσέγγιση, τα μοντέλα επιβάλλουν πολλούς ad-hoc περιορισμούς· για παράδειγμα, η κρατική παρέμβαση έχει εκ κατασκευής αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία, καθιστώντας τους πολλαπλασιαστές μεροληπτικούς προς τα κάτω. Η δεύτερη προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα ότι δεν περιορίζεται από τη θεωρία, τα μοντέλα δηλαδή είναι α-θεωρητικά, ενώ παρουσιάζει καλύτερη προσέγγιση των δεδομένων σε σχέση με άλλες τεχνικές. Ωστόσο μειονεκτεί στο ότι δεν μπορεί να υπάρξει αιτιακή συσχέτιση των αποτελεσμάτων και επιπλέον η περιπλοκότητα των μοντέλων επιβάλλει τη χρήση ελάχιστων μεταβλητών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το έργο των Blanchard and Perotti (2012) στο οποίο περιλαμβάνουν μόνο το ΑΕΠ, τις δημόσιες δαπάνες και τους φόρους. Η τελευταία προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να χρησιμοποιεί αρκετές μεταβλητές, –σε αντίθεση με τα VAR– δεν θέτει θεωρητικούς περιορισμούς, όπως συμβαίνει στα NK-DSGE, ενώ χρησιμοποιεί τις μεθόδους Two Stage Least Square (2SLS) και Generalized Method of Moments (GMM) προς αποφυγή της

ενδογένειας.[23] Για την αποφυγή αυτού του φαινομένου κάποιες μεταβλητές χρησιμοποιούνται σε υστέρηση μίας ή και παραπάνω περιόδων. Αυτή η προσέγγιση θα χρησιμοποιηθεί σε αυτή τη μελέτη.

Στην πλειονότητα αυτών των προσεγγίσεων οι πολλαπλασιαστές θεωρούνται γραμμικοί. Παράλληλα, οι Gechert and Mentges (2013) διαπιστώνουν ότι η απουσία χρηματοοικονομικών μεταβλητών σε κάθε μοντέλο οδηγεί σε μια συστηματική υποεκτίμηση των πολλαπλασιαστών, ενώ, σύμφωνα με τους Burriel et al. (2010), η ενσωμάτωση του λόγου χρέος/ΑΕΠ στην ανάλυση αλλάζει σημαντικά τους πολλαπλασιαστές. Οι Gali et al. (2007) εντοπίζουν στατιστικώς σημαντικές ενδείξεις για μια αποτελεσματική επεκτατική δημοσιονομική πολιτική στις ΗΠΑ, ενώ στο ίδιο αποτέλεσμα καταλήγουν και οι Fatas and Mihov (2001). Οι προσεγγίσεις αυτές χρησιμοποιούν τα VAR μοντέλα. Τα αντίστοιχα NK-DSGE παρουσιάζουν χαμηλότερους πολλαπλασιαστές (Ratto et al., 2009). Όσον αφορά την προσέγγιση των μονών εξισώσεων, υπάρχει πληθώρα μεταβλητών που χρησιμοποιούνται για την αποφυγή της ενδογένειας. Η πιο συνήθης περίπτωση αφορά την ενσωμάτωση πολιτικών κύκλων, των οποίων η εγκυρότητα όμως είναι αμφισβητήσιμη (Afonso et al., 2010). Σε μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση οι Acconcia et al. (2011) εκτιμούν τους πολλαπλασιαστές για την Ιταλία, οι οποίοι κυμαίνονται μεταξύ 1,2% και 1,4%, κάτω από το ιδιαίτερο καθεστώς της περικοπής των δημόσιων επενδύσεων, λόγω της κατάχρησης του δημόσιου χρήματος από μέλη της ιταλικής μαφίας, τα οποία παράλληλα είναι μέλη στα συμβούλια τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε πιο πρόσφατες μελέτες οι πολλαπλασιαστές θεωρούνται πλέον κυκλικοί, παρουσιάζοντας διαφορετικά μεγέθη σε ύφεση και σε άνθηση. Σε αυτό το πλαίσιο ο Parker (2011) ερευνά τη μη γραμμικότητα του πολλαπλασιαστή στις δύο φάσεις του κύκλου καθώς και σε περίοδο όπου το επιτόκιο βρίσκεται κοντά στο μηδέν (Zero Lower Bound – ZLB). Σημαντικό είναι το έργο των Auerbach and Gorodnichenko (2011), οι οποίοι εξετάζουν σε ένα VAR μοντέλο τη μη γραμμικότητα των πολλαπλασιαστών, χρησιμοποιώντας σταθμικούς μέσους και διαπιστώνουν ότι στην ύφεση ο πολλαπλασιαστής για τις ΗΠΑ είναι 2,3, ενώ σε περίοδο μεγέθυνσης είναι σχεδόν μηδέν. Αντίστοιχα, οι De Cos and Moral-Benito (2013) βρίσκουν για την Ισπανία μη γραμμικούς πολλαπλασιαστές μεγέθους 1,4

23. Η ενδογένεια προκαλείται από τον ταυτοχρονισμό επεξηγηματικών μεταβλητών.

και 0,6 για ύφεση και άνθηση αντίστοιχα, ο Thomakos (2012) βρίσκει για την Ελλάδα πολλαπλασιαστές 1,32 και 0, οι Christiano et al. (2011) σε DSGE μοντέλο με ZLB συνθήκες βρίσκει πολλαπλασιαστές μεγέθους 1,6 με κορυφή το 2,3, ενώ οι Qazizada and Stockhammer (2014), –των οποίων την προσέγγιση ακολουθούμε σε αυτή τη μελέτη– βρίσκουν σε μονή εξίσωση πολλαπλασιαστές που κυμαίνονται μεταξύ 2,5 και 3 σε ύφεση και 1 και 1,5 σε μεγέθυνση.

Συμπερασματικά, τα αποτελέσματα των εμπειρικών μελετών αναφορικά με τους πολλαπλασιαστές εξαρτώνται από το μοντέλο, τα δεδομένα και την οικονομετρική μέθοδο που ακολουθείται, με κάποιες μεθόδους να παρουσιάζουν εκ προοιμίου χαμηλότερα αποτελέσματα από άλλες (Marglin and Spiegler, 2013). Ανεξάρτητα από την εμπειρική έρευνα, σύμφωνα με τους Spilimbergo et al.

Πίνακας 4.1: Παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος των πολλαπλασιαστών

Απώλειες (leakages). Ελαχιστοποιούνται:	**Νομισματικές συνθήκες. Επηρεάζουν θετικά:**	**Βιωσιμότητα χρέους**
Όταν πρόκειται για αύξηση δαπάνης και όχι για μείωση φόρων, καθώς η πρώτη περίπτωση έχει άμεσα αποτελέσματα.	**Όταν** το ονομαστικό επιτόκιο δεν αυξάνεται με τις δημόσιες δαπάνες.	Το χρέος πρέπει να είναι βιώσιμο ύστερα από αύξηση των δημόσιων επενδύσεων. Εναλλακτικά ο πολλαπλασιαστής μπορεί να είναι και αρνητικός.
Όταν η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι μεγάλη.	**Όταν** η συναλλαγματική ισοτιμία είναι σταθερή.	
Όταν τα μέτρα λαμβάνονται υπέρ ατόμων που αντιμετωπίζουν περιορισμούς ρευστότητας.	**Όταν** οι συνθήκες αυτές συνεπάγονται πολλαπλασιαστές μεγέθους 2 έως 3.	
Όταν η οικονομία λειτουργεί σε επίπεδο χαμηλότερο του δυνητικού, οπότε δεν υπάρχουν πιέσεις για αλλαγή επιτοκίου.	**Όταν** η νομισματική πολιτική στοχεύει σε χαμηλό πληθωρισμό, ο πολλαπλασιαστής είναι σχεδόν μηδέν.	
Όταν η οριακή ροπή για εισαγωγές είναι μικρή.		
Όταν οι αυτόματοι σταθεροποιητές είναι μικροί.		
Όταν το ρικαρδιανό ισοδύναμο δεν ισχύει.		

(2009) υπάρχουν αντικειμενικοί παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος των πολλαπλασιαστών (Πίνακας 4.1).

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4.1 είναι προφανές ότι στην περίπτωση της Ελλάδας τηρούνται τα περισσότερα από αυτά τα κριτήρια. Ωστόσο θα πρέπει να γίνει ειδική αναφορά σε δύο από αυτά τα στοιχεία, τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ και τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους. Όσον αφορά το πρώτο στοιχείο, ανέκαθεν η ΕΚΤ στόχευε στον πληθωρισμό και όχι στον ΑΕΠ, σε πλήρη συνάφεια με τον κανόνα Taylor για τη χάραξη νομισματικής πολιτικής, ακολουθώντας ουσιαστικά το μοντέλο λειτουργίας της Κεντρικής Τράπεζας της Γερμανίας (Bundensbank). Ωστόσο, μετά την κρίση του 2007, το ενδιαφέρον στράφηκε προς το ΑΕΠ. Ειδικότερα μετά τον παρατηρούμενο αποπληθωρισμό, ακόμα και στον πυρήνα της ευρωζώνης, η ΕΚΤ ανακοίνωσε την έναρξη προγράμματος αγοράς κρατικών ομολόγων ύψους 1 τρις ευρώ. Όσον αφορά το δεύτερο στοιχείο, τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους, μπορούμε να υποστηρίξουμε με ασφάλεια ότι δεν είναι βιώσιμο και πως σε σύντομο χρονικό διάστημα θα πρέπει να αναληφθεί κάποια πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να καταστεί το ελληνικό χρέος πάλι βιώσιμο.

Επομένως, για τη συνέχεια αυτής της μελέτης θα στηριχθούμε σε μία πολύ πιθανή υπόθεση: ότι το χρέος είναι βιώσιμο ή έστω ότι δεν επηρεάζει τον πολλαπλασιαστή.

4.2 Το οικονομετρικό υπόδειγμα

Αρχικά θα χρησιμοποιήσουμε το υπόδειγμα των Qazizada and Stockhammer (2014) για να ελέγξουμε αν ο πολλαπλασιαστής μεταβάλλεται σε περίοδο ύφεσης σε σχέση με ό,τι ισχύει σε περίοδο μεγέθυνσης. Στη συνέχεια θα εκτιμήσουμε τις βασικές παραμέτρους που απαιτούνται για την εκτίμηση του πολλαπλασιαστή, δηλαδή την οριακή ροπή προς κατανάλωση και τις εισαγωγές, με απώτερο στόχο να παρουσιάσουμε έναν αθροιστικό δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή. Η αιτία αυτής της επιλογής οφείλεται στην εξαιρετική σημασία που έχει η διάρκεια της επίδρασης της δημόσιας δαπάνης στο ΑΕΠ, κάτι που δεν προσφέρει η συνήθης πρακτική, η οποία υιοθετείται στη σχετική βιβλιογραφία αναφορικά με την εκτίμηση των πολλαπλασιαστών.

4.2.1 Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής

Όσον αφορά την εκτίμηση των εθνικών δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών για την Ελλάδα χρησιμοποιήσαμε δεδομένα της περιόδου 1961-2013 από την AMECO, την Παγκόσμια Τράπεζα και τον ΟΟΣΑ. Όλες οι μεταβλητές είναι αποπληθωρισμένες βάσει του έτους 2005. Εφαρμόζουμε, όπως και οι Qazizada and Stockhammer (2014), μια παραλλαγή του ελέγχου Chow για να δούμε αν ο πολλαπλασιαστής κινείται κυκλικά και για να υπολογίσουμε το μέγεθός του στην ύφεση και στη μεγέθυνση, ακολουθώντας για τις έννοιες αυτές τους ορισμούς που έχει υιοθετήσει ο ΟΟΣΑ. Η βασική εκτιμητέα εξίσωση είναι:

$$\alpha\varepsilon\pi_t = \alpha_o + \alpha_{,}\alpha\varepsilon\pi_{t-1} + \alpha_2\delta\tau\kappa_t + \alpha_3\pi\iota\sigma\tau\omega\sigma\eta_t + \alpha_4\varepsilon\xi_t + \alpha_5\iota\sigma\pi\lambda_t + \alpha_6\nu_t + \alpha_7\acute{\upsilon}\varphi\varepsilon\sigma\eta_t + \alpha_8\acute{\upsilon}\varphi\varepsilon\sigma\eta * \delta\delta_t + \alpha_9(1 - \acute{\upsilon}\varphi\varepsilon\sigma\eta) * \delta\delta_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

Όπου:

αεπ: ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ

δτκ: δείκτης τιμών καταναλωτή

πίστωση: εγχώριος δανεισμός προς τον τραπεζικό τομέα

εξ: ψευδομεταβλητή που μετράει περιόδους ισχυρής αύξησης των εξαγωγών

ισπλ: ρυθμός μεταβολής στο ισοζύγιο πληρωμών

ν: ρυθμός μεταβολής του πληθυσμού

ύφεση: ψευδομεταβλητή που υποδεικνύει σε ποια έτη του δείγματος ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ κινείται αρνητικά

δδ: τελικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης (όπου περιλαμβάνονται και οι δημόσιες επενδύσεις)

ε: σφάλμα

Στο υπόδειγμα συμπεριλάβαμε χρηματοοικονομικές παραμέτρους, όπως την πίστωση ώστε να αποφύγουμε την προς τα κάτω μεροληψία των αποτελεσμάτων. Οι συντελεστές των δύο τελευταίων όρων της Εξίσωσης 1 α_8 και α_9 αποτελούν τις κρίσιμες παραμέτρους, αφού δίνουν την ελαστικότητα των δημόσιων δαπανών σε ύφεση και σε μεγέθυνση. Για την εξεύρεση του πολλαπλασιαστή,

πολλαπλασιάζουμε την ελαστικότητα με τον όρο ΑΕΠ/Δημόσιες Δαπάνες.[24] Η ψευδομεταβλητή «ύφεση» λαμβάνει τιμή ίση με τη μονάδα, όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, και μηδενική, όταν βρίσκεται σε μεγέθυνση. Επομένως, αυτοί οι παράμετροι μετράνε την επίδραση των δημόσιων επενδύσεων σε κάθε φάση του κύκλου.

Για την εκτίμηση της εξίσωσης ελέγξαμε τη στασιμότητα με βάση τον έλεγχο Augmented Dickey-Fuller. Είδαμε ότι ο δείκτης τιμών καταναλωτή και ο ρυθμός μεταβολής του πληθυσμού έχουν μοναδιαία (-ες) ρίζα (-ες), δηλαδή δεν μπορούν να αποτελέσουν ερμηνευτικές παραμέτρους. Οι υπόλοιπες παράμετροι, συμπεριλαμβανομένου του σφάλματος, δεν έχουν μοναδιαία ρίζα. Στη συνέχεια, για να αποφύγουμε την ενδογένεια, χρησιμοποιήσαμε τη μέθοδο Ελάχιστων Τετραγώνων Δύο Φάσεων (2SLS), με μεταβλητή-όργανο (IV) τις δημόσιες δαπάνες του προηγούμενου έτους. Στην πρώτη φάση εκτιμήσαμε την παλινδρόμηση ως προς τις δημόσιες δαπάνες και χρησιμοποιήσαμε τα αποτελέσματα στη γενική εξίσωση την οποία εκτιμήσαμε στη δεύτερη φάση με τη μέθοδο των Ελάχιστων Τετραγώνων (OLS). Στον Πίνακα 4.2 παραθέτουμε τα αποτελέσματα σε σύγκριση με αυτά που προέκυψαν ακολουθώντας τη Γενικευμένη Μέθοδο Στιγμών (GMM) με μία και δύο χρονικές ελλείψεις στις δημόσιες δαπάνες, ως IV, καθώς και από μία απλή παλινδρόμηση με τη μέθοδο των Ελάχιστων Τετραγώνων.[25]

Παρατηρούμε ότι ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής δεν έχει ιδιαίτερη διαφορά μεταξύ ύφεσης και μεγέθυνσης. Ο λόγος είναι ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούσαν ανέκαθεν την κινητήρια δύναμη της ελληνικής οικονομίας, ανεξάρτητα από τη φάση του οικονομικού κύκλου στην οποία βρισκόταν. Έτσι το μέγεθος του πολλαπλασιαστή κυμαίνεται –ανάλογα με τη μέθοδο ελέγχου που χρησιμοποιείται– μεταξύ 2,90 και 3,48 στην ύφεση και μεταξύ 2,96 και 3,60 στη μεγέθυνση. Δεδομένου ότι η χρήση των δημόσιων δαπανών του προηγούμενου έτους ως IV επαρκεί, υποθέτουμε ότι ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής είναι 2,9. Επίσης, παρατηρώντας το R^2 βλέπουμε ότι σε όλες τις προσεγγίσεις το μο-

24. Η ελαστικότητα ορίζεται ως $\varepsilon = (\frac{\Delta \alpha \varepsilon \pi}{\Delta \delta \delta}) * (\frac{\delta \delta}{\alpha \varepsilon \pi})$, με την πρώτη παρένθεση να αποτελεί τον ορισμό του πολλαπλασιαστή. Ανακατατάσσοντας βρίσκουμε $\mu = \frac{\Delta \alpha \varepsilon \pi}{\Delta \delta \delta} = \varepsilon * \frac{\alpha \varepsilon \pi}{\delta \delta}$

25. Να σημειωθεί ότι στην περίπτωση GMM χρησιμοποιούμε μόνο δύο ελλείψεις, καθώς η χρήση των παραπάνω ελλείψεων στερείται ρεαλισμού. Ως εκ τούτου, η χρήση του ελέγχου Sargan καθίσταται περιττή.

ντέλο ταιριάζει σχεδόν απόλυτα στα δεδομένα, χωρίς αυτό να είναι δεσμευτικό, δεδομένων των αδυναμιών του συγκεκριμένου δείκτη.

Πίνακας 4.2: Αποτελέσματα

	2SLS	**GMM (HAC) IV (-1)**	**GMM (HAC) IV (-2)**	**OLS**
σταθερά	0,81*** (0,59)	0,81 (0,44)	0,81*** (0,44)	0,79*** (0,46)
αεπ$_{t-1}$	0,56* (0,17)	0,56** (0,26)	0,46** (0,20)	0,93* (0,07)
πίστωση	-0,04* (0,01)	-0,04** (0,02)	-0,05* (0,01)	-0,05* (0,01)
εξ	0,88 (0,71)	0,88 (0,54)	0,88 (0,54)	0,64 (0,55)
ισπλ	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)
ύφεση	0,08 (0,86)	0,08 (0,44)	0,22 (0,45)	-0,23 (0,66)
ύφεση*δδ	0,5* (0,17)	0,5*** (0,27)	0,6* (0,2)	0,14** (0,07)
(1-ύφεση)*δδ	0,51* (0,17)	0,51** (0,28)	0,62* (0,21)	0,13*** (0,07)
adj. R^2	0,99	0,99	0,99	0,99
Πολλαπλασιαστής σε ύφεση	2,9	2,9	3,48	0,81
Πολλαπλασιαστής σε μεγέθυνση	2,96	2,96	3,6	0,75
ONE	52,12 (36,9)	52,12 (42,06)	61,04 (137,62)	-4,61 (9,72)
ONE*δδ	0,27*** (0,13)	0,27*** (0,16)	0,27 (0,17)	0,23** (0,08)
(1-ONE)*δδ	1,02** (0,49)	1,02*** (0,52)	1,14 (1,75)	0,22** (0,09)
ZLB	-1,34 (1,16)	-1,34** (0,54)	-1,21** (0,46)	-1,41 (0,9)
ZLB*δδ	0,48* (0,14)	0,48** (0,2)	0,57* (0,11)	0,11 (0,06)
(1-ZLB)*δδ	0,47* (0,13)	0,47** (0,18)	0,56* (0,10)	0,12*** (0,06)
Τα *, **, *** αντιπροσωπεύουν επίπεδα σημαντικότητας λιγότερα του 1%, 5% και 10% αντίστοιχα. Σε παρένθεση παρουσιάζονται τα τυπικά σφάλματα.				

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Επιπροσθέτως, ελέγξαμε εμπειρικά δύο επιπλέον περιπτώσεις: Αν έχει υπάρξει κάποια διαφορά στην επίπτωση των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ μετά την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ, καθώς και αν είναι μεγαλύτερος ο αντίκτυπος των δημόσιων δαπανών σε καθεστώς πληθωρισμού κάτω του 2%.

Για την πρώτη περίπτωση χρησιμοποιήσαμε την ψευδομεταβλητή ΟΝΕ, η οποία λαμβάνει μοναδιαία τιμή για τα έτη στα οποία η Ελλάδα χρησιμοποιεί το ευρώ και μηδέν για τα έτη που χρησιμοποιούσε τη δραχμή. Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι την περίοδο πριν από το ευρώ οι δημόσιες δαπάνες είχαν πενταπλάσιο αντίκτυπο στο εθνικό ΑΕΠ,[26] γεγονός το οποίο δεν πρέπει να μας εκπλήσσει, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που είχαν επιβληθεί στα κράτη μέλη της ΕΕ όσον αφορά τη δημοσιονομική τους πολιτική.

Αναφορικά με την επίπτωση των δημόσιων δαπανών σε περίοδο χαμηλού πληθωρισμού έως και αποπληθωρισμού, χρησιμοποιήσαμε την ψευδομεταβλητή ZLB που λαμβάνει μοναδιαία τιμή όταν ο πληθωρισμός είναι κάτω του 2%. Αυτό που παρατηρήσαμε είναι ότι σε περίοδο χαμηλού πληθωρισμού οι δημόσιες δαπάνες είναι ελάχιστα πιο αποτελεσματικές.

4.2.2 Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής του Προγράμματος Εγγυημένης Απασχόλησης

Εκτίμηση βασικών μεταβλητών

Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής αφορά το σύνολο της οικονομίας και γι' αυτό τον λόγο δεν κάνει διαχωρισμό αναφορικά με το είδος της δημόσιας δαπάνης. Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, συγκεκριμένα είδη δαπανών παρουσιάζουν διαφορετικούς πολλαπλασιαστές. Επομένως, ο πολλαπλασιαστής που προκύπτει από τη λειτουργία ενός ΠΕΑ ενδέχεται να έχει διαφορετικό μέγεθος από αυτόν που εκτιμήσαμε προηγουμένως για το σύνολο των δημόσιων δαπανών.

Συγκεκριμένα, η δαπάνη για μισθούς στο Πρόγραμμα δημιουργεί εισόδημα για τους συμμετέχοντες, το οποίο διαχέεται στην οικονομία μέσω της κατανάλωσης. Όπως θα δούμε παρακάτω, οι συμμετέχοντες στο Πρόγραμμα αδυνατούν

26 Ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι ο πολλαπλασιαστής θα ήταν πενταπλάσιος υπό καθεστώς άλλου νομίσματος. Το ύψος του πολλαπλασιαστή επηρεάζεται από τις οικονομικές συνθήκες του πιο πρόσφατου έτους στο δείγμα. Επομένως, μία υπόθεση όπως η παραπάνω θα ήταν αυθαίρετη.

να προβούν σε αποταμίευση, καθώς το ύψος της αμοιβής που προσφέρει το Πρόγραμμα δεν ξεπερνά τα 750 ευρώ προ φόρου. Με άλλα λόγια, σχεδόν το σύνολο της αμοιβής του Προγράμματος πρόκειται να καταναλωθεί και άρα η Οριακή Ροπή προς Κατανάλωση (ΟΡΚ) αναμένεται να κυμανθεί μεταξύ 0,9 και 1. Βέβαια, ένα μέρος των δαπανών θα καταναλωθεί στην παραοικονομία, και επομένως δεν θα συνυπολογιστεί. Για να αντιμετωπίσουμε αυτό το πρόβλημα, κάνουμε την υπόθεση ότι η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,8, ενώ το υπόλοιπο μέρος του εισοδήματος αποτελεί απώλεια για την εθνική οικονομία (leakage).

Επιπλέον, το εισόδημα που δημιουργείται δεν ξεπερνά το κατώτατο φορολογήσιμο όριο, ενώ υποθέτουμε ότι η κατανάλωση εισαγόμενων αγαθών αποτελεί έσοδο για επιχειρηματίες που πωλούν εισαγόμενα στην εγχώρια αγορά, δηλαδή η οριακή ροπή για εισαγωγές (ΟΡΕ) των απασχολούμενων στο Πρόγραμμα είναι μηδέν. Επομένως, σχεδόν το σύνολο της μισθοδοσίας αποτελεί έσοδο για την εγχώρια οικονομία.

Αυτή η τόνωση μέσω της κατανάλωσης σηματοδοτεί τη δημιουργία κινήτρου για την αύξηση της προσφοράς. Εφόσον υπάρχει αδιάθετο κεφάλαιο και εργασία, γεγονός που συνεπάγεται τη σταθερότητα της τιμής των συντελεστών, θα ήταν ρεαλιστικό να υποθέσουμε ότι οι επιχειρήσεις ανταποκρίνονται στην αυξημένη ζήτηση με αύξηση της προσφοράς και όχι της τιμής των προϊόντων τους και ότι δεν δημιουργούν αποθέματα, αλλά ανταποκρίνονται επαρκώς στη ζήτηση. Πιο συγκεκριμένα, οι επιχειρηματίες δεν αντιμετωπίζουν περιορισμούς στην προσφορά που δυνητικά μπορούν να οδηγήσουν σε αύξηση των τιμών (Godley and Lavoie, 2007).

Για τον υπολογισμό της επίπτωσης του Προγράμματος στο ΑΕΠ θα ακολουθήσουμε το μοντέλο της Chick (1983: 261), προσαρμοσμένο στις ανάγκες της Μελέτης. Ωστόσο δεν θα υπάρξει αναφορά στη μεταφορά χρήματος μεταξύ των δρώντων στην οικονομία, αφενός γιατί κάτι τέτοιο δεν είναι απαραίτητο για τον υπολογισμό του πολλαπλασιαστή, αφετέρου γιατί θα υπάρξουν περαιτέρω ροές βασικών μεταβλητών λόγω του ΠΕΑ.

Η κριτική που θα μπορούσε να ασκηθεί σε αυτή την πρακτική είναι ότι επιχειρεί μερική σύνδεση μεταξύ μικρο- και μακρο-μεγεθών. Μολονότι δεν είναι εντελώς αβάσιμη αυτή η κριτική, ωστόσο η συγκεκριμένη πρακτική είναι επιβεβλημένη λόγω της διαφοράς στις οριακές ροπές και στον φορολογικό συντελεστή μεταξύ ΠΕΑ και του συνόλου της οικονομίας. Διαφορετικά ο πολλαπλασιαστής θα ήταν υποεκτιμημένος, αφού δεν θα συνυπολόγιζε τον διαφορετικό βαθμό

διάχυσης του χρήματος στην οικονομία. Επιπροσθέτως, η λειτουργία του ΠΕΑ αποτελεί ουσιαστικά χρηματική εισροή για το σύνολο της οικονομίας, αφού υποθέτουμε ότι η κατανάλωση των συμμετεχόντων στο ΠΕΑ διαχέεται ομοιόμορφα σε αυτήν και, άρα, η σύνδεση είναι έγκυρη.

Για τον υπολογισμό του πολλαπλασιαστή απαιτείται ο υπολογισμός των εθνικών οριακών ροπών προς εισαγωγή και κατανάλωση, ενώ ως φορολογικό συντελεστή εισοδήματος χρησιμοποιούμε αυτόν που ισχύει κατά τον τελευταίο χρόνο του δείγματος, το 2013. Υποθέτουμε δηλαδή ότι δεν υπάρχει αλλαγή στο φορολογικό καθεστώς. Επιπροσθέτως, όπως θα εξηγηθεί αργότερα, θεωρούμε ότι ο πολλαπλασιαστής βασίζεται μόνο στην κατανάλωση και ότι οι επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα παραμένουν σταθερές. Με αυτό τον τρόπο, για τον υπολογισμό της Οριακής Ροπής προς Εισαγωγές (ΟΡΕ) μάς ενδιαφέρει η μεταβολή των εισαγωγών ως προς την κατανάλωση και όχι ως προς το διαθέσιμο εισόδημα, μέρος του οποίου μπορεί να επενδυθεί.

Για τον υπολογισμό των ΟΡΚ και ΟΡΕ εκτιμούμε τις ακόλουθες εξισώσεις χρησιμοποιώντας το ίδιο δείγμα όπως και παραπάνω, δηλαδή για το διάστημα 1961-2013.

$$κατ_t = \beta_0 + \beta_1 δες_t + \beta_2 δες_{t-1} + \beta_3 ακίνητα_{t-1} + \beta_4 πίστωση_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2α)$$

$$εις_t = \gamma_0 + \gamma_1 κατ_t + \gamma_2 κατ_{t-1} + \gamma_3 πσι_t + \gamma_4 πίστωση_{t-1} + \gamma_5 δδ_t + \gamma_6 επενδ_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3α)$$

Όπου:

κατ:	ρυθμός μεταβολής της κατανάλωσης
δες:	ρυθμός μεταβολής του διαθέσιμου εισοδήματος
ακίνητα:	δείκτης της πραγματικής αξίας των ακινήτων
πίστωση:	εγχώριος δανεισμός προς τον τραπεζικό τομέα
εις:	ρυθμός μεταβολής των εισαγωγών
πσι:	πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία
επενδ:	ο ρυθμός μεταβολής των επενδύσεων

Η χρήση χρηματοοικονομικών μεταβλητών είναι επιβεβλημένη στην περίπτωση υπολογισμού της ΟΡΚ, αφού επηρεάζουν τις καταναλωτικές δυνατότητες των οικονομικών δρώντων. Αντίστοιχα, στον υπολογισμό της ΟΡΕ χρησιμοποιούμε τα εγχώρια δάνεια προς τον ιδιωτικό τομέα για να εξετάσουμε ποιο μέρος

των πόρων που δημιουργούνται εγχωρίως από τον εμπορικό τραπεζικό τομέα αποτελεί εκροή προς το εξωτερικό μέσω των εισαγωγών. Αναφορικά με την Εξίσωση 2 μάς ενδιαφέρουν οι μακροχρόνιες σχέσεις μεταξύ των μεταβλητών και γι' αυτό χρησιμοποιούμε Μοντέλο Διόρθωσης Σφάλματος (ECM). Ωστόσο από τον έλεγχο Johansen δεν προκύπτει καμία μακροχρόνια σχέση. Για την ίδια εξίσωση το διαθέσιμο εισόδημα και η κατανάλωση έχουν μοναδιαία ρίζα, οπότε παίρνουμε τις πρώτες διαφορές για να εξασφαλίσουμε στασιμότητα, αφαιρώντας τις υπόλοιπες ερμηνευτικές παραμέτρους και κατόπιν ελέγχουμε με τη μέθοδο OLS. Στην Εξίσωση 3α καμία μεταβλητή δεν έχει μοναδιαία ρίζα, οπότε χρησιμοποιούμε κατευθείαν την OLS. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι εκτιμημένες εξισώσεις.

$$\kappa\alpha\tau = -0{,}18 + 0{,}58\delta\varepsilon\varsigma^{*} + 0{,}39\delta\varepsilon\varsigma^{*}_{-1} \qquad (2\beta)$$

$$\text{adj.}R^2 = 0.47$$

$$\varepsilon\iota\varsigma = 16{,}89 - 6{,}55\kappa\alpha\tau + 6{,}83\kappa\alpha\tau_{-1} - 0{,}16\pi\sigma\iota^{***} + 0{,}1\pi\iota\sigma\tau\omega\sigma\eta + 0.5\delta\delta^{*} + 0{,}3\varepsilon\pi\varepsilon\nu\delta^{*} \qquad (3\beta)$$

$$\text{adj.}R^2 = 0.66$$

Τα αποτελέσματα της Εξίσωσης 2α είναι αναμενόμενα. Αξίζει να σημειωθεί ότι το καταναλωτικό μοτίβο κινείται σε δύο χρόνους, με τον δεύτερο χρόνο να αντιπροσωπεύει τη στοχευμένη αγορά, πιθανότατα διαρκών καταναλωτικών αγαθών. Όμως, στην Εξίσωση 3α δημιουργείται πρόβλημα με τη μη σημαντικότητα του συντελεστή κατανάλωσης. Στο υπόδειγμα που χρησιμοποιήσαμε οι εισαγωγές προϊόντων και υπηρεσιών οφείλονται κατά κύριο λόγο στις δημόσιες δαπάνες και στις ιδιωτικές επενδύσεις, ενώ δεν φαίνεται να υπάρχει σημαντική συσχέτιση μεταξύ εισαγωγών και κατανάλωσης. Τα αποτελέσματα δεν είναι διαφορετικά, αν, αντί της κατανάλωσης, χρησιμοποιηθεί το διαθέσιμο εισόδημα.

Για να αντιμετωπίσουμε αυτό το πρόβλημα, χρησιμοποιήσαμε τον μεσοσταθμικό όρο της μεταβολής των εισαγωγών ως προς την κατανάλωση για τα έτη του δείγματος, ο οποίος ισούται με 0,27. Η τιμή που προκύπτει δεν αποτελεί μακροχρόνια τάση της οριακής ροπής προς εισαγωγές, καθώς κάτι τέτοιο δεν μπορεί να εκτιμηθεί από το δείγμα μας, αλλά λειτουργεί ως μια απλή ένδειξη.

Αναφορικά με την επίδραση των δημόσιων δαπανών, αν αναλογιστούμε το ύψος και την έκταση των αμυντικών δαπανών, το μέγεθος του συντελεστή δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη. Επιπλέον, η ένδειξη αυτή μπορεί να αποτελέσει επι-

χείρημα υπέρ της θεωρίας των δίδυμων ελλειμμάτων, όπου το κρατικό έλλειμμα δημιουργεί έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.[27]

Εκτίμηση του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή του Προγράμματος

Σε αυτή την ενότητα θα εκτιμήσουμε τον αθροιστικό πολλαπλασιαστή, ο οποίος διαφέρει από τον τυπικό κεϋνσιανό πολλαπλασιαστή. Η βασική διαφορά έγκειται στο ότι ο κεϋνσιανός πολλαπλασιαστής βασίζεται στην υπόθεση ότι οι αποταμιεύσεις ισούνται ex-ante με τις επενδύσεις, ότι δηλαδή οι αποταμιεύσεις χρηματοδοτούν τις επενδύσεις. Ωστόσο αυτή η θεώρηση έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη θεωρία του Keynes, καθώς είναι (νεο)κλασικής προέλευσης.[28] Στον Keynes οι επενδύσεις είναι που προσδιορίζουν τις αποταμιεύσεις και όχι αντιστρόφως.

Στην παρούσα μελέτη θα ακολουθήσουμε τη μέθοδο του Keynes με τις αποταμιεύσεις να αποτελούν απλές απώλειες (leakages). Σε ό,τι αφορά το ύψος του φορολογικού συντελεστή δεχόμαστε την τιμή 0,175, που είναι ο μέσος φορολογικός συντελεστής επιχειρήσεων με βάση το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα TAXUD/2008/CC/099 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε τα αποτελέσματα μιας μοναδιαίας δαπάνης για τη λειτουργία του ΠΕΑ, στο σύνολο της οικονομίας. Στον Πίνακα 4.3 παρουσιάστηκαν συνοπτικά οι υποθέσεις και τα ευρήματα για την ΟΡΚ και την ΟΡΕ, ενώ στον Πίνακα 4.4 καταγράφεται η λειτουργία του πολλαπλασιαστή του Προγράμματος. Η πρώτη στήλη παρουσιάζει τον χρόνο, ενώ η δεύτερη τη δημόσια δαπάνη για τη λειτουργία του ΠΕΑ. Η τρίτη, η τέταρτη και η πέμπτη στήλη εμφανίζουν το εισόδημα, την κατανάλωση και την αποταμίευση των συμμετεχόντων στο ΠΕΑ, ενώ οι υπόλοιπες στήλες δείχνουν κατά σειρά το εισόδημα που δημιουργείται για την οικονομία από την κατανάλωση, το ποσό που χρησιμοποιείται για τις εισαγωγές, τους φόρους εισοδήματος που προκύπτουν από τη συγκεκριμένη δια-

27. Η αιτιότητα της σχέσης αυτής είναι έντονα αμφισβητήσιμη. Όπως δείχνουν εμπειρικά οι Nikiforos et al. (2013), η αιτιότητα είναι αντίστροφη, δηλαδή το εξωτερικό έλλειμμα συντελεί στη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων, λόγω της στόχευσης της νομισματικής πολιτικής σε χαμηλό πληθωρισμό. Όμως, η εξέταση αυτής της παραμέτρου υπερβαίνει το αντικείμενο που διερευνά αυτή η μελέτη.

28. Για μια συνοπτική παρουσίαση των θεωρήσεων γύρω από τη σχέση επενδύσεων και αποταμιεύσεων βλ. Chick (1983).

Πίνακας 4.3: Στοιχεία πολλαπλασιαστή

	ΟΡΚ	Φορολογικός Συντελεστής	ΟΡΕ
ΠΕΑ	0,8	0	0
Σύνολο	0,58-0,39	0,175	0,27

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

δικασία, την κατανάλωση ως απόρροια του νέου εισοδήματος και τη συνολική αποταμίευση. Το βασικό σενάριο που χρησιμοποιούμε είναι η δαπάνη ενός ευρώ από το Δημόσιο για τη λειτουργία του ΠΕΑ.

Η πρώτη γραμμή, που αντιπροσωπεύει τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του ΠΕΑ, περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που θα βοηθήσουν στην κατανόηση της λειτουργίας του πολλαπλασιαστή. Στο χρονικό σημείο 0, το Δημόσιο πραγματοποιεί δαπάνη 1 ευρώ για τη λειτουργία του ΠΕΑ, που αντιστοιχεί σε εισόδημα ενός ευρώ για όποιον συμμετέχει σε αυτό. Ο ίδιος καταναλώνει το 0,8 του εισοδήματος και αποταμιεύει το 0,2. Η κατανάλωσή του διαχέεται ομοιόμορφα στην οικονομία, το εισόδημα της οποίας αυξάνεται κατά 0,8. Στη συνέχεια, το 0,27 απορροφάται σε εισαγωγές, ενώ το 0,175 καταβάλλεται στο Δημόσιο ως φόρος εισοδήματος. Από το υπόλοιπο ποσό καταναλώνεται το 0,28, το οποίο αποτελεί νέο εισόδημα για την οικονομία κ.ο.κ.

Να σημειωθεί ότι, επειδή η κατανάλωση πραγματοποιείται σε δύο φάσεις, σε κάθε χρονική περίοδο, εκτός από την πρώτη, η κατανάλωση εξαρτάται από το εισόδημα της τρέχουσας, αλλά και της προηγούμενης περιόδου.

Η τέταρτη και η ένατη στήλη αναφέρονται στην κατανάλωση, ενώ η έκτη στήλη αναφέρεται στο εισόδημα που προκαλείται από την αθροιστική κατανάλωση. Ωστόσο η δαπάνη δημιούργησε επιπλέον εισόδημα μέσω των συμμετεχόντων στο ΠΕΑ. Αθροίζοντας τα εισοδήματα, δηλαδή την 3η και την 6η στήλη, λαμβάνουμε τον πολλαπλασιαστή από την πλευρά εισοδήματος που ισούται με 2,94. Αντίστοιχα το ίδιο ποσό λαμβάνουμε αν προσθέσουμε τη ζήτηση που δημιουργήθηκε στην οικονομία, δηλαδή τη δημόσια δαπάνη (2η στήλη) και την κατανάλωση (4η και 9η στήλη). Δεδομένου ότι πρόκειται περί δαπάνης ίσης με ένα ευρώ, οι απώλειες στον πολλαπλασιαστή από τις στρογγυλοποιήσεις είναι αμελητέες. Παρατηρούμε λοιπόν ότι συμπίπτουν οι δύο διαφορετικές μέθοδοι

Πίνακας 4.3: Στοιχεία πολλαπλασιαστή

		ΠΕΑ			Σύνολο				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
t	ΔΔ	Εισόδ.	Κατ.	Αποτ.	Εισόδ.	Εισαγ.	Φόροι	Κατ.	Αποτ.
0	1	1	0,8	0,2	0,80	0,22	0,10	0,28	0,01
1	0	0	0	0	0,28	0,08	0,04	0,29	0,01
2	0	0	0	0	0,29	0,08	0,04	0,17	0,01
3	0	0	0	0	0,17	0,05	0,02	0,13	0,00
4	0	0	0	0	0,13	0,04	0,02	0,09	0,00
5	0	0	0	0	0,09	0,02	0,01	0,06	0,00
6	0	0	0	0	0,06	0,02	0,01	0,04	0,00
7	0	0	0	0	0,04	0,01	0,01	0,03	0,00
8	0	0	0	0	0,03	0,01	0,00	0,02	0,00
9	0	0	0	0	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00
10	0	0	0	0	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00
11	0	0	0	0	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00
12	0	0	0	0	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Σ	**1**	**1**	**0,8**	**0,2**	**1,94**	**0,54**	**0,25**	**1,14**	**0,03**

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

εκτιμήσεων του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή που χρησιμοποιήσαμε σε αυτή την ενότητα.

Συνοπτικά, η επίδραση μιας δημόσιας δαπάνης στο ΑΕΠ θα είναι σημαντική, με το αποτέλεσμα στον ρυθμό μεγέθυνσης να είναι έως και τριπλάσιο της δαπάνης. Το αποτέλεσμα θα πρέπει να θεωρείται αναμενόμενο, δεδομένης της ισχνής κατανάλωσης του ιδιωτικού τομέα, του δημοσιονομικού πρωτογενούς πλεονάσματος, του ελάχιστου ποσοστού επενδύσεων και του χαμηλού μεγέθους εξαγωγών.

Το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης αποτελεί μια μορφή δημόσιας δαπάνης, η οποία παράλληλα με τη σημαντική αύξηση στο ΑΕΠ, αντιμετωπίζει και τα υψηλά επίπεδα ανεργίας, αναστρέφοντας τη σχέση οικονομικής δραστηριότητας-απασχόλησης, όπου η αύξηση της απασχόλησης μέσω ΠΕΑ αυξάνει το ΑΕΠ.

5. Ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης του ΠΕΑ

5.1 Το βασικό υπόδειγμα

Η θετική επίδραση του προγράμματος δημιουργίας θέσεων εργασίας δεν περιορίζεται στον αριθμό των ανέργων που θα απασχοληθούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο. Το επιπλέον εισόδημα που δημιουργείται ενισχύει την κατανάλωση, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης στην οικονομία. Ακολούθως, η αυξημένη ζήτηση προκαλεί αύξηση της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών, η οποία, για να επιτευχθεί, απαιτεί πρόσθετη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Αυτή είναι η δευτερογενής επίδραση του προγράμματος απασχόλησης (πολλαπλασιαστής απασχόλησης).

Για την εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης ακολουθήσαμε μια παραλλαγή της κλασικής προσέγγισης του Kahn (1931). Η βασική προσπάθεια του Kahn ήταν να εκτιμήσει το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα απορροφηθεί στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Στη συνέχεια, θα παρουσιάσουμε το υπόδειγμα του Kahn αλλά και τις τροποποιήσεις που επιχειρήσαμε, προκειμένου να προσαρμόσουμε το υπόδειγμα αυτό στην ελληνική πραγματικότητα. Σύμφωνα με την ανάλυση του Kahn, ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης προκύπτει από τους εξής τύπους:

$$\frac{mW+nP}{W+P+R}\ \text{άτομα} = m\frac{W}{W+P+R} + n\ \frac{P}{W+P+R} = k\ \text{άτομα} \qquad (4)$$

$$\text{k} + \text{k2} + \text{k3} + \ldots = \frac{k}{1-k} \qquad (5)$$

Το πρώτο βήμα του Kahn είναι να διακρίνει σε μισθούς, κέρδη και ενδιάμεσες δαπάνες την πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών που θα προκλη-

θεί από την αύξηση του εισοδήματος. Έτσι, η πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη επιμερίζεται σε αμοιβές εργασίας (W), κέρδη (P) και ενδιάμεσες δαπάνες (R). Συνεπώς ισχύει η ταυτότητα:

$$\frac{W}{W+P+R} + \frac{P}{W+P+R} + \frac{R}{W+P+R} = 1 \qquad (6\alpha)$$

όπου:

$\frac{W}{W+P+R}$ είναι το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα προσανατολιστεί σε μισθούς

$\frac{P}{W+P+R}$ είναι το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα προσανατολιστεί σε κέρδη

$\frac{R}{W+P+R}$ είναι το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που αφορά την αγορά εισαγόμενων ενδιάμεσων αγαθών, προκειμένου να παραχθεί η ποσότητα που απαιτείται για να ικανοποιηθεί η πρόσθετη ζήτηση.

Δεδομένου ότι οι ενδιάμεσες δαπάνες πραγματοποιούνται από τις επιχειρήσεις και όχι από τα νοικοκυριά, μπορούμε για λόγους απλοποίησης να ενοποιήσουμε τις μεταβλητές P και R σε μία μεταβλητή (έστω πάλι P), η οποία, αντί για τα κέρδη, θα αποτυπώνει τις αμοιβές κεφαλαίου συνολικά. Δηλαδή, τροποποιούμε τη σχέση (3α) ώστε αυτή να πάρει την παρακάτω μορφή:

$$\frac{W}{W+P} + \frac{P}{W+P} = 1 \qquad (6\beta)$$

όπου:

$\frac{W}{W+P}$ είναι το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα προσανατολιστεί σε μισθούς

$\frac{P}{W+P}$ είναι το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα προσανατολιστεί σε αμοιβές κεφαλαίου.

Η τελική ενίσχυση της ζήτησης για εγχώρια παραγόμενα αγαθά και υπηρεσίες είναι mW + nP, όπου m είναι το τμήμα των αμοιβών εργασίας το οποίο θα προσανατολιστεί στη ζήτηση για υπηρεσίες και αγαθά που παράγονται στο εσωτερικό της χώρας και n είναι το τμήμα των αμοιβών κεφαλαίου το οποίο θα προσανατολιστεί στη ζήτηση για υπηρεσίες και αγαθά που παράγονται στο εσωτερικό της χώρας.

Το δεύτερο βήμα είναι να προσδιοριστούν οι μεταβλητές *m* και *n*. Σε ό,τι αφορά το *m* ισχύουν τα εξής: Είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι κάθε άνεργος αντιμετωπίζει μια ανελαστική δαπάνη διαβίωσης, δηλαδή δαπανά οπωσδήποτε ένα χρηματικό ποσό (U) για τη συντήρησή του. Το εισόδημα αυτό μπορεί να προέρχεται από διάφορες πηγές, όπως τη λήψη κάποιου επιδόματος (π.χ., επίδομα ανεργίας), τη μεταβίβαση ορισμένου εισοδήματος στο πλαίσιο του νοικοκυριού, την απομείωση προσωπικών καταθέσεων, τα άτυπα δάνεια από το φιλικό περιβάλλον. Συνεπώς, η επιπλέον ζήτηση για το σύνολο της οικονομίας ισούται με τον λόγο , όπου *U* είναι η ανελαστική κατανάλωση του ανέργου και *W* είναι η καθαρή αμοιβή (χωρίς τις ασφαλιστικές εισφορές) του Προγράμματος. Επιπρόσθετα, ο Kahn υποθέτει ότι μόνο ένα τμήμα της επιπλέον ζήτησης αφορά εγχώρια παραγόμενα αγαθά και υπηρεσίες (m). Με βάση τα παραπάνω, η ζήτηση των νέων μισθωτών για εγχώρια αγαθά ισούται με:

$$\text{m' (W – U) = mW} \qquad \text{ή} \qquad m = m'\left(1 - \frac{U}{W}\right) \tag{7}$$

Τέλος, η τιμή *n* αποτυπώνει το τμήμα των αμοιβών κεφαλαίου που θα προσανατολιστεί στη ζήτηση υπηρεσιών και αγαθών που παράγονται στο εσωτερικό της χώρας.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δευτερεύουσα απασχόληση που προκαλεί ένα πρόγραμμα απασχόλησης αυξάνεται:

(α) όσο αυξάνεται η διαφορά μεταξύ της αμοιβής που προσφέρει το πρόγραμμα και της ανελαστικής δαπάνης του ανέργου

(β) όσο μεγαλύτερο είναι το μερίδιο των μισθών στο παραγόμενο προϊόν

(γ) όσο μικρότερο είναι το μερίδιο των μισθών/κατανάλωσης που διαφεύγει στο εξωτερικό

(δ) όσο μεγαλύτερο είναι το τμήμα των αμοιβών του κεφαλαίου που προσανατολίζεται στη ζήτηση για υπηρεσίες και αγαθά που παράγονται στο εσωτερικό της χώρας.

5.2 Προσδιορισμός των κύριων μεταβλητών

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης απαιτεί τον προσδιορισμό των παρακάτω μεγεθών:

1. το τμήμα της πρόσθετης καταναλωτικής δαπάνης που θα προσανατολιστεί σε μισθούς (W) και αμοιβές κεφαλαίου (P)
2. το ύψος της ανελαστικής δαπάνης του ανέργου (U)
3. το ύψος της καθαρής αμοιβής που θα λάβει ο άνεργος από τη συμμετοχή του στο Πρόγραμμα (W)
4. το τμήμα του πρόσθετου εισοδήματος που καταναλώνεται (m)
5. το τμήμα των κερδών που θα μετατραπούν σε κατανάλωση εγχώρια παραγόμενων προϊόντων (n).

5.2.1 Κατανομή της πρόσθετης δαπάνης σε αμοιβές εργασίας και κεφαλαίου

Για την εκτίμηση της κατανομής της συνολικής δαπάνης σε αμοιβές εργασίας και κεφαλαίου χρησιμοποιήσαμε τα στοιχεία της στατιστικής βάσης (AMECO) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ειδικότερα, χρησιμοποιήσαμε το μερίδιο των μισθών στο παραγόμενο προϊόν (wage share), το οποίο ισούται με τον λόγο της ονομαστικής αμοιβής των μισθωτών προς την ονομαστική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (GVA) ανά απασχολούμενο.

Όπως παρατηρούμε στον Πίνακα 5.1, το μερίδιο των μισθών στο συνολικό προϊόν μειώθηκε την περίοδο 2008-2012, γεγονός που οφείλεται στη μείωση των ονομαστικών μισθών κατά την τελευταία διετία. Επίσης, το μερίδιο των μισθών διαφοροποιείται ανάμεσα στους κλάδους, ανάλογα με το εάν αυτοί είναι έντασης εργασίας ή κεφαλαίου.

Με βάση την υπόθεση ότι οι θέσεις του Προγράμματος θα κατανεμηθούν σε όλους τους κλάδους της οικονομίας και ότι δεν πρόκειται άμεσα να υπάρξουν σημαντικές αυξήσεις μισθών, χρησιμοποιούμε ως μεταβλητή το μερίδιο των μισθών

Πίνακας 5.1: Μερίδιο των μισθών στο σύνολο της οικονομίας και στους επιμέρους κλάδους

	2008	2009	2010	2011	2012
Σύνολο οικονομίας	61,0%	62,5%	62,6%	60,8%	57,4%
Βιομηχανία, μεταποίηση	62,4%	61,0%	56,4%	53,2%	44,0%
Κατασκευές	47,3%	60,1%	71,0%	78,3%	72,0%
Υπηρεσίες	56,5%	57,2%	57,3%	55,9%	53,4%

Πηγή: AMECO

στο σύνολο της οικονομίας κατά το έτος 2012. Το μερίδιο του κεφαλαίου είναι αυτό που απομένει. Σύμφωνα με παραπάνω, δεχόμαστε ότι:

$$\frac{W}{W+P} = 0{,}574 \qquad \frac{P}{W+P} = 0{,}426 \tag{8}$$

5.2.2 Η ανελαστική δαπάνη του ανέργου

Η ανελαστική δαπάνη του ανέργου ουσιαστικά αποτελεί την ελάχιστη δαπάνη διαβίωσης. Για τον προσδιορισμό αυτού του μεγέθους χρησιμοποιήσαμε τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ). Στον Πίνακα 5.2 αποτυπώνεται η μέση ατομική μηνιαία δαπάνη ανά κλίμακα εισοδήματος του νοικοκυριού. Επισημαίνουμε ότι οι δαπάνες αυτές αναφέρονται στον μέσο όρο των νοικοκυριών και όχι στα νοικοκυριά των οποίων ο επικεφαλής είναι άνεργος.[29] Βλέπουμε ότι ο μέσος όρος των νοικοκυριών με μηνιαία εισοδήματα έως 750€ πραγματοποιούν δαπάνες που υπερβαίνουν το εισόδημά τους, ενώ αντίθετα, τα νοικοκυριά με εισόδημα πάνω από 2.200€/μήνα εμφανίζουν δυνατότητα αποταμίευσης. Με βάση τον Πίνακα 5.2, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι ελάχιστες δαπάνες διαβίωσης είναι 398,7€ ανά άτομο, τιμή την οποία θα χρησιμοποιήσουμε ως ανελαστική δαπάνη του ανέργου. Η τιμή αυτή είναι υψηλότερη από το ύψος του βασικού επιδόματος ανεργίας (360€/μήνα). Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι η έννοια της ανελαστικής δαπάνης διαβίωσης, όπως τη χρησιμοποιούμε εδώ, δεν είναι αξιολογική. Δηλαδή δεν υποστηρίζουμε ότι ένα άτομο μπορεί να συντηρηθεί με ένα εισόδημα της τάξης των 398,7€/μήνα. Απλώς διαπιστώνουμε ότι η μέση μηνιαία ατομική δαπάνη των ατόμων που ανήκουν στα φτωχότερα νοικοκυριά διαμορφώνεται σε 398,7€.

5.2.3 Εκτίμηση του *m*

Σύμφωνα με τον Kahn, ο συντελεστής *m* αποτυπώνει το τμήμα της πρόσθετης κατανάλωσης των μισθωτών που αφορά εγχώρια παραγόμενα αγαθά και υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, γίνεται η υπόθεση ότι η αγορά εισαγόμενων προϊόντων συνιστά διαφυγή εισοδήματος στο εξωτερικό, άρα δεν συμβάλλει στην ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης (άρα και της απασχόλησης). Υπάρχουν, όμως, και άλλου τύπου καταναλωτικές δαπάνες, οι οποίες, μολονότι αφορούν εγχώρια παραγό-

29. Υπάρχει σημαντική πιθανότητα η αντίστοιχη κατανομή για τα νοικοκυριά που ο επικεφαλής είναι άνεργος να παρουσιάζει χαμηλότερες τιμές.

Πίνακας 5.2: Μέσος όρος μηνιαίων αγορών των νοικοκυριών κατά κλίμακες μηνιαίου συνολικού εισοδήματος. Σύνολο χώρας (2012)

Νοικοκυριά με μηνιαίο συνολικό εισόδημα	Μέσο μέγεθος νοικοκυριού	Σύνολο αγορών (σε €)	Μέση δαπάνη ανά μέλος
Σύνολο	2,6	1.637	620,1
μέχρι 750 €	2,1	829,3	398,7
751-1.100 €	2,0	953,6	467,5
1.101-1.450 €	2,4	1.150,8	473,6
1.451-1.800 €	2,5	1.349,8	531,4
1.801-2.200 €	2,8	1.593,5	575,3
2.201-2.800 €	3,1	1.939,3	635,8
2.801-3.500 €	3,2	2.374,4	739,7
3.501 και άνω €	3,3	3.370,0	1.015,1

Πηγή: ΕΟΠ (2012)

μενα αγαθά και υπηρεσίες, δεν επιδρούν σημαντικά στον όγκο της απασχόλησης. Οι δαπάνες φωτισμού και ύδρευσης της κατοικίας αποτελούν ένα καλό παράδειγμα. Είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι η αύξηση κατανάλωσης ρεύματος ή η μείωση των οφειλών των νοικοκυριών προς τη ΔΕΗ δεν επηρεάζουν το ύψος της απασχόλησης στην επιχείρηση αυτή. Συνεπώς, το τμήμα του πρόσθετου εισοδήματος που προορίζεται να ικανοποιήσει τέτοιου τύπου ανάγκες είναι δύσκολο να προκαλέσει αύξηση της απασχόλησης.

Αντίθετα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η κατανάλωση εισαγόμενων προϊόντων δύναται να επηρεάσει θετικά το ύψος της απασχόλησης. Καθώς τα νοικοκυριά δεν αγοράζουν συνήθως προϊόντα και υπηρεσίες απευθείας από το εξωτερικό αλλά από μεσάζοντες, δημιουργούνται εισοδήματα για ενδιάμεσες δραστηριότητες στις οποίες απασχολείται εγχώριο εργατικό δυναμικό. Για παράδειγμα, η ενίσχυση της ζήτησης για είδη ρουχισμού (εισαγόμενα) θα αυξήσει την απασχόληση στον κλάδο του λιανικού και του χονδρικού εμπορίου, ακόμα και εάν τα αποτελέσματα για την απασχόληση στην κλωστοϋφαντουργία είναι πενιχρά.

Τέλος, υπάρχει και η διάσταση της Οριακής Ροπής προς Κατανάλωση (ΟΡΚ), στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω. Γνωρίζουμε ότι, λόγω της αποταμίευσης, η αύξηση του εισοδήματος των νοικοκυριών οδηγεί σε αύξηση της συνολικής ζήτησης κατά ένα ποσό που υπολείπεται της αρχικής αύξησης του εισοδήματος. Λόγω του ύψους της καθαρής αμοιβής του Προγράμματος (περίπου 500€/μήνα),

υποθέτουμε ότι θα καταναλωθεί το σύνολο του πρόσθετου εισοδήματος.

Με βάση τα παραπάνω, πρέπει να επιλεγεί μια τιμή για το *m*, η οποία θα μπορεί να καλύψει το σύνολο των παραπάνω διαστάσεων. Επιλέξαμε ως τιμή το 0,8 για τους εξής λόγους: (α) η μέση δαπάνη των νοικοκυριών για δαπάνες θέρμανσης, φωτισμού και ύδρευσης της κατοικίας κινείται από 9% έως 11% του συνόλου των δαπανών, ανάλογα με την εισοδηματική κατηγορία στην οποία ανήκει το νοικοκυριό (β) η ελαστικότητα των εισαγωγών σε σχέση με τη μεταβολή του εισοδήματος είναι 0,27 (βλ. Ενότητα 5.2.2).

5.2.4 Εκτίμηση του *n*

Η εκτίμηση του *n* δημιουργεί και αυτή μια σειρά προβλημάτων που οφείλονται στην απουσία στοιχείων. Ο Kahn χρησιμοποίησε αυτή τη μεταβλητή για να περιγράψει το τμήμα του εισοδήματος κεφαλαίου που χρησιμοποιείται στην κατανάλωση εγχώρια παραγόμενων ενδιάμεσων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτή η δαπάνη συνιστά εισόδημα για την οικονομία και επομένως επηρεάζει τη συνολική ζήτηση. Ο Kahn δέχεται ως τιμή για το *n* το 0,3. Το πρόβλημα είναι ότι η άμεση εκτίμηση της τιμής του *n*, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, δεν είναι εφικτή, διότι δεν γνωρίζουμε το τμήμα των συνολικών αμοιβών κεφαλαίου που προσανατολίζεται στην αγορά ενδιάμεσων προϊόντων και υπηρεσιών.

Είναι όμως εύλογο να υποθέσουμε ότι οι αμοιβές του κεφαλαίου επιμερίζονται σε αγορές εισαγόμενων ενδιάμεσων αγαθών, σε αγορές εγχώρια παραγόμενων ενδιάμεσων αγαθών και σε κέρδη. Γνωρίζουμε επίσης κάποια πράγματα για την κερδοφορία των ελληνικών επιχειρήσεων, κυρίως από τις εκθέσεις της ICAP, η οποία επεξεργάζεται τις μεταβολές των βασικών μεγεθών των 500 πλέον κερδοφόρων επιχειρήσεων. Ο Πίνακας 5.3 αποτυπώνει την εξέλιξη αυτών των μεγεθών, όπως καταγράφηκε στην τελευταία έκθεση της ICAP που αφορά το έτος 2012.

Τα κέρδη EBITDA (Earnings Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization) προκύπτουν όταν αφαιρεθούν από τα έσοδα το κόστος πωλήσεων και το κόστος λειτουργίας, στο οποίο περιλαμβάνεται και η μισθοδοσία του προσωπικού. Ο γενικός τύπος από τον οποίο προκύπτουν τα κέρδη EBITDA είναι η αφαίρεση της δαπάνης πωλήσεων και του κόστους λειτουργίας από τον κύκλο εργασιών.

Εναλλακτικά μπορούμε να γράψουμε: T = TOP + EBITDA (9)

Πίνακας 5.3: Μεταβολές βασικών μεγεθών των 500 πλέον κερδοφόρων επιχειρήσεων στην Ελλάδα (έτος 2012, ποσά σε χιλ. €)

	Σύνολο κύκλου εργασιών	Σύνολο κερδών EBITDA	
		Σε ευρώ (€)	Ως % του κύκλου εργασιών
Σύνολο οικονομίας	94.148,148	9.914,379	0,11
Βιομηχανία	32.716,884	2.084,446	0,06
Εμπόριο	24.954,882	1.215,857	0,05
Τουρισμός	937,684	351.633	0,38
Τράπεζες	3.913,574	388.557	0,10
Ασφάλειες	3.995,545	442.086	0,11
Λοιπές υπηρεσίες	27.629,579	5.431,780	0,20

Πηγή: http://www.naftemporiki.gr/finance/story/723137/icap-oi-500-pio-kerdofores-epixeiriseis-stin-ellada

όπου T: turnover/κύκλος εργασιών και TOP: Total Operation Costs/συνολικές δαπάνες λειτουργίας.

Ακολούθως ισχύει η ταυτότητα:

$$\frac{\text{TOP}}{\text{TOP} + \text{EBITDA}} + \frac{\text{EBITDA}}{\text{TOP} + \text{EBITDA}} = 1 \qquad (9\alpha)$$

Για λόγους ευκολίας υποθέτουμε ότι οι συνολικές δαπάνες λειτουργίας επιμερίζονται στις αμοιβές της εργασίας και τις ενδιάμεσες αναλώσεις. Σύμφωνα με τα στοιχεία της AMECO που χρησιμοποιήσαμε παραπάνω, οι αμοιβές εργασίας αναλογούν στο 57,4% του συνολικού προϊόντος. Αυτό που μένει είναι να αφαιρέσουμε τα κέρδη του κεφαλαίου. Γι' αυτό τον σκοπό χρησιμοποιούμε τη μέση κερδοφορία στο σύνολο της οικονομίας, δηλαδή το 11% (Πίνακας 5.3).

Συνεπώς, η εξίσωση μπορεί να γραφεί ως:

$$\frac{\text{TOP}}{\text{TOP} + \text{EBITDA}} + \frac{\text{EBITDA}}{\text{TOP} + \text{EBITDA}} = 1 \qquad (9\beta)$$

Λύνοντας ως προς το *n*, παίρνουμε την τιμή 0,32, η οποία είναι και αυτή που θα χρησιμοποιήσουμε.

5.3 Εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης

Έχοντας προσδιορίσει τις τιμές των βασικών μεταβλητών του πολλαπλασια-

Πίνακας 5.4: Πολλαπλασιαστής απασχόλησης για διαφορετικά επίπεδα αμοιβής του Προγράμματος

Μεικτές μηνιαίες αμοιβές από 12/11/2012	Καθαρή μηνιαία αμοιβή (€)	Πολλαπλασιαστής δευτερογενούς απασχόλησης	Απαιτούμενες θέσεις προγράμματος για τη δημιουργία μία θέσης στον ιδιωτικό τομέα
510,95(1)	431,75	0,21	4,83
562,05(2)	474,93	0,27	3,76
586,08(3)	495,24	0,29	3,43
644,69(4)	544,76	0,35	2,85
703,30(5)	594,29	0,40	2,48
761,90(6)	643,81	0,45	2,21

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

στή απασχόλησης, η μόνη μεταβλητή που μένει να προσδιοριστεί είναι η καθαρή (αφαιρούμενων των εισφορών) αμοιβή του Προγράμματος. Στον Πίνακα 5.4 παρουσιάζονται διαφορετικές εκδοχές του πολλαπλασιαστή απασχόλησης ανάλογα με το ύψος της αμοιβής που προσφέρει το Πρόγραμμα. Υπενθυμίζουμε ότι οι βασικές υποθέσεις είναι ότι:

$U = 389,7 \qquad \frac{W}{W+P} = 0,574 \qquad \frac{P}{W+P} = 0,426 \qquad m = 0,8 \qquad n = 0,32$

Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι τα αποτελέσματα του Προγράμματος στην απασχόληση δεν εξαντλούνται στη δευτερογενή απασχόληση. Οι νέες προσλήψεις στον ιδιωτικό τομέα θα προκαλέσουν πρόσθετη αύξηση της ζήτησης, η οποία θα οδηγήσει σε νέα αύξηση της απασχόλησης κτλ. Πρέπει να εκτιμηθεί δηλαδή και ένας πολλαπλασιαστής απασχόλησης με βάση την επιπλέον ζήτηση που θα προκαλέσει η δαπάνη των ανέργων οι οποίοι θα προσληφθούν στον ιδιωτικό τομέα. Θα ονομάσουμε αυτή την απασχόληση «τριτογενή» απασχόληση.

6. Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης: Εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων και δαπάνης

6.1 Εκτίμηση απαιτούμενων θέσεων

Όπως αναφέρθηκε στην Εισαγωγή, ο στόχος του ΠΕΑ είναι να μειώσει το ποσοστό ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες σε τρία έτη. Εάν ως έτος αναφοράς ληφθεί το 2014 (β' τρίμηνο) όπου το ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε σε 26,6%, αυτό σημαίνει ότι ο επιδιωκόμενος στόχος είναι κατά το έτος 2018 το ποσοστό ανεργίας να έχει μειωθεί σε 16,6%. Επίσης, ο αριθμός των απαιτούμενων θέσεων του Προγράμματος σχετίζεται άμεσα με την εκτίμηση της εξέλιξης της απασχόλησης κατά τα επόμενα έτη.

Ο Πίνακας 6.1 αποτυπώνει τις βασικές μας υποθέσεις αναφορικά με τη μέση ετήσια μεταβολή του ΑΕΠ τα επόμενα τρία έτη. Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, υποθέτουμε ότι η σχέση που χαρακτήρισε τη μεταβολή του ΑΕΠ και τη μεταβολή της απασχόλησης κατά την περίοδο 2000-2008 παραμένει σταθερή. Συγκεκριμένα υποθέτουμε ότι η μέση ετήσια μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ θα κινηθεί στο 1,5%, επιλέγουμε δηλαδή ένα μετριοπαθές σενάριο. Σε αυτή την περίπτωση –και θεωρώντας ότι το μέγεθος του εργατικού δυναμικού παραμένει σταθερό– η μείωση του ποσοστού ανεργίας από 26,6% (το β' τρίμηνο του 2014) σε 16,6% (το έτος 2017) προϋποθέτει τη δημιουργία 410 χιλιάδων περίπου θέσεων εργασίας στο σύνολο της οικονομίας.

Ένα μέρος των θέσεων αυτών θα δημιουργηθεί από το Πρόγραμμα, ενώ οι υπόλοιπες θα δημιουργηθούν στον ιδιωτικό τομέα ως απόρροια της αρχικής ενίσχυσης της ζήτησης που θα προκαλέσει το Πρόγραμμα (δευτερογενής απασχόληση). Όπως δείξαμε στην Ενότητα 5.3 (Πίνακας 5.4), όσο υψηλότερη είναι η

Πίνακας 6.1: Εκτίμηση μεταβολής της απασχόλησης με βάση τα διαφορετικά σενάρια μεταβολής του ΑΕΠ (2014-2017)

Μέση ετήσια πραγματική ποσοστιαία μεταβολή ΑΕΠ (2014-2017)	Σωρευτική μεταβολή ΑΕΠ	Σωρευτική μεταβολή απασχόλησης		Ποσοστό ανεργίας κατά το έτος 2017	Διαφορά σε σχέση με τον στόχο	
		%	Απόλυτα μεγέθη		%	Σε.000
2,8 (EU scenario)	11,7%	3,7%	131,0	23,8%	-7,2%	-349,1
2,5	10,4%	3,3%	116,8	24,1%	-7,5%	-363,3
2,0	8,2%	2,6%	93,2	24,6%	-8,0%	-386,9
1,5	6,1%	2,0%	69,7	25,1%	-8,5%	-410,4
1,0	4,1%	1,3%	46,4	25,6%	-9,0%	-433,7

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

αμοιβή του Προγράμματος, τόσο υψηλότερος είναι και ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης. Βέβαια, τότε αυξάνεται και το συνολικό κόστος του Προγράμματος.. Στον Πίνακα 6.2 αποτυπώνονται οι απαιτήσεις του Προγράμματος σε θέσεις εργασίας με βάση τα διαφορετικά επίπεδα αμοιβής.

Το ύψος της αμοιβής που θα λαμβάνουν οι άνεργοι εκ των πραγμάτων συνιστά πολιτική απόφαση, η οποία όμως υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς. Καταρχήν, υπάρχει ο δημοσιονομικός περιορισμός, με την έννοια ότι οι πόροι που θα προσανατολιστούν στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ δεν είναι ανεξάντλητοι. Για παράδειγμα, εάν υποθέσουμε ότι εφαρμόζουμε ένα πρόγραμμα τοποθέτησης 280.000 ατόμων, η αύξηση της καθαρής αμοιβής κατά 1 ευρώ θα αυξήσει 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. Αντιθέτως, εάν η καθαρή αμοιβή διαμορφωθεί σε χαμηλότερο επίπεδο από εκείνο των 400€/μήνα, οι συνέπειες στην απασχόληση περιορίζονται μόνο στα άτομα που εντάσσονται στο Πρόγραμμα, καθώς η συνολική ζήτηση της οικονομίας θα παραμείνει στα ίδια επίπεδα.

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 ση-

Πίνακας 6.2: Απαιτούμενες θέσεις εργασίας με στόχο τη μείωση του πραγματικού ποσοστού ανεργίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες σε τρία έτη (ποσοστό ανεργίας 2017 = 16,6%)

	Καθαρή μηνιαία αμοιβή (σε ευρώ) του ανέργου που συμμετέχει στο Πρόγραμμα					
Καθαρή αμοιβή	431,75[(1)]	474,93[(2)]	495,24[(3)]	544,76[(4)]	595,29[(5)]	643,81[(6)]
Θέσεις Προγράμματος (σε χιλιάδες)	330,0	305,5	295,0	280,0	265,0	255,0
Δευτερογενής απασχόληση (σε χιλιάδες)	102,2	121,3	128,7	146,7	159,9	172,3
Σύνολο απασχόλησης (σε χιλιάδες)	432,2	426,3	423,7	426,7	424,9	427,3

(1) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου άγαμου, < 25 ετών, χωρίς εργασιακή εμπειρία
(2) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου άγαμου, < 25 ετών, με εργασιακή εμπειρία
(3) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου άγαμου, > 25 ετών, χωρίς εργασιακή εμπειρία
(4) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου άγαμου, > 25 ετών, με μία τριετία
(5) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου άγαμου, > 25 ετών, με δύο τριετίες
(6) Βασικός καθαρός μισθός (από 12/11/2012) υπαλλήλου, άγαμου, > 25 ετών, με τρεις τριετίες

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

μαίνει 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 σενάριο, η καθαρή αμοιβή του ανέργου που συμμετέχει στο Πρόγραμμα καθορίζεται στα 495€/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€/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€/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 τον 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. Σε κάθε περίπτωση, το χαμηλό ύψος της αμοιβής μπορεί να αντισταθμιστεί μέσω της μείωσης των ωρών απασχόλησης (π.χ. 5 ώρες την ημέρα).

6.2 Εκτίμηση κόστους του ΠΕΑ

Εάν υπήρχε η δυνατότητα να απασχοληθούν 280.000 άτομα (Σενάριο 2) και η δευτερογενής απασχόληση (147.000 θέσεις εργασίας) δημιουργούνταν αστραπιαία, δηλαδή εάν φτάναμε αμέσως σε πρόσθετη απασχόληση 430.000 ατόμων, το ποσοστό ανεργίας θα μειωνόταν επίσης αστραπιαία κατά 10%. Αυτό συνιστά μια μαθηματική διαπίστωση, μικρής όμως σημασίας διότι στερείται ρεαλισμού για λόγους που, μεταξύ άλλων, σχετίζονται με τις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης. Η αύξηση των θέσεων, δηλαδή, 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 όσον χρόνο απαιτείται έτσι ώστε να δημιουργηθούν 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 μέσω της αύξησης του χρόνου εργασίας των ήδη απασχολούμενων και όχι με την πρόσληψη επιπλέον προσωπικού. Τέλος, μετά

την ολοκλήρωση του Προγράμματος θα είχαμε μια αντίστοιχη αύξηση της ανεργίας, αφού οι 280.000 θα περνούσαν και πάλι στα μητρώα ανεργίας.

Για τους παραπάνω λόγους, η διάσταση του χρόνου είναι καθοριστική. Η σταδιακή αύξηση και μείωση των θέσεων του ΠΕΑ επιβάλλεται από:

- τις οργανωτικές δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης, η οποία δεν μπορεί να διαχειριστεί εξολοκλήρου ένα πρόγραμμα τέτοιας έκτασης
- την ανάγκη διατήρησης του νέου (αυξημένου) επίπεδου απασχόλησης/ζήτησης για όσο διάστημα χρειαστεί, ώστε να ενισχυθούν οι προσδοκίες των επιχειρηματιών (άρα και η ζήτηση εργασίας)
- την ανάγκη σταδιακής μείωσης των επιδοτούμενων θέσεων, προκειμένου η οικονομία να αποφύγει ένα αρνητικό σοκ που ενδεχομένως να προκύψει από την απότομη μείωση της επιδοτούμενης απασχόλησης
- την ανάγκη σταδιακής μείωσης των επιδοτούμενων θέσεων, προκειμένου ο ιδιωτικός τομέας να μπορέσει να αναπληρώσει το κενό που θα δημιουργηθεί από τη σταδιακή μείωση των επιδοτούμενων θέσεων.

Βέβαια, η χρονική επέκταση του Προγράμματος σημαίνει την εκθετική αύξηση της δαπάνης. Εάν κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του ΠΕΑ (έτος t1) προκηρυχθούν χ θέσεις, για να είναι αυτές οι θέσεις ενεργές κατά το έτος-στόχο (t3), θα πρέπει είτε να είναι διάρκειας τριών ετών, είτε να προκηρύσσονται κάθε έτος επί τρία χρόνια. Και στις δύο περιπτώσεις η συνολική δαπάνη γι' αυτές τις θέσεις ισούται με τη δαπάνη τριών ετήσιων προγραμμάτων χ θέσεων εργασίας. Με αυτά τα δεδομένα, η πρότασή μας είναι η οργάνωση του Προγράμματος σε τρεις επάλληλους κύκλους. 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.

Στον Πίνακα 6.3 παρουσιάζεται η κατανομή των θέσεων εργασίας στον χρόνο με βάση τα τρία σενάρια αμοιβής. Βλέπουμε ότι το σύνολο των επιδοτούμενων θέσεων σε όλη τη διάρκεια του Προγράμματος (4 έτη) προσεγγίζει τις 630.000 στην περίπτωση που η αμοιβή των ωφελούμενων καθοριστεί στα 495,24€/μήνα, τις 600.000 θέσεις στο ενδεχόμενο που η αμοιβή διαμορφωθεί σε 544,76€/μήνα και τις 570.000 θέσεις εάν η αμοιβή ανέλθει σε 594,29€/μήνα.

Πίνακας 6.3: 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 Α (495,24€/μήνα)	Σενάριο Β (544,76€/μήνα)	Σενάριο Γ (594,29€/μήνα)	Σενάριο Α (495,24€/μήνα)	Σενάριο Β (544,76€/μήνα)	Σενάριο Γ (594,29€/μήνα)
t1	36		40.000			40.000	
t2	24		90.000			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

Η εκτίμηση της συνολικής δαπάνης του Προγράμματος προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό του αριθμού των θέσεων επί της ετήσιας συνολικής μισθολογικής δαπάνης στην οποία περιλαμβάνονται και οι ασφαλιστικές εισφορές. Επειδή προβλέπουμε τρεις κύκλους, η συνολική δαπάνη του Προγράμματος ισούται με:

$$(t_1m * w * t_1ben) + (t_2m * w * t_2ben) + (t_3m * w * t_3ben) + OP + IC$$

όπου t_im είναι οι μήνες επιδότησης κάθε κύκλου του Προγράμματος, w είναι η τελική μισθολογική δαπάνη κάθε θέσης, t_iben είναι ο αριθμός των θέσεων κάθε κύκλου, OP είναι τα λειτουργικά κόστη και IC είναι οι ενδιάμεσες αναλώσεις (π.χ., αγορά πρώτων υλών). Ο Πίνακας 6.4 αποτυπώνει την κατανομή της δαπάνης στον χρόνο.

6.3 Επιπτώσεις του Προγράμματος στο ΑΕΠ

Αναφορικά με τις μεταβολές στην εγχώρια παραγωγή, υπάρχει μια μεγάλη συζήτηση σχετικά με τη μακροχρόνια επίπτωση των πολλαπλασιαστών στο ΑΕΠ, ύστερα από αύξηση των δημόσιων ή ιδιωτικών επενδύσεων. Σύμφωνα με την πρώτη θεώρηση, το ΑΕΠ αυξάνεται απότομα στην πρώτη χρονική περίοδο και κατόπιν επιστρέφει σταδιακά στο σημείο εκκίνησης. Κατά τη δεύτερη θεώρηση, η οικονομία παραμένει στο διηνεκές στο νέο σημείο που προκύπτει από την πρόσθετη επένδυση.

Σύμφωνα με την Chick (1983: 256), αυτές οι δύο προσεγγίσεις διαφέρουν σημαντικά, μολονότι χρησιμοποιούν τις ίδιες υποθέσεις σχετικά με την κατανά-

Πίνακας 6.4: Δαπάνη ΠΕΑ και κατανομή στον χρόνο

	t1	t2	t3	t4	**Σύνολο**
Σενάριο Α: Καθαρή αμοιβή: 495,24€/μήνα *					
Επιδοτούμενες θέσεις Προγράμματος	40.000	130.000	295.000	165.000	**630.000**
Μισθολογική δαπάνη άνευ εισφορών (σε εκατ. €)	237,7	772,6	1.753,1	980,6	**3.744,0**
Ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου (σε εκατ. €)	43,6	141,7	321,6	179,9	**686,8**
Ασφαλιστικές εισφορές εργοδότη (σε εκατ. €)	69,1	224,6	509,6	285,0	**1.088,2**
Λειτουργικό κόστος (σε εκατ. €)	17,5	39,4	72,3	–	**129,2**
Άλλες δαπάνες (σε εκατ. €)	15,5	56,9	129,2	72,3	**275,9**
Συνολική δαπάνη (σε εκατ. €)	**385,5**	**1.235,2**	**2.785,8**	**1.517,7**	**5.924,1**
Σενάριο Β: Καθαρή αμοιβή = 544,96€/μήνα**					
Επιδοτούμενες θέσεις Προγράμματος	40.000	130.000	280.000	150.000	**600.000**
Μισθολογική δαπάνη άνευ εισφορών (σε εκατ. €)	261,5	849,8	1.830,4	980,6	**3.922,3**
Ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου (σε εκατ. €)	48,0	155,9	335,8	179,9	**719,5**
Ασφαλιστικές εισφορές εργοδότη (σε εκατ. €)	76,0	247,0	532,0	285,0	**1.140,0**
Λειτουργικό κόστος (σε εκατ. €)	19,3	43,4	72,3	–	**134,9**
Άλλες δαπάνες (σε εκατ. €)	19,3	62,6	134,9	72,3	**289,1**
Συνολική δαπάνη (σε εκατ. €)	**424,0**	**1.358,7**	**2.905,4**	**1.517,7**	**6.205,8**
Σενάριο Γ: Καθαρή αμοιβή = 594,29€/μήνα***					
Επιδοτούμενες θέσεις Προγράμματος (σε ανθρωποέτη)	40.000	130.000	265.000	135.000	**570.000**
Μισθολογική δαπάνη άνευ εισφορών (σε εκατ. €)	285,2	927,1	1.889,8	962,8	**4.065,0**
Ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου (σε εκατ. €)	52,3	170,1	346,7	176,6	**745,6**
Ασφαλιστικές εισφορές εργοδότη (σε εκατ. €)	82,9	269,5	549,3	279,8	**1.181,5**
Λειτουργικό κόστος (σε εκατ. €)	21,0	47,3	71,0	0	**139,3**
Άλλες δαπάνες (σε εκατ. €)	21,0	68,3	139,3	70,9	**299,6**
Συνολική δαπάνη (σε εκατ. €)	**462,5**	**1.482,2**	**2.996,0**	**1.490,1**	**6.431,0**

(*) Μεικτός μισθός απασχολούμενου= 568,08€/μήνα, συνολική μισθολογική δαπάνη (+ εργοδοτικές εισφορές) = 730,02

(**) Μεικτός μισθός απασχολούμενου = 644,69€/μήνα, συνολική μισθολογική δαπάνη (+ εργοδοτικές εισφορές) = 803,03

(***) Μεικτός μισθός απασχολούμενου = 703,3€/μήνα, συνολική μισθολογική δαπάνη (+ εργοδοτικές εισφορές) = 876,03

(1) Μισθολογική δαπάνη άνευ εισφορών: Μεικτές αποδοχές μείον εισφορές εργαζομένου επί 12 μήνες

(2) Ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου: 15,5 %

(3) Ασφαλιστικές εισφορές εργοδότη: 24,56 %

(4) Λειτουργικό κόστος: 5% επί των νέων τοποθετήσεων. Η τιμή ακολουθεί το λειτουργικό κόστος που προέβλεπε το Πρόγραμμα αυτεπιστασίας σε ΟΤΑ κατά την περίοδο 2011-2012.

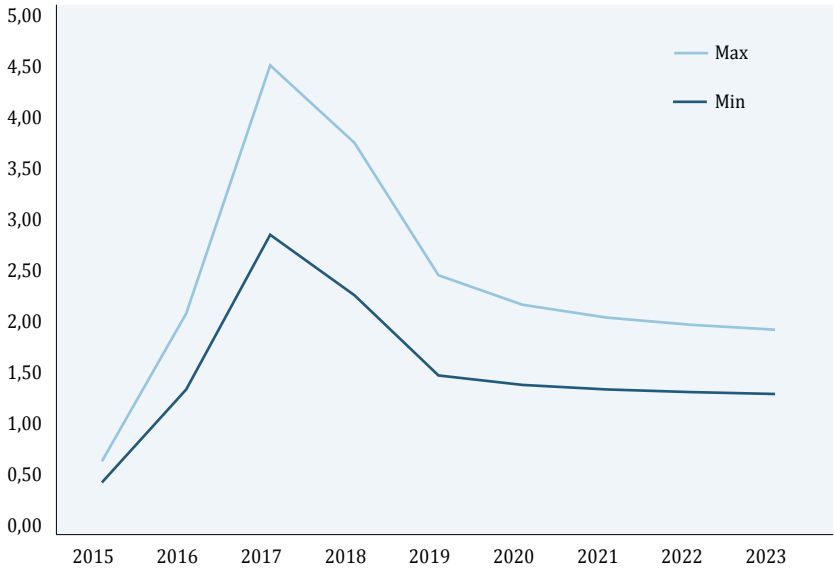
(5) Άλλες δαπάνες: 15% του 1/3 του συνολικού μισθολογικού κόστους. Οι δαπάνες αυτές αντιπροσωπεύουν το ενδεχόμενο κόστος για την αγορά πρώτων υλών.

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

λωση και τις ίδιες μαθηματικές σχέσεις. Η βασική διαφορά έγκειται στη χρηματοδότηση καθώς και στα κίνητρα της επένδυσης. Στην πρώτη περίπτωση η αύξηση των επενδύσεων, ανεξάρτητα από την προέλευση, επαναφέρει το κεφαλαιακό απόθεμα των επιχειρήσεων στο βέλτιστο σημείο, μετά το οποίο δεν υπάρχει κίνητρο για αύξηση της προσφοράς και των επενδύσεων. Επομένως, η οικονομία επανέρχεται σε ένα σημείο ισορροπίας, ίδιο με αυτό πριν από την επένδυση. Στη δεύτερη περίπτωση, η βασική υπόθεση είναι ότι οι θετικές προσδοκίες των επιχειρήσεων διατηρούνται με αποτέλεσμα ο ρυθμός επένδυσης να διατηρείται και αυτός. Επίσης, στη δεύτερη περίπτωση γίνεται η υπόθεση ότι η οικονομία ισορροπεί στο σημείο όπου η ετήσια αποταμίευση εξισώνεται με το ποσό της αρχικής επένδυσης, ενώ κατά την πρώτη περίπτωση αυτό συμβαίνει όταν η σωρευτική αποταμίευση ισούται με την αρχική επένδυση. Και οι δύο προσεγγίσεις προσπαθούν να φέρουν σε ισορροπία την ex-post επένδυση με την ex-post αποταμίευση, χωρίς ωστόσο να ασχολούνται με το πώς χρηματοδοτήθηκε η αρχική επένδυση. Παρόλο που και οι δύο προσεγγίσεις είναι έργο τυπικών κεϋνσιανών, η μεθοδολογία τους διαφέρει από αυτή του Keynes, την οποία ακολουθούμε εδώ. Η παρούσα μελέτη συνεισφέρει στην εμπειρική βιβλιογραφία αναφορικά με την επίδραση των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών, διατυπώνοντας μια διαφορετική προσέγγιση, η οποία βρίσκεται πιο κοντά στη θεώρηση του Keynes (1936). Συγκεκριμένα, αποφεύγεται η όποια συσχέτιση μεταξύ αποταμιεύσεων και επενδύσεων, αφού, όπως θα δούμε και στην επόμενη ενότητα, λαμβάνεται υπόψη ο τρόπος χρηματοδότησης, ενώ από τις τυπικές απώλειες στον δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή –δηλαδή την οριακή ροπή προς τις εισαγωγές και τον φορολογικό συντελεστή– υπολογίζονται επιπλέον απώλειες, όπως η ανελαστική δαπάνη των ανέργων, καθώς και το μέρος της δαπάνης που θα κατευθυνθεί προς τα ασφαλιστικά ταμεία.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι επιπτώσεις της λειτουργίας του ΠΕΑ στο ΑΕΠ, με βάση την υπόθεση ότι ο καθαρός μισθός των απασχολούμενων είναι ίσος με 544,76 ευρώ μηνιαίως (Β' Σενάριο). Ο τρόπος υπολογισμού των επιπτώσεων είναι ανάλογος με αυτόν που παρουσιάσαμε στον Πίνακα 4.4, με τη διαφορά ότι στη συγκεκριμένη προβολή συνυπολογίστηκε το αποτέλεσμα της αύξησης των απασχολούμενων στον ιδιωτικό τομέα μέσω του πολλαπλασιαστή απασχόλησης. Επιπλέον, παρουσιάζουμε ένα εύρος τιμών που ενδέχεται να λάβει ο ρυθμός μεγέθυνσης, θέτοντας ως ανώτατο όριο τη μέ-

Διάγραμμα 6.1: Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (%)



Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

γιστη κατανάλωση που μπορεί να προκύψει από το εισόδημα των συμμετεχόντων στο Πρόγραμμα και των δευτερογενώς απασχολούμενων, δεδομένων των υποθέσεων που έχουμε κάνει, και ως κατώτατο όριο την ελάχιστη επιπλέον κατανάλωση. Εναλλακτικά, το κατώτατο όριο αντιπροσωπεύει τον συνυπολογισμό της ανελαστικής δαπάνης για το σύνολο των ανέργων που εντάσσονται στο Πρόγραμμα ή απασχολούνται δευτερογενώς.

Παρατηρούμε ότι η λειτουργία του ΠΕΑ οδηγεί σε μια απότομη αύξηση του ΑΕΠ, με αναμενόμενη κορύφωση το 2017. Στη συνέχεια, το ΑΕΠ αυξάνεται με μειούμενο ρυθμό, ο οποίος σταθεροποιείται μεταξύ 1,85% και 1,25%. Ο δυναμικός

Πίνακας 6.5: Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (%)

Έτη	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Μέγιστο	0,60	2,06	4,49	3,73	2,43	2,14	2,01	1,94	1,90
Ελάχιστο	0,40	1,31	2,83	2,23	1,45	1,35	1,31	1,28	1,26

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

χαρακτήρας της κατανάλωσης και η αύξηση απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα εξασφαλίζουν μια σταθερά ανοδική τάση του ΑΕΠ, μετά το τέλος του Προγράμματος, καθώς η κατανάλωση πλέον είναι υψηλότερη από το αρχικό επίπεδο. Ο Πίνακας 6.5 παρουσιάζει αναλυτικά την πορεία του ρυθμού μεταβολής του ΑΕΠ ανά έτος. Μεσοπρόθεσμα η διαφορά των δύο σεναρίων είναι ίση με 0,64%, ενώ η διαφορά κορυφώνεται το 2017, φτάνοντας το 1,66%.

Το 2017, έτος κορύφωσης της λειτουργίας του Προγράμματος, ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής αναμένεται να κινηθεί μεταξύ 2,83 και 4,5.[30] Το εύρος των τιμών εξαρτάται από τις παραδοχές αναφορικά με το ύψος της ανελαστικής δαπάνης διαβίωσης των ανέργων και αναφορικά με το ύψος της αμοιβής που θα προσφέρει το Πρόγραμμα. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2017, έτος κατά το οποίο το ποσοστό ανεργίας αναμένεται να μειωθεί στο 16,6%, με τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ να κυμαίνεται μεταξύ 4,5% και 2,3%, είναι πολύ πιθανό να υπάρξει επανεκκίνηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Οι τελευταίες εξαρτώνται στον μέγιστο βαθμό από τις προσδοκίες των επιχειρηματιών και από το κόστος προσφοράς, το οποίο εξαρτάται από τη διαφορά δυνητικού και τρέχοντος ΑΕΠ.[31] Στην παρούσα συγκυρία το κόστος προσφοράς είναι μικρό, αλλά οι προσδοκίες είναι αρνητικές, λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης. Όμως, η αναμενόμενη μείωση του ποσοστού ανεργίας, που θα επιφέρει αυξημένη κατανάλωση σε συνδυασμό με έναν θετικό ρυθμό μεγέθυνσης, δημιουργούν θετικές προσδοκίες, ικανές να ενεργοποιήσουν την επενδυτική λειτουργία του ιδιωτικού τομέα.[32]

Συμπερασματικά, το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης θα προσφέρει σημαντική ώθηση στην ανάκαμψη της οικονομίας, αυξάνοντας την απασχόληση και κατ' επέκταση, την κατανάλωση. Η αύξηση του ΑΕΠ θα κορυφωθεί τον τρίτο χρόνο λειτουργίας αγγίζοντας κατά μέγιστο το 4,5% και μεσοπρόθεσμα θα σταθεροποιηθεί μεταξύ 1,25% και 1,85%. Η αύξηση αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην αύξηση της απασχόλησης μέσα από την εφαρμογή του ΠΕΑ, αφού στο βασι-

30. Για κάθε ευρώ δηλαδή που θα δαπανηθεί στο Πρόγραμμα, το ΑΕΠ θα αυξηθεί από 2,83 έως 4,5 ευρώ.

31. Το κόστος είναι υψηλότερο, όσο μικρότερη είναι η διαφορά δυνητικού και τρέχοντος ΑΕΠ.

32. Όπως έχουμε προαναφέρει, θεωρούμε ότι οι πολιτικές ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ θα έχουν θετικό αντίκτυπο στον εγχώριο τραπεζικό τομέα, που αποτελεί τον βασικό χρηματοδότη των επενδυτικών πλάνων.

κό σενάριο δεν προβλέπεται αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Παράλληλα, οι εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία θα συμβάλουν στο ζήτημα της βιωσιμότητάς τους, με συνολικά 4,8 δις να εισρέουν τα επόμενα οκτώ έτη, όπως θα δείξουμε παρακάτω, ενώ η συνολική επίπτωση του Προγράμματος στο ΑΕΠ είναι τέτοια που μπορεί να αποτελέσει ικανή συνθήκη για την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Επομένως, όπως προκύπτει, η εφαρμογή ενός τέτοιου Προγράμματος δεν αντιμετωπίζει μεμονωμένα το ζήτημα της ανεργίας, αλλά έχει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα, αποτελώντας ένα γενικό εργαλείο για την ανάκαμψη της οικονομίας.

6.4 Τρόποι κάλυψης δαπάνης και επιπτώσεις στο ΑΕΠ

6.4.1 Έσοδα του Προγράμματος

Η υλοποίηση του Προγράμματος αναμένεται να προκαλέσει πρόσθετα φορολογικά έσοδα. Συγκεκριμένα αυτά είναι:

- έσοδα από τον φόρο εισοδήματος επί του πρόσθετου εισοδήματος των φυσικών και των νομικών προσώπων
- έσοδα από την έμμεση φορολογία (ΦΠΑ επί της πρόσθετης κατανάλωσης).

Στον Πίνακα 6.6 παρουσιάζονται τα έσοδα που θα προκαλέσει το Πρόγραμμα. Η εκτίμηση βασίστηκε στις εξής παραδοχές:

(α) Δεν αναμένονται έσοδα από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, διότι οι καθαρές απολαβές (εκτός από τις ασφαλιστικές εισφορές) τόσο των απασχολούμενων στο Πρόγραμμα όσο και εκείνων που θα προσληφθούν στον ιδιωτικό τομέα (δευτερογενής απασχόληση), δεν υπερβαίνουν τα 9.000€ ετησίως, συνεπώς εμπίπτουν στο αφορολόγητο όριο.[33]

(β) Τα έσοδα από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων υπολογίστηκαν με οριακό συντελεστή 17,5%, δηλαδή τον μέσο φορολογικό συντελεστή επιχειρήσεων, με βάση το πρόγραμμα TAXUD/2008/CC/099 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

33. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η υπόθεση αυτή είναι μάλλον περιοριστική, καθώς δεν συνυπολογίζει τα φορολογικά έσοδα που θα προκύψουν από τη βελτιωμένη δυνατότητα των νοικοκυριών να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους. Για παράδειγμα, η αύξηση του εισοδήματος μπορεί να οδηγήσει στην καταβολή ενοικίων, τα οποία δεν θα καταβάλλονταν σε διαφορετική περίπτωση. Το ποσό αυτό φορολογείται με συντελεστή 10%.

Πίνακας 6.6: Καθαρά (net) έσοδα ΠΕΑ

	t1	t2	t3	t4	Σύνολο
Σενάριο Α: Καθαρή αμοιβή: 495,24 € (586,08 € μεικτά)					
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ	**385,5**	**1.235,2**	**2.785,8**	**1.517,7**	**5.924,1**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών από απασχόληση ΠΕΑ (εκατ. €)	109,1	354,7	804,8	450,1	**1.718,7**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών από την παραγόμενη απασχόληση (εκατ. €)	66,7	216,7	491,7	491,7	**1.266,8**
Συνολική καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών (εκατ. €)	175,8	571,3	1.296,5	941,9	**2.985,5**
Έσοδα από έμμεση φορολογία (εκατ. €)	28,5	92,6	210,0	152,6	483,7
Συνολικές αμοιβές κεφαλαίου (εκατ. €)	130,6	424,3	962,9	699,5	**2.217,3**
Κέρδη κεφαλαίου (εκατ. €)	14,4	46,7	106,0	77,0	**243,9**
Έσοδα από φορολογία κεφαλαίου (εκατ. €)	**2,5**	**8,2**	**18,5**	**13,5**	**42,7**
Σύνολο καθαρών (net) εσόδων Προγράμματος (εκατ. €)	**31,0**	**100,7**	**228,6**	**166,1**	**526,3**
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (εκατ. €)	**-354,5**	**-1.134,5**	**-2.557,2**	**-1.351,7**	**-5.397,8**
Σενάριο Β: Καθαρή αμοιβή = 544,96€/μήνα (644,69 μεικτά)					
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ	**424,0**	**1.358,8**	**2.905,3**	**1.517,7**	**6.205,8**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών από απασχόληση ΠΕΑ (εκατ. €)	120,0	390,1	840,3	450,1	**1.800,6**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών από την παραγόμενη απασχόληση (εκατ. €)	80,1	260,2	560,5	560,5	**1.461,2**
Συνολική πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών (εκατ. €)	200,1	650,3	1.400,7	1.010,6	**3.261,8**
Έσοδα από έμμεση φορολογία (εκατ. €)	32,4	105,4	226,9	163,7	528,4
Αμοιβές κεφαλαίου από καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών (απασχόληση ΠΕΑ) (εκατ. €)	148,6	483,0	1.040,3	750,6	**2.422,5**
Κέρδη κεφαλαίου (εκατ. €)	16,3	53,1	114,4	82,6	**226,5**
Έσοδα από φορολογία κεφαλαίου (εκατ. €)	**2,9**	**9,3**	**20,0**	**14,5**	**46,6**
Σύνολο καθαρών (net) εσόδων προγράμματος (εκατ. €)	**35,3**	**114,7**	**247,0**	**178,2**	**575,0**
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (εκατ. €)	**-338,7**	**-1.244,1**	**-2.658,4**	**-1.339,6**	**-5.630,7**
Σενάριο Γ: Μεικτή αμοιβή 703,3€/μήνα (594,29€/μήνα καθαρά)					
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ	**462,5**	**1.482,2**	**2.996,0**	**1.490,1**	**6.430,9**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών ΠΕΑ (εκατ. €)	131,0	425,6	867,6	442,0	**1.866,1**
Πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών από την παραγόμενη απασχόληση (εκατ. €)	92,2	299,6	610,8	610,8	**1.613,4**
Συνολική πρόσθετη καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών (εκατ. €)	223,1	725,2	1.478,3	1.052,7	**3.479,4**
Έσοδα από έμμεση φορολογία (εκατ. €)	36,2	117,5	239,9	170,5	563,7
Αμοιβές κεφαλαίου από καταναλωτική δαπάνη νοικοκυριών (απασχόληση ΠΕΑ) (εκατ. €)	165,7	538,6	1.097,9	781,9	**2.584,1**
Κέρδη κεφαλαίου (εκατ. €)	18,2	59,3	120,8	86,0	**284,3**
Έσοδα από φορολογία κεφαλαίου (εκατ. €)	**3,2**	**10,4**	**21,1**	**15,0**	**49,7**
Σύνολο καθαρών (net) εσόδων Προγράμματος (εκατ. €)	**39,3**	**127,9**	**260,6**	**185,6**	**613,4**
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (εκατ. €)	**-423,2**	**-1.354,4**	**-2.735,4**	**-1.304,5**	**-5.817,5**
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ	**462,5**	**1.482,2**	**2.996,0**	**1.490,1**	**6.430,9**

Πηγή: Εκτίμηση των συγγραφέων

(γ) Τα έσοδα από την έμμεση φορολογία (ΦΠΑ) εκτιμήθηκαν με οριακό φορολογικό συντελεστή 16,2%, δηλαδή με βάση τον μέσο φορολογικό συντελεστή κατανάλωσης (Implicit Tax Rate on Consumption) που εκτιμά η Eurostat για την Ελλάδα.

(δ) Για την εκτίμηση των εσόδων δεν έχει υπολογιστεί η συνολική δαπάνη των ανέργων αλλά η καθαρή πρόσθετη δαπάνη (net). Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, ο άνεργος έρχεται αντιμέτωπος με ένα ανελαστικό επίπεδο δαπανών, το οποίο δεν λαμβάνει υπόψη την εισοδηματική του κατάσταση. Επιπλέον, στην πρόσθετη καθαρή καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών συνυπολογίζεται η οριακή ροπή προς κατανάλωση που χρησιμοποιήσαμε για την εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης (0,8).

Με βάση τα παραπάνω, στην περίπτωση που η καθαρή αμοιβή διαμορφωθεί στα 495,24€/μήνα (μεικτά 586,08€/μήνα), τα έσοδα του Προγράμματος θα φθάσουν τα 526,3 εκατ. ευρώ και το χρηματοδοτικό κενό τα 5.397,8 εκατ., ενώ στην περίπτωση που η καθαρή αμοιβή του Προγράμματος διαμορφωθεί στα 544,96€/μήνα, τα έσοδα του Προγράμματος θα ανέλθουν σε 575,0 εκατ. ευρώ και το κενό χρηματοδότησης σε 5.630,7 εκατ. ευρώ.

6.4.2 Πρόσθετες πηγές χρηματοδότησης

Οι πρόσθετες πηγές χρηματοδότησης χωρίζονται στις εξής κατηγορίες:

(α) Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας (Ν. 3986/2011).

(β) Ήδη προϋπολογισμένες δαπάνες του νέου ΕΣΠΑ (ΣΕΣ 2014-2020) που αφορούν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, η υλοποίηση των οποίων απαιτεί αναδιαπραγμάτευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όχι ως προς το απόλυτο ύψος τους, αλλά ως προς την εσωτερική κατανομή τους.

(γ) Μη προϋπολογισμένα έσοδα, τα οποία δεν επηρεάζουν οποιοδήποτε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής.

(δ) Έσοδα από δανεισμό τα οποία δεν αυξάνουν το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Στη συνέχεια, γίνεται ειδική αναφορά σε κάθε πρόσθετη κατηγορία χρηματοδότησης.

Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας (Ν. 3986/2011)

Με το Άρθρο 38, Παρ. 2α του Ν. 3986/2011 (ΦΕΚ 152 Α΄) καθιερώθηκε η «… ειδική εισφορά αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας. Η εισφορά αυτή υπολογίζεται σε ποσοστό δύο τοις εκατό (2%) επί των τακτικών αποδοχών και πρόσθετων αμοιβών και αποζημιώσεων όλων των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ καθώς και των υπαλλήλων όλων ανεξαιρέτως των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και των ΝΠΙΔ». Ακολούθως, με κοινή απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (2/57654/0022/22.08.2011, ΦΕΚ 1853 Β΄), ορίστηκε ότι το ποσό της εισφοράς αλληλεγγύης αποτελεί έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού και αποδίδεται στον Κωδικό Αριθμό Εσόδων (ΚΑΕ) 0828. Στον Πίνακα 6.7 παρουσιάζονται τα έσοδα του ΚΑΕ 0828 για την τριετία 2011-2013 ανά πηγή προέλευσης.

Καθώς θεωρείται πιθανή η μείωση της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, είναι δυνατή η ετήσια χρηματοδότηση του Προγράμματος με 204,7 εκατ. ευρώ, δηλαδή με ποσό ίσο προς το 75% των εσόδων του 2013.

Πίνακας 6.7: ΚΑΕ εσόδων 0828 «Έσοδα από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης (2%) για την καταπολέμηση της ανεργίας», σε εκατ. ευρώ

	Έτος		
	2011	**2012**	**2013**
Ενιαία Αρχή Πληρωμής/Διεύθυνση Λογαριασμών του Δημοσίου του ΓΛΚ	238,33	245,44	262,28
Δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες	50,92	36,76	10,62
Σύνολο	**289,25**	**282,20**	**272,90**

Πηγή: «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.

Δαπάνες ΣΕΣ 2014-2020

Δεδομένου ότι το ΠΕΑ μπορεί να ενταχθεί στις επιλέξιμες δαπάνες των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, ο αναπροσανατολισμός μέρους των πόρων αποτελεί μια πηγή χρηματοδότησης που πρέπει να συνυπολογιστεί. Στον Πίνακα 6.8 καταγράφονται οι δαπάνες του νέου ΕΣΠΑ (ΣΕΣ 2014-2020) για δράσεις που

Πίνακας 6.8: Κατανομή της κοινοτικής ενίσχυσης ανά θεματικό στόχο σε εθνικό επίπεδο και χρηματοδότηση του ΠΕΑ (σε εκατ. €)

	Ευρωπαϊκοί πόροι	**Εθνική συμμετοχή**	**Σύνολο**
ΕΠ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ			
Θεματικός Στόχος 8: Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων	1.171,2	281,3	1.452,5
Θεματικός Στόχος 9: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης	60,0	6,7	66,7
Θεματικός Στόχος 10: Επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη διά βίου μάθηση	898,2	309,2	1.207,4
Σύνολο	**2.129,3**	**597,1**	**2.726,5**
75%	**1.597,0**	**447,9**	**2.044,9**
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ			
Θεματικός Στόχος 8: Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων	67,0	19,1	86,2
Θεματικός Στόχος 9: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης	959,9	279,3	1.239,2
Θεματικός Στόχος 10: Επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη διά βίου μάθηση	287,4	82,1	369,5
Σύνολο	**1.314,3**	**380,6**	**1.694,9**
75% επί του Συνόλου			
ΕΠ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ			
Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας	789,5	197,3	986,9
Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος	22,0	5,5	27,5
Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης	526,1	131,5	657,7
Επένδυση στην εκπαίδευση και κατάρτιση	52,6	13,2	65,8
Σύνολο	**1.390,2**	**347,6**	**1.737,8**
35%	**417,1**	**104,3**	**521,3**
ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	**669,5**	**0**	**669,5**
20%	**193,9**	**0**	**193,9**
Γενικό σύνολο	**4.833,9**	**1.325,2**	**6.159,1**
Πόροι για ΠΕΑ	**2.999,8**	**837,5**	**3.837,4**

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

αφορούν την αγορά εργασίας και την κοινωνική συνοχή. Οι δράσεις αυτές οργανώνονται σε τρεις θεματικούς στόχους:

- *Θεματικός Στόχος 8*: Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
- *Θεματικός Στόχος 9*: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης.
- *Θεματικός Στόχος 10*: Επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη διά βίου μάθηση.

Αυτοί οι στόχοι εξυπηρετούνται κυρίως μέσα από δύο τομεακά προγράμματα (Απασχόληση και Επιχειρηματικότητα) και δεκατρία περιφερειακά προγράμματα. Ειδικότερα, για τον υπολογισμό των πόρων του νέου ΕΣΠΑ που μπορούν να προσανατολιστούν στο ΠΕΑ υπολογίσαμε:

- το 75% των δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας που προβλέπει το ΕΠ για την απασχόληση
- το 75% των δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας που προβλέπουν τα περιφερειακά προγράμματα
- το 35% των δαπανών για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας του ΕΠ για την επιχειρηματικότητα
- το 20% των πόρων που προβλέπεται για τεχνική βοήθεια (οι πόροι αυτοί θα καλύψουν τμήμα των λειτουργικών εξόδων του Προγράμματος).

Από τα παραπάνω προκύπτουν έσοδα συνολικού ύψους 4.002,4 εκατ. ευρώ (Πίνακας 6.8). Προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αναπροσαρμογές του νέου ΕΣΠΑ, οι θέσεις εργασίας του ΠΕΑ πρέπει να ανταποκρίνονται στις γενικές κατηγορίες των κωδικών των θεματικών ή των περιφερειακών ΕΠ από τους οποίους θα αντληθούν οι σχετικοί πόροι. Για παράδειγμα, για την πρόσληψη ανέργων σε περιβαλλοντικές δραστηριότητες η μισθολογική τους δαπάνη θα καλυφθεί από πόρους που θα προέλθουν από δράσεις υποστήριξης του περιβάλλοντος, ενώ στην περίπτωση που η χρηματοδότηση προέλθει από δράσεις για την εναρμόνιση της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή οι πόροι θα χρησιμοποιηθούν για να καλύψουν το κόστος πρόσληψης νηπιαγωγών 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.

Πίνακας 6.9: Δαπάνες και έσοδα του ΠΕΑ – Τελική εκτίμηση

	Σενάριο Α: Μεικτή αμοιβή 586,08€/μήνα (495,24€/μήνα καθαρά)	Σενάριο Β: Μεικτή αμοιβή 644€/μήνα (544,76€/μήνα καθαρά)	Σενάριο Γ: Μεικτή αμοιβή 703,03€/μήνα (594,29€/μήνα καθαρά)
01. ΔΑΠΑΝΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	**5.924,1**	**6.205,8**	**6.431,0**
01.1. Μισθολογική δαπάνη	3.744,0	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. ΕΣΟΔΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	**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. ΑΛΛΑ ΕΣΟΔΑ			**4.957,4**
03.1. Έσοδα ΣΕΣ 2014-2020			4.022,4
03.2. Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης			818,8
03.3. Πρόστιμα παράβασης φορολογικής νομοθεσίας			116,2
04. ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (02+03)	**5.483,7**	**5.532,4**	**5.570,8**
05. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΚΕΝΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (01-04)	**440,4**	**673,3**	**860,2**
06. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΣΜΟ ΠΟΥ ΔΕΝ ΑΥΞΑΝΕΙ ΤΟΝ ΛΟΓΟ ΧΡΕΟΥΣ/ ΑΕΠ	**440,4**	**673,3**	**860,2**
07. ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (05+07)	**5.924,1**	**6.205,8**	**6.431,0**
08. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (07-01)	**0**	**0**	**0**

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Μη προϋπολογισθέντα έσοδα

Υπάρχει ένα τμήμα των δημόσιων εσόδων τα οποία δεν περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό, επειδή έχουν τη μορφή έκτακτων εσόδων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων εσόδων είναι τα έσοδα από πρόστιμα που έχουν επιβληθεί για φορολογικές παραβάσεις. Σύμφωνα με τα Στατιστικά Δελτία Φορολογικών Δεδομένων των ετών 2009-2011 που εκδίδει η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, τα πρόστιμα που εισπράχθηκαν ανήλθαν περίπου στα 29 εκατ. ευρώ ανά έτος. Προτείνεται το σύνολο αυτών των εσόδων να προσανατο-

λιστεί στη χρηματοδότηση του ΠΕΑ κατά την περίοδο υλοποίησής του (σύνολο 116,2 εκατ. ευρώ).

Έσοδα από δανεισμό που δεν επιβαρύνει τον λόγο Χρέος/ΑΕΠ

Το ΠΕΑ, εκτός από τις θετικές συνέπειες στην απασχόληση, εκτιμάται ότι θα ενεργήσει θετικά και στο ΑΕΠ. Σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές που εκτιμήσαμε, η συμβολή του ΠΕΑ στο ΑΕΠ είναι +0,18% κατά το πρώτο έτος, +0,615% κατά το δεύτερο έτος, +1,27% κατά το τρίτο έτος και +01,05% κατά το τέταρτο και τελευταίο έτος του Προγράμματος. Η σωρευτική μεταβολή τα πρώτα τέσσερα έτη φτάνει το 2,95% και το 4,41% έως το 2020. Η παραπάνω μεγέθυνση είναι αποκλειστικό αποτέλεσμα του ΠΕΑ. Συνεπώς προσφέρει τρεις επιλογές:

(α) είτε μηδενικό δανεισμό ώστε το σύνολο της πρόσθετης μεγέθυνσης του ΑΕΠ να χρησιμοποιηθεί για τη μείωση του λόγου Χρέος/ΑΕΠ

(β) είτε τον δανεισμό ώστε ο λόγος Χρέος/ΑΕΠ να παραμείνει αυτός που προβλέπει κάθε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής

(γ) είτε τον μερικό δανεισμό ώστε να καλυφθεί το κενό χρηματοδότησης του ΠΕΑ και ταυτόχρονα να μειωθεί ο λόγος Χρέος/ΑΕΠ (με μικρότερο ωστόσο ρυθμό απ' ό,τι στην πρώτη επιλογή).

Με άλλα λόγια, η αύξηση του ΑΕΠ διαμορφώνει ένα «μαξιλαράκι δανεισμού», αφού επιτρέπει τον δανεισμό, χωρίς να επιβαρύνει τον λόγο Χρέους/ΑΕΠ. Όπως θα δούμε στην Ενότητα 6.4.3, είναι εφικτή η κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού των 700 εκατ. μέσα από προσφυγή σε δανεισμό, χωρίς να αλλάξουν οι στόχοι οποιουδήποτε προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής αναφορικά με το ποσοστό του χρέους στο ΑΕΠ.

Τελική εκτίμηση για τον προϋπολογισμό του ΠΕΑ

Όπως φαίνεται και στον Πίνακα 6.9, οι συνολικές δαπάνες και τα έσοδα που θα προκύψουν δείχνουν ότι το Πρόγραμμα είναι απολύτως ισοσκελισμένο.

6.4.3 Επιπτώσεις του ΠΕΑ στον λόγο Χρέος/ΑΕΠ

Είναι πλέον κοινά αποδεκτό το γεγονός ότι το ελληνικό δημόσιο χρέος στην παρούσα του δομή δεν είναι βιώσιμο, καθώς και ότι είναι εξαιρετικά πιθανή η αναδιάρθρωσή του στο άμεσο μέλλον. Ωστόσο το ακριβές περιεχόμενο αυτής

της αναδιάρθρωσης καθώς και οι δημοσιονομικές της συνέπειες δεν είναι δυνατόν στην παρούσα φάση να προσδιοριστούν. Στην παρούσα μελέτη κάνουμε την υπόθεση εργασίας ότι η εξέλιξη του λόγου Χρέος/ΑΕΠ ανταποκρίνεται στο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής που βρισκόταν σε ισχύ κατά την περίοδο ολοκλήρωσης της Μελέτης (Οκτώβριος του 2014). Γνωρίζουμε ότι η υπόθεση αυτή είναι αυθαίρετη αλλά ταυτόχρονα και η μόνη δυνατή, προκειμένου να εκτιμηθεί η επίδραση του ΠΕΑ στον λόγο Χρέος/ΑΕΠ. Είναι αυτονόητο ότι ενδεχόμενες (μελλοντικές) πρόσθετες ενέργειες ως προς την αναδιάρθρωση του χρέους θα λειτουργήσουν αθροιστικά στο σενάριο που παρουσιάζουμε παρακάτω.

Ο Πίνακας 6.10 παρουσιάζει την κατανομή του χρηματοδοτικού κενού με βάση τα δύο σενάρια που έχουμε ακολουθήσει έως τώρα, όπου ο μηνιαίος καθαρός μισθός στο ΠΕΑ είναι ίσος με 495,24 ευρώ και 544,76 ευρώ για τα σενάρια Α και Β αντίστοιχα.

Τα ποσά που παρουσιάζονται στον Πίνακα 6.10 είναι προσαυξημένα κατά ένα επιτόκιο δανεισμού ίσο με 9%. Σε κάθε περίπτωση, εξαιτίας του γεγονότος ότι το τμήμα της δαπάνης που πρέπει να καλυφθεί μέσω δανεισμού είναι πολύ μικρό (τόσο σε σχέση με το ΑΕΠ όσο και σε σχέση με το ύψος του χρέους), είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι η συγκεκριμένη προσφυγή σε δανεισμό δεν θα έχει καμία επίδραση στο ύψος του τρέχοντος (κατά τη στιγμή του δανεισμού) επιτοκίου.

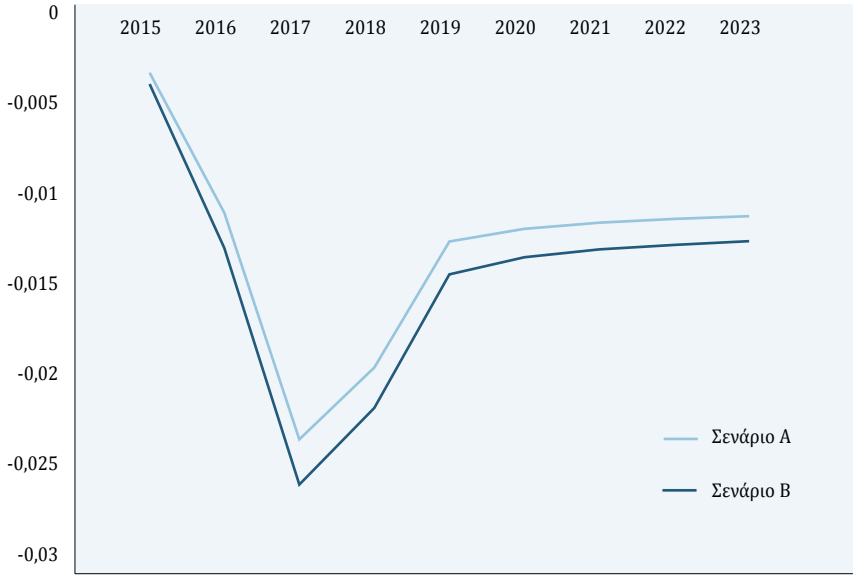
Στο Διάγραμμα 6.2 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα του ΠΕΑ στη μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Οι υποθέσεις με βάση τις οποίες παράγεται η παραπάνω προβολή είναι δύο: (α) ότι το χρέος διαμορφώνεται με βάση τον Πίνακα 6.10 και (β) ότι το ΑΕΠ εξελίσσεται με βάση το ελάχιστο (min) σενάριο όπως αυτό παρουσιάστηκε στο Διάγραμμα 6.1. Όπως βλέπουμε, το ΠΕΑ μπορεί να μειώσει το χρέος έως και 2,5 ποσοστιαίες μονάδες (ως ποσοστό του ΑΕΠ) κατά το έτος 2017 και περίπου κατά 1,11 με 1,25 ποσοστιαίες μονάδες σε

Πίνακας 6.10: Ανάγκες κάλυψης χρηματοδοτικού κενού (σε εκατ. ευρώ)

Έτη	2015	2016	2017	2018	Σύνολο
Σενάριο Α			409,79	70,2	**480,0**
Σενάριο Β		27,91	596,8	109,2	**733,9**
Σενάριο Γ		221,5	688,4	128,7	**937,5**

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Διάγραμμα 6.2: Λόγος Χρέους/ΑΕΠ



Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

κάθε έτος έως και το 2023. Προφανώς, η μείωση δεν είναι τέτοια που να καθιστά το χρέος βιώσιμο, αλλά σε απόλυτα μεγέθη η μείωση αυτή ανταποκρίνεται σε περίπου 15 δις ευρώ (σε τιμές του 2014).

6.5 Η συνειδητή υποεκτίμηση των θετικών αποτελεσμάτων του Προγράμματος

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι θετικές συνέπειες του Προγράμματος είναι συνειδητά υποεκτιμημένες, εξαιτίας των μετριοπαθών υποθέσεων που έχουμε κάνει αναφορικά με την ανελαστική δαπάνη του ανέργου και το ύψος του καθαρού αποτελέσματος του Προγράμματος (net effect).

Συγκεκριμένα, υπενθυμίζουμε ότι για την εκτίμηση του πολλαπλασιαστή απασχόλησης και του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή έχουμε αφαιρέσει από την καθαρή αμοιβή του Προγράμματος την ανελαστική δαπάνη του ανέργου. Βασιστήκαμε στην υπόθεση, δηλαδή, ότι κάθε άνεργος, ανεξάρτητα από την οικονομική του θέση, δαπανά ένα ποσό για τη συντήρησή του ίσο με 398,7€ τον μήνα (βλ. Ενότητα 5.2.2). Συνεπώς, η απασχόληση αυτού του ανέργου στο Πρό-

γραμμα θα αυξήσει την κατανάλωσή του κατά το ποσό της διαφοράς (δηλαδή 544,76-398,7=146,1€/μήνα), μείον ένα ποσοστό 20%, το οποίο αντιπροσωπεύει δαπάνες που δεν θα καταγραφούν ή δεν θα επηρεάσουν τον όγκο της απασχόλησης. Με άλλα λόγια, προκειμένου να εκτιμήσουμε την πρόσθετη ζήτηση και τις επιπτώσεις της στην απασχόληση και στο ΑΕΠ, υποθέσαμε ότι η καθαρή (net) πρόσθετη ζήτηση θα ισούται με 116,9€/μήνα επί του αριθμού των ατόμων που θα απασχοληθούν επί των μηνών απασχόλησης.

Η υπόθεση αυτή είναι συνειδητά υποεκτιμημένη. Δεδομένου ότι μόλις το 8,9% των ανέργων λαμβάνει επίδομα ανεργίας (βλ. Ενότητα 2.3), μπορούμε να υποθέσουμε ότι η ανελαστική δαπάνη του ανέργου χρηματοδοτείται είτε από το ευρύτερο φιλικό-συγγενικό περιβάλλον είτε από καταθέσεις του ίδιου του ανέργου. Ας υποθέσουμε ότι το σύνολο της ανελαστικής δαπάνης του ανέργου (398,7€/μήνα) καλύπτεται από ένα συγγενικό του πρόσωπο μέσω μιας άτυπης μεταβίβασης πόρων. Όπως είδαμε, η ένταξη του ανέργου στο Πρόγραμμα θα αυξήσει την καθαρή κατανάλωση (ζήτηση) κατά 116,9€/μήνα. Αυτό είναι το πρωτογενές αποτέλεσμα του Προγράμματος, αλλά όχι το μόνο. Τη στιγμή που ο άνεργος ενταχθεί στο Πρόγραμμα δημιουργείται ένα πλεόνασμα 398,7€/μήνα εις όφελος του προσώπου που μέχρι εκείνη τη στιγμή χρηματοδοτούσε την ανελαστική δαπάνη του ανέργου. Δηλαδή η απασχόληση του ανέργου δεν αυξάνει μόνο το εισόδημα του ιδίου, αλλά και του προσώπου που τον συντηρούσε μέχρι τότε. Δεν γνωρίζουμε την τελική χρήση αυτού του πλεονάσματος, δηλαδή εάν θα καταναλωθεί ή εάν θα αποταμιευτεί. Είναι, ωστόσο, εύλογο να υποθέσουμε ότι τουλάχιστον ένα τμήμα του θα χρησιμοποιηθεί για την αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών, δηλαδή θα καταναλωθεί αυξάνοντας ισόποσα τη ζήτηση (άρα και στο ΑΕΠ και στην απασχόληση). Λόγω του ότι η ποσοτική εκτίμηση των παραπάνω μεγεθών ενέχει σημαντικό βαθμό αυθαιρεσίας ή μαθηματικών ακροβασιών, επιλέξαμε να μη συμπεριλάβουμε αυτή τη δαπάνη (κατανάλωση) στις εκτιμήσεις μας. Ωστόσο, για να έχουμε μια (γενική) εικόνα των μεγεθών, αρκεί να αναφερθεί ότι στο ενδεχόμενο που καταναλωθεί μόλις το 1/3 του εισοδήματος αυτού (δηλαδή τα 398,7€/μήνα), οι θετικές επιπτώσεις για την απασχόληση και το ΑΕΠ σχεδόν διπλασιάζονται.

7. Δευτερογενείς θετικές επιδράσεις του Προγράμματος Απασχόλησης

Εκτός από τις θετικές συνέπειες που θα έχει το ΠΕΑ στη μείωση της ανεργίας και τη μεγέθυνση του ΑΕΠ, το Πρόγραμμα προβλέπεται να προκαλέσει μια σειρά από σημαντικές δευτερογενείς θετικές επιπτώσεις.

7.1 Η αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας

Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη σχετική έκθεση της ΕΛΣΤΑΤ, το 2012, το κατώφλι φτώχειας για ένα νοικοκυριό με ένα άτομο διαμορφώθηκε στα 475€/μήνα. Το ίδιο έτος, τα άτομα που βρίσκονταν κάτω από το κατώφλι της φτώχειας (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις) έφθαναν στο 23,1% του συνολικού πληθυσμού.

Λόγω του ότι η αμοιβή τόσο των εργαζομένων στο ΠΕΑ όσο και εκείνων που θα βρουν εργασία στον ιδιωτικό τομέα (δευτερογενής απασχόληση) είναι υψηλότερη από το κατώφλι φτώχειας, η αύξηση της απασχόλησης που θα προκληθεί από το ΠΕΑ έχει ως άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση του ποσοστού φτώχειας. Στον Πίνακα 7.1 παρουσιάζεται αυτή η μεταβολή. Βέβαια, στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει μια υπερεκτίμηση των θετικών συνεπειών, επειδή η αύξηση του συνολικού εισοδήματος θα επηρεάσει και το ύψος του ενδιάμεσου εισοδήματος με βάση το οποίο καθορίζεται το κατώφλι φτώχειας. Όμως, η απόκλιση δεν αναμένεται να είναι σημαντική.

Πίνακας 7.1: Μεταβολή πληθυσμού με εισόδημα κάτω του ορίου φτώχειας (%)

Έτη	2015	2016	2017	2018
Μεταβολή	-0,98	-3,22	-6,78	-4,96

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

7.2 Αύξηση του ποσοστού κάλυψης του επιδόματος ανεργίας

Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΕΔ, κατά το 2012 η επιδότηση ανεργίας αφορούσε μεσοσταθμικά 169,7 χιλιάδες άτομα τον μήνα. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού ο μέσος αριθμός ανέργων, σε μηνιαία βάση, διαμορφώθηκε στα 1.330,3 χιλιάδες άτομα. Συνεπώς, μόλις το 13% των ανέργων λάμβανε επίδομα ανεργίας. Η υλοποίηση του ΠΕΑ θα έχει ως άμεση συνέπεια την αύξηση του ποσοστού των ανέργων που λαμβάνουν επιδότηση. Ο Πίνακας 7.2 εκφράζει μια πρώτη εκτίμηση της αναμενόμενης βελτίωσης.

Πίνακας 7.2: Ποσοστό κάλυψης του επιδόματος ανεργίας ανά κύκλο του ΠΕΑ

Ποσοστό κάλυψης με το επίδομα ανεργίας κατά την έναρξη του Προγράμματος	Ποσοστό κάλυψης με το επίδομα ανεργίας κατά τον πρώτο κύκλο υλοποίησης του Προγράμματος	Ποσοστό κάλυψης με το επίδομα ανεργίας κατά τον δεύτερο κύκλο υλοποίησης του Προγράμματος	Ποσοστό κάλυψης με το επίδομα ανεργίας κατά τον τρίτο κύκλο υλοποίησης του Προγράμματος
12,8	13,4	15,2	18,8

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

7.3 Η συρρίκνωση του ρυθμού μείωσης των καταθέσεων

Μια δευτερογενής συνέπεια του ΠΕΑ είναι η ενίσχυση των τραπεζικών καταθέσεων. Από την ανάλυση των στοιχείων της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 2011 (Ιωαννίδης και Γράβαρης, 2013) προέκυψε ότι το 2011 το 50,9% του συνόλου των νοικοκυριών της χώρας πραγματοποίησε μηνιαίες δαπάνες που υπερέβησαν τα μηνιαία εισοδήματά τους. Από την ίδια μελέτη προέκυψε ότι όσο πιο φτωχό είναι το νοικοκυριό, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα να κάνει δαπάνες πάνω από τις δυνατότητές του. Φαίνεται μάλιστα ότι το χρονικό διάστημα 2008-2011 η τάση αυτή έγινε πιο έντονη.[34] Αξίζει να σημειωθεί ότι στην εκτίμηση αυτή δεν συμπεριλαμβάνεται ούτε η συμβολή των έκτα-

34. Κατά το 2011, δαπάνες πάνω από τα όρια του εισοδήματός τους πραγματοποίησε το 74,8% των νοικοκυριών με μηνιαία εισοδήματα έως 750€, το 65,2% των νοικοκυριών με μηνιαία εισοδήματα από 751 έως 1.100€, το 31,1% των νοικοκυριών με μηνιαία εισοδήματα από 2.201 έως 2.800€ και το 46,2% των νοικοκυριών με μηνιαία εισοδήματα από 2.801 έως 3.500 ευρώ.

κτων τελών ή φόρων (π.χ., ΕΕΤΗΔΕ) ούτε η επίπτωση του φόρου εισοδήματος. Συνεπώς οι εκτιμήσεις μας υποτιμούν την έκταση του προβλήματος. Το ερώτημα που εύλογα ανακύπτει αφορά τις πηγές κάλυψης αυτής της υπέρβασης δαπάνης. Το πλέον πιθανό είναι αυτές οι πηγές να αφορούν: (α) δραστηριότητα στη σκιώδη οικονομία, δηλαδή αδήλωτη οικονομική δραστηριότητα (β) τυπικό δανεισμό μέσω του τραπεζικού συστήματος ή/και άτυπο δανεισμό μέσω συγγενών και φίλων (γ) ρευστοποίηση ακίνητων ή κινητών περιουσιακών στοιχείων και (δ) αποταμιεύσεις. Φυσικά, ο έλεγχος των παραπάνω υποθέσεων απαιτεί πιο λεπτομερή μελέτη, αν και υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις για την ισχύ τους.[35] Στο μέτρο που ισχύουν τα παραπάνω, κατά τον τρίτο κύκλο εφαρμογής του ΠΕΑ είναι εφικτό να προκύψουν οφέλη για το τραπεζικό σύστημα που να προσεγγίζουν τα 201,4 εκατ. ευρώ. Σε κάθε περίπτωση, η υπόθεση πρέπει να ελεγχθεί περισσότερο.

7.4 Ενίσχυση των ασφαλιστικών ταμείων

Σύμφωνα με το προσχέδιο προϋπολογισμού της ελληνικής κυβέρνησης για το 2015, υπολογίζεται ότι το έλλειμμα των ασφαλιστικών ταμείων το 2014 θα ξεπεράσει το 1,1 δις ευρώ. Το έλλειμμα έρχεται να προστεθεί στο συνολικό χρέος των ασφαλιστικών ταμείων, ύψους αρκετών δις ευρώ, που θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των ταμείων, πολύ περισσότερο στην παρούσα φάση που οι εισφορές βρίσκονται σε αναντιστοιχία με τις δαπάνες. Απέναντι στην πολιτική περικοπής συντάξεων, το ΠΕΑ προσφέρει μια βιώσιμη εναλλακτική λύση η οποία δεν στηρίζεται στη μείωση της δαπάνης, αλλά στην αύξηση των εσόδων των ταμείων και

35. Ενδεικτικά, το ύψος των καταθέσεων των νοικοκυριών αυξανόταν έως και τον Ιούνιο του 2009 και έκτοτε καταγράφηκε μείωση στους 23 από τους 30 μήνες που μεσολάβησαν έως και τον Δεκέμβριο του 2011. Η σωρευτική απώλεια ιδιωτικών καταθέσεων φυσικών προσώπων κατά την περίοδο Ιούνιος 2009-Δεκέμβριος 2011 άγγιξε τα 50 δις ευρώ. Ένα τμήμα αυτής της εκροής, που εκτιμάται στα 33 δις ευρώ περίπου, σύμφωνα με δημοσιεύματα του Τύπου που επικαλούνται πηγές από τη ΓΓΠΣ, προσανατολίστηκε σε τραπεζικά ιδρύματα εκτός Ελλάδας. Το υπόλοιπο τμήμα συνιστά κατανάλωση αποταμιευτικού κεφαλαίου από τα νοικοκυριά. Αντίστοιχα, η καθαρή ετήσια ροή της τραπεζικής χρηματοδότησης προς τα νοικοκυριά –ακόμα και εάν δεν συνυπολογιστούν τα στεγαστικά δάνεια– υπήρξε θετική έως και το 2009 και έγινε αρνητική από το 2010 και μετά. Τέλος, κατά την ίδια περίοδο, και ιδιαίτερα μετά το 2010, αυξήθηκαν σημαντικά τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια των νοικοκυριών (Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010*, Απρίλιος του 2011).

θα προέλθει από την αύξηση της απασχόλησης. Στον Πίνακα 7.3 παρουσιάζεται η ετήσια συνεισφορά στα ασφαλιστικά ταμεία κατά τη διάρκεια λειτουργίας του ΠΕΑ. Είναι προφανές ότι η κατανομή των εσόδων θα είναι ετεροβαρής, αφού ο κύριος χρηματικός όγκος θα αποτελέσει εισροή στο ΙΚΑ.

Πίνακας 7.3: Έσοδα ασφαλιστικών ταμείων (σε εκατ. ευρώ)

Έτη	2015	2016	2017	2018	Σύνολο
			Σενάριο Α		
Απασχόληση ΠΕΑ	68,9	223,8	507,8	507,8	1.308,2
Δευτερογενής απασχόληση	112,7	366,3	831,1	464,9	1.775,0
Σύνολο	**181,6**	**590,0**	**1.338,9**	**972,7**	**3.083,2**
			Σενάριο Β		
Απασχόληση ΠΕΑ	82,7	268,7	578,8	578,8	1.509,0
Δευτερογενής απασχόληση	124,0	402,9	867,8	464,9	1.859,5
Σύνολο	**206,7**	**671,6**	**1.446,6**	**1.043,7**	**3.368,5**
			Σενάριο Γ		
Απασχόληση ΠΕΑ	95,2	309,4	630,8	630,8	1.666,1
Δευτερογενής απασχόληση	135,2	439,5	895,9	456,4	1.927,1
Σύνολο	**230,4**	**748,9**	**1.526,7**	**1.087,2**	**3.593,3**

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Βιβλιογραφία

Acconcia, A., Corsetti, G. and Simonelli, S. (2011). "Mafia and public spending: Evidence on the fiscal multiplier from a quasi-experiment", CEPR Discussion Paper 8305.

Afonso, A., Gruner, H. and Kolerus, C. (2010). "Fiscal policy and growth: Do financial crises make a difference? ", ECB Working Paper 1217.

Antonopoulos, R., Adam, S., Kim, K., Masterson, T. and Papadimitriou, D. B. (2014). "Responding to the unemployment challenge: A job guarantee proposal for Greece", Levy Institute & Observatory of Economic and Social Developments INE GSEE, Annandale-on-Hudson, New York.

Auerbach, A. J. and Gorodnichenko, Y. (2012). "Fiscal multipliers in recession and expansion", in Alesina, A. and Giavazzi, F. (eds), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: University of Chicago Press.

Barrett, S. (2002). "Integrating hidden unemployment into measures of labour market health", Centre for Labour Research, University of Adelaide, mimeo.

Barro, R. (1989a). "The ricardian approach to budget deficit", *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (2), pp. 37-54.

Barro, R. (1989b). "New classicals and keynesians, or the good guys and the bad guys", NBER Working Papers 2982, National Bureau of Economic Research, Inc.

Beveridge, W. (1945). *Full Employment in a Free Society*, New York: W. W. Norton.

Blanchard, O. J. 3and Perotti, R. (2002). "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", The *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), pp. 1329-1368.

Blanchard, O. J. and Diamond, P. A. (1990). "The cyclical behavior of the gross flows of US workers", *Brookings Papers on Economic Activity*, 21(2), pp. 85-156.

Burriel, P., De Castro, F., Garrote, D., Gordo, E., Paredes, J. and Perez, J. J. (2010). "Fiscal policy shocks in the euro area and the US: An empirical assessment", *Fiscal Studies*, 31 (2), pp. 251-285.

Buss, T. F. and Redburn, F. S. (1988). *Hidden Unemployment: Discouraged Workers and Public Policy*, New York: Praeger Publishers.

Calmfors, L. (1994). "Active labour market policy and unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies*, 22.

Castillo, M. (7/1988). "Persons outside the labour force who want a job", *Monthly Labour Review*, pp. 34-41.

Cavounidis, J. (2006). "Labor market impact of migration: Employment structures and the case of Greece," *International Migration Review*, 40 (3), pp. 635-660.

Chick, V. (1983). *Macroeconomics after Keynes: A Reconsideration of the General Theory*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Chletsos, M. and Karassavoglou, A. (1997). "The impact of illegal immigrants on regional level: Evidence from Kavala", CEPR Workshop, Athens, 14-15 February.

Christiano, L., Eichenbaum, M. and Rebelo, S. (2011). "When is the government spending multiplier large? ", *Journal of Political Economy*, 119 (1), pp. 78-121.

De Cos, P. H. and Moral-Benito, E. (2013). "Fiscal multipliers in turbulent times: The Case of Spain", Working Paper 1309, Banco de Espana.

Edin, P.-A. and Zetterberg, J. (1992). "Inter-industry wage differentials: Evidence from Sweden and a comparison with the United States", *American Economic Review*, 82 (5), pp. 1341-1349.

Erixon, L. (2008). "The Rehn-Meidner model in Sweden: Its rise, challenges and survival," *Research Papers in Economics* 2, Department of Economics, Stockholm University.

European Commission (4/2014). "The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review", European Economy Occasional Papers 192.

Eurostat (2014). *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway,* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fakiolas, R. (1999). "Socio-economic effects of immigration in Greece", *Journal of European Social Policy*, 9 (3), pp. 211-229.

Fakiolas, R. and King, R. (1996). "Emigration, return, immigration: A review and evaluation of Greece's post-war experience of international migration", *International Journal of Population Geography*, 2, pp. 171-190.

Fatas, A. and Mihov, I. (2001). "The effects of fiscal policy on consumption and employment: Theory and evidence", CEPR Discussion Paper 2760, Center for Economic Policy Research, London.

Fishback, P. V., Horrace, W. C. and Kantor, S. (2005). "Did New Deal grant programs stimulate local economies? A study of federal grants and retail sales during the Great Depression", *The Journal of Economic History*, 65 (01), pp. 36-71.

Flaim, P. (3/1973). "Discouraged workers and changes in unemployment", *Monthly Labour Review*, pp. 8-14.

Flinn, C. J. and Heckman, J. J. (1983). "Are unemployment and out of the labor force behaviorally distinct labor force states?", *Journal of Labor Economics*, 1 (1), pp. 28-42.

Friedman, M. (1968) "The role of monetary policy'', *The American Economic Review*, 58 (1), pp. 1-17.

Fullwiler, S. T. (2005). "Macroeconomic stabilization through an employer of last resort", Working Paper 44, Center for Full Employment and Price Stability.

Gali, J., López-Salido, J. D. and Vallés, J. (2007). "Understanding the effects of government spending on consumption'', *Journal of the European Economic Association*, 5 (1), pp. 227-270.

Gastwirth, J. (3/1973). "Estimating the number of 'hidden unemployed'", *Monthly Labour Review*, pp. 17-25.

Gechert, S. and Mentges, R. (2013). "What drives fiscal multipliers? The role of private wealth and debt'', IMK Working Paper 124.

Godley, W. and Lavoie, M. (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth*, New York: Palgrave McMillan.

Gogos, S. G. and Kosma, O. (2014). "Unemployment rate in Greece: The long run macroeconomic challenge", *Economy & Markets*, IX (6), Eurobank Research.

Gomes, P. (2010). "Labour market flows: Facts from the United Kingdom", *IZA DP*, 5327.

Greenwald, B. and Stiglitz, J. E. (1987). "Keynesian, new keynesian and new classical economics", *Oxford Economic Papers*, 39 (1), pp. 119-133.

Hatziprokopiou, P. (10/2008). "Migrant entrepreneurship in Greece", *Migrações Journal – Special Issue on Immigrant Entrepreneurship*, 3, ACIDI.

Hurford, P. and Kaboub, F. (2012). "The employer of last resort: A policy to ensure full employment and greater price stability", Working Paper, Department of Economics, Denison University Summer Scholar Project.

ICAP (2013). *Business Leaders in Greece*, ICAP Group.

Ioannidis, Y. (2011). "Employment in the keynesian and neoliberal universe:

Theoretical transformations and political correlations", Διεθνές συνέδριο της Επιτροπής Αστικής Ανθρωπολογίας (Commission on Urban Anthropology-CUA) με θέμα "Market vs society? Human principles and economic rationale in changing times", Corinth, 27-29 May.

Ioannidis, Y. (2014). "A case of ritual compliance? The role of European structural funds in the shaping of the Greek employment policy (1995-2008)", International Conference, *Beyond absorption: The Impact of EU Structural Funds on Greece (1981-2013)*, Athens, 19-20 September.

Joyce, M., Jones, J. and Thomas, J. (2003). "Non-employment and labour availability," Bank of England Quarterly Bulletin, 43 (3), pp. 291-303.

Kaboub, F. (2007). "Employment guarantee programs: A survey of theories and policy experiences", Working Paper 498, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson.

Kahn, R. F. (1931). "The relation of home investment to unemployment", *The Economic Journal*, 41 (162), pp. 173-198.

Kaldor, N. (1936). "Wage subsidies as a remedy for unemployment", *Journal of Political Economy*, 44 (6), pp. 721-742.

Kanellopoulos, C. N. and Mavromaras, K. G. (2002). "Male-female labour market participation and wage differentials in Greece", AEA 2002 Conference, LABOUR, vol. 16, pp. 771-801.

Kapsos, S. (12/2005). "The employment intensity of growth: Trends and macroeconomic determinants", *Employment Strategy Papers*, International Labour Office, Employment Trends Unit, Employment Strategy Department.

Kostzer, D. (2007). "Argentina: A case study on the plan 'Jefes y Jefas de Hogar Desocupados' or employment road to Recovery", Working Paper 534, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson.

Lerner, A. P. (1943). "Functional finance and the federal debt", *Social Research*, 10 (1), pp. 38-51.

Marglin, S. A. and Spiegler, P. (2013). "Unpacking the multiplier: Making sense of recent assessments of fiscal stimulus policy", *Social Research*, 80 (3), pp. 819-854.

Marshall, M. (1995). "Lessons from the experience of the Swedish model", in Arestis, P. and Marshall, M. (eds), *The Political Economy of Full Employment: Conservatism, Corporatism and Institutional Change*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Marx, K. (1861/1992). *Capital: A Critique of Political Economy*, vol. I, London: Penguin.

Minsky, H. P. (1965). "The role of employment policy", in Gordon, M. S. (ed.) *Poverty in America*, San Francisco, CA: Chandler, Publishing Company.

Minsky, H. P. (1968). "Effects of shifts of aggregate demand upon income distribution", *American Journal of Agricultural Economics*, 50(2), pp. 328-339.

Minsky, H. P. (1971). "Where did the American economy and economists go wrong?", Unpublished manuscript.

Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven and London: Yale University Press.

Mitchell, W. F. (2007). "Hidden unemployment in Australia 2007", Working Paper 07-05, Center of Full Employment and Equity, The University of Newcastle, Australia.

Nikiforos, M., Carvalho, L. and Schoder, C. (2013). "Foreign and public deficits in Greece: In search of causality", Working Paper 771, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY.

Norwood, J. L. and Tanur, J. M. (1994). "The polls-A review: Measuring unemployment in the nineties", *Public Opinion Quarterly*, 58 (2), pp. 277-294.

Ntermanakis, N., Petroglou, P., Sereti, N. and Zervou, M. (2002). *Towards a Closing of the Gender Pay Gap. Country Report: Greece*, Greece: Research Centre for Gender Equality (KETHI).

OECD (1968). "Improved statistics on unemployment: First step in preventing prolonged joblessness and poverty", OECD Observer, 37, pp. 8-10.

Papadimitriou, D. (2008). "Promoting equality through an employment of last resort policy", Working Paper 545, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson.

Parker, J. (2011). "On measuring the effects of fiscal policy in recessions", *NBER* Working Paper 17240.

Petty, W. (1899/1662). *The Economic Writings of Sir William Petty*, vol. 1, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Phelps, E. S. (1968). "Money-wage dynamics and labor-market equilibrium", *Journal of Political Economy*, 76 (4), pp. 678-711.

Pierson, J. H. G. (1964). *Insuring Full Employment: A United States Policy for Domestic Prosperity and World Development,* New York: The Viking Press.

Pigou, A. C. (1933). *The Theory of Unemployment*, London: Macmillan.

Qazizada, W. and Stockhammer, E. (2014). "Government spending multipliers in contraction and expansion", Working Paper 1404, PKSG, Post Keynesian Economics Study Group.

Ratto, M., Roeger, W. and Veld, J. (2009). "QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy", *Economic Modelling*, 26 (1), pp. 222-233.

Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London: John Murray.

Sarris, A. H. and Zografakis, S. (1999). "A computable general equilibrium assessment of the impact of illegal immigration on the Greek economy", *Journal of Population Economics*, 12 (1), pp. 155-182.

Shiskin, J. (2/1976). "Employment and unemployment: The doughnut or the hole", *Monthly Labor Review*, pp. 3-10.

Spengel, C., Elschner, C. and Endres, D. (2012). *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology,* Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Final Report 2012, Mannheim: ZEW.

Spilimbergo, A. Symansky, S. and Schindler, M. (2009). *Fiscal Multipliers*, IMF Staff Position Note SPN/09/11.

Stein, R. (1967). "Reasons for non participation in the labour force", *Monthly Labour Review*, 90 (7), pp. 22-27.

Taylor, J. B. (1993). "Discretion versus policy rules in practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, pp. 195-214.

Tcherneva, P. and Wray, L. R. (2005). "Employer of last resort: A case study of Argentina's Jefes program", C-FEPS Working Paper 41, Kansas City, MO: Center for Full Employment and Price Stability of the University of Missouri-Kansas City.

Tcherneva, P. R. (2012). "Inflationary and distributional effects of alternative fiscal policies: An augmented minskyan-kaleckian model", Working Paper 706, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY.

Thomakos, D. (2012). "Fiscal multipliers in deep economic recessions and the case for a 2-year extension in Greece's austerity programme", Eurobank EFG Economic Research, 8 (4), pp. 1-44.

Tymoigne, E. (2011). "Measuring macroprudential risk: Financial fragility indexes",

Working Paper Archive 654, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY.

Wernette, J. P. (1945). *Financing Full Employment,* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wray, R. L. (1998). *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

Wray, R. L. (2007). "The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?", *Economic and Labour Market Papers*, ILO, Geneva.

Δεδουσόπουλος, Α. (2007). *Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Θεωρία και Αξιολογήσεις*, Πάντειο Πανεπιστήμιο [αδημοσίευτη μελέτη].

Ιωαννίδης, Γ. (2012). *Η Πολιτική Οικονομία της Πολιτικής Απασχόλησης στην Ελλάδα, 1995-2008: Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο και οι Εγχώριοι Μετασχηματισμοί*, Διδακτορική διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Ιωαννίδης, Γ. (2013). *Η Κρυφή Ανεργία στην Ελλάδα*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Ιωαννίδης, Γ. και Γράβαρης, Δ. (2013). «Η επίδραση της ύφεσης στο καταναλωτικό προφίλ των νοικοκυριών και εκτίμηση του δείκτη τιμών καταναλωτή για τα φτωχότερα νοικοκυριά», Μονάδα Απασχόλησης και Εργασιακών Σχέσεων του Παρατηρητηρίου Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ [αδημοσίευτη μελέτη].

Κανελλόπουλος, Κ. και Πετραλιάς, Α. (2011). «Η επίδραση της μετανάστευσης στη θέση των Ελλήνων στην αγορά εργασίας», στο *Η Ελληνική Αγορά Εργασίας: Χαρακτηριστικά, Εξελίξεις και Προκλήσεις*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Καραμεσίνη, Μ. (2008). *Η Απορρόφηση των Πτυχιούχων Πανεπιστημίου στην Αγορά Εργασίας*, Αθήνα: Διόνικος.

Καψάλης, Α. (2007). «Η ποσοτική διάσταση της μετανάστευσης», στο *Αδήλωτη Απασχόληση και «Νομιμοποίηση» των Μεταναστών: Η Πρόκληση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Μελέτη 27, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ.

Keynes, J. M. (1936/2001). *Η Γενική Θεωρία της Απασχόλησης, του Τόκου και του Χρήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Λαμπριανίδης, Λ. και Λυμπεράκη, Α. (2001). *Αλβανοί Μετανάστες στη Θεσσαλονίκη*: *Διαδρομές Ευημερίας και Παραδρομές Δημόσιας Εικόνας*, Αθήνα: Παρατηρητής.

Λιανός, Θ. Π. (2003). *Σύγχρονη Μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική Διερεύνηση*, Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών.

Λυμπεράκη, Α. και Τήνιος, Π. (2010). «Γυναίκες και απασχόληση: Ανασκόπηση και προοπτικές», στο *Η Ελληνική Αγορά Εργασίας: Χαρακτηριστικά, Εξελίξεις και Προκλήσεις*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Μπάγκαβος, Χ. και Παπαδοπούλου, Δ. (2003). «Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική», Μελέτη 15, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ.

Παπαπέτρου, Ε. (2004). «Μισθολογικές διαφορές μεταξύ ανδρών και γυναικών στην Ελλάδα», *Οικονομικό Δελτίο*, 23, Τράπεζα της Ελλάδος.

Τράπεζα της Ελλάδος (2011). *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2014). *Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020*, Αθήνα: ΥΠΑΑΝ.

ΧΡΤΣ (2008). *Ετήσια Μελέτη για την Ελληνική Ακτοπλοΐα*, Αθήνα.

Παράρτημα Α: Ζητήματα πολιτικής

Επιλέξαμε να συμπεριλάβουμε αυτό το παράρτημα προκειμένου να σχολιάσουμε ορισμένες πολιτικές όψεις της εφαρμογής του Προγράμματος, αλλά και για να προκαταλάβουμε διαφωνίες που ενδεχομένως να προκύψουν κατά την υιοθέτηση του Προγράμματος. Τα ζητήματα αυτά αποφασίσαμε να βρίσκονται σε παράρτημα και όχι στον «σκληρό πυρήνα» της Μελέτης, ο οποίος καταπιάνεται κυρίως με τον πολλαπλασιαστή απασχόλησης και τον δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή του συγκεκριμένου προγράμματος.

Μήπως το Πρόγραμμα μετατραπεί σε πελατειακό μηχανισμό;

Στην περίπτωση της Ελλάδας, με εξαίρεση τα προγράμματα Stage, δεν υπάρχει ισχυρή παράδοση στην υλοποίηση προγραμμάτων πρόσκαιρης απασχόλησης στον δημόσιο τομέα. Επιπρόσθετα, η εμπειρία σε σχέση με τα προγράμματα απασχόλησης και τις πρακτικές προσλήψεων στον δημόσιο τομέα έχει δημιουργήσει έντονες επιφυλάξεις που σχετίζονται κυρίως με τον κίνδυνο μετατροπής των προγραμμάτων αυτών σε πελατειακό μηχανισμό παράκαμψης των αξιοκρατικών διαδικασιών επιλογής των συμμετεχόντων αλλά και παράτυπης μονιμοποίησης απασχολούμενων με συμβάσεις έργου.

Το παράδειγμα των προγραμμάτων απόκτησης εργασιακής εμπειρίας Stage είναι ίσως το πλέον χαρακτηριστικό. Όπως έχει δείξει η έρευνα,[36] τα προγράμματα Stage αποτέλεσαν μαζικό μηχανισμό παράκαμψης των διαδικασιών που προβλέπονται από τον ΑΣΕΠ και ταυτόχρονα μηχανισμό διασφάλισης δωρεάν προσωπικού στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Συνολικά, κατά την περίοδο 1999-2008 προκηρύχθηκαν 184.000 θέσεις Stage, εκ των οποίων το 57% (περίπου 105.000) αφορούσε θέσεις σε φορείς του δημόσιου τομέα, σε ΟΤΑ και σε ασφαλιστικά ταμεία, το 16% (περίπου 29.000) αφορούσε θέσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και

36. Βλ. ενδεικτικά, Ιωαννίδης (2012), Ioannidis (2014).

το υπόλοιπο 29% (περίπου 50.000) αφορούσε τοποθετήσεις στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων απορροφήθηκε στο Δημόσιο. Από τις 86.000 θέσεις που προκηρύχθηκαν την περίοδο 1999-2004, οι 74.000 έγιναν κατά τα προεκλογικά έτη 1999, 2000 και 2003. Ο ΟΑΕΔ, για παράδειγμα, προσέλαβε για τις υπηρεσίες του 3.000 άτομα τουλάχιστον, αριθμός που ισούται με το 25% του συνολικού του προσωπικού. Προς τα τέλη του 2007 ήταν πλέον κοινό μυστικό ότι η μόνη λειτουργία των προγραμμάτων Stage ήταν η εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων. Αντίστοιχα προβλήματα διαπιστώθηκαν και σε προγράμματα απορρόφησης ανέργων και σε προγράμματα που διαχειρίστηκαν μη κερδοσκοπικές οργανώσεις. Δεν έχει περάσει πολύς καιρός από τη δημοσιοποίηση της είδησης ότι πολιτευτές στη Βόρεια Ελλάδα είχαν ιδρύσει μη κυβερνητικές οργανώσεις, προκειμένου να εξασφαλίσουν σχετικά προγράμματα του ΟΑΕΔ, έχοντας μοναδικό σκοπό την πελατειακή εξυπηρέτηση των ψηφοφόρων τους.[37]

Επιπρόσθετα, ενδοιασμοί υπάρχουν και για την εκτεταμένη εφαρμογή προγραμμάτων πρόσκαιρης απασχόλησης στο Δημόσιο από συνδικαλιστικούς φορείς. Η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών στο Δημόσιο με συμβασιούχους έχει δημιουργήσει επικίνδυνους διαχωρισμούς μεταξύ των εργαζομένων με συναφή εργασιακά αντικείμενα, θέτοντάς τους μαζικά σε μια ιδιότυπη κατάσταση ομηρίας.

Οι επιφυλάξεις αυτές πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη, καθώς η υλοποίηση ενός τόσο μεγάλου προγράμματος απασχόλησης, όπως αυτό που προτείνουμε εδώ, περιλαμβάνει τοποθετήσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και την εμπλοκή των μη κυβερνητικών οργανώσεων, της τοπικής αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων και φυσικά των κοινωνικών εταίρων.

Δεν αγνοούμε αυτές τις ενστάσεις ούτε τους υπαρκτούς κινδύνους. Ωστόσο αυτές οι ενστάσεις δεν μπορεί, ούτε πρέπει, να λειτουργήσουν ως προφάσεις για την απόρριψη της πρότασής μας, διότι η κρίση της απασχόλησης είναι πολύ βαθιά και η κατάσταση στην αγορά εργασίας ιδιαίτερα σοβαρή. Τα λάθη του παρελθόντος δεν πρέπει να προκαταλάβουν το μέλλον, ούτε να ακυρώσουν τη μόνη ρεαλιστική πρόταση για την αντιμετώπιση αυτής της κρίσης. Αντιθέτως οι απόψεις αυτές πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη και το ΠΕΑ να συνοδευτεί από εκείνες

37. Βλ. ενδεικτικά, http://www.iefimerida.gr/node/144468#ixzz3GKjnPr6V

τις πρόνοιες/ρήτρες που θα διασφαλίζουν την αξιοκρατία και την αξιοπιστία του και θα αποκλείουν κάθε πιθανότητα εκφυλισμού του.

Για να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, θα πρέπει να διασφαλιστούν ορισμένες βασικές παράμετροι. Ειδικότερα:

(α) Πρέπει να καταστεί σαφές ότι η τοποθέτηση ανέργων σε φορείς του Δημοσίου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα με κανέναν τρόπο δεν συνιστά προστάδιο μονιμοποίησης. Οι συγκεκριμένες τοποθετήσεις συνιστούν θέσεις ευκαιριακής απασχόλησης που αποσκοπούν στην παροδική ανακούφιση των ανέργων και στην αντιμετώπιση άμεσων προβλημάτων και δεν υπάρχει, ούτε πρόκειται να υπάρξει, κάποια μεθόδευση μετατροπής των θέσεων αυτών σε θέσεις αορίστου χρόνου (κατά παράβαση, δηλαδή, των διαδικασιών του ΑΣΕΠ). Με αυτή την έννοια, οι θέσεις αυτές προσιδιάζουν με τις συμβάσεις που επισυνάπτονται στο πλαίσιο, για παράδειγμα, των ΕΣΠΑ, όπου τα δικαιώματα των εργαζομένων δεν διαφοροποιούνται από εκείνα του μόνιμου προσωπικού, αλλά η χρονική τους διάρκεια είναι από πριν προσδιορισμένη. Ενδεχόμενες διαφοροποιήσεις ως προς την αμοιβή των ανέργων που συμμετέχουν στο Πρόγραμμα με την αμοιβή του μόνιμου προσωπικού (διακρίσεις που προκύπτουν αποκλειστικά για δημοσιονομικούς λόγους) μπορεί να αντιμετωπιστούν μέσω της μείωσης του χρόνου εργασίας των απασχολούμενων στο Πρόγραμμα έτσι ώστε η ωριαία αμοιβή να είναι στα ίδια επίπεδα.

(β) Η εμπλοκή των μη κυβερνητικών οργανώσεων πρέπει να συνοδευτεί από ρήτρες ασφάλειας, όπως από τη δέσμευση η συγκεκριμένη οργάνωση να λειτουργεί έναν ελάχιστο χρόνο πριν από την ένταξή της στο Πρόγραμμα (π.χ., τουλάχιστον 12 μήνες αποδεδειγμένης λειτουργίας στο πεδίο) και τη θέσπιση ανώτατου αριθμού ανέργων που είναι δυνατόν να τοποθετηθούν μέσα από κάθε οργάνωση (π.χ., το δεκαπλάσιο του προσωπικού με σχέση πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου που απασχολούν).

(γ) Στην ίδια κατεύθυνση πρέπει να θεσπιστεί και ένα ανώτατο χρονικό όριο απασχόλησης σε αυτά τα προγράμματα. Με εξαίρεση ειδικές κατηγορίες ανέργων (π.χ., άτομα με αναπηρία, πρώην τοξικομανείς, αποφυλακισμένοι, άτομα που είναι κοντά στη συνταξιοδότηση) η ανανέωση της σύμβασης στο πλαίσιο του ίδιου προγράμματος πρέπει να αποκλειστεί, λαμβάνοντας φυσικά υπόψη ότι στους ανέργους που ολοκληρώνουν το Πρόγραμμα θα διασφαλίζεται επαρκές επίπεδο κοινωνικής προστασίας.

(δ) Τέλος, η επιλογή των ανέργων θα πρέπει να γίνει από τον ΑΣΕΠ και με βάση τη διαδικασία μοριοδότησης που αυτό προβλέπει.

Οι παραπάνω ρήτρες είναι αναγκαίες αφενός για να προστατέψουν το ίδιο το Πρόγραμμα από την πιθανότητα εκφυλισμού, αφετέρου για να διασφαλίσουν τη συνέχισή του (με μικρότερο ενδεχομένως αριθμό θέσεων εργασίας) στο μέλλον. Η πρόσκαιρη απασχόληση ανέργων σε φορείς του Δημοσίου αποτελεί ένα μέτρο πολιτικής εξόχως αποτελεσματικό, το οποίο δεν πρέπει να καταργηθεί, λόγω του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί μέχρι τώρα το πολιτικό σύστημα στη χώρα.

Μήπως το Πρόγραμμα προκαλεί πληθωρισμό ή στενώσεις στην αγορά εργασίας;

Η βασική κριτική που ασκείται στα ΠΕΑ σχετίζεται με τις πληθωριστικές πιέσεις που υποτίθεται ότι προκύπτουν από τη λειτουργία τους. Σύμφωνα με τη συμβατική μακροοικονομική θεωρία, ένα επίπεδο ανεργίας χαμηλότερο του «φυσικού ποσοστού ανεργίας» (NAIRU) αυξάνει τον πληθωρισμό, επειδή επιβάλλει μισθούς υψηλότερους από τον μισθό ισορροπίας. Δηλαδή, η κριτική αυτή βασίζεται στην πεποίθηση ότι η αυξημένη ζήτηση οδηγεί σε αύξηση των τιμών και όχι του όγκου της παραγωγής. Πέρα από το ότι σε ένα περιβάλλον αποπληθωρισμού αυτό το επιχείρημα δεν μπορεί να ληφθεί σοβαρά υπόψη, ο αντίλογος είναι ότι η δημόσια δαπάνη που χρηματοδοτεί το Πρόγραμμα ανταποκρίνεται σε ένα επίπεδο πλήρους απασχόλησης, συνεπώς δεν δημιουργούνται πληθωριστικές πιέσεις. Όταν λέμε ότι μια οικονομία δεν βρίσκεται σε κατάσταση πλήρους απασχόλησης, εννοούμε ότι υπάρχει αδρανές παραγωγικό δυναμικό (κεφάλαιο και εργατική δύναμη). Σε αυτή την περίπτωση, η αύξηση της ζήτησης δεν προκαλεί αύξηση των τιμών, αλλά αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης (οι επιχειρήσεις παράγουν περισσότερο στις ίδιες τιμές). Δηλαδή στο μέτρο που υπάρχει αχρησιμοποίητο κεφάλαιο και εργασία, η ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης δεν δημιουργεί πληθωριστικές πιέσεις (Minsky, 1968· Tymoigne, 2011). Πολύ περισσότερο, ο Fullwiler (2005) έδειξε ότι, ακόμα κι αν υπάρχουν πληθωριστικές πιέσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας, το ΠΕΑ μπορεί να συμβάλει στη συγκράτηση των αυξητικών επιδράσεων στις τιμές. Σύμφωνα με την Tcherneva (2012), πρόσθετες ρυθμιστικές πολιτικές μπορούν να απομακρύνουν όλες τις πληθωριστικές πιέσεις που ενδεχομένως να προκύψουν από τη λειτουργία του Προγράμματος.

Σε ό,τι αφορά τον κίνδυνο δημιουργίας στενώσεων στην αγορά εργασίας, εκτιμάμε ότι το ενδεχόμενο αυτό είναι απίθανο, καθώς στην περίπτωση επιτυ-

χούς υλοποίησης του Προγράμματος το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί δραστικά (αλλά δεν θα πέσει κάτω από το 16,6%), συνεπώς η προσφορά εργασίας θα διατηρηθεί σε υψηλά επίπεδα. Πιθανόν η ενεργοποίηση του Προγράμματος να προκαλέσει κάποια πίεση σε ό,τι αφορά τη μερική απασχόληση, με την έννοια ότι εργαζόμενοι σε αυτές τις θέσεις θα προτιμήσουν να απασχοληθούν στο πλαίσιο του Προγράμματος.

Μήπως «κλειδώνει» τον μισθό σε καθορισμένα χαμηλά επίπεδα;

Οι ενδεχόμενες πληθωριστικές πιέσεις αποτελούν το κύριο επιχείρημα της συντηρητικής κριτικής των προγραμμάτων εγγυημένης απασχόλησης που προέρχεται κυρίως από οικονομολόγους οι οποίοι κινούνται στο πλαίσιο της νεοκλασικής παράδοσης. Παράλληλα, όμως, έχει εκφραστεί κριτική από τα συνδικάτα. Όπως υποστηρίζεται, η –έστω και πρόσκαιρη– απασχόληση ατόμων με αμοιβές χαμηλότερες από τον κατώτατο μισθό (του Δημοσίου) ασκεί καθοδικές πιέσεις στους μισθούς των δημόσιων υπαλλήλων.

Ωστόσο σε αυτή την κριτική παραγνωρίζεται το γεγονός ότι ο υφιστάμενος μισθός στον ιδιωτικό τομέα κινείται σε πολύ πιο χαμηλά επίπεδα. Ειδικότερα, από τις 12/11/2012 οι κατώτατοι μισθοί του ιδιωτικού τομέα διαμορφώνονται όπως αποτυπώνονται στον Πίνακα Π-1.

Πίνακας Π-1: Αμοιβές ΕΓΣΕΕ άγαμου υπαλλήλου

	Αμοιβές ΕΓΣΕΕ υπαλλήλου (σύμφωνα με τον Ν. 4046/2012 & ΠΥΣ 6/28-2-2012 και την εγκύκλιο 4601/304/12-3-2012)					
	< 25 ετών		**> 25 ετών**			
	χωρίς προϋπηρεσία	**1 τριετία**	**χωρίς προϋπηρεσία**	**1 τριετία**	**2 τριετίες**	**3 τριετίες**
Μεικτός μισθός	510,95			586,08		
Επίδομα τριετίας	0	51,1	0	58,61	117,22	175,82
Επίδομα γάμου	51,1	51,1	58,61	58,61	58,61	58,61
Σύνολο αγάμου	510,95	562,05	586,08	644,69	703,3	761,9
Καθαρή αμοιβή	431,75	474,93	495,24	544,76	594,29	643,81

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Όπως φαίνεται, οι μισθοί στον ιδιωτικό τομέα κινούνται σε αρκετά χαμηλότερα επίπεδα, συνεπώς ασκείται ήδη όποια πίεση είναι δυνατόν ασκηθεί. Για την ακρίβεια, ο καθορισμός της αμοιβής στα 544,76€/μήνα (καθαρά) ασκεί αυξητικές πιέσεις στα χαμηλότερα επίπεδα αμοιβών. Σε κάθε περίπτωση, τα ζητήματα αυτά σχετίζονται και με πολιτικές επιλογές. Όπως έδειξε η έρευνά μας, όσο υψηλότερη είναι η αμοιβή του Προγράμματος, τόσο λιγότερες είναι οι θέσεις εργασίας που μπορεί να δημιουργηθούν. Πρέπει επομένως να γίνει μια επιλογή: χαμηλότερος μισθός και περισσότεροι απασχολούμενοι στο Πρόγραμμα ή υψηλότερος μισθός και λιγότεροι απασχολούμενοι.

Ποιο είναι το κόστος ευκαιρίας αναφορικά με τις άλλες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης;

Μια εύλογη κριτική αφορά το κόστος ευκαιρίας του Προγράμματος Απασχόλησης που προτείνουμε. Με άλλα λόγια, πρέπει να εξεταστεί εάν η διαφορετική χρήση των ίδιων πόρων θα μπορούσε να προκαλέσει καλύτερα αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την απασχόληση και την ανάπτυξη. Το πρώτο βήμα είναι να προσδιοριστούν οι εναλλακτικές χρήσεις αυτών των πόρων.

Ο ρόλος των δημόσιων επενδύσεων

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το κόστος ευκαιρίας πρέπει να υπολογιστεί με βάση τα αποτελέσματα που θα είχε η χρήση των ίδιων πόρων στο πλαίσιο ενός Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ) για την κατασκευή, για παράδειγμα, υποδομών.

Η προσέγγιση αυτή είναι λανθασμένη γιατί, εάν υιοθετηθεί, θα πρέπει να καταργηθούν όλες οι δαπάνες που αφορούν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας σε όφελος της κατασκευής δρόμων. Επί της ουσίας, η κριτική αυτή παραγνωρίζει ότι ο βασικός στόχος της πολιτικής απασχόλησης δεν περιορίζεται στη δημιουργία θέσεων εργασίας, αλλά επεκτείνεται και στην κατανομή των θέσεων αυτών μεταξύ των πληθυσμιακών ομάδων. Για παράδειγμα, οι ενισχύσεις του αναπτυξιακού νόμου μπορούν να περιλαμβάνουν ρήτρες αναφορικά με τον όγκο της νέας απασχόλησης που θα δημιουργήσει η επιδοτούμενη ιδιωτική επένδυση. Δεν μπορούν, όμως, να επιβάλουν το ποιος θα καλύψει αυτές τις θέσεις (αν θα είναι νέοι, γυναίκες, μακροχρόνια άνεργοι, ηλικιωμένοι, ΑμεΑ κτλ.).

Με άλλα λόγια, σε αντίθεση με το ΠΔΕ, η παρέμβαση στην οικονομία που προκαλεί ένα πρόγραμμα απασχόλησης δεν περιορίζεται στα μακροοικονομικά

αποτελέσματα, όπως είναι ο συνολικός αριθμός των θέσεων που θα δημιουργηθούν, αλλά επεκτείνεται στο είδος των θέσεων, στη γεωγραφική τους κατανομή, την κατανομή τους ανάμεσα στις ομάδες του πληθυσμού με κριτήριο τις ανάγκες τους. Με βάση τα παραπάνω, η σύγκριση του προγράμματος απασχόλησης με ένα πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων αντίστοιχου χρηματοδοτικού μεγέθους επιδιώκει να συγκρίνει ενδογενώς ανόμοια πράγματα.

Τα προγράμματα επιδότησης προσλήψεων του ΟΑΕΔ

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το κόστος ευκαιρίας του ΠΕΑ μπορεί να εκτιμηθεί μόνο σε σύγκριση με άλλες αντίστοιχες παρεμβάσεις. Ειδικότερα, το κόστος ευκαιρίας του Προγράμματος πρέπει να υπολογιστεί σε σχέση με ένα πρόγραμμα επιδότησης προσλήψεων στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Το τελευταίο πρόγραμμα επιδότησης τμήματος του μισθολογικού κόστους για την πρόσληψη ανέργων από ιδιωτικές επιχειρήσεις προκηρύχθηκε στις 9 Οκτωβρίου 2014 (ΦΕΚ 2482, 17 Σεπτεμβρίου 2014) και θεωρήθηκε εξόχως πετυχημένο, δεδομένου ότι το σύνολο των θέσεων (5.000) καλύφθηκε αυθημερόν.

Το ύψος της επιδότησης για κάθε ημέρα πλήρους απασχόλησης για τους ωφελούμενους ανέργους (μισθωτούς και ημερομίσθιους) ανερχόταν στο ποσό των 18€ την ημέρα και όχι πάνω από 25 ημέρες ασφάλισης τον μήνα, δηλαδή το μέγιστο ποσό επιδότησης για μια θέση πλήρους απασχόλησης ήταν 450€/μήνα. Επισημαίνεται ότι το ποσό της επιδότησης «καλύπτει τμήμα του μισθολογικού κόστους», δηλαδή δεν αφορά τον μισθό πρόσληψης ο οποίος μπορεί να είναι υψηλότερος. Η συνολική διάρκεια της επιχορήγησης ορίστηκε στους δώδεκα μήνες.

Σύμφωνα με το σχετικό ΦΕΚ, προκειμένου να ενταχθούν στο πρόγραμμα οι επιχειρήσεις, δεν πρέπει:

- να έχουν προβεί, κατά τη διάρκεια του τριμήνου πριν από την ημερομηνία της αίτησης υπαγωγής στο Πρόγραμμα, σε μείωση προσωπικού,[38] το οποίο

38. Ως μείωση του προσωπικού θεωρείται η καταγγελία της σύμβασης εργασίας, όπως και η εθελούσια έξοδος που γίνεται με πρωτοβουλία του εργοδότη, μέσω των προγραμμάτων παροχής οικονομικών κυρίως κινήτρων εθελούσιας εξόδου. Δεν θεωρείται μείωση η οικειοθελής αποχώρηση, η λήξη σύμβασης ορισμένου χρόνου, η καταγγελία σύμβασης εργασίας λόγω συνταξιοδότησης, η καταγγελία σύμβασης εργασίας ορισμέ-

δεν θα έχει αντικατασταθεί έως την ημερομηνία υποβολής της αίτησης συμμετοχής στο Πρόγραμμα

- να έχουν προβεί κατά τη διάρκεια του τριμήνου, πριν από την αίτηση υπαγωγής στο Πρόγραμμα, σε αλλαγή του καθεστώτος απασχόλησης του προσωπικού από πλήρη σε μερική απασχόληση ή σε εκ περιτροπής απασχόληση κτλ.[39]

Αντίστοιχα, κατά τη διάρκεια του Προγράμματος (12 μήνες), η επιχείρηση δεν μπορεί:

- να προβεί σε μετατροπή του καθεστώτος απασχόλησης (από πλήρη σε μερική ή σε εκ περιτροπής κτλ.) του προσωπικού της (δηλαδή όχι μόνο των επιδοτούμενων)
- να προβεί σε μείωση προσωπικού, χωρίς να το αντικαταστήσει εντός 30 ημερών.

Οι παραπάνω περιορισμοί αποσκοπούν στην αποτροπή απόλυσης εργαζομένων από την πλευρά της επιχείρησης και επαναπρόσληψής τους σε επιδοτούμενο πρόγραμμα. Επίσης, οι παραπάνω προϋποθέσεις χαρακτηρίζουν το σύνολο των αντίστοιχων προγραμμάτων που υλοποίησε ο ΟΑΕΔ κατά τα προηγούμενα (πολλά) έτη. Η μόνη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στα προγράμματα που εφαρμόζονταν πριν από την κρίση η επιχείρηση δεσμευόταν να μη μειώσει τον αριθμό των απασχολούμενων κατά τη διάρκεια του προγράμματος, αλλά και για ένα διάστημα μετά την ολοκλήρωσή του.[40]

Το παραπάνω πρόγραμμα αποτελεί και το μέτρο εκτίμησης του κόστους ευκαιρίας του Προγράμματος Απασχόλησης που προτείνεται σε αυτή τη μελέτη. Σε σχέση με ένα πρόγραμμα εγγυημένης απασχόλησης, τα πλεονεκτήματα των προγραμμάτων επιδότησης τμήματος του κόστους εργασίας του νεοπροσλαμβανόμενου ανέργου είναι ότι:

νου χρόνου πριν από τη λήξη της που οφείλεται σε σπουδαίο λόγο και αφορά τον εργαζόμενο, η φυλάκιση και ο θάνατος, εφόσον προσκομίζονται τα σχετικά δικαιολογητικά.

39. Στο υφιστάμενο προσωπικό ανήκουν και τα άτομα που είναι σε ασθένεια, σε στράτευση, σε κυοφορία-λοχεία ή που κάνουν χρήση της άδειας μητρότητας, αφού η σχέση εργασίας δεν διακόπτεται.

40. Σε προγράμματα που υλοποιήθηκαν κατά το παρελθόν ο χρόνος αυτός κυμαινόταν από 6 έως 12 μήνες.

- Η απασχόληση του προγράμματος του ΟΑΕΔ είναι δυνητικά μόνιμη απασχόληση, συνεπώς προσφέρει προοπτικές σταδιοδρομίας. Αντίθετα, η απασχόληση του ΠΕΑ είναι εξ ορισμού ορισμένου χρόνου.
- Η αμοιβή ενός ανέργου που προσλαμβάνεται σε μια ιδιωτική επιχείρηση μέσω ενός προγράμματος επιδότησης είναι δυνητικά υψηλότερη από την αμοιβή που προσφέρει το ΠΕΑ. Υπενθυμίζουμε ότι η επιδότηση των 450€/μήνα που προσφέρει ο ΟΑΕΔ συνιστά τμήμα του μισθού του νεοπροσλαμβανόμενου και όχι τον τελικό μισθό (καθαρό ή μεικτό). Παράλληλα, ο μισθός του νεοπροσλαμβανόμενου υπόκειται σε αυξήσεις, κάτι το οποίο αποκλείεται στην περίπτωση του ΠΕΑ.
- Η δημόσια δαπάνη για την επιδότηση πρόσληψης 5.000 ανέργων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι χαμηλότερη από την αντίστοιχη δαπάνη του ΠΕΑ. Ειδικότερα, η μηνιαία δαπάνη για μια θέση πλήρους απασχόλησης του ΟΑΕΔ ανέρχεται σε 450€, ενώ στην περίπτωση του ΠΕΑ η συνολική μηνιαία δημόσια δαπάνη για κάθε άνεργο ανέρχεται σε 783,69€, λόγω της προσθήκης των ασφαλιστικών εισφορών. Συνολικά, η δημόσια δαπάνη του προγράμματος του ΟΑΕΔ ανέρχεται σε 31,5 εκατ. ευρώ περίπου, έναντι 47,0 εκατ. ευρώ του ΠΕΑ. Δηλαδή το ΠΕΑ είναι κατά μέσο όρο 33% ακριβότερο σε σχέση με το πρόγραμμα επιδότησης προσλήψεων του ΟΑΕΔ.
- Τέλος, μέσω του προγράμματος του ΟΑΕΔ δημιουργείται ένα δίκτυ ασφαλείας για το σύνολο των εργαζομένων στην υπό ένταξη επιχείρηση, λόγω της υποχρέωσης της τελευταίας να διατηρήσει το προσωπικό που απασχολεί στα ίδια επίπεδα και λόγω της απαγόρευσης μετατροπής θέσεων πλήρους απασχόλησης σε μερικής απασχόλησης ή εκ περιτροπής εργασία.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το πρόγραμμα επιδότησης του κόστους εργασίας για την πρόσληψη ανέργων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις που υλοποίησε ο ΟΑΕΔ παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με το ΠΕΑ. Υπάρχει όμως ένα καθοριστικό μειονέκτημα: Βασική προϋπόθεση για τα προγράμματα επιδότησης προσλήψεων είναι η ύπαρξη επαρκούς ζήτησης εργασίας από την πλευρά των επιχειρήσεων. Φυσικά, το ύψος της επιδότησης μπορεί να επηρεάσει τη ζήτηση εργασίας, αλλά ο καθοριστικός παράγοντας είναι οι προσδοκίες των επιχειρήσεων αναφορικά με το μελλοντικό επίπεδο ζήτησης των προϊόντων τους. Αυτό

τα καθιστά εξαιρετικά ευαίσθητα στην οικονομική συγκυρία. Οι θέσεις που επιδοτούνται είναι δυνατό να μείνουν κενές, σε περίπτωση που οι προσδοκίες των επιχειρηματιών είναι αρνητικές ή όχι επαρκώς θετικές. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι η προκήρυξη 5.000 θέσεων καλύφθηκε αυθημερόν δεν συνεπάγεται ότι θα συμβεί το ίδιο και στην περίπτωση που προκηρυχθούν 150.000 θέσεις εργασίας.

Όπως δείξαμε, ακόμα και αν επιβεβαιωθούν οι υπεραισιόδοξες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τη μεταβολή του ΑΕΠ, δηλαδή στην περίπτωση που ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής του πραγματικού ΑΕΠ κατά την επόμενη τριετία διαμορφωθεί στο +2,8%, η αύξηση της απασχόλησης δεν θα ξεπεράσει τα 70.000 άτομα, με αποτέλεσμα το ποσοστό ανεργίας να διαμορφωθεί σε 24,4%, δύο μόλις ποσοστιαίες μονάδες πιο κάτω από το τρέχον ποσοστό. Η εφαρμογή ενός εκτεταμένου προγράμματος επιδότησης ιδιωτικών επιχειρήσεων για την πρόσληψη ανέργων δεν μπορεί να μεταβάλει ουσιαστικά την ελαστικότητα της απασχόλησης σε σχέση με το ΑΕΠ.

Το Πρόγραμμα Εγγυημένης Απασχόλησης

Το ισχυρό και καθοριστικό πλεονέκτημα του ΠΕΑ έγκειται στο γεγονός ότι η επίτευξη του στόχου που θέτει ως προς την απασχόληση και την ανεργία δεν υπόκειται στη ζήτηση εργασίας και την οικονομική συγκυρία, καθώς το ίδιο το Πρόγραμμα δημιουργεί ζήτηση εργασίας. Παράλληλα, μέσω της αύξησης της απασχόλησης και της ενίσχυσης του εθνικού εισοδήματος βελτιώνονται οι προοπτικές της οικονομίας και βεβαίως οι προσδοκίες των επιχειρήσεων, δηλαδή το ΠΕΑ στηρίζει τη δημιουργία απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Σε κάθε περίπτωση, για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, πρέπει να διασφαλιστεί ότι το ΠΕΑ δεν θα λειτουργεί ανταγωνιστικά ως προς τη δημιουργία απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα και ότι οι πόροι που δεσμεύονται θα χρησιμοποιηθούν με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μέσω της πρόβλεψης εσωτερικής μετακίνησης μεταξύ των δύο προγραμμάτων: Δηλαδή μέσω της πρόβλεψης ότι οι συνολικές θέσεις του ΠΕΑ θα μειώνονται ανά μία για κάθε δύο νέες θέσεις εργασίας που θα δημιουργούνται στον ιδιωτικό τομέα μέσω επιδότησης. Προτείνεται η σχετική αναπροσαρμογή να είναι τρίμηνη. Μέσω αυτής της ρύθμισης διασφαλίζεται ότι θα δημιουργηθούν οι αναγκαίες θέσεις εργασίας, χωρίς να παρακρατούνται πόροι από συμπληρωματικά προγράμματα.

Άλλα προγράμματα μέσω ΕΣΠΑ

Διατυπώνεται η άποψη ότι η χρηματοδότηση του ΠΕΑ απαιτεί την απορρόφηση του 75% των κοινοτικών πόρων που έχουν δεσμευτεί για τη χρηματοδότηση παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Αρχικά μπορεί να δίνεται η εντύπωση ότι κατά τη διάρκεια υλοποίησης του Προγράμματος η χρηματοδότηση άλλων προγραμμάτων απασχόλησης, όπως η επιδότηση πρόσληψης, θα περιοριστεί. Ωστόσο πρέπει να επισημανθεί ότι η χρηματοδότηση του ΠΕΑ δεν απαιτεί την άντληση πόρων από τον πρώην Λογαριασμό Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΛΑΕΚ), ο οποίος χρηματοδοτείται απευθείας από τις εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών. Οι πόροι αυτού του λογαριασμού θα συνεχίσουν να χρηματοδοτούν άλλα προγράμματα κατάρτισης.

Τέλος, ένα μέρος της απαιτούμενης δαπάνης για τη χρηματοδότηση του ΠΕΑ μπορεί να πάρει τη μορφή ενισχύσεων για τη στήριξη της αυτο-απασχόλησης ή των κοινωνικών συνεταιριστικών επιχειρήσεων (ΚΟΙΝΣΕΠ). Πιο συγκεκριμένα, θα μπορούσε ένα τμήμα της δαπάνης για τις θέσεις του τρίτου κύκλου του Προγράμματος (105.000 θέσεις διετούς διάρκειας) να μετατραπεί σε επιδότηση για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Με αυτό τον τρόπο μειώνονται οι απαιτήσεις οργανωτικής παρακολούθησης, αυξάνονται οι δυνατότητες διατήρησης των θέσεων εργασίας (δεδομένου ότι αυτές δεν λήγουν) και ταυτόχρονα δίνεται ουσιαστική ώθηση στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας. Τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής της επιλογής δεν διαφοροποιούνται σημαντικά (ως προς τους πολλαπλασιαστές απασχόλησης), ωστόσο θα υπάρξουν μικρές αλλαγές ως προς την κατανομή της δαπάνης στον χρόνο.

Συμπερασματικά, ο στόχος του ΠΕΑ είναι να πετύχει ένα νέο επίπεδο απασχόλησης. Το ισχυρό πλεονέκτημα του ΠΕΑ είναι ότι μπορεί να διασφαλίσει αυτό το επίπεδο, ακόμα και στην περίπτωση που τα άλλα μέτρα πολιτικής αποτύχουν. Η υιοθέτηση του ΠΕΑ δεν περιορίζει τις δυνατότητες υλοποίησης άλλων προγραμμάτων απασχόλησης. Λειτουργεί ως το αναγκαίο συμπλήρωμα για την επίτευξη του στόχου της μείωσης της ανεργίας κατά 10% εντός τριών ετών.

Ποιος θα διαχειριστεί ένα τόσο μεγάλο Πρόγραμμα;

Η πρόταση που αξίζει να διερευνηθεί περαιτέρω είναι το κατά πόσο μπορεί το Πρόγραμμα να υλοποιηθεί σε επίπεδο περιφέρειας μέσω της ίδρυσης αντίστοιχων ειδικών μονάδων. Το πλεονέκτημα αυτής της επιλογής είναι ότι δίνε-

ται η δυνατότητα για συνέργειες με άλλα επιχειρησιακά προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου και ειδικότερα με εκείνα που τη διαχείριση έχουν οι περιφέρειες, των οποίων ο ρόλος στη νέα προγραμματική περίοδο είναι ιδιαίτερα ενισχυμένος. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται μια ενδεικτική κατανομή των θέσεων εργασίας ανά περιφέρεια βάσει των υποθέσεων ότι η κατανομή των θέσεων του Προγράμματος είναι ανάλογη της κατανομής των ανέργων στις περιφέρειες και ότι οι περιφέρειες αναλαμβάνουν την υλοποίηση του 50% του Προγράμματος, με το υπόλοιπο 50% να υλοποιείται απευθείας από τον ΟΑΕΔ. Όπως φαίνεται, οι ετήσιες τοποθετήσεις που αναλογούν ανά περιφέρεια αποτελούν αντικείμενο διαχείρισης από μια περιφερειακή δομή, ανάλογη, για παράδειγμα, με τη Μονάδα Οργάνωσης και Διοίκησης (ΜΟΔ).

Πίνακας Π-2: Ενδεικτική κατανομή των θέσεων ΠΕΑ ανά περιφέρεια

	Άνεργοι (β' τρίμηνο 2014)		**Ετήσιες τοποθετήσεις ΠΕΑ ανά περιφέρεια (σε χιλιάδες)**			
	Σε.000	**% επί του συνόλου**	**Α' κύκλος**	**Β' κύκλος**	**Γ' κύκλος**	**Σύνολο**
Σύνολο χώρας	1.280,1	100,0	20,0	45,0	67,5	132,5
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	61,4	4,8	1,0	2,2	3,2	6,4
Κεντρική Μακεδονία	232,2	18,1	3,6	8,2	12,2	24,0
Δυτική Μακεδονία	30,8	2,4	0,5	1,1	1,6	3,2
Ήπειρος	40,0	3,1	0,6	1,4	2,1	4,1
Θεσσαλία	78,1	6,1	1,2	2,7	4,1	8,1
Ιόνια Νησιά	19,6	1,5	0,3	0,7	1,0	2,0
Δυτική Ελλάδα	84,5	6,6	1,3	3,0	4,5	8,7
Στερεά Ελλάδα	63	4,9	1,0	2,2	3,3	6,5
Αττική	501,1	39,1	7,8	17,6	26,4	51,9
Πελοπόννησος	58,6	4,6	0,9	2,1	3,1	6,1
Βόρειο Αιγαίο	18,5	1,4	0,3	0,7	1,0	1,9
Νότιο Αιγαίο	28,1	2,2	0,4	1,0	1,5	2,9
Κρήτη	64,3	5,0	1,0	2,3	3,4	6,7

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Παράρτημα Β
Δύο μελέτες με το ίδιο θέμα: Συμπτώσεις και αποκλίσεις

Σκοπός αυτού του παραρτήματος είναι να συγκρίνει τα πορίσματα της παρούσας μελέτης (για συντομία ΙΠ) με εκείνα της μελέτης που διενεργήθηκε από το Οικονομικό Ινστιτούτο Levy (Antonopoulos et al., 2014). Όπως θα φανεί στη συνέχεια, μολονότι οι δύο μελέτες ακολούθησαν διαφορετική μεθοδολογία, εντούτοις κατέληξαν σε παρόμοια αποτελέσματα. Το βασικό συμπέρασμα που προέκυψε είναι ότι η αντιμετώπιση του πιεστικού προβλήματος της ανεργίας είναι εφικτή, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις οικονομικές παραμέτρους του ζητήματος.

Η βασική μεθοδολογική διαφορά μεταξύ των δύο μελετών έγκειται στο γεγονός ότι για την εκτίμηση των πολλαπλασιαστών απασχόλησης και του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή του ΠΕΑ, η μελέτη των ΙΠ ακολούθησε παραλλαγές των κεϋνσιανών πολλαπλασιαστών δημόσιων δαπανών και απασχόλησης, χρησιμοποιώντας οικονομετρικές και στατιστικές μεθόδους για την εκτίμηση των βασικών μεταβλητών, ενώ η μελέτη των Antonopoulos et al. (2014) βασίστηκε στον τελευταίο διαθέσιμο πίνακα εισροών-εκροών της ελληνικής οικονομίας (έτος 2010). Κάθε προσέγγιση παρουσιάζει τα προτερήματά της, αλλά ταυτόχρονα υπόκειται σε διαφορετικούς περιορισμούς. Για παράδειγμα, το ισχυρό πλεονέκτημα του πίνακα εισροών-εκροών είναι η κλαδική κατανομή των αποτελεσμάτων που δίνει τόσο σε ό,τι αφορά την ενίσχυση του ΑΕΠ ή ακριβέστερα της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής) όσο και σε ό,τι αφορά την απασχόληση (πολλαπλασιαστής απασχόλησης). Αυτό συμβαίνει γιατί ένας πίνακας εισροών-εκροών αποτελεί ουσιαστικά μια «φωτογραφία» των σχέσεων μεταξύ των κλάδων μιας οικονομίας σε μια ορισμένη χρονική

στιγμή. Με άλλα λόγια, ένας πίνακας εισροών-εκροών δείχνει πώς κατανέμεται η παραγόμενη αξία κάθε κλάδου στους άλλους κλάδους –παραγωγική εισροή– και στην κατανάλωση. Συνεπώς, μέσω της χρήσης πινάκων εισροών-εκροών είναι εφικτό να εκτιμηθεί όχι μόνο η συνολική αύξηση της απασχόλησης και του ΑΕΠ που θα προκληθεί από το Πρόγραμμα, αλλά και η κλαδική κατανομή τους.

Από την άλλη πλευρά, οι πίνακες εισροών-εκροών έχουν περιορισμένες δυνατότητες να προβάλουν τα αποτελέσματα σε βάθος χρόνου, δηλαδή χάνουν σε κάποιο βαθμό τον δυναμικό χαρακτήρα των μεταβολών, καθώς οι προβολές που κάνουν αφορούν συνήθως το επόμενο έτος.[41] Επίσης, δεν δίνουν τη δυνατότητα να εκτιμηθεί το καθαρό (net) αποτέλεσμα της πρόσθετης απασχόλησης, δηλαδή ενέχουν τον κίνδυνο υπερεκτίμησης των θετικών συνεπειών του Προγράμματος. Τέλος, η ακρίβεια των αποτελεσμάτων τους εξαρτάται από το κατά πόσο οι διακλαδικές σχέσεις που περιγράφει ο πίνακας εισροών-εκροών μεταβάλλονται και σε ποιο βαθμό. Σε κανονικές συνθήκες αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα, διότι βραχυπρόθεσμα οι ενδοκλαδικές σχέσεις μιας οικονομίας δεν μεταβάλλονται δραστικά. Όμως, σε μια κρίση όπως αυτή που χαρακτηρίζει την ελληνική οικονομία δεν μπορεί να προεξοφληθεί ότι οι διακλαδικές σχέσεις του 2010 είναι ίδιες με εκείνες του 2014.

Από την άλλη πλευρά, ένα οικονομετρικό υπόδειγμα (όπως αυτό που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα μελέτη) δεν έχει την ικανότητα κλαδικής ανάλυσης, αλλά μπορεί να προβάλει τις μεταβολές που θα επέλθουν στο ΑΕΠ και στην απασχόληση σε βάθος χρόνου, αναδεικνύοντας με αυτό τον τρόπο τον δυναμικό χαρακτήρα των μεταβλητών. Για παράδειγμα, η κατανάλωση λειτουργεί σε δύο χρονικές φάσεις, δημιουργώντας δυναμικές οι οποίες οφείλουν να εξεταστούν σε χρονικό βάθος μεγαλύτερο μιας περιόδου. Αντίστοιχα, οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης έχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσουν το καθαρό αποτέλεσμα στην απασχόληση όσον αφορά την αύξηση της ζήτησης, αφαιρώντας αυτό που εδώ

41. Η προβολή των αποτελεσμάτων του πίνακα εισροών-εκροών σε περισσότερες περιόδους μπορεί να επιτευχθεί μέσω της ενσωμάτωσης του πίνακα σε μια Social Account Matrix και στη συνέχεια σ' ένα stock-flow-consistent πλαίσιο. Στη μελέτη τους οι Antonopoulos et al. προτίμησαν να εστιάσουν περισσότερο στην ανάλυση των αποτελεσμάτων του πίνακα εισροών-εκροών και λιγότερο στα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα εφαρμογής του ΠΕΑ.

ονομάσαμε «ανελαστική δαπάνη διαβίωσης του ανέργου», μολονότι και εδώ υπάρχει μια σειρά από πρόσθετες παραδοχές (βλ. Ενότητες 5.2.2 και 6.5). Έτσι, ενώ στη μελέτη των Antonopoulos et al. (2014) ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό του πίνακα εισροών-εκροών με την παραγωγικότητα της εργασίας ανά κλάδο, στην παρούσα μελέτη ο πολλαπλασιαστής προκύπτει σε μικροεπίπεδο μέσω τροποποιήσεων επί του μοντέλου του Kahn (1931).

Εκτός από τα παραπάνω, υπάρχουν ορισμένες διαφορές ως προς τις κύριες υποθέσεις που βασίστηκε η κάθε μελέτη. Οι σημαντικότερες από αυτές αφορούν τον υπολογισμό των φορολογικών εσόδων (βλ. παρακάτω) και τη χρονική δομή του Προγράμματος. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη χρονική δομή, στην παρούσα μελέτη η πρόταση αφορά ένα τετραετές πρόγραμμα, με στόχο τη μείωση της ανεργίας σε βάθος τριετίας κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες, ενώ η μελέτη των Antonopoulos et al. εστιάζει στη μορφή και στα αποτελέσματα του προγράμματος σε ετήσια βάση, χωρίς αναφορά σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα.[42]

Ως εκ τούτου, η απευθείας σύγκριση των αποτελεσμάτων των δύο μελετών δεν είναι εφικτή. Για να υπερβούμε αυτό το πρόβλημα, εισάγουμε στο μοντέλο μας τις παραδοχές που υιοθέτησαν οι Antonopoulos et al. (2014) αναφορικά με το ύψος του μισθού και τον αριθμό των ωφελούμενων από το Πρόγραμμα. Συγκεκριμένα, εξετάζουμε το σενάριο πρόσληψης 550.000 ατόμων με καθαρό μισθό 627€/μήνα επί 12 μήνες (αυτό το μέγεθος απασχόλησης είναι πιο κοντά στην πρότασή μας, η οποία σε βάθος τετραετίας προβλέπει τη σύναψη 600.000 συμβάσεων απασχόλησης κατ' έτος). Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις επιπτώσεις στην απασχόληση και στο ΑΕΠ. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον Πίνακα Π-3.

42. Είναι μάλλον προβληματική η υπόθεση για άμεση έναρξη της λειτουργίας του Προγράμματος και άμεση πρόσληψη 550.000 ατόμων. Από τον ρυθμό με τον οποίο τα σχετικά προγράμματα του ΟΑΕΔ λειτουργούν, είναι κάτι παραπάνω από σίγουρο ότι οι υποψήφιοι θα εκδηλώσουν άμεσα το ενδιαφέρον τους για τις θέσεις που θα προκηρύξει το ΠΕΑ. Ωστόσο είναι αμφίβολο κατά πόσο θα μπορέσει το Δημόσιο να ανταπεξέλθει από οργανωτική άποψη αμέσως σε ένα τέτοιο απαιτητικό πρόγραμμα. Από τις έως σήμερα πρακτικές του Δημοσίου φαίνεται ότι μια σταδιακή εφαρμογή του Προγράμματος θα έχει αποδοτικότερα αποτελέσματα.

Πίνακας Π-3: Σύγκριση των αποτελεσμάτων των δύο μελετών ως προς τα βασικά στοιχεία του ΠΕΑ με την υπόθεση της καθαρής αμοιβής 627€/ανά μήνα

	Antonopoulos et al.	Ιωαννίδης και Πιέρρος
ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ		
Θέσεις Προγράμματος		550.000
Δευτερογενής απασχόληση	219.421	359.188
Σύνολο νέων θέσεων	769.421	909.188
Απαιτούμενες θέσεις ΠΕΑ για τη δημιουργία μίας πρόσθετης θέσης στον ιδιωτικό τομέα	2,7	1,5
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ (σε εκατ. ευρώ)		
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	10.529	6.647
Συνολική μισθολογική δαπάνη	6.318	6.108
Ενδιάμεση κατανάλωση	4.001	233
Διοικητικά κόστη	211	305
ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	6.233	577
Ασφαλιστικές εισφορές	4.370	(3.381)[1]
Έμμεσοι φόροι	950	530
Άμεσοι φόροι	913	47
Καθαρό κόστος (NET COST)	4.296	6.070
ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΟ ΑΕΠ	10,39%	6,11%

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων

Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, τα αποτελέσματα της δικής μας εκτίμησης είναι πιο θετικά. Στην περίπτωση της μελέτης των Antonopoulos et al. για τη δημιουργία μίας πρόσθετης θέσης στον ιδιωτικό τομέα απαιτείται η απασχόληση 2,7 ατόμων στο ΠΕΑ. Το αντίστοιχο μέγεθος στη δική μας μελέτη είναι 1,5. Η διαφορά αυτή οφείλεται αποκλειστικά στη διαφορετική μεθοδολογία, δηλαδή στο γεγονός ότι στην περίπτωση της παρούσας μελέτης ο όρος «δευτερογενής απασχόληση» περιλαμβάνει όχι μόνο την απασχόληση που θα δημιουργηθεί άμεσα ως αποτέλεσμα της αυξημένης ζήτησης που θα προκληθεί από το ΠΕΑ, αλλά και την απασχόληση που θα δημιουργηθεί ως αποτέλεσμα της αυξημένης ζήτησης, η οποία θα προκληθεί από τους νέους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα (τρεις κύκλοι). Ο υψηλότερος πολλαπλασιαστής απασχόλησης αυτής της μελέτης οφείλεται στον δυναμικό του χαρακτήρα που επιτρέπει την ενσωμάτωση

περαιτέρω χρονικών αντιδράσεων. Ωστόσο εάν συγκρίνουμε τις προτάσεις όπως παρουσιάζονται σε κάθε μελέτη, ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης της παρούσας μελέτης είναι μικρότερος (για κάθε θέση στον ιδιωτικό τομέα απαιτούνται 4,1 θέσεις στο ΠΕΑ). Η διαφορά αυτή οφείλεται αφενός στο ότι η μελέτη μας προβλέπει χαμηλότερο καθαρό μισθό (544,76€/μήνα έναντι 627€/μήνα της μελέτης των Antonopoulos et al.), αφετέρου στο ότι εδώ εκτιμάμε την καθαρή (net) πρόσθετη ζήτηση έναντι της ακαθάριστης που εκτιμά η ομάδα του Levy. Σε κάθε περίπτωση, το σημαντικό στοιχείο είναι ότι και οι δύο μελέτες προβλέπουν σημαντικά αυξημένο αριθμό θέσεων στον ιδιωτικό τομέα, ως απόρροια της τόνωσης της οικονομικής δραστηριότητας μέσω του Προγράμματος.

Σχετικά με το ΑΕΠ τα αποτελέσματα είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά, καθώς και στις δύο μελέτες οι ρυθμοί μεγέθυνσης είναι εξαιρετικά υψηλοί. Στη μελέτη των Antonopoulos et al. υπολογίζεται ότι το ΑΕΠ θα αυξηθεί περίπου κατά 10,39%, ενώ στην παρούσα μελέτη η αύξηση του ΑΕΠ υπολογίζεται γύρω στο 6,11%. Για τον υπολογισμό αυτό διερευνήσαμε το χειρότερο σενάριο όπου η ανελαστική δαπάνη των απασχολούμενων είναι περίπου 400 ευρώ. Επιπλέον, με τον τρόπο που έχουμε οριοθετήσει το μοντέλο, για να είναι συγκρίσιμο με αυτό των Antonopoulos et al., υποεκτιμάται η επίδραση της κατανάλωσης, η οποία λαμβάνει χώρα σε δύο χρονικές περιόδους. Αν προσμετρήσουμε όλα αυτά τα στοιχεία, τότε διαπιστώνεται μεγάλη σύγκλιση των δύο μελετών όσον αφορά την επίδραση του ΠΕΑ στο ΑΕΠ. Το μέγεθος της επίδρασης μπορεί να φαντάζει υπερβολικό. Όμως θα πρέπει να γίνει σαφές ότι η δημιουργία 550.000 θέσεων εργασίας αποτελεί εκ των πραγμάτων μια τεράστιου μεγέθους παρέμβαση. Κατά συνέπεια, τα αποτελέσματα των δύο μελετών αναφορικά με το ΑΕΠ συγκλίνουν.

Αντιθέτως, σημαντικότερες αποκλίσεις εμφανίζονται ως προς τα οικονομικά στοιχεία του Προγράμματος, όπως αυτά παρουσιάζονται στις δύο μελέτες, και αυτό οφείλεται στον διαφορετικό τρόπο υπολογισμού που έχει υιοθετήσει η κάθε μελέτη. Σε ό,τι αφορά το κόστος του Προγράμματος, οι διαφορές δεν είναι ουσιαστικές. Μπορεί η μελέτη των Antonopoulos et al. να εκτιμά το συνολικό κόστος σε 10,5 δις έναντι 6,1 δις της παρούσας μελέτης, αυτή όμως η διαφορά οφείλεται αποκλειστικά στο γεγονός ότι η μελέτη των Antonopoulos et al. υπολογίζει πολύ υψηλά λειτουργικά και ενδιάμεσα κόστη. Συγκεκριμένα υποθέτει ότι από τη συνολική δαπάνη του προγράμματος το 60% είναι μισθολογική δα-

πάνη (με ασφαλιστικές εισφορές) και το 40% συνιστά ενδιάμεσες και λειτουργικές δαπάνες. Αντιθέτως, η Μελέτη μας εκτιμά ότι το κόστος των ενδιάμεσων δαπανών ανέρχεται σε 8,1% της συνολικής δαπάνης του Προγράμματος. Αυτή η διαφορά αναδεικνύει μια ιδιαίτερα σημαντική διάσταση του Προγράμματος που σχετίζεται με τις ενδιάμεσες δαπάνες. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των ατόμων που θα απασχοληθεί, για παράδειγμα, στις κατασκευές, τόσο υψηλότερες θα είναι αυτές οι δαπάνες (οι ενδιάμεσες δαπάνες κατανάλωσης για την κατασκευή μιας πλατείας είναι υψηλότερες από εκείνες, για παράδειγμα, της πρόσθετης διδακτικής στήριξης μαθητών). Σε κάθε περίπτωση, η σταδιακή λειτουργία του Προγράμματος επιτρέπει την αυτοχρηματοδότηση του Προγράμματος για το πρώτο ή και για το δεύτερο έτος, ανάλογα με το επίπεδο του μισθού που θα χρησιμοποιηθεί.

Η πιο σημαντική διαφορά εντοπίζεται στα έσοδα του Προγράμματος. Στην περίπτωση της μελέτης των Antonopoulos et al. τα συνολικά φορολογικά έσοδα ανέρχονται σε 5,7 δις, εκ των οποίων τα 1,5 δις προέρχονται από άμεσους και έμμεσους φόρους. Αντιθέτως, η παρούσα μελέτη προβλέπει έσοδα μόλις 577 εκατ., εκ των οποίων τα 530 εκατ. από έμμεσους φόρους και μόλις τα 47 εκατ. από άμεσους φόρους.

Αυτή η μεγάλη απόσταση στην εκτίμηση των φορολογικών εσόδων οφείλεται στις διαφορετικές μεθοδολογίες που ακολούθησαν οι μελέτες ως προς την εκτίμηση των εσόδων από φόρους. Για παράδειγμα, σε ό,τι αφορά την εκτίμηση των εσόδων από την άμεση φορολογία, στην περίπτωση των Antonopoulos et al. έγινε μέσω της χρήσης ενός ενιαίου φορολογικού συντελεστή που προκύπτει σε μακροεπίπεδο (οριακός φορολογικός συντελεστής εισοδήματος). Αντιθέτως, η εκτίμηση που κάνουμε εμείς προκύπτει από υπολογισμούς σε μικρο-επίπεδο. Ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη το ύψος της αμοιβής που προσφέρει το Πρόγραμμα, υποθέσαμε ότι τα έσοδα των απασχολούμενων στο Πρόγραμμα και των δευτερογενώς απασχολούμενων θα κινηθούν κάτω από το αφορολόγητο όριο των 9.000 ευρώ ετησίως, με αποτέλεσμα τα προσδοκώμενα έσοδα από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων να είναι μηδενικά.[43] Φυσικά η υπόθεση

43. Ένα παράδειγμα μπορεί ίσως να φωτίσει καλύτερα τον αναγνώστη: Έστω ένα φορολογικό καθεστώς όπου τα πρώτα 10.000€ είναι αφορολόγητα και το πλεονάζον ποσό φορολογείται με συντελεστή 25%. *Σενάριο Α*: 100.000 φυσικά πρόσωπα έχουν ετήσιο εισόδημα 10.000€. Το συνολικό εισόδημα ισούται με 1 δις ευρώ (100.000*10.000), αλλά

ότι όλοι οι νέοι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα θα λαμβάνουν μισθούς που θα είναι κάτω από το αφορολόγητο όριο είναι σε κάποιο βαθμό αυθαίρετη, με την έννοια ότι κάποιοι από αυτούς ενδεχομένως να προσληφθούν με μεγαλύτερο μισθό. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο είναι θεμιτό, καθώς αυξάνει τα έσοδα του Προγράμματος αλλά και την επίδραση αυτού στο ΑΕΠ. Ωστόσο δεν προβλέπεται να λάβει χώρα σε κλίμακα τέτοια που να παρεκκλίνει σημαντικά από τις προβλέψεις μας.

Τέλος, αναφορικά με το χρηματοδοτικό κενό που προκύπτει αφαιρώντας από το συνολικό κόστος τα φορολογικά έσοδα (καθαρό κόστος Προγράμματος), η μελέτη του Levy παρουσιάζει αρκετές επιλογές, εκ των οποίων κάποιες σχετίζονται με ειδικές συμφωνίες, όπως αυτή που αφορά την επαναδιαπραγμάτευση του δημόσιου χρέους, οι οποίες αγγίζουν ευαίσθητα πολιτικά ζητήματα και απαιτούν μεγάλη πολιτική συναίνεση για να ευοδωθούν. Αντιθέτως, στην παρούσα μελέτη ο κύριος όγκος της χρηματοδότησης προκύπτει μέσω της επαναδιαπραγμάτευσης του ΣΕΣ 2014-2020, όχι τόσο όσον αφορά το μέγεθος των κονδυλίων αλλά την κατανομή τους, ενώ το υπόλοιπο χρηματοδοτικό κενό είναι τόσο μικρό, που επιτρέπει τον απευθείας δανεισμό από τις διεθνείς χρηματαγορές, χωρίς να επηρεάσει το επιτόκιο δανεισμού και το χρέος. Σε κάθε περίπτωση αυτές οι διαφορές είναι μάλλον δευτερεύουσας σημασίας από επιστημονικής άποψης, με την έννοια ότι σχετίζονται με πολιτικές επιλογές και δυνατότητες που βρίσκονται εκτός του πλαισίου και των δύο μελετών.

Συνοψίζοντας, οι δύο μελέτες, παρά τις διαφορές ως προς τη μεθοδολογία που ακολουθούν σε σειρά ζητημάτων, καταλήγουν στο ίδιο συμπέρασμα: Η ενίσχυση της απασχόλησης μέσω ενός Προγράμματος Εγγυημένης Απασχόλησης, εκτός από τις εξαιρετικά θετικές επιπτώσεις που θα έχει στην αποκλιμάκωση της ανεργίας (επιπτώσεις που από μόνες τους επαρκούν να δικαιολογήσουν το Πρόγραμμα), συνιστά ταυτόχρονα και στρατηγική διεξόδου από τον φαύλο κύκλο της ύφεσης και της οικονομικής κρίσης. Οι μεθοδολογικές διαφορές των δύο

τα φορολογικά έσοδα είναι 0, διότι όλοι είναι κάτω του αφορολόγητου ορίου. Σε αυτή την περίπτωση ο οριακός φορολογικός συντελεστής (φόρος/εισόδημα) είναι 0.

Σενάριο Β: 60.000 άτομα έχουν εισόδημα 5.000€ και 30.000 άτομα έχουν ετήσιο εισόδημα 23.300€. Το συνολικό εισόδημα είναι πάλι 1 δις (60.000*5.000+30.000*23.300). Ωστόσο σε αυτό το σενάριο οι 60.000 θα αποδώσουν μηδενικό φόρο και οι υπόλοιποι 30.000 θα αποδώσουν φόρο ίσο με (23.300-10.000)*25% = 99.750.000. Σε αυτή την περίπτωση ο οριακός φορολογικός συντελεστής, για το ίδιο συνολικό εισόδημα είναι 10%.

μελετών, σε συνδυασμό με τα κοινά τους πορίσματα, πιστοποιούν το γεγονός ότι από οικονομικής άποψης η καταπολέμηση της ανεργίας και η έξοδος από την κρίση με κοινωνικά δίκαιο τρόπο συνιστούν μια ρεαλιστική και εφικτή στρατηγική. Το ζητούμενο είναι η πολιτική απόφαση.

Πίνακας Π-4: Κύριες μεθοδολογικές διαφορές ως προς την εκτίμηση των φορολογικών εσόδων του Προγράμματος

	Antonopoulos et al.	Ιωαννίδης και Πιέρρος
Α. Φορολογικά έσοδα	Το σύνολο των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές της απασχόλησης του ΠΕΑ και της δευτερογενούς απασχόλησης που θα δημιουργηθεί στον ιδιωτικό τομέα, συν τα έσοδα από έμμεση και άμεση φορολογία (μείον τις ασφαλιστικές εισφορές της δευτερογενούς απασχόλησης).	Το σύνολο των εσόδων από άμεση και έμμεση φορολογία. Οι ασφαλιστικές εισφορές δεν προσφέρονται στα έσοδα του Προγράμματος γιατί, μολονότι αποτελούν φορολογικά έσοδα, αποδίδονται απευθείας στα ασφαλιστικά ταμεία και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άμεσα για τη χρηματοδότηση του ΠΕΑ.
Β. Ασφαλιστικές εισφορές	Σε ό,τι αφορά τους απασχολούμενους στο ΠΕΑ οι ασφαλιστικές εισφορές ισούνται με τις εργοδοτικές εισφορές (27,46% του προσφερόμενου μισθού) συν τις εισφορές του εργαζομένου (16,5% του προσφερόμενου μισθού). Σε ό,τι αφορά τη δευτερογενή απασχόληση, οι ασφαλιστικές εισφορές ισούνται με το 14,8% των ακαθάριστων αμοιβών (Eurostat).	Οι ασφαλιστικές εισφορές έχουν υπολογιστεί για όλους τους απασχολούμενους (ΠΕΑ και δευτερογενής απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα) ως εξής: 15,5% του προσφερόμενου μισθού ως εισφορές εργαζομένου και 24,56% ως εισφορές εργοδότη. Στην περίπτωση των απασχολούμενων στο ΠΕΑ, ο προσφερόμενος μισθός είναι 743€/μήνα μεικτά και στην περίπτωση της δευτερογενούς απασχόλησης είναι 703€/μήνα μεικτά.
Γ. Έμμεσοι φόροι (ΦΠΑ)	Η εκτίμηση έγινε με βάση τους πολλαπλασιαστές έμμεσων φόρων που είναι 0,0216 και 0,0723 για τη βιομηχανία και τα νοικοκυριά αντίστοιχα.	Η εκτίμηση έγινε με βάση τον οριακό συντελεστή κατανάλωσης (16,2%) επί της κατανάλωσης των απασχολούμενων στο ΠΕΑ και στη δευτερογενή απασχόληση (80% του καθαρού μισθού).
Δ. Άμεσοι φόροι	Το 15,8% των ακαθάριστων αποδοχών από την εργασία.	Σε ό,τι αφορά τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων εκτιμήθηκε ότι τα έσοδα θα είναι μηδενικά, λόγω του γεγονότος ότι οι συνολικές αμοιβές κινούνται κάτω από το αφορολόγητο όριο των 9.000€. Σε ό,τι αφορά τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων η εκτίμηση έγινε με βάση τον οριακό συντελεστή επιχειρήσεων (17,5%) επί του μεριδίου του κεφαλαίου στην κατανάλωση (43%) επί της μέσης κερδοφορίας του κεφαλαίου (11%).

Πηγή: Εκτιμήσεις των συγγραφέων







ISBN: 978-960-9571-64-7