

Το πρόγραμμα Kommunal-Kombi: αποτελέσματα και προτεινόμενες παρεμβάσεις

Παρουσίαση σε ημερίδα του Ινστιτούτου Friedrich Ebert σε συνδιοργάνωση με το Ινστιτούτο Εργασίας INE- ΓΣΕΕ και το Levy-Economics Institute – Αθήνα, 2 Μαρτίου 2016

1 Σχεδιασμός

Τα επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης έχουν μακρά παράδοση στο πλαίσιο της ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης στη Γερμανία. Ήδη τη δεκαετία του 1990 καταβλήθηκαν προσπάθειες για την αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ανεργίας, κυρίως στην ανατολική Γερμανία, με μέτρα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Στην παράδοση αυτή εντάσσεται και το εθνικό πρόγραμμα Kommunal-Kombi (ΚοΚο) το οποίο υλοποιήθηκε στο διάστημα 2008 έως 2012 με συγχρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΣΦ). Η βασική ιδέα του προγράμματος ΚοΚο ήταν η δημιουργία κρατικά επιδοτούμενων δυνατοτήτων απασχόλησης για μακροχρόνια ανέργους που για διαρθρωτικούς λόγους αδυνατούν να βρουν μη επιδοτούμενη απασχόληση. Αντίθετα όμως από άλλα προγράμματα κρατικά επιδοτούμενης απασχόλησης, το ΚοΚο αποσκοπούσε εκτός από την ενίσχυση της απασχόλησης και στη στήριξη των τοπικών υποδομών. Συνοπτικά το πρόγραμμα ΚοΚο είχε τους ακόλουθους στόχους:

- Δημιουργία πρόσθετων θέσεων εργασίας δημοσίου συμφέροντος σε περιφέρειες με υψηλή και παγιωμένη (μακροχρόνια) ανεργία
- Αναστολή της λήψης των προβλεπόμενων από τον Κοινωνικό Κώδικα II (SGB II) παροχών από τους δικαιούχους της επιδότησης
- Κοινωνική σταθεροποίηση των δικαιούχων της επιδότησης
- Αποκατάσταση, διατήρηση και αύξηση της απασχολησιμότητας
- Μετάβαση των δικαιούχων σε μη επιδοτούμενη απασχόληση
- Βελτίωση των δημοτικών υπηρεσιών και υποδομών

Δυνατότητα συμμετοχής στο πρόγραμμα ΚοΚο είχαν αποκλειστικά οι περιφέρειες με μέσο ποσοστό ανεργίας στο διάστημα μεταξύ Αυγούστου 2006 και Απριλίου 2007 τουλάχιστον 15 %. Το όριο αυτό μειώθηκε τον Απρίλιο του 2009 στο 10 %. Οι συμμετέχοντες στο πρόγραμμα έπρεπε αρχικά να είναι άνεργοι επί 24 μήνες, χρονικό διάστημα που αργότερα μειώθηκε στους 12 μήνες.

Η επιδότηση δεν αφορούσε τους ίδιους τους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα, αλλά τις θέσεις εργασίας και για διάστημα από ένα μέχρι 3 χρόνια. Έτσι καλυπτόταν από εθνικούς πόρους το ήμισυ των μι-

κτών αποδοχών των συμμετεχόντων, με μέγιστο τα 500 ευρώ μηνιαίως. Επιπλέον υπήρχε μια μηνιαία επιχορήγηση ύψους 200 ευρώ από κονδύλια του ΕΣΦ. Η χρηματοδότηση των υπόλοιπων δαπανών καλυπτόταν από πόρους των ομόσπονδων κρατιδίων ή των δήμων. Για συμμετέχοντες άνω των 50 ετών προβλεπόταν μια πρόσθετη μηνιαία επιχορήγηση ύψους 100 ευρώ.

2 Βασικοί συντελεστές υλοποίησης

Οι κυριότεροι συντελεστές υλοποίησης του προγράμματος ΚοΚο ήταν φορείς της κεντρικής διοίκησης αλλά και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι σημαντικότεροι φορείς σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης ήταν

- το ομοσπονδιακό Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων που παρείχε τις κεντρικές κατευθύνσεις και
- η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης η οποία ήταν αρμόδια για την εξέταση των αιτήσεων προσφοράς θέσεων εργασίας ως προς την αρχή της προσθετικότητας και του δημόσιου συμφέροντος καθώς και για τη διαχείριση των εκταμιεύσεων.

Σε τοπικό επίπεδο προβλεπόταν αρχικά να αναλάβουν ρόλο-κλειδί οι δήμοι και οι κοινότητες στους οποίους επρόκειτο να δημιουργηθούν οι περισσότερες θέσεις εργασίας. Στην πράξη όμως μόνο 23 % των θέσεων εργασίας δημιουργήθηκαν σε δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι υπόλοιπες αφορούσαν άλλους οργανισμούς, όπως

- ενώσεις, συνεταιρισμούς και ιδρύματα,
- μη κερδοσκοπικές επιχειρήσεις περιορισμένης ευθύνης και επιχειρήσεις ένταξης και
- εκκλησιαστικές οργανώσεις.

Αντίθετα με άλλα κρατικά επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης, η επιλογή των συμμετεχόντων δεν γινόταν μέσω των Γραφείων Εργασίας (Jobcenter) αλλά από τους ίδιους τους εργοδότες.

3 Αποτελέσματα του προγράμματος Kommunal-Kombi

Κατά την αξιολόγηση του προγράμματος ΚοΚο εξετάστηκαν οι επιπτώσεις του σε τρία διαφορετικά επίπεδα:

- Επιπτώσεις ως προς την ένταξη των συμμετεχόντων στην τυπική αγορά εργασίας και την απασχολησιμότητά τους

- Περιφερειακή αγορά εργασίας (μακροπρόθεσμα αποτελέσματα) και
- Αυτοδιοικητικές υποδομές

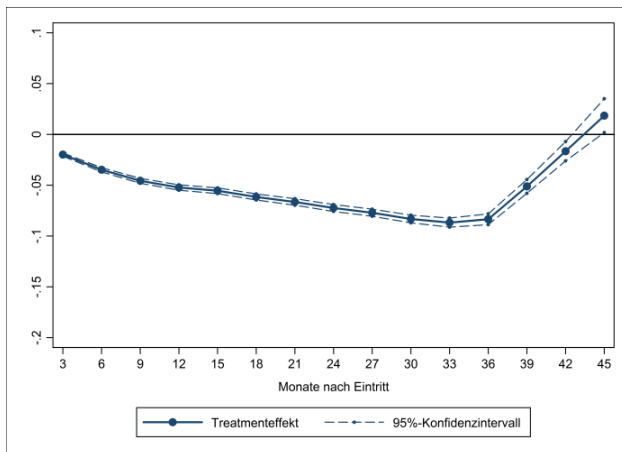
Πιο κάτω αναπτύσσονται διεξοδικότερα οι κυριότερες επιπτώσεις στα τρία αυτά επίπεδα.

3.1 Επιπτώσεις για τους ίδιους τους συμμετέχοντες

Δεδομένου ότι οι συμμετέχοντες στο πρόγραμμα ΚοΚο καλούνταν να υποβάλουν μόνοι τους αίτηση ένταξης στο πρόγραμμα ΚοΚο, συμμετείχαν εντέλει από την ομάδα-στόχο των μακροχρόνια ανέργων άτομα με μεγαλύτερη εγγύτητα στην αγορά εργασίας. Η ως τότε έλλειψη απασχόλησης των συμμετεχόντων οφείλεται λιγότερο σε προσωπικά χαρακτηριστικά τους και περισσότερο στην κατάσταση που επικρατεί στην εκάστοτε περιφερειακή αγορά εργασίας, σε συνδυασμό με την (συνδεδεμένη με την ηλικία τους) έλλειψη διάθεσης για κινητικότητα.

Εξαιτίας της μέγιστης διάρκειας της σχέσης απασχόλησης στο πλαίσιο του προγράμματος ΚοΚο παρατηρείται έντονο αποτέλεσμα lock-in. Αυτό σημαίνει πως η πιθανότητα ένταξης στην τυπική αγορά εργασίας μέσω της συμμετοχής στο ΚοΚο ήταν πολύ χαμηλότερη από ό,τι στην ομάδα σύγκρισης (σχήμα 1).

Σχήμα 1: Επιπτώσεις στην απασχόληση



Πηγή: IAW/ISG (2013, S. 158)¹.

Μετά τη συμπλήρωση των τριών ετών, όμως, παρατηρείται αισθητή ανάκαμψη. Τα θετικά αποτελέσματα (2 ποσοστιαίες μονάδες) ως προς την ένταξη στην απασχόληση είναι ορατά μόλις 45 μήνες από την έναρξη της απασχόλησης στο πλαίσιο του ΚοΚο.

¹ IAW, ISG (2013): Αξιολόγηση προόδου και τελική αξιολόγηση του προγράμματος Kommunal-Kombi – Τελική Έκθεση, 30 Ιουνίου 2013, Τίμπινγκεν/ Κολωνία/ Βερολίνο. (διαθέσιμη σε ηλεκτρονική μορφή: Τελική έκθεση: <http://t1p.de/KoKo-EB>; Σύνοψη της τελικής έκθεσης: <http://t1p.de/KoKo-Zsf>).

Για το συνολικό υπό εξέταση διάστημα, η πιθανότητα ένταξης των συμμετεχόντων σε μη επιδοτούμενη απασχόληση ήταν χαμηλότερη κατά 5,7 ποσοστιαίες μονάδες.

Η απασχολησιμότητα υπολογίστηκε βάσει μοντέλου που είχε εφαρμοστεί στο πλαίσιο της αξιολόγησης των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας στη Γερμανία το 2006.² Το μοντέλο αυτό περιλαμβάνει έξι κριτήρια απασχολησιμότητας που εντάσσονται σε τρεις άξονες:

- 1^{ος} άξονας: προσωπική κατάσταση και δραστηριότητα συμμετεχόντων
 - επαγγελματικά προσόντα και ικανότητες, προσωπικότητα
 - υγεία
- 2^{ος} άξονας: αγορά
 - τρόπος αναζήτησης εργασίας
 - διάθεση για παραχωρήσεις
 - πόροι κατά την αναζήτηση εργασίας
- 3^{ος} άξονας: κοινωνική σταθερότητα
 - προσωπική κατάσταση και κοινωνικός περίγυρος

Παρατηρούνται οι ακόλουθες βασικές εξελίξεις:

- Αύξηση της κοινωνικής σταθερότητας των συμμετεχόντων.
- Μείωση της έντασης αναζήτησης εργασίας κατά τη διάρκεια της απασχόλησης στο πλαίσιο του ΚοΚο.

3.2 Περιφερειακή αγορά εργασίας

Παρά τον διενεργούμενο έλεγχο για την εκπλήρωση των κριτηρίων της «προσθετικότητας» και του «δημόσιου συμφέροντος», οι θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν στις περιφέρειες οδήγησαν σε υποκατάσταση και εκτόπιση θέσεων απασχόλησης στην τυπική αγορά εργασίας. Έτσι, η σύγκριση μεταξύ περιφερειών που δεν εντάχθηκαν στο πρόγραμμα και εκείνων που συμμετείχαν καταδεικνύει ότι στις τελευταίες παρατηρήθηκε μεγαλύτερος αριθμός εργαζομένων που έχασαν τη δουλειά τους όπως επίσης και λιγότεροι άνεργοι που βρήκαν εργασία, πράγμα που αποτελεί ένδειξη για παρεπόμενες ανεπιθύμητες επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις αυτές μάλιστα παρουσίαζαν αυξητική τάση αναλογικά προς τον

² ZEW/IAQ/TNS Emnid (2008): Αξιολόγηση της Πειραματικής Διάταξης που προβλέπει το αρ. 6c του Τόμου II του Κοινωνικού Κώδικα (SGB II) – Συγκριτική αξιολόγηση των μοντέλων των «Εγκεκριμένων Δημοτικών Φορέων» και των «Κοινοπρακτικών Οργανισμών» στη γερμανική αγορά εργασίας, πεδίο μελέτης 3 «Ανάλυση επιπτώσεων και αποτελεσματικότητας», τελική έκθεση. (σε ηλεκτρονική μορφή: <http://t1p.de/UF3>).

αριθμό δημιουργίας θέσεων απασχόλησης στο πλαίσιο του προγράμματος ΚοΚο.

Το φαινόμενο αυτό ενισχύθηκε από το γεγονός ότι οι περιφέρειες που παρουσίασαν έντονο βαθμό αξιοποίησης του προγράμματος ΚοΚο αξιοποίησαν και άλλες –μακροπρόθεσμες κυρίως- παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα να επιτείνονται τα φαινόμενα υποκατάστασης, εκτόπισης και παρεπόμενων επιπτώσεων.

3.3 Αυτοδιοικητικές υποδομές

Οι απαιτήσεις συγχρηματοδότησης από τους συμμετέχοντες δήμους είχαν σαν αποτέλεσμα να μην επιτευχθεί ο προβλεπόμενος αριθμός επιδοτούμενων σχεδίων απασχόλησης. Αντί των αρχικά προβλεπόμενων 100.000 θέσεων εργασίας, επιδοτήθηκαν τελικά μόνο 15.825 θέσεις εργασίας καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος ενίσχυσης.

Οι περισσότερες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν από αυτοτελείς φορείς, ως επί το πλείστον στον κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα. Αφορούσαν δε τη συνέχιση παροχής υπηρεσιών που είχαν εγκαθιδρυθεί στο πλαίσιο προηγούμενων κρατικά επιδοτούμενων προγραμμάτων απασχόλησης, τα οποία είτε εξέπνεαν είτε είχαν βραχεία διάρκεια.

Συνολικά υπήρξε περιορισμένη ενίσχυση νέων έργων στο πλαίσιο του προγράμματος ΚοΚο το οποίο αξιοποιήθηκε περισσότερο για τη συνέχιση ή επέκταση ήδη υφιστάμενων παρεμβάσεων. Περίπου οι μισές από τις θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο του ΚοΚο εξακολούθησαν να υφίστανται μετά τη λήξη του προγράμματος, αξιοποιώντας ωστόσο κατά κύριο λόγο άλλα κρατικά επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης. Τούτο υποδεικνύει αφ' ενός ότι οι αυτοτελείς φορείς διατηρούν τις προσφερόμενες θέσεις εργασίας αποκλειστικά βάσει προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης, αφ' ετέρου ότι ήταν λίγα τα έργα υποδομών που δρομολογήθηκαν στο πλαίσιο του ΚοΚο και κατάφεραν να αυτοχρηματοδοτηθούν μετά τη λήξη της περιόδου ενίσχυσης. Συνεπώς, τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα του προγράμματος ΚοΚο στις υποδομές της τοπικής αυτοδιοίκησης κρίνονται ως περιορισμένα.

4 Οικονομικά αποτελέσματα

Η συνολική δαπάνη για το πρόγραμμα ΚοΚο ανήλθε σε 632 εκατ. ευρώ. Αν συνυπολογιστεί η εξοικονόμηση κόστους κοινωνικών παροχών καθώς και τα πρόσθετα έσοδα από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και φορολογία, η καθαρή δαπάνη του προγράμματος ήταν 150 εκατ. ευρώ. Η αναλογία για κάθε θέση εργασίας του προγράμματος ΚοΚο ήταν κατά μέσον όρο 9.445 ευρώ.

Εάν ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα στην απασχόληση καθώς και η εξοικονόμηση από τη συμμετοχή σε παρεμβάσεις για την απασχόληση κατά τη διάρκεια του ΚοΚο, το κόστος του προγράμματος ανέρχεται σε 139 εκατ. ευρώ.

Με τον συνυπολογισμό των θετικών αποτελεσμάτων του ΚοΚο στις αυτοδιοικητικές δομές καθώς και των φαινομένων υποκατάστασης και εκτόπισης, το κόστος διαμορφώνεται στα 119 εκατ. ευρώ, αν θεωρηθεί ότι 25% των θέσεων εργασίας στο πλαίσιο του ΚοΚο δημιουργήθηκαν από την υποκατάσταση και εκτόπιση της τυπικής απασχόλησης, ή στα 240 εκατ. ευρώ, αν η υποκατάσταση και εκτόπιση ανέρχεται στο 50%.

Σχήμα 2: Οικονομικά αποτελέσματα

	Σύνολο (εκατ. ευρώ)	Ανά θέση	Break-even (σε έτη)
Άμεσο κόστος	-149,5	-9.445	
Αποτέλεσμα στην απασχόληση μόνο	-139,2	-8.796	42,2
Απασχόληση, υποκατάσταση και εκτόπιση 25 %	-119,2	-7.534	36,1
Απασχόληση, υποκατάσταση και εκτόπιση 50 %	-239,9	15.158	72,7

Σημείωση: Ο ισοσκελισμός (break-even) υπολογίζεται βάσει των εσόδων με σταθερή επίπτωση στην απασχόληση δυο ποσοστιαίων μονάδων μετά από 45 μήνες.

Πηγή: Υπολογισμοί του συντάκτη

Όπως δείχνει το σχήμα 2, η συνολική αποδοτικότητα του προγράμματος ΚοΚο δεν είναι σε καμία περίπτωση αυταπόδεικτη. Σύμφωνα με το αισιόδοξο σενάριο που λαμβάνει υπόψη υποκατάσταση και εκτόπιση της τάξης του 25 %, θα πρέπει οι δυο ποσοστιαίες μονάδες απασχόλησης που επιτυγχάνονται κατά τη λήξη της περιόδου αναφοράς να διατηρηθούν για τουλάχιστον 36,1 έτη προκειμένου να καλυφθεί η πραγματική δαπάνη. Κάτι τέτοιο είναι μη ρεαλιστικό, μεταξύ άλλων και λόγω της ηλικιακής διάρθρωσης των συμμετεχόντων.

5 Προτεινόμενες παρεμβάσεις

Για την υλοποίηση κρατικά επιδοτούμενων προγραμμάτων απασχόλησης προτείνονται οι ακόλουθες παρεμβάσεις:

- (1) Η επιδοτούμενη απασχόληση θα πρέπει κατά κανόνα να περιορίζεται στους μακροχρόνια ανέργους οι οποίοι αποδεδειγμένα δεν διαθέτουν ευκαιρίες ένταξης στην τυπική αγορά εργασίας σε εύθετο χρονικό διάστημα. Για τον προσδιορισμό τους θα πρέπει να προηγείται της φάσης

απασχόλησης μια εντατική φάση ενεργοποίησής τους με στόχο την ένταξη στην αγορά εργασίας.³

- (2) Κατά τη συμμετοχή σε επιδοτούμενη απασχόληση θα πρέπει να συνεχίζονται οι προσπάθειες ένταξης σε μη επιδοτούμενη απασχόληση. Κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει, για παράδειγμα, με τη παροχή καθοδήγησης (coaching) κατά τη διάρκεια της απασχόλησης.
- (3) Η επιδοτούμενη απασχόληση θα μπορούσε να αξιοποιηθεί περισσότερο και στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των φύλων (gender mainstreaming), για να ανοίξει νέα επαγγελματικά πεδία σε ανέργους, αντί να συντηρούνται στερεότυπα με βάση το φύλο ή παρωχημένα επαγγελματικά πρότυπα.
- (4) Για τη βελτίωση των υποδομών της τοπικής αυτοδιοίκησης και για τη διατήρηση υφιστάμενων προγραμμάτων είναι σκόπιμο να αξιοποιούνται άλλοι τρόποι χρηματοδότησης για να αποφεύγονται ριζικές παρεμβάσεις στην τοπική και περιφερειακή αγορά εργασίας.

6 Τι μας δίδαξε η εμπειρία...

Σε επακόλουθα προγράμματα μετά το ΚοΚο αξιοποιήθηκαν ορισμένα από τα εκτεθέντα σημεία κριτικής και οι προτεινόμενες παρεμβάσεις οι οποίες ελήφθησαν υπόψη στον σχεδιασμό.

Στο **πilotικό έργο δημοτικής εργασίας «Bürgerarbeit»** προηγήθηκε της επιδοτούμενης απασχόλησης μια εξάμηνη περίοδος ενεργοποίησης, ενώ δεν συμπεριλήφθηκε ο στόχος της βελτίωσης των αυτοδιοικητικών υποδομών. Επιπλέον, ήταν υποχρεωτική η καθοδήγηση των δικαιούχων κατά τη διάρκεια της απασχόλησης. Όπως αποδείχθηκε, μεγάλο μέρος της αρχικής ομάδας-στόχου κατάφερε να ενταχθεί στην τυπική αγορά εργασίας μέσω της φάσης ενεργοποίησης. Παρά ταύτα, παρατηρήθηκαν αρνητικές επιπτώσεις κατά την περίοδο απασχόλησης. Η καθοδήγηση δεν είχε μετρήσιμη επίπτωση στην πιθανότητα απασχόλησης, γεγονός που ενδέχεται ωστόσο να οφείλεται και στην υλοποίηση του προγράμματος, αφού δεν περιλάμβανε ειδική χρηματοδότηση για αυτή.

Στο **πρόγραμμα για τους μακροχρόνια ανέργους** που ξεκινά αυτή την εποχή περιλαμβάνεται και πάλι η επιτυχημένη πρακτική της εντατικής φάσης ενεργοποίησης. Αντίθετα από το πρόγραμμα ΚοΚο και το

πilotικό έργο δημοτικής εργασίας «Bürgerarbeit» προβλέπεται για ένα διάστημα από έναμιση έως τρία χρόνια μια φθίνουσα επιδότηση μισθολογικού κόστους για κάθε σύμβαση στην τυπική αγορά εργασίας. Κατά τη φάση επιδότησης του μισθολογικού κόστους παρέχεται στους συμμετέχοντες εντατική ατομική καθοδήγηση με χρηματοδότηση από πόρους του προγράμματος.

Επικοινωνία:

Hans Verbeek, Οικονομολόγος
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschafts-
politik GmbH / ISG-Büro Berlin
Gorgasring 2, 13599 Berlin
✉ verbeek@isg-institut.de
☎ +49 (0)30 / 650 43 90

³ Για παράδειγμα: Καλύτερη αναλογία παροχής καθοδήγησης, μεγαλύτερη πυκνότητα επαφής με γνώμονα τις ανάγκες, πιο εξειδικευμένο προσωπικό, συνέχεια όσον αφορά το προσωπικό και σχεδιασμός επαγγελματικής εξειδίκευσης σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας.