

# Επιπτώσεις της μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας των εργοδοτών στην απασχόληση

## Εισαγωγή

Η φορολόγηση της εργασίας αντιπροσωπεύει σημαντικό ποσοστό του συνολικού κόστους εργασίας σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες. Η μείωση της φορολόγησης της εργασίας, ιδίως σε ό,τι αφορά τους εργοδότες, θα μπορούσε να αποτελέσει έναν τρόπο παρότρυνσης των εργοδοτών να προσλαμβάνουν περισσότερους εργαζόμενους ή να διατηρούν προσωπικό το οποίο θα έπρεπε σε διαφορετική περίπτωση να απολύσουν. Οι επιδοτήσεις της απασχόλησης για την πρόσληψη νέων εργαζομένων λειτουργούν με παρόμοιο τρόπο, παρέχοντας περισσότερα κίνητρα στους εργοδότες για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Από την έναρξη της κρίσης, σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αξιοποιηθεί και τα δύο είδη μέτρων, ήτοι τα κίνητρα για την απασχόληση και η μείωση του μη μισθολογικού κόστους των εργοδοτών. Έχουν χρησιμοποιηθεί είτε για την τόνωση της ζήτησης εργατικού δυναμικού γενικά είτε με στόχο συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων. Πρόκειται συνήθως για ομάδες με περιορισμένη συμμετοχή στην αγορά εργασίας όπως οι νέοι, τα άτομα χαμηλής ειδίκευσης ή οι χαμηλόμισθοι και οι μακροχρόνια άνεργοι.

Κύριος στόχος της παρούσας έκθεσης είναι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της παροχής κινήτρων προς τους εργοδότες ως προς την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων για την αγορά εργασίας. Στην έκθεση παρουσιάζεται συνοπτικά το σημερινό επίπεδο των γνώσεων σχετικά με την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων μετατόπισης των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των εργοδοτών, των φόρων μισθωτών υπηρεσιών των εργοδοτών και των λειτουργικά ισοδύναμων κινήτρων για τους εργοδότες ως παρεμβάσεων πολιτικής που ενισχύουν την απασχόληση. Η αξιολόγηση συνίστατο στην επισκόπηση 68 μεθοδολογικά ορθών αξιολογήσεων συγκεκριμένων παρεμβάσεων πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης μιας λεπτομερούς μετα-ανάλυσης. Οι εν λόγω αξιολογήσεις αφορούν σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ από το 2000 και μετά. Στην έκθεση παρουσιάζεται επίσης γενική επισκόπηση των πολιτικών που εφαρμόστηκαν στα κράτη μέλη πιο πρόσφατα (2008–2014).

## Πλαίσιο πολιτικής

Σε μια περίοδο υψηλής ανεργίας, έντονων δημοσιονομικών πιέσεων και ισχνής ανάπτυξης, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της ΕΕ τονίζουν τη σημασία του προσδιορισμού των μεταρρυθμίσεων πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των μεταρρυθμίσεων της φορολόγησης της εργασίας, οι οποίες ενισχύουν την ανάπτυξη και την απασχόληση. Αυτό υπήρξε βασικό αντικείμενο της διαδικασίας συντονισμού των πολιτικών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου της ΕΕ. Οι ανά χώρα συστάσεις που απευθύνθηκαν προς πολλά κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια περιλάμβαναν συγκεκριμένη καθοδήγηση σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος φορολόγησης της εργασίας, με έμφαση στην μετατόπιση των φόρων από την εργασία σε άλλες φορολογικές βάσεις, όπως φόρος επί της ιδιοκτησίας, φόρος καταναλωτικών δαπανών και φόρος περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο μιας αγοράς εργασίας σε ύφεση, η πολιτική επικεντρώθηκε στη μείωση των φορολογικών βαρών των εργοδοτών, ιδίως κατά την περίοδο από το 2011 μέχρι το 2013–2014. Όπως υποδεικνύεται και από την επισκόπηση των πολιτικών, αυξάνεται η τάση στοχοθέτησης των μέτρων σε σχέση με το παρελθόν, ακόμη και αν οι στοχευόμενες κατηγορίες δεν είναι πάντοτε εκείνες για τις οποίες η βιβλιογραφία της αξιολόγησης υποδεικνύει ότι υπάρχει η πιθανότητα θετικότερου αντικτύπου ως προς την απασχόληση.

## Κύρια πορίσματα

Σε όλες τις μελέτες αξιολόγησης που επισκοπήθηκαν, οι επιπτώσεις -στην απασχόληση- από τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των εργοδοτών ή τα λειτουργικά ισοδύναμα, όπως οι επιδοτήσεις πρόσληψης, τείνουν να είναι περιορισμένες. Σημαντικός θετικός αντίκτυπος στην απασχόληση δεν διαπιστώθηκε σε μόλις λίγο πάνω από το 40% των εκτιμήσεων των επιπτώσεων που καλύφθηκαν στη μετα-ανάλυση. Ωστόσο, η πολιτική είναι αποτελεσματική όταν λειτουργεί: σε περιπτώσεις θετικού αποτελέσματος για την απασχόληση, το εν λόγω θετικό αποτέλεσμα ήταν ισχυρό.

Οι πολιτικές που στόχευαν σε συγκεκριμένη ομάδα ήταν πιο αποτελεσματικές σε σχέση με τις γενικές ή τις μη στοχευμένες πολιτικές. Οι ομάδες στόχοι που είναι πιθανότερο να ωφεληθούν είναι οι μακροχρόνια άνεργοι και οι εργαζόμενοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (μετατροπή σε συμβάσεις αορίστου χρόνου). Οι μεταρρυθμίσεις που στόχευαν σε νεότερους και μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένους ήταν λιγότερο αποτελεσματικές, όπως και τα μέτρα που στόχευαν σε συγκεκριμένες ομάδες επιχειρήσεων (κατηγοριοποιημένων κατά κλάδο, μέγεθος ή περιφέρεια).

Τα αποτελέσματα της μετα-ανάλυσης υποδεικνύουν ότι ο θετικός αντίκτυπος στην απασχόληση είναι πιο πιθανό να είναι βραχυπρόθεσμος παρά μεσοπρόθεσμος και μακροπρόθεσμος, υποδηλώνοντας ότι οι επιπτώσεις στην απασχόληση μπορεί να εξανεμιστούν με την πάροδο του χρόνου.

Στην έκθεση επισημαίνονταν επίσης τα πιθανά μειονεκτήματα που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων. Υπήρχαν έντονες ανησυχίες σχετικά με την απώλεια πόρων ή την αναποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων, την καιροσκοπική συμπεριφορά επιχειρήσεων που ωφελούνταν από τα μέτρα, καθώς και σχετικά με τις πιθανές αντισταθμιστικές ή στρεβλωτικές επιπτώσεις στις μη συμμετέχουσες επιχειρήσεις ή οικονομικούς παράγοντες. Καθένας από τους παραπάνω παράγοντες μπορεί δυνητικά να υπονομεύσει τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των μέτρων ή την επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Ειδικότερα, οι απώλειες ευημερίας (θέσεις εργασίας που θα δημιουργούνταν ανεξαρτήτως της επιδότησης) είναι πιθανό να είναι σημαντικές, αν και δεόντως στοχευμένα μέτρα θα μπορούσαν να μειώσουν τις εν λόγω απώλειες.

## Δείκτες πολιτικής

- Τα κίνητρα προς τους εργοδότες ήταν επιτυχή από την άποψη της απασχόλησης στην πλειονότητα των επιμέρους εκτιμήσεων αξιολόγησης, αλλά όχι στη συντριπτική πλειονότητα αυτών.
- Τα ισχυρά θετικά αποτελέσματα στην απασχόληση ήταν πιο πιθανό να προέλθουν από πολιτικές που βασιζόνταν στη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των εργοδοτών (σε σύγκριση με μέτρα όπως οι επιδοτήσεις προσλήψεων) και από πολιτικές που ήταν ενσωματωμένες σε δέσμη μεταρρυθμιστικών μέτρων (σε σύγκριση με τα μεμονωμένα μέτρα). Συνολικά, ωστόσο, δεν υπήρχαν ιδιαίτερες ενδείξεις ότι μια από τις πολιτικές που εξετάστηκαν συστηματικά είχε θετικότερα αποτελέσματα στην απασχόληση σε σχέση με κάποια άλλη.
- Η μείωση των φόρων των εργοδοτών ή η αύξηση των επιδοτήσεων πρέπει να χρηματοδοτείται. Οι απαιτήσεις δημοσιονομικής ουδετερότητας, ενός ιδιαίτερα σημαντικού περιοριστικού παράγοντα σε καιρό αυστηρών περικοπών των δημοσίων δαπανών, ενδέχεται να συνεπάγονται την επιβολή νέων φόρων, για παράδειγμα επί των καταναλωτικών δαπανών. Οι δευτερεύουσες επιπτώσεις των εν λόγω φόρων ενδέχεται να εξαλείψουν τα οφέλη από τις μειώσεις των φόρων των εργοδοτών.
- Παρότι αυτού του είδους οι πιθανές αντισταθμιστικές επιπτώσεις, καθώς και οι απώλειες ευημερίας και οι επιπτώσεις εκτόπισης, δεν είναι εύκολο να εκτιμηθούν, είναι κρίσιμης σημασίας για την αποτελεσματική αξιολόγηση της σχέσης κόστους-οφέλους των εν λόγω παρεμβάσεων πολιτικής. Αυτού του είδους οι υπολογισμοί περιλαμβάνονται σε πολύ λίγες αξιολογήσεις.
- Ένα θετικό μακροοικονομικό πλαίσιο φαίνεται να αυξάνει τις πιθανότητες τα μέτρα μείωσης του εργοδοτικού κόστους να πετύχουν τον στόχο της τόνωσης της απασχόλησης.

Το τελευταίο αυτό σημείο θα μπορούσε να αποτελέσει επιχείρημα ως προς τη χρήση τέτοιων μέτρων στις περιπτώσεις που είναι θεωρητικά τα πλέον κατάλληλα και, στην πράξη, τα πλέον απαραίτητα, δηλαδή σε περιόδους ύφεσης της αγοράς εργασίας ή μετά την ύφεση. Υποδηλώνει επίσης ότι τα εν λόγω μέτρα ενδέχεται να είναι πιο αποτελεσματικά σε περιόδους όπως αυτή που διανύουμε, ήτοι μέτριας βελτίωσης της παραγωγής και αύξησης της απασχόλησης.

### Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση, *Employment effects of reduced employer non-wage labour costs* (Επιπτώσεις της μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας των εργοδοτών στην απασχόληση), διατίθεται στη διεύθυνση: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με τον κ. John Hurley, Προϊστάμενο Έρευνας, στη διεύθυνση: [joh@eurofound.europa.eu](mailto:joh@eurofound.europa.eu)