



## ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΔΕΛΤΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΞΑΜΗΝΟΥ

# ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**Οι παροχές ανεργίας είναι βασικό χαρακτηριστικό όλων των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής προστασίας.** Με την ασφάλιση των εργαζομένων κατά του κινδύνου απώλειας της θέσης εργασίας, οι παροχές αυτές προσφέρουν ένα σημαντικό δίκτυο ασφάλειας για ιδιώτες και νοικοκυριά, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην προστασία τους από τη φτωχοποίηση. Επίσης, οι παροχές αυτές λειτουργούν ως αυτόματοι σταθεροποιητές στον οικονομικό κύκλο, στηρίζοντας τα εισοδήματα των ατόμων που έχουν χάσει τη θέση εργασίας τους και αναζητούν άλλη απασχόληση. Επιπλέον, οι παροχές ανεργίας καθιστούν την ανακατανομή της εργασίας σε ολόκληρη την οικονομία μια ομαλότερη διαδικασία, καθώς οι αναζητούντες εργασία μπορούν να αφιερώσουν χρόνο για να βρουν θέση εργασίας ανάλογη με τα προσόντα και τις προσδοκίες τους ή να αποκτήσουν νέες δεξιότητες. Με αυτούς τους τρόπους, οι παροχές ανεργίας υποστηρίζουν την ανάπτυξη.

Ταυτόχρονα, οι υψηλές παροχές ανεργίας που λαμβάνονται για εκτεταμένο χρονικό διάστημα, με περιορισμένες προϋποθέσεις αναζήτησης εργασίας, ενδέχεται να μειώνουν τα κίνητρα για επιστροφή στην εργασία. Αυτό το είδος παροχών ανεργίας έχει αρνητικό αντίκτυπο στη διάρκεια της ανεργίας και τη συνολική ανεργία, ενώ μπορεί να έχει και καταστροφικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

**Τα συστήματα παροχών ανεργίας διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και λειτουργούν στο πλαίσιο του ευρύτερου οικονομικού και θεσμικού πλαισίου.** Υπάρχουν διαφορές όσον αφορά τις περιόδους κατοχύρωσης προς επιλεξιμότητα, το χρονικό διάστημα που καλύπτεται από παροχές ανεργίας, το χρηματικό επίπεδό τους και τη σχετική εξέλιξή του με την πάροδο του χρόνου, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται. Για παράδειγμα, η διάρκεια των παροχών ανεργίας μπορεί να κυμαίνεται από 90 ημέρες έως επ' άοριστον, ενώ το ύψος τους μπορεί να υπολογίζεται ως συγκεκριμένο ή μεταβαλλόμενο ποσοστό του τελευταίου μισθού του προσώπου, ως κατ' αποκοπήν ποσό ή ως αποτέλεσμα ενός μαθηματικού τύπου που περιλαμβάνει και τα δύο αυτά στοιχεία, με τη δυνατότητα εφαρμογής κατώτατων και ανώτατων ορίων. Υπάρχει επίσης μεγάλη διακύμανση όσον αφορά τις απαιτήσεις για την αναζήτηση εργασίας και τη διαθεσιμότητα για εργασία, που είναι ένα άλλο βασικό στοιχείο των συστημάτων παροχών ανεργίας προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι δικαιούχοι εξακολουθούν να δραστηριοποιούνται και δεν καθίστανται ανενεργοί.

Το κίνητρο για εργασία επηρεάζεται όχι μόνο από τα εν λόγω χαρακτηριστικά σχεδιασμού των συστημάτων ανεργίας αλλά και από τα ισχύοντα συστήματα φορολογίας και παροχών, συμπεριλαμβανομένων (συνήθως) των παροχών που χορηγούνται με εισοδηματικά κριτήρια, όπως η κοινωνική πρόνοια, τα στεγαστικά επιδόματα, τα

οικογενειακά επιδόματα και οι παροχές που συνδέονται με την εργασία. Ομοίως, οι μεμονωμένες προσπάθειες εύρεσης εργασίας επηρεάζονται από την παροχή ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας<sup>1</sup>, καθώς και από τις γενικές συνθήκες της οικονομίας και της αγοράς εργασίας.

**Οι παροχές ανεργίας** μπορούν να λάβουν δύο διαφορετικές μορφές: ασφάλιση ανεργίας και βοήθημα ανεργίας. Ασφαλιστικές παροχές ανεργίας υπάρχουν σε όλα τα κράτη μέλη και βασίζονται σε εισφορές. Αυτό σημαίνει ότι ένα πρόσωπο μπορεί να τις ζητήσει μόνον αφού έχει συμπληρώσει μια ορισμένη ελάχιστη περίοδο απασχόλησης με καταβολή εισφορών (γνωστή ως περίοδο κατοχύρωσης). Το επίπεδο τους συχνά υπολογίζεται κατ' αναλογία προς το ύψος των εισοδημάτων που αποκτήθηκαν στην τελευταία απασχόληση και η διάρκειά τους συχνά εξαρτάται από το χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου καταβλήθηκαν εισφορές. Το βοήθημα ανεργίας αποσκοπεί πρωτίστως στην πρόληψη της φτώχειας που σχετίζεται με την ανεργία: το βοήθημα αυτό, γενικά, εξαρτάται από το εισόδημα και τίθεται στη διάθεση ανέργων που δεν είναι επιλέξιμοι ή δεν δικαιούνται πλέον ασφάλιση ανεργίας. Το επίπεδο των παροχών του βοηθήματος ανεργίας είναι γενικά χαμηλότερο από εκείνο για την ασφάλιση ανεργίας. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν διαθέτουν χωριστό σύστημα βοηθήματος ανεργίας, αλλά ως επί το πλείστον βασίζονται σε γενικό κοινωνικό βοήθημα που χορηγείται με

εισοδηματικά κριτήρια και διατίθεται σε νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος<sup>2</sup>.

Το παρόν σημείωμα έχει την ακόλουθη διάρθρωση: το τμήμα 2 εξετάζει τις υφιστάμενες προκλήσεις στις χώρες της ΕΕ όσον αφορά ζητήματα πολιτικής· το τμήμα 3 εξετάζει αναλυτικότερα τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τις κατάλληλες πολιτικές για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των συναφών προκλήσεων· και το τμήμα 4 παρουσιάζει μια εξέταση των επιδόσεων των πολιτικών μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Το τμήμα 5 απαριθμεί πρόσθετες πηγές δεδομένων και πληροφοριών.

## **2. ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ· ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΕ**

**Ο σχεδιασμός των συστημάτων παροχών ανεργίας** πρέπει να επιτυγχάνει την ισορροπία ανάμεσα στον στόχο της διατήρησης των εισοδημάτων των αναζητούντων εργασία κατά τη διάρκεια των περιόδων ανεργίας και στην ανάγκη να εξασφαλιστεί η παροχή κατάλληλων κινήτρων για εργασία. Οι παροχές διαφέρουν τόσο στο επίπεδο τους (ιδίως σε σχέση με προηγούμενες αποδοχές) όσο και στη διάρκειά τους με την πάροδο του χρόνου. Χαμηλά επίπεδα παροχών συνεπάγονται μείωση του βιοτικού επιπέδου των ανέργων. Το ίδιο ισχύει και για τη διάρκεια των παροχών, καθώς οι άνεργοι χρειάζονται επαρκή χρόνο για να βρουν μια κατάλληλη θέση εργασίας που να ανταποκρίνεται στις ικανότητες και τα προσόντα τους. Από την άλλη πλευρά, εάν η διαφορά μεταξύ του επιπέδου του εισοδήματος από επιδόματα ανεργίας και του εισοδήματος που δυνητικά αποκτήθηκε από εργασία είναι πολύ μικρή, ενδέχεται να

---

<sup>1</sup> Οι ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας (ΕΠΑΕ) δεν περιορίζονται στους δικαιούχους των παροχών ανεργίας, αλλά, κατά κανόνα, είναι επίσης ανοικτές (ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του συστήματος ΕΠΑΕ) σε άτομα που αναζητούν εργασία και δεν είναι επιλέξιμα για παροχές ανεργίας (ή άλλες). Μπορούν να κυμαίνονται από την υποστήριξη για αναζήτηση εργασίας που παρέχεται από δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, έως την κατάρτιση και τη διά βίου μάθηση, τις μισθολογικές επιδοτήσεις ή προγράμματα δημιουργίας θέσεων απασχόλησης. Ένα ξεχωριστό θεματικό ενημερωτικό δελτίο καλύπτει αυτόν τον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.

---

<sup>2</sup> Έντεκα κράτη μέλη (η Αυστρία, η Γερμανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Μάλτα, η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο) διαθέτουν χωριστή παροχή βοηθήματος ανεργίας που χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια.

υπονομεύσει τα κίνητρα για την επιστροφή στην εργασία<sup>3</sup>.

Άλλα χαρακτηριστικά σχεδιασμού των **συστημάτων παροχών ανεργίας** επηρεάζουν επίσης την παραμονή των ανέργων στην αγορά εργασίας και την απασχολησιμότητά τους. Αυτό ισχύει για τις απαιτήσεις αναζήτησης εργασίας και διαθεσιμότητας προς εργασία και την υποχρεωτική συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα της αγοράς εργασίας που μπορεί να τεθεί ως προϋπόθεση για τη συνέχιση λήψης επιδομάτων ανεργίας. Η σχετική επιβολή κυρώσεων και, ιδίως, η άρση της επιλεξιμότητας για παροχές σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις διαθεσιμότητας για εργασία και αναζήτησης εργασίας, αποτελεί, επίσης, επιρροή.

Ειδικότερα, αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά την αναζήτηση εργασίας και τη διαθεσιμότητα προς εργασία αναμένεται να ενθαρρύνουν τους αποδέκτες των παροχών ανεργίας να αναζητήσουν ενεργητικά εργασία, καθώς και να αποδεχτούν κατάλληλες προσφορές θέσεων εργασίας. Αυτό αντισταθμίζει τα πιθανά οικονομικά αντικίνητρα για εργασία που προκύπτουν από γενναιόδωρα συστήματα παροχών ανεργίας και μειώνει την εξάρτηση από παροχές. Η εντατικοποίηση των προσπαθειών αναζήτησης εργασίας και η ταχύτερη αποδοχή των προσφερόμενων θέσεων εργασίας θα μειώσουν την αποθάρρυνση και πιθανώς και την ανεργία διάρκειας. Ταυτόχρονα, υπερβολικά αυστηρές απαιτήσεις μπορεί να έχουν ανεπιθύμητες ή αντιπαραγωγικές επιπτώσεις.

---

<sup>3</sup> Αυτά τα οικονομικά αντικίνητρα προς εργασία αποτυπώνονται πολύ καλά στον αποκαλούμενο δείκτη «παγίδας ανεργίας» που εκπονείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση τα μοντέλα φορολόγησης-παροχών του ΟΟΣΑ. Βλέπε το τμήμα 5 παρακάτω.

Για παράδειγμα, πολύ αυστηρές απαιτήσεις σχετικά με την επαγγελματική κινητικότητα (όπως η υποχρέωση αποδοχής οποιασδήποτε προσφοράς εργασίας, ανεξαρτήτως των προσόντων του ατόμου) μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του αριθμού αντιστοίχισης θέσεων εργασίας βραχυπρόθεσμα, εις βάρος της ποιότητας των εν λόγω αντιστοιχήσεων, που μπορεί να μην είναι μακροχρόνιες (καθώς περισσότεροι άνθρωποι επιστρέφουν στην ανεργία πιο συχνά). Επίσης, υπερβολικά επαχθείς απαιτήσεις μπορεί να αποθαρρύνουν τους αναζητούντες εργασία από το να προσπαθήσουν να τις ικανοποιήσουν και τους οδηγούν να εξακολουθήσουν να διεκδικούν τις παροχές και να επιστρέψουν στην ανεργία.

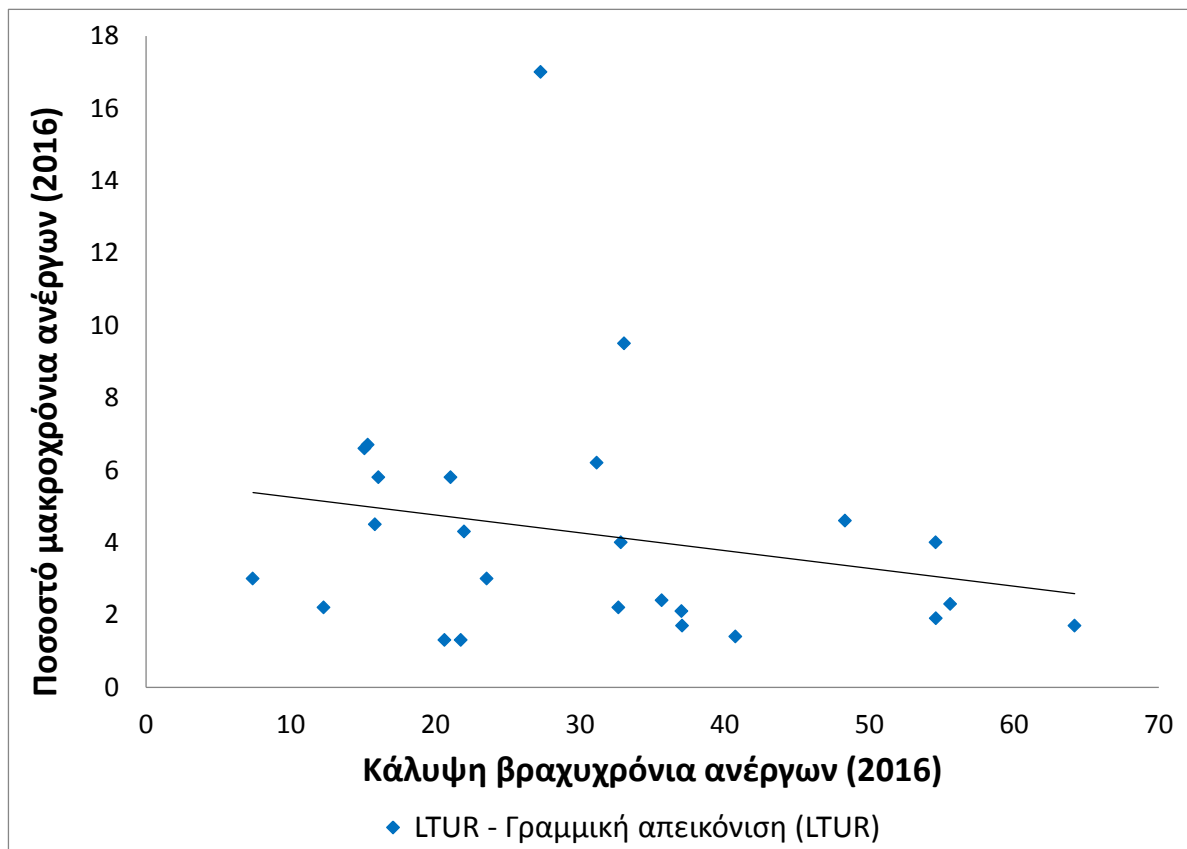
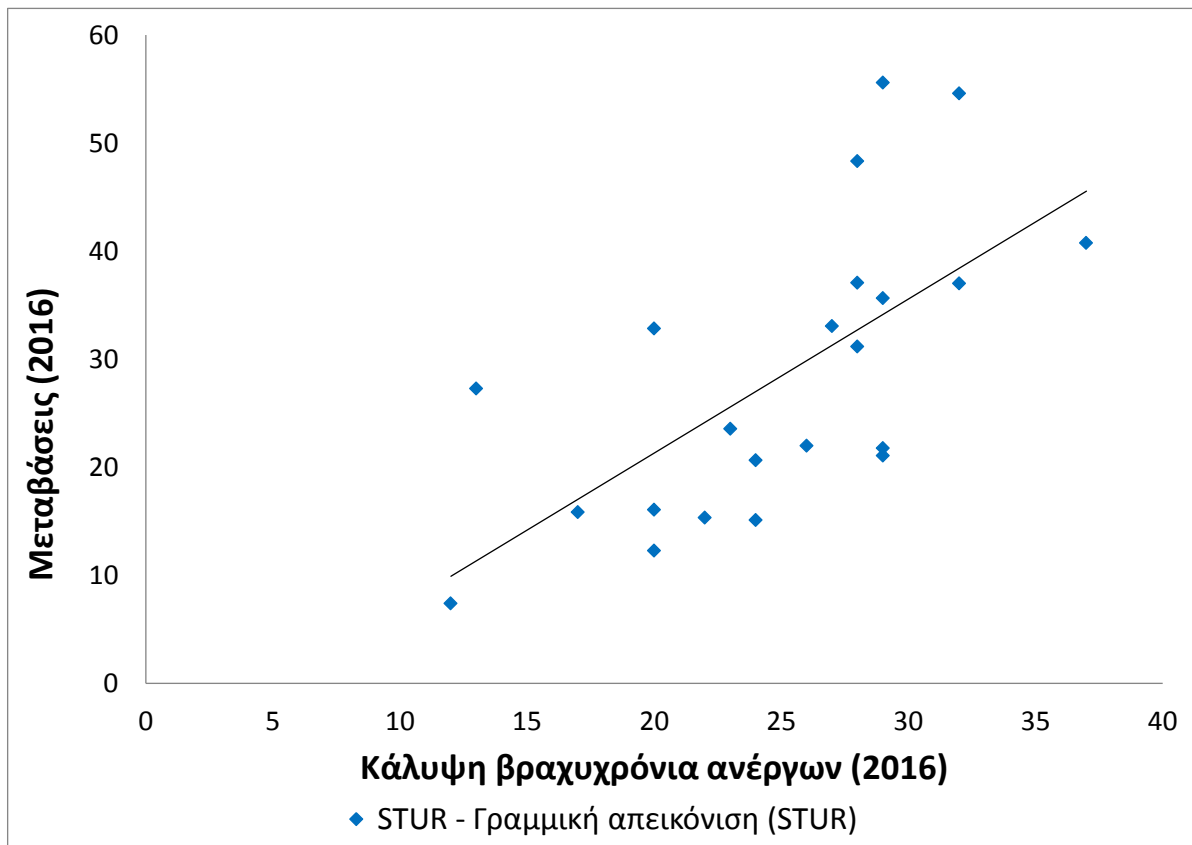
Η παροχή έγκαιρης υποστήριξης στους αναζητούντες εργασία υπό μορφή παροχής συμβουλών και κατάλληλων ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο. Αυτό δεν θα εξεταστεί περαιτέρω στο παρόν έγγραφο, καθώς οι ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας αποτελούν αντικείμενο χωριστού ενημερωτικού δελτίου<sup>4</sup>.

Για να αξιολογηθεί ο βαθμός στον οποίο τα συστήματα παροχών ανεργίας προσεγγίζουν την αναμενόμενη αντιστοίχιση της αγοράς εργασίας και τα κοινωνικά αποτελέσματα, δύο δείκτες έχουν ιδιαίτερη σημασία: το ποσοστό κινδύνου φτώχειας των ανέργων και το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού). Το ποσοστό των βραχυχρόνια ανέργων που καλύπτονται από παροχές ανεργίας συσχετίζεται θετικά με υψηλότερη μετάβαση από βραχυχρόνια ανεργία σε απασχόληση (διάγραμμα 1α) και μείωση του ποσοστού μακροχρόνιας ανεργίας (διάγραμμα 1β). Η κάλυψη των βραχυχρόνια ανέργων από επιδόματα ανεργίας βασίζεται κυρίως στη διάρκεια των παροχών και στις ειδικές προϋποθέσεις θεμελίωσης δικαιώματος.

---

<sup>4</sup> Βλέπε: Θεματικό ενημερωτικό δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου σχετικά με τις Ενεργητικές Πολιτικές για την Αγορά Εργασίας.

**Διάγραμμα 1. Κάλυψη επιδομάτων βραχυχρόνιας ανεργίας και εξόδων από τη βραχυχρόνια ανεργία ή το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας**



Πηγή: Eurostat και Πλαίσιο Κοινής Αξιολόγησης.

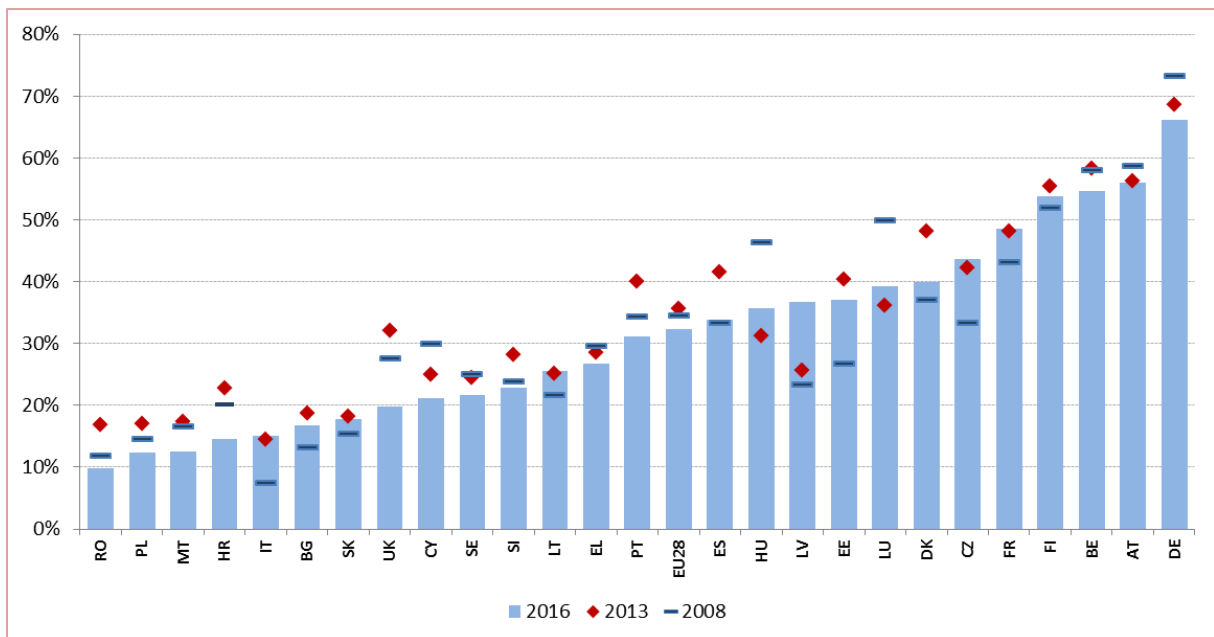
Σημείωση: μετάβαση από τη βραχυχρόνια ανεργία στην απασχόληση· LTUR: Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας· για τα ποσοστά μετάβασης,  $R^2 = 25 \%$ , για το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας  $R^2 = 9 \%$ .

**Η κάλυψη των βραχυχρόνια ανέργων με παροχές ανεργίας απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, δεδομένου ότι αφορά τόσο την αγορά εργασίας όσο και τα κοινωνικά αποτελέσματα.**

Ταυτόχρονα, η φτώχεια είναι σημαντικά υψηλότερη μεταξύ των μακροχρόνια ανέργων, πράγμα το οποίο δείχνει ότι μόνο εν μέρει συνδέεται με την κάλυψη των βραχυχρόνια ανέργων από παροχές ανεργίας. Υπάρχουν αρκετοί άλλοι παράγοντες φτώχειας, όπως η επάρκεια των παροχών κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών επιδομάτων.

**Η κατάσταση των κρατών μελών όσον αφορά τις τρεις βασικές διαστάσεις της μέτρησης των επιδόσεων πολιτικής στον τομέα αυτό παρουσιάζονται συνοπτικά στα ακόλουθα διαγράμματα** (διαγράμματα 2, 3 και 4). Δείχνουν, αντίστοιχα, τα επίπεδα και τις αλλαγές στην κάλυψη των βραχυχρόνια ανέργων, το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας και το ποσοστό της φτώχειας μεταξύ των ανέργων. Οι κατακόρυφες στήλες δείχνουν πολύ χαμηλή και χαμηλή και/ή πολύ υψηλή και υψηλή επίδοση<sup>5</sup>. οι οριζόντιες λωρίδες δείχνουν χαμηλή και/ή υψηλή μεταβολή επιπέδων.

**Διάγραμμα 2. Κάλυψη παροχών ανεργίας για βραχυχρόνια ανέργους (το 2016, το 2013 και το 2008)**

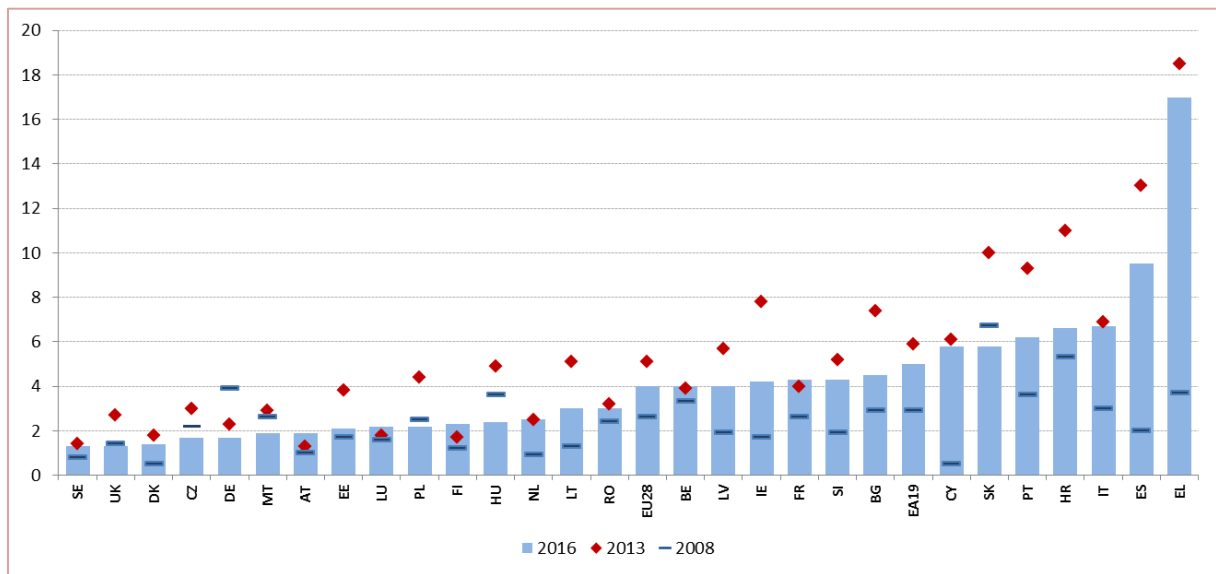


Πηγή: Eurostat

Σημείωση: Δεδομένα για την Ιρλανδία, τις Κάτω Χώρες και την Αυστρία δεν είναι διαθέσιμα. Η αλλαγή απεικονίζεται με σημεία.

<sup>5</sup> Σύμφωνα με τη μεθοδολογία του πίνακα αποτελεσμάτων, με βάση την απόσταση από τον μέσο όρο, τόσο όσον αφορά τα επίπεδα όσο και τις τάσεις. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τη μεθοδολογία, βλ. την κοινή έκθεση για την απασχόληση (2016), παράρτημα 4.

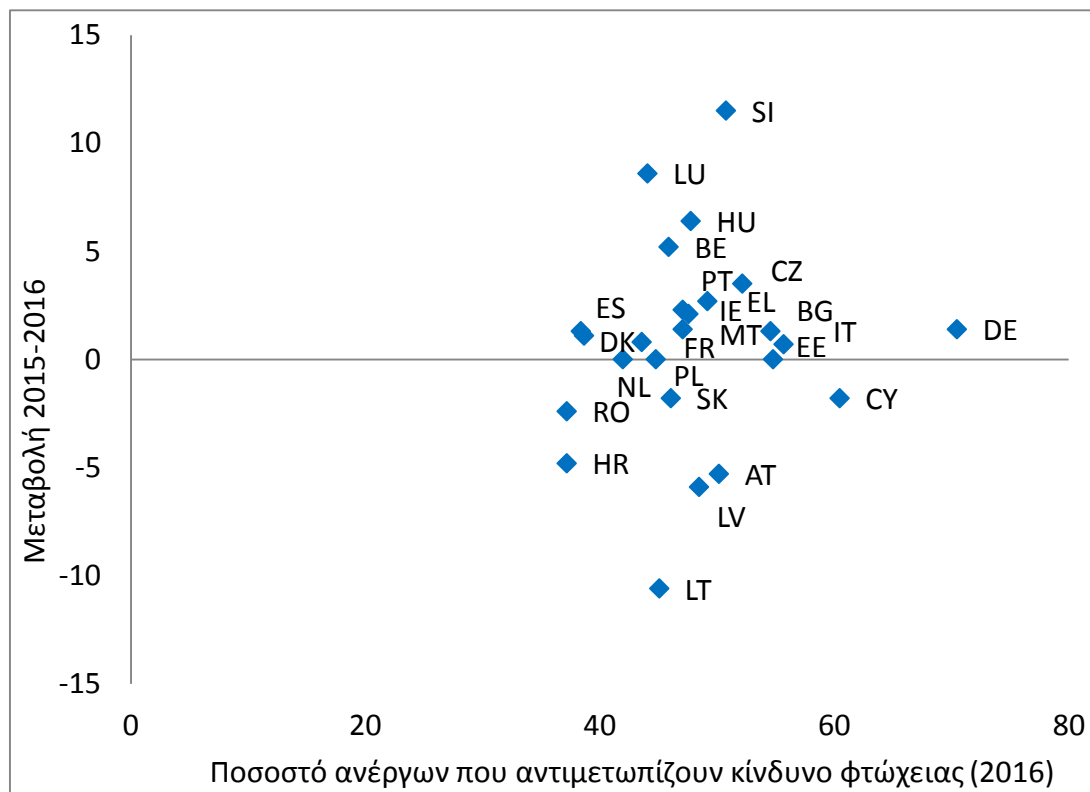
**Διάγραμμα 3. Η μακροχρόνια ανεργία ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού (2008, 2013 και 2016).**



Πηγή: Eurostat

Σημείωση: Τα επίπεδα και η αλλαγή απεικονίζονται με σημεία.

**Διάγραμμα 4. Το ποσοστό φτώχειας μεταξύ των ανέργων (2016) και η μεταβολή σε αυτό το ποσοστό φτώχειας (2015-2016)**



Πηγή: Στατιστικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (EU-SILC), 2016 (για το 2015) και 2015 (το εισόδημα για το 2014).

Σημείωση: Η μεταβολή απεικονίζεται με σημεία.

### 3. ΜΟΧΛΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΝΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΤΟΥΝ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Διάφορες παράμετροι των συστημάτων παροχών ανεργίας φαίνεται να επηρεάζουν τα αποτελέσματα που προσδιορίζονται στο προηγούμενο τμήμα.

**Ένας πρώτος μοχλός άσκησης πολιτικής που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι η διάρκεια των παροχών ανεργίας**, η οποία φαίνεται να επηρεάζει άμεσα το ποσοστό φτώχειας των ανέργων. Στην πράξη, η διάρκεια εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, ιδίως από το εργασιακό ιστορικό, δεδομένου ότι, σε πολλά κράτη μέλη, η μέγιστη διάρκεια παροχών αυξάνεται με τον χρόνο απασχόλησης (μεγαλύτερη διάρκεια παροχών για μεγαλύτερες περιόδους εισφορών κατά τη διάρκεια δεδομένου χρονικού διαστήματος). Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο το σύστημα φορολόγησης-παροχών προστατεύει τα εισοδήματα των ανέργων εξαρτάται επίσης από άλλους μοχλούς πολιτικής, όπως π.χ. τα ποσοστά αναπλήρωσης παροχών ή το δικαίωμα λήψης παροχών ανεργίας (βλ. κατωτέρω).

Αντιθέτως, η επίπτωση της διάρκειας των παροχών στη διάρκεια της ανεργίας για τον συνολικό άνεργο πληθυσμό είναι κατά κανόνα σχετικά **περιορισμένη**<sup>6</sup>, καθώς η διατήρηση του βιοτικού

---

<sup>6</sup> Βλέπε για παράδειγμα L.F. Katz and B.D. Meyer (1990) The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*. Τόμος 41(1): 45-72. S.P. Jenkins, C. Garcia-Serrano (2004) The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Τόμος 66(2): 239-260. K. Carling, P.-A. Edin, A. Harkman, B. Holmlund (1996) Unemployment duration, unemployment benefits, and labour market programmes in Sweden. *Journal of Public Economics*. Τόμος 59(3): 313-334. M. Hagedorn, I. Manovskii, K. Mitman (2015) The impact of unemployment benefit extensions on employment: the 2014 employment miracle? H. Schmitz, V., Steiner (2007) Benefit-entitlement effects and the duration of unemployment: an ex-ante evaluation of recent labour market reforms in Germany. Έγγραφο προβληματισμού IZA αριθ. 2681.

επιπέδου σε περίπτωση ανεργίας μπορεί επίσης να σημαίνει περισσότερες πιθανότητες επαναπρόσληψης και καλύτερη αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης εργασίας κατά την επιστροφή στην εργασία τους<sup>7</sup>. Υπάρχουν επίσης στοιχεία που δείχνουν ότι οι νέοι άνεργοι που δεν δικαιούνται παροχές ανεργίας προέρχονται, συνήθως, από φτωχότερα κοινωνικά στρώματα με ασθενέστερη σύνδεση με την αγορά εργασίας<sup>8</sup>. Περαιτέρω, χώρες με πιο γενναιόδωρη ασφάλιση ανεργίας και υψηλότερες δαπάνες σε πολιτικές και μέτρα ενεργοποίησης παρουσιάζουν πιο βιώσιμα στοιχεία επανένταξης πρώην ανέργων εργαζομένων<sup>9</sup>.

**Ένας δεύτερος μοχλός άσκησης πολιτικής, το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης του προηγούμενου εισοδήματος, συσχετίζεται επίσης αρνητικά με το ποσοστό φτώχειας των ανέργων**. Κατά τον υπολογισμό των καθαρών ποσοστών αναπλήρωσης, ως καθαρό εισόδημα ορίζεται το εισόδημα μετά την αφαίρεση των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, με τον συνυπολογισμό των πιθανών κοινωνικών επιδομάτων (παροχές κοινωνικής πρόνοιας, οικογενειακό επίδομα, επίδομα στέγασης και παροχές που συνδέονται με την εργασία). Θα πρέπει να τονιστεί ότι το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης, καθώς και η εξέλιξή του με την πάροδο του χρόνου, μπορεί να διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το ιστορικό ασφάλισης του ανέργου, ιδίως για μικρότερες περιόδους καταβολής εισφορών, και με τον χρονικό

---

<sup>7</sup> Βλ. για παράδειγμα D. Gallie, S. Paugam, S. Jacobs (2003) Unemployment, poverty and social isolation: is there a vicious circle of social exclusion? *European Societies*. Τόμος 5(1): 1-32.

<sup>8</sup> Βλ. για παράδειγμα, F. Figari, M. Matsaganis, and H. Sutherland, (2013) Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries. *International Journal of Social Welfare*. Τόμος 22: 3-14. M. Fernandez Salgado, F. Figari, H. Sutherland, A. Tumino (2014) Welfare compensation for unemployment in the great recession. *Review of Income and Wealth*. Συμπλήρωμα της σειράς 60, έκδοση Μαΐου 2014.

<sup>9</sup> Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση M. Wulfram Fervers L. (2013), Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter? Έγγραφο προβληματισμού IZA αριθ. 7193.



ορίζοντα, καθώς οι παροχές συνήθως μειώνονται με την πάροδο του χρόνου παραμονής στην ανεργία<sup>10</sup>.

**Μολονότι είναι σαφές ότι υψηλότερα καθαρά ποσοστά αναπλήρωσης μεταφράζονται άμεσα σε υψηλότερα εισοδήματα των νοικοκυριών, οι καθαρές επιπτώσεις τους εξαρτώνται από πολλούς παράγοντες,** ιδίως από τις αλληλεπιδράσεις τους με άλλες παροχές και το φορολογικό σύστημα, καθώς και από πτυχές, όπως το προηγούμενο ύψος των αποδοχών και το ιστορικό εργασίας<sup>11</sup>. Επιπλέον, υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης, μπορούν επίσης να αποτελέσουν όλο και μεγαλύτερα οικονομικά αντικίνητρα για εργασία, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τα ποσοστά δραστηριότητας ή απασχόλησης, ιδίως για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων (όπως οι άνεργοι με σύντροφο σε απασχόληση)<sup>12</sup>. Ο κίνδυνος να πιαστούν σε παγίδες ανεργίας<sup>13</sup> είναι συχνά πολύ μεγάλος για χαμηλόμισθους και για εργαζομένους στους οποίους προσφέρονται θέσεις εργασίας με χαμηλότερους μισθούς επαναπασχόλησης.

**Ένας τρίτος μοχλός πολιτικής που συνδέεται με τους όρους θεμελίωσης**

---

<sup>10</sup> Μια δυνατότητα συνίσταται στην εστίαση των προσπαθειών, με βάση την πρακτική των κρατών μελών, στα καθαρά ποσοστά αναπλήρωσης ύστερα από έξι μήνες ανεργίας στο 80 % του μέσου μισθού, έχοντας παράλληλα κατά νου ότι υπάρχουν επίσης κατώτατα και ανώτατα όρια.

<sup>11</sup> Βλ. για παράδειγμα, J. Gruber (1994) The consumption smoothing benefits of unemployment insurance. Έγγραφο εργασίας NBER, 4750, ή M. Dolls, C. Fuest, A. Peich (2012) Automatic stabilisation and discretionary fiscal policy in the financial crisis. IZA Journal of Labor Policy. Τόμος 1(4).

<sup>12</sup> Βλ. για παράδειγμα ΟΟΣΑ (2005), Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits. Employment outlook, chapter 3.

<sup>13</sup> Ο δείκτης αυτός μετρά τον οριακό πραγματικό φορολογικό συντελεστή της εργασίας, δηλαδή τον βαθμό στον οποίο η αύξηση των ακαθάριστων αποδοχών κατά τη μετάβαση από την ανεργία στην εργασία μειώνεται ως αποτέλεσμα των φόρων εισοδήματος, των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και της κατάργησης των παροχών.

**δικαιώματος, η διάρκεια της περιόδου κατοχύρωσης, φαίνεται να συσχετίζεται θετικά με το ποσοστό φτώχειας των ανέργων.** Το δικαίωμα ασφαλιστικών παροχών ανεργίας εξαρτάται από το προηγούμενο ιστορικό απασχόλησης και/ή τις εισφορές που έχουν καταβληθεί. Ειδικότερα, οι άνεργοι υποχρεούνται γενικά να έχουν ένα ελάχιστο ιστορικό απασχόλησης, ο ακριβής ορισμός και η διάρκεια των οποίων ποικίλλουν σημαντικά. Κατά συνέπεια, τα άτομα με μικρά διαστήματα απασχόλησης και λιγότερα διαστήματα συνεχούς εργασίας καλύπτονται λιγότερο συχνά από επιδόματα ανεργίας<sup>14</sup>. Συνεπώς, τα αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας οδηγούν στη μείωση του αριθμού των ανέργων που δικαιούνται παροχές, πράγμα που σημαίνει χαμηλή κάλυψη και χαμηλό αντίκτυπο σταθεροποίησης. Η δυνατότητα σώρευσης διαφορετικών περιόδων καταβολής εισφορών έτσι ώστε να μην χάνονται τα δικαιώματα έχει σημαντικό αντίκτυπο στην προκείμενη περίπτωση. Οι όροι θεμελίωσης δικαιώματος των αυτοαπασχολουμένων και των εργαζομένων με άτυπες συμβάσεις συχνά χρησιμοποιούνται ως μοχλός για να βελτιωθεί η κάλυψη, για παράδειγμα, με την παροχή της δυνατότητας να προσχωρήσουν σε ένα σύστημα σε εθελοντική βάση.

**Μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην αύξηση των ποσοστών αναπλήρωσης και της διάρκειας των παροχών,** ή στη διεύρυνση των προϋποθέσεων θεμελίωσης δικαιώματος, συνεπάγονται πρόσθετες δαπάνες. Στα συστήματα βάσει ασφάλισης εργαζόμενοι και επιχειρήσεις συμβάλλουν άμεσα στη χρηματοδότηση των παροχών. Δεδομένου ότι οι εν λόγω εισφορές θεωρούνται γενικά ως παρόμοιες με φορολογία, η ευρύτερη κάλυψη της

---

<sup>14</sup> Βλέπε, για παράδειγμα, την έκθεση της ΔΟΕ με τίτλο «World Social Protection report (2014-15)», Esser I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme and O. Sjoberg (2013) 'Unemployment Benefits in EU Member States' or Langenbacher, K. (2015), 'How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries', OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 166, OECD Publishing, Paris.

παροχής που απαιτεί και υψηλότερες εισφορές ενδέχεται να αποθαρρύνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές αναμένεται επίσης να επιτρέψουν στην αγορά εργασίας και την οικονομία να λειτουργήσουν καλύτερα, μεσοπρόθεσμα, με την αύξηση των φορολογικών εσόδων από εισοδήματα από εργασία, αν και με όλο και λιγότερες επιστροφές όσον αφορά το ποσό που δαπανήθηκε για παροχές ανεργίας και μέτρα ενεργοποίησης.

**Ακόμη και βραχυπρόθεσμα, τα μειωμένα επιδόματα ανεργίας δεν εξοικονομούν κατ' ανάγκη δημόσιους πόρους:** στα περισσότερα κράτη μέλη, οι άνεργοι συχνά λαμβάνουν άλλες μορφές κοινωνικής υποστήριξης που τείνουν να είναι πιο μακροχρόνιες και οι οποίες κυμαίνονται από το επίδομα ανεργίας έως το ελάχιστο εισόδημα (παθητικά μέτρα).

**Το κόστος για τα δημόσια οικονομικά, σε βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση, δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί και μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου.** Μια εύλογη παραδοχή είναι ότι ο πρώτος γύρος των δαπανών που σχετίζονται με μεγαλύτερη κάλυψη ή υψηλά ποσά παροχών μπορεί σχετικά γρήγορα να αντισταθμιστεί από τη βελτίωση των επιδόσεων στον τομέα της απασχόλησης και τα υψηλότερα φορολογικά έσοδα από την αύξηση του

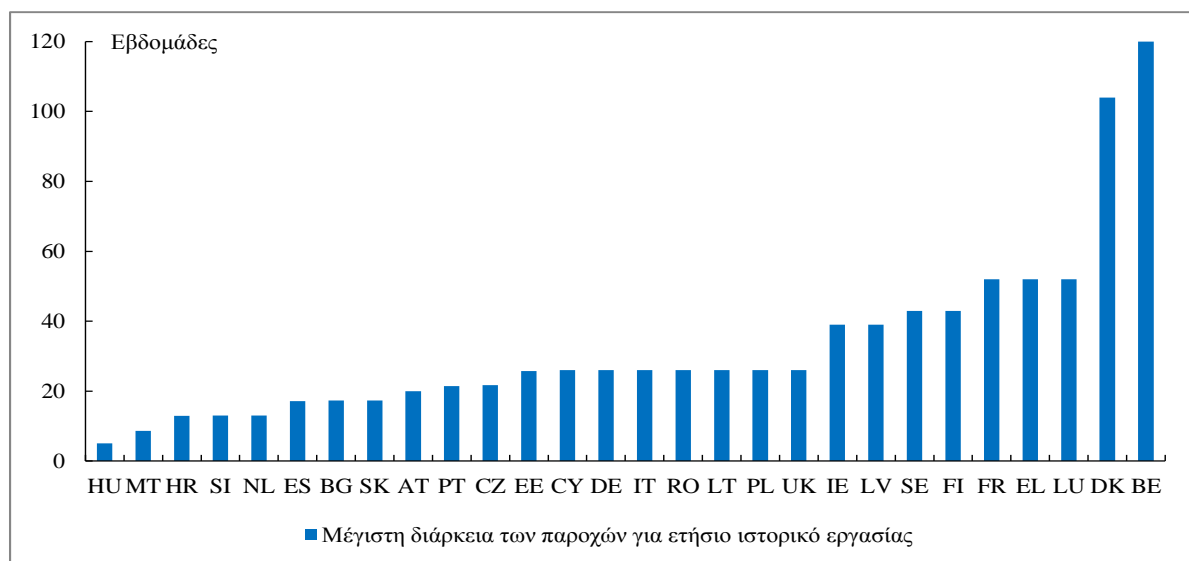
αριθμού των εργαζομένων σε απασχόληση, καθώς και από την οικονομία που αναπτύσσεται ταχύτερα χάρη στη βελτιωμένη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού.

#### 4. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Όσον αφορά τις διαφορές παραμέτρους της ασφάλισης κατά της ανεργίας που έχουν χαρακτηριστεί ως μοχλοί πολιτικής στο προηγούμενο τμήμα, η κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος παρουσιάζεται στα διαγράμματα 5, 6, 7 και 8, κατωτέρω.

Από το διάγραμμα 5 προκύπτει η μέγιστη διάρκεια των παροχών ύστερα από ένα έτος καταβολής εισφορών. Αν και, στα περισσότερα κράτη μέλη, η διάρκεια των παροχών είναι μικρότερη από την περίοδο καταβολής εισφορών (η μισή χρονική περίοδος, δηλαδή οι 26 εβδομάδες, αποτελεί τη συχνότερη περίπτωση), σε τέσσερις περιπτώσεις είναι ίση με την περίοδο καταβολής εισφορών (δηλαδή, στην Ελλάδα, τη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και τις Κάτω Χώρες) και σε τρεις περιπτώσεις είναι μεγαλύτερη (71 εβδομάδες στη Φινλανδία, 104 στη Δανία, επ' αόριστον στο Βέλγιο). Αντίθετα, στην Κροατία, την Ουγγαρία, τη Μάλτα και τη Σλοβενία, οι παροχές διαρκούν το πολύ τρεις μήνες.

**Διάγραμμα 5: Μέγιστη διάρκεια παροχών με ιστορικό απασχόλησης ενός έτους, Ιανουάριος 2017**



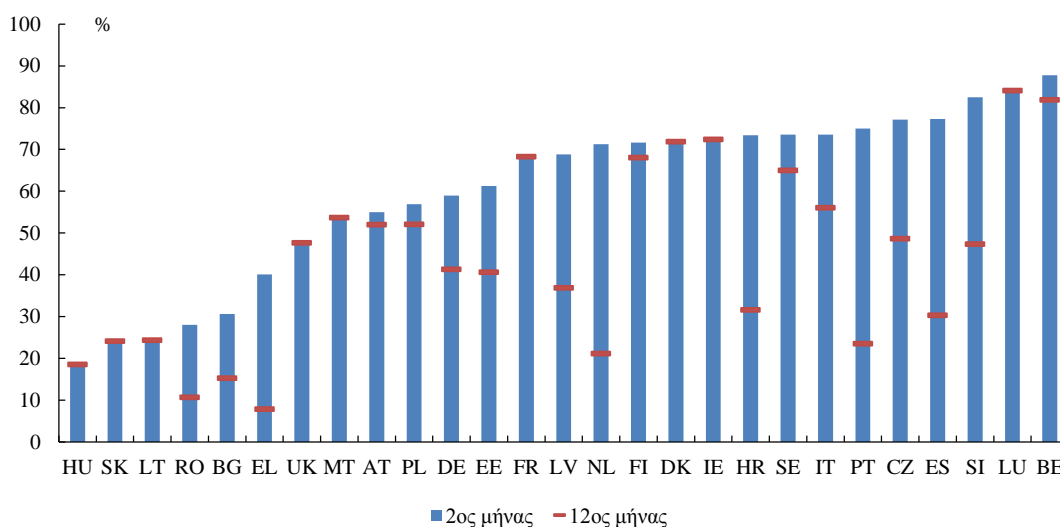
Πηγή: Η βάση δεδομένων για το Σύστημα Αμοιβαίας Πληροφόρησης για την Κοινωνική Προστασία και η εθνική νομοθεσία (για την Ισπανία, την Ιταλία και τη Γαλλία).

Σημείωση: Στο Βέλγιο δεν υφίσταται όριο στη διάρκεια των παροχών. Σε πολλές χώρες (Τσεχική Δημοκρατία, Γερμανία, Λιθουανία, Πορτογαλία), η διάρκεια των παροχών εξαρτάται επίσης από την ηλικία, με τη διάρκεια για τη νεότερη ηλικιακή ομάδα να είναι η συντομότερη, όπως φαίνεται στο διάγραμμα. Στην Πορτογαλία χρησιμοποιείται περίοδος εισφορών 15 μηνών αντί ενός έτους. Στη Σλοβακία, η διάρκεια που φαίνεται είναι για τα άτομα με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, ενώ στις λοιπές περιπτώσεις είναι έξι μήνες. Στην Πολωνία, η διάρκεια εξαρτάται επίσης από π.χ. το περιφερειακό ποσοστό ανεργίας.

Τα καθαρά ποσοστά αναπλήρωσης παρέχουν ένδειξη της επάρκειας της λειτουργίας αναπλήρωσης εισοδήματος των ασφαλιστικών παροχών ανεργίας. Το επίπεδο τους εξαρτάται από σειρά παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων του προηγούμενου επιπέδου εισοδημάτων, της αρχαιότητας, της διάρκειας της περιόδου ανεργίας, της ηλικίας και της σύνθεσης του νοικοκυριού (ιδίως όταν λαμβάνεται υπόψη η αλληλεπίδραση με το φορολογικό σύστημα και με άλλες παροχές). Στην περίπτωση χαμηλόμισθων εργαζομένων με βραχύ ιστορικό εργασίας (ένα έτος), έπειτα από ένα μήνα ανεργίας οι τιμές του εύρους του καθαρού ποσοστού αναπλήρωσης κυμαίνονται από το 25 % των προηγούμενων (καθαρών) εισοδημάτων έως το 90 % (διάγραμμα 6). Στο χαμηλότερο άκρο, υπάρχουν κράτη μέλη στα οποία τα άτομα με

επαγγελματική σταδιοδρομία ενός έτους δεν είναι επιλέξιμα για ασφάλιση ανεργίας (Σλοβακία, Λιθουανία) ή στα οποία η παροχή έχει ήδη περατωθεί τον δεύτερο μήνα της ανεργίας (Ουγγαρία). Ακολουθούν τα κράτη μέλη που παρέχουν κατ' αποκοπήν παροχή που δεν συνδέεται (ή συνδέεται χαλαρά) με το επίπεδο προηγούμενων εισοδημάτων (Βουλγαρία, Ελλάδα, Μάλτα, Ρουμανία, Ηνωμένο Βασίλειο). Από τη σύγκριση με τα καθαρά ποσοστά αναπλήρωσης κατά τον 12ο μήνα της περιόδου ανεργίας προκύπτει είτε η λήξη των παροχών (με τους δικαιούχους να υπάγονται σε άλλα συστήματα, όπως συστήματα αντιμετώπισης της ανεργίας και κοινωνικής πρόνοιας) είτε πιθανή μείωση του ποσού των παροχών.

**Διάγραμμα 6. Το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης των παροχών ανεργίας, στο 67 % του μέσου μισθού, Ιανουάριος 2016**



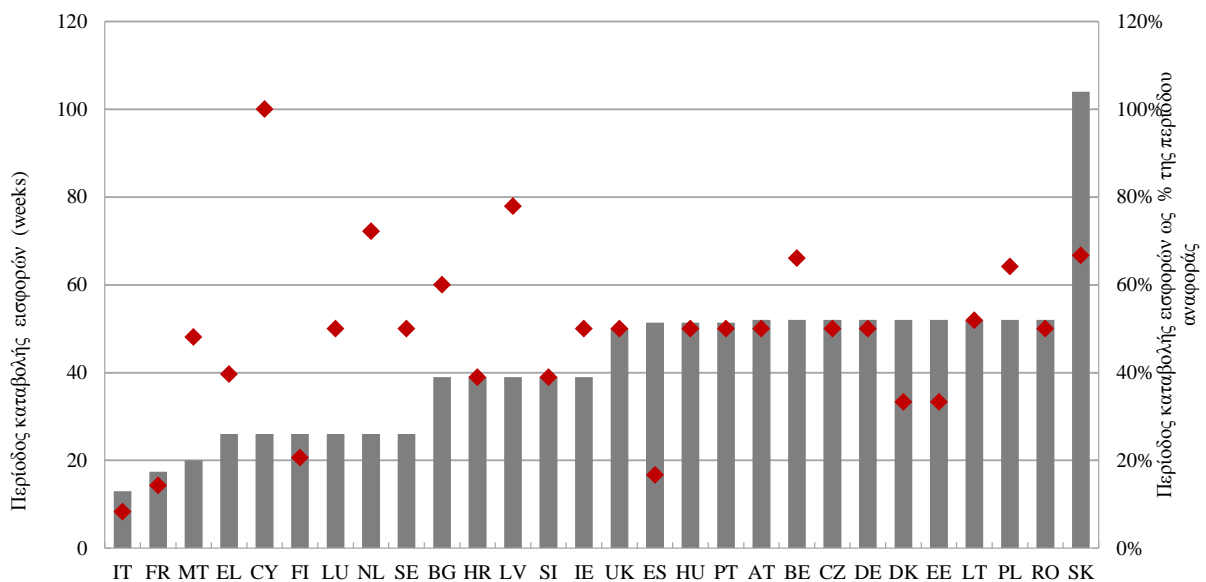
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση τα μοντέλα φορολογικών ελαφρύνσεων του ΟΟΣΑ.

Σημείωση: Υπολογισμός για εργαζόμενο σε ποσοστό 80 % του μέσου μισθού, με ένα έτος εισφορών (2ος και 12ος μήνας λήψης παροχών). Το διάγραμμα περιλαμβάνει όλες τις διαφορετικές συνιστώσες του εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων των παροχών ανεργίας και άλλων παροχών (όπως η κοινωνική βοήθεια και τα επιδόματα στέγασης).

Σε όλα τα κράτη μέλη, το δικαίωμα ασφαλιστικών παροχών ανεργίας εξαρτάται από το προηγούμενο ιστορικό απασχόλησης και/ή τις εισφορές που έχουν καταβληθεί. Στο διάγραμμα 7 φαίνεται ότι ο αριθμός των εβδομάδων που απαιτούνται για την πρόσβαση σε παροχές ανεργίας ποικίλλει μεταξύ 25 ή λιγότερο στην Ελλάδα, τη Γαλλία, την Ιταλία και τη Μάλτα, και πάνω από 80 στη Λιθουανία και τη Σλοβακία, με το ένα

έτος (52 εβδομάδες) να είναι το πιο κοινό. Για τον λόγο μεταξύ της περιόδου καταβολής εισφορών και μακρύτερης περιόδου «αναφοράς» — γεγονός που καθιστά δυνατόν να λαμβάνονται υπόψη οι περιοδοί μη απασχόλησης — η συνηθέστερη τιμή σε όλα τα κράτη μέλη είναι 0,5 (δηλαδή, οι δικαιούχοι θα πρέπει να έχουν καταβάλει εισφορές τουλάχιστον κατά το ήμισυ της περιόδου αναφοράς).

**Διάγραμμα 7. Διάρκεια της απαιτούμενης περιόδου κατοχύρωσης δικαιώματος, κατάσταση το 2015**

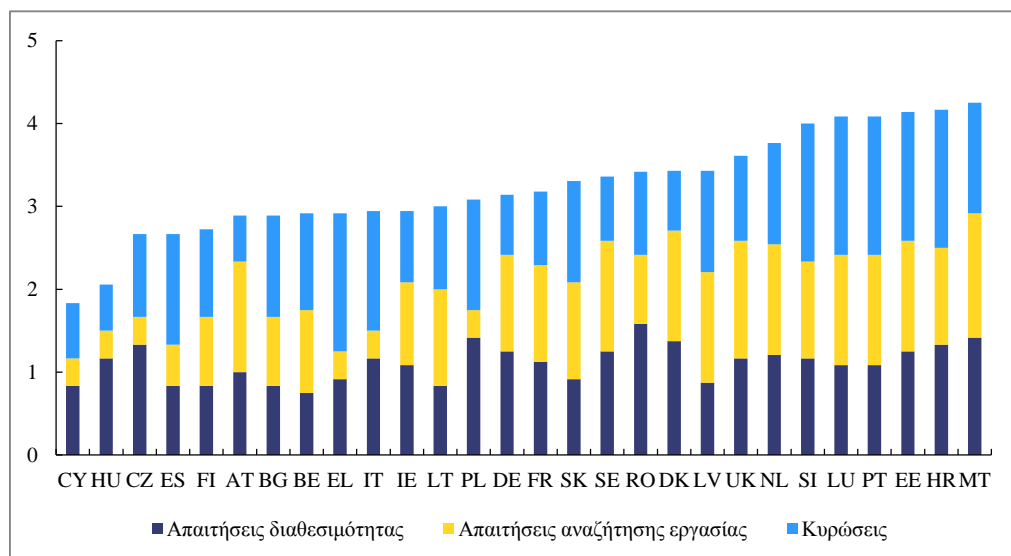


Πηγή: Η βάση δεδομένων για το Σύστημα Αμοιβαίας Πληροφόρησης για την Κοινωνική Προστασία και η εθνική νομοθεσία (για την Ιταλία)<sup>15</sup>.

Σημείωση: Τα κόκκινα σημεία απεικονίζουν τον λόγο μεταξύ της περιόδου καταβολής εισφορών και της περιόδου αναφοράς. Το διάγραμμα βασίζεται στην απλούστευση των δεδομένων για ορισμένες χώρες στις οποίες οι περίοδοι κατοχύρωσης του δικαιώματος υπολογίζονται με πιο περίπλοκο τρόπο.

<sup>15</sup> Για την Ιταλία, τα αριθμητικά στοιχεία αφορούν την κατάσταση μετά την έκδοση του νόμου για την απασχόληση στα τέλη Μαΐου 2015.

**Διάγραμμα 8: Δείκτης αυστηρότητας των απαιτήσεων αναζήτησης απασχόλησης και διαθεσιμότητας για εργασία, 2014**



Πηγή: ΟΟΣΑ

Τέλος, οι όροι αναζήτησης απασχόλησης και διαθεσιμότητας για εργασία και οι σχετικές κυρώσεις φαίνεται να είναι πιο αυστηροί στην Εσθονία, την Κροατία, το Λουξεμβούργο, τη Μάλτα, την Πορτογαλία και τη Σλοβενία, ενώ λιγότερο αυστηροί είναι στην Κύπρο και την Ουγγαρία. Η σχετική σημασία των επιμέρους στοιχείων ποικίλλει επίσης σημαντικά μεταξύ των κρατών.

## 5. ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΠΗΓΕΣ

Περισσότερες πληροφορίες και δεδομένα σχετικά με τους όρους εξασφάλισης του δικαιώματος, τη διάρκεια των παροχών και τα κριτήρια επιλεξιμότητας των παροχών ανεργίας μπορείτε να βρείτε στη βάση δεδομένων MISSOC<sup>16</sup>. Η βάση δεδομένων ενημερώνεται κάθε έξι μήνες και επικυρώνεται από τα κράτη μέλη. Οι πληροφορίες μπορούν να συμπληρωθούν περαιτέρω από πρωτοβάθμιες εθνικές πηγές (όπως η νομοθεσία) και ειδικές ανά χώρα πληροφορίες σχετικά με τα φορολογικά συστήματα και τα συστήματα

παροχών που καταρτίζονται για παράδειγμα από τον ΟΟΣΑ.

Αποτελέσματα από τα μοντέλα φορολόγησης-παροχών του ΟΟΣΑ μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για την παρακολούθηση της εξέλιξης στο καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης των παροχών και των επιπτώσεων στα κίνητρα εργασίας (ιδίως τη λεγόμενη παγίδα ανεργίας, που ορίζεται ως ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής που εφαρμόζεται στο πρόσθετο ακαθάριστο εισόδημα το οποίο αποκτάται κατά τη μετάβαση από την ανεργία στην εργασία, αντιπροσωπεύοντας τόσο την άμεση φορολογία όσο και την άρση των παροχών)<sup>17</sup>. Τα στοιχεία αυτά συνήθως δημοσιεύονται τον Νοέμβριο κάθε έτους, με περίπου 1,5 με 2 χρόνια καθυστέρηση. Η μοντελοποίηση εξαρτάται από ένα συνεκτικό σύνολο παραδοχών που εξασφαλίζει τη συγκρισιμότητα μεταξύ χωρών και χρησιμοποιεί τις επίσημες πληροφορίες που παρέχονται μέσω των εθνικών εκπροσώπων. Πληροφορίες σχετικά με τον μέσο όρο των μισθών, ο οποίος τροφοδοτεί τους υπολογισμούς των μοντέλων φορολόγησης-παροχών, που

<sup>16</sup> Το MISSOC, το «Σύστημα Αμοιβαίας Πληροφόρησης για την Κοινωνική Προστασία», είναι μια βάση δεδομένων για τη νομοθεσία, τις παροχές και τους όρους κοινωνικής προστασίας που ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία. Για περισσότερες πληροφορίες: <http://www.missoc.org/>.

<sup>17</sup> Για περισσότερες πληροφορίες: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPagelId=3197&langId=en>.

παράγονται με τη χρήση μιας σαφώς προσδιορισμένης και συμφωνημένης μεθοδολογίας.

Οι απαιτήσεις αναζήτησης εργασίας και διαθεσιμότητας για εργασία για παροχές ανεργίας αποτέλεσαν αντικείμενο ανάλυσης από τον ΟΟΣΑ<sup>18</sup>. Δεδομένα έχουν συλλεχθεί για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και έχει κατασκευαστεί ένας σύνθετος δείκτης για τη μέτρηση της αυστηρότητας των εν λόγω απαιτήσεων. Έντεκα στοιχεία έχουν προσδιοριστεί για τον χαρακτηρισμό διαφόρων πτυχών των απαιτήσεων αναζήτησης εργασίας και διαθεσιμότητας για εργασία. Αυτά κατατάσσονται σε τρεις τομείς: διαθεσιμότητα για εργασία και κατά τη συμμετοχή σε ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας και κατάλληλα κριτήρια εργασίας

δηλαδή, υπό ποιες συνθήκες μπορεί να απορριφθεί θέση εργασίας χωρίς κυρώσεις)· παρακολούθηση δραστηριοτήτων αναζήτησης απασχόλησης (συχνότητα αναζήτησης απασχόλησης, με δικαιολογητικά που πρέπει να παρέχονται)· κυρώσεις (για περιπτώσεις εκούσιας ανεργίας, άρνησης προσφορών εργασίας, μη συμμετοχής σε συνεδρίες παροχής συμβουλών ή ΕΠΑΕ).

Ημερομηνία: 11.11.2017

---

<sup>18</sup> Βλέπε: Venn (2012), Langenbucher (2015). Στο πλαίσιο των εργασιών του, ο ΟΟΣΑ αναφέρεται στις απαιτήσεις αναζήτησης εργασίας και διαθεσιμότητας για εργασία ως «κριτήρια επιλεξιμότητας», κάνοντας διάκριση στην ορολογία μεταξύ των προϋποθέσεων θεμελίωσης δικαιώματος (που αφορούν τις προϋποθέσεις για την απόκτηση δικαιώματος παροχών) και τα κριτήρια επιλεξιμότητας (τα οποία καλύπτουν το σύνολο των συνθηκών που ισχύουν για τη συνέχιση λήψης επιδομάτων ανεργίας).