Σχέδιο Ανάπτυξης
για την Ελληνική Οικονομία

ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

14 Νοεμβρίου 2020

Επιτροπή

Χριστόφορος Πισσαρίδης, Πρόεδρος

Καθηγητής, London School of Economics και Πανεπιστήμιο Κύπρου

Βραβείο Nobel Οικονομικών 2010

Δημήτρης Βαγιανός

Καθηγητής, London School of Economics

Νίκος Βέττας, Αναπληρωτής Πρόεδρος

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γενικός Διευθυντής, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

Κώστας Μεγήρ

Καθηγητής, Yale University

Στη συγγραφή τμημάτων της Έκθεσης συμμετείχαν, χωρίς όμως απαραίτητα να φέρουν ευθύνη για το σύνολό της, οι κάτωθι:

Κυριάκος Ανδρέου
Advisory leader, PwC

Κώστας Αρκολάκης
Καθηγητής, Yale University

Μανόλης Γαλενιανός
Καθηγητής, Royal Holloway, University of London

Χρήστος Γκενάκος
Αναπλ. Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και Cambridge University

Svetoslav Danchev
Υπεύθυνος Μικροοικονομικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

Αρίστος Δοξιάδης
Partner, Big Pi Ventures

Νίκος Καραμούζης
Πρόεδρος, Grant Thornton

Φοίβη Κουντούρη
Καθηγήτρια, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Αλέξανδρος Κρητικός
Διευθυντής Έρευνας, Γερμανικό Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών DIW, Βερολίνο

Δάφνη Νικολίτσα
Επικ. Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Διομήδης Σπινέλλης
Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Πάνος Τσακλόγλου
Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (έως τον Ιούλιο του 2020)

Ευχαριστούμε για χρήσιμες συζητήσεις, παρατηρήσεις, και προτάσεις για την ελληνική οικονομία τους παρακάτω, χωρίς όμως αυτοί να φέρουν καμία απολύτως ευθύνη για το περιεχόμενο της Έκθεσης.

Κώστα Αζαριάδη (Καθηγητή Οικονομικών, Washington University at St.Louis), **Ράνια Αικατερινάρη** (Διευθύνουσα Σύμβουλο, Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.), **Chris Allen** (Resident Adviser in Athens, DG ECFIN, European Commission), **Κώστα Αποστολίδη** (Πρόεδρο, Raycap), **Γιώργο Αργείτη** (Καθηγητή Οικονομικών, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Επιστ. Διευθυντή ΙΝΕ-ΓΣΕΕ), **Σπύρο Αρταβάνη-Τσάκωνα** (Καθηγητή, Harvard Medical School, Πρόεδρο του Εθνικού Συμβουλίου Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας), **Αντώνη Αχιλλεούδη** (Managing Director AXIA Ventures, Founding Partner και Group Managing Director), **Ολιβιέ Βαρδακούλια** (Υπεύθυνο Οικονομικών Πολιτικών, WWF Ελλάς), **Μάρκο Βερέμη** (Εκτελεστικό Πρόεδρο, Upstream), **Ευθύμιο Βιδάλη** (Πρόεδρο Εκτελεστικής Επιτροπής ΣΕΒ), **Σπύρο Βλαχόπουλο** (Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Πρόεδρο Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου), **Γιώργο Γατόπουλο** (Επικεφαλής Τμήματος Διεθνών Μακροοικονομικών και Χρηματοοικονομικών, ΙΟΒΕ), **Αθηνά Γιαννακού** (Καθηγήτρια Πολεοδομικής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, ΑΠΘ), **Παναγιώτη Δαλιάνη** (Σύμβουλο Επενδύσεων), **Γιώργο Δελλή** (Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών), **Μανώλη Δερμιτζάκη** (Καθηγητή, Πανεπιστήμιο Γενεύης, π. Πρόεδρο του Εθνικού Συμβουλίου Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας), **Αποστόλη Δημητρόπουλο** (Γενικό Γραμματέα Ανώτατης Εκπαίδευσης, Υπ. Παιδείας και Θρησκευμάτων), **Κώστα Θέο** (Γενικό Διευθυντή, Ελληνική Παραγωγή - Συμβούλιο Βιομηχανιών για την Ανάπτυξη), **Γιάννη Ιωαννίδη** (Καθηγητή Οικονομικών, Tufts University), **Αντώνη Καμάρα** (Επιστημονικό Συνεργάτη, ΕΛΙΑΜΕΠ), **Αλέξανδρο Καρακίτσιο** (Επιστημονικό Συνεργάτη, Υπουργείο Εργασίας και Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών), **Παναγιώτη Καρκατσούλη** (Διευθυντή Ινστιτούτου Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών), **Ηλία Κικίλια** (Γενικό Διευθυντή, ΙΝΣΕΤΕ), **Νίκο Κονταρούδη** (Α' Αντιπρόεδρο, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς), **Γιάννη Κυριακού** (Ειδικό Σύμβουλο στον Υφυπουργό για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου), **Χρήστο Κωτσογιάννη** (Καθηγητή, University of Exeter, Πρόεδρο Δ.Σ. ΑΑΔΕ), **Βασιλική Λαζαράκου** (Πρόεδρο, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς), **Σωκράτη Λαζαρίδη** (CEO, Athens Exchange Group), **Ηλία Λεκκό** (Επικεφαλής Οικονομολόγο, Τράπεζα Πειραιώς), **Ιωάννη Λιανό** (Πρόεδρο, Επιτροπή Ανταγωνισμού), **Θόδωρο Λουκάκη** (Ομότιμο Καθηγητή, ΕΜΠ), **Βίκυ Λοΐζου** (Γενική Γραμματέα Τουριστικής Πολιτικής και Ανάπτυξης), **Ιωάννα Λυτρίβη** (Διευθύνουσα Σύμβουλο, ΕΟΠΠΕΠ), **Δημήτρη Μαλλιαρόπουλο** (Διευθυντή Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών, Τράπεζα της Ελλάδος), **Γιώργο Μανιάτη** (Επικεφαλής Τμήματος Κλαδικών Μελετών, ΙΟΒΕ), **Νίκο Μαντζούφα** (π. Γενικό Γραμματέα Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ), **Γιώργο Μυλωνογιάννη** (Δικηγορική Εταιρεία FDMA), **Μιχάλη Μπουτάρη** (Επιχειρηματία), **Μάνθο Ντελή** (Καθηγητή Οικονομικών, Montpellier Business School), **Χάρη Ντέλλα** (Καθηγητή Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Βέρνης), **Ηλία Ντεμιάν** (Ερευνητικό συνεργάτη για θέματα οικονομικών του περιβάλλοντος, ΙΟΒΕ), **Γιάννη Παναγόπουλο** (Πρόεδρο, Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας), **Σπύρο Παντελιά** (Διευθυντή Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας, Τράπεζα της Ελλάδος), **Πάνο Παπάζογλου** (Country Managing Partner, ΕΥ), **Δημήτρη Παπαλεξόπουλο** (Διευθύνοντα Σύμβουλο, TITAN Α.Ε., Πρόεδρο, ΣΕΒ), **Άννυ Ποδηματά** (Σύμβουλο Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Ελληνική Παραγωγή - Συμβούλιο Βιομηχανιών για την Ανάπτυξη), **Αικατερίνη Πολυμέρου-Καμηλάκη** (Πρόεδρο Επιτροπής Χειροτεχνίας Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων), **Στάθη Ποταμίτη** (Διευθύνοντα Εταίρο, Δικηγορικό Γραφείο Ποταμίτης Βεκρής), **Σπύρο Πρωτοψάλτη** (Διοικητή, ΟΑΕΔ), **Γιάννη Ρέτσο** (Πρόεδρο, ΣΕΤΕ), **Αθανάσιο Σαββάκη** (Πρόεδρο, ΣΒΕ), **Κυριάκο Σαμπατακάκη** (Πρόεδρο και Διευθύνοντα Σύμβουλο, Accenture), **Δημήτρη Σκάλκο** (Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων), **Καλλιόπη Σπανού** (Καθηγήτρια Διοικητικής

Επιστήμης και Δημοσίου Δικαίου, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών), **Αναστασία Στάμου** (Β' Αντιπρόεδρο, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς), **Μιχάλη Στασινόπουλο** (Επικεφαλής Ομίλου ΒΙΟΧΑΛΚΟ, Πρόεδρο, Ελληνική Παραγωγή - Συμβούλιο Βιομηχανιών για την Ανάπτυξη), **Γιώργο Στρατόπουλο** (Οικονομικό Αναλυτή), **Πλάτωνα Τήνιο** (Αναπληρωτή Καθηγητή, Πανεπιστήμιο Πειραιώς), **Απόστολο Φασιανό** (Λέκτορα Οικονομικών, Brunel University London), **Γιώργο Χαντζηνικολάου** (Πρόεδρο Τράπεζας Πειραιώς ΕΕΤ, ΧΑΑ), **Αθηνά Χατζηπέτρου** (Πρόεδρο και Διευθύνουσα Σύμβουλο, Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα), **Γκίκα Χαρδούβελη** (Καθηγητή Χρηματοοικονομικών, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, και Ανώτερο Ανεξάρτητο Σύμβουλο, Εθνική Τράπεζα), **Λεωνίδα Χριστόπουλο** (Γενικό Γραμματέα, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης), **Andrés Velasco** (Διευθυντή Σχολής Δημόσιας Πολιτικής, London School of Economics).

Ευχαριστούμε επίσης όσους συμμετείχαν με αρθρογραφία στον Τύπο ή άλλες δημόσιες και ιδιωτικές παρεμβάσεις στον σχολιασμό της Έκθεσης σε ενδιάμεσες μορφές της, συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωσή της.

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ **9**

ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ **10**

1 ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ **16**

1.1 ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ 16
1.1.1 Βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και δείκτες *16*
1.1.2 Συντελεστές παραγωγής και παραγωγικότητα *21*
1.1.3 Κοινωνικό κράτος *28*
1.2 ΒΑΣΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ 32
1.3 ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ 34

2 ΠΑΓΚΟΣΜΙΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ **36**

2.1 ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ 36
2.1.1 Διεθνείς συμφωνίες και περιβαλλοντικές επιδόσεις *36*
2.1.2 Κίνδυνοι μετάβασης *38*
2.1.3 Αναπτυξιακές ευκαιρίες *39*
2.1.4 Υλικοί κίνδυνοι *39*
2.2 ΨΗΦΙΑΚΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ 40
2.3 ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ 44

3 ΌΡΑΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ **47**

3.1 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ 47
3.2 ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ 48
3.3 ΣΥΝΔΕΣΗ ΜΕ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΜΕΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ 51

4 ΑΓΚΥΛΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ **54**

4.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 54
4.1.1 Δείκτες *54*
4.1.2 Αγκυλώσεις *54*
4.1.3 Προτάσεις πολιτικής *60*
4.2 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ 65
4.2.1 Δείκτες *65*
4.2.2 Αγκυλώσεις *66*
4.2.3 Προτάσεις πολιτικής *68*
4.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ 72
4.3.1 Δείκτες *73*
4.3.2 Αγκυλώσεις *75*
4.3.3 Προτάσεις πολιτικής *79*
4.4 ΥΓΕΙΑ 88
4.4.1 Δείκτες *88*
4.4.2 Αγκυλώσεις *92*
4.4.3 Προτάσεις πολιτικής *94*
4.5 ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ 95
4.5.1 Δείκτες *96*
4.5.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής *97*
4.6 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ 100
4.6.1 Δείκτες *100*
4.6.2 Αγκυλώσεις *101*
4.6.3 Προτάσεις πολιτικής *102*
4.7 ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ 105

4.7.1 Δείκτες *106*
4.7.2 Προτάσεις πολιτικής *106*
4.8 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ 109
4.8.1 Αγκυλώσεις *109*
4.8.2 Προτάσεις πολιτικής *111*
4.9 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ 113
4.9.1 Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά δημόσιων οικονομικών και μεσοπρόθεσμοι στόχοι προ της υγειονομικής κρίσης *113*
4.9.2 Προτάσεις πολιτικής *116*

5 ΑΓΚΥΛΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΑΓΟΡΕΣ 121

5.1 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ 121
5.1.1 Δείκτες *122*
5.1.2 Αγκυλώσεις *124*
5.1.3 Προτάσεις πολιτικής *127*
5.2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ 133
5.2.1 Δείκτες *135*
5.2.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής *136*
5.2.3 Ιδιωτικοποιήσεις *138*
5.2.4 ΔΕΚΟ *140*
5.3 ΕΡΓΑΣΙΑ 141
5.3.1 Αγκυλώσεις *142*
5.3.2 Προτάσεις πολιτικής *147*
5.4 ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ 156
5.4.1 Δείκτες *156*
5.4.1 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής *158*
5.5 ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΦΟΔΙΑΣΤΙΚΗΣ ΑΛΥΣΙΔΑΣ (LOGISTICS) 170
5.5.1 Δείκτες *171*
5.5.2 Αγκυλώσεις *171*
5.5.3 Προτάσεις πολιτικής *176*
5.6 ΕΝΕΡΓΕΙΑ 183
5.6.1 Δείκτες *183*
5.6.2 Αγκυλώσεις *184*
5.6.3 Προκλήσεις και προοπτικές *185*
5.6.4 Προτάσεις πολιτικής *186*

6 ΤΟΜΕΑΚΕΣ ΚΑΙ ΚΛΑΔΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ 188

6.1 ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ 188
6.1.1 Δείκτες *188*
6.1.2 Προκλήσεις και προοπτικές *189*
6.1.3 Προτάσεις πολιτικής *192*
6.2 ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ 195
6.2.1 Δείκτες *195*
6.2.2 Προκλήσεις και προοπτικές *196*
6.2.3 Προτάσεις πολιτικής *199*
6.3 ΑΓΡΟΔΙΑΤΡΟΦΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ 203
6.3.1 Δείκτες *203*
6.3.2 Προκλήσεις και προοπτικές *204*
6.3.3 Προτάσεις πολιτικής *209*
6.4 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ 210
6.4.1 Κυκλική Οικονομία *211*
6.4.2 Κλιματική αλλαγή *213*
6.4.3 Αξιοποίηση βιοποικιλότητας *216*

6.5 Πολιτισμος 218
6.5.1 Δείκτες *218*
6.5.2 Προκλήσεις και προοπτικές *220*
6.5.3 Προτάσεις πολιτικής *221*
6.6 Εμπορευσιμες επαγγελματικες υπηρεσιες 223
6.6.1 Δείκτες *225*
6.6.2 Προτάσεις πολιτικής *225*
6.7 Μικρες και μεσαιες επιχειρησεις 227
6.7.1 Δείκτες *227*
6.7.2 Κοινοτικά προγράμματα στήριξης ΜμΕ *229*
6.7.3 Προτάσεις πολιτικής *231*
6.8 Εξαγωγες 233
6.8.1 Εξαγωγές ανά κλάδο και ποσοτικοί στόχοι *233*
6.8.2 Προκλήσεις και πολιτικές *236*

7 ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ 239

7.1 Γενικη κατευθυνση 239
7.2 Χρονικος οριζοντας και χρηματοδοτηση 240
7.3 Προτεραιοτητες 241
7.4 Εφαρμογη και παρακολουθηση 242

Πρόλογος

Η Έκθεση αυτή παρουσιάζει ένα συνεκτικό σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία. Οι δράσεις που προτείνονται βασίζονται σε οικονομική ανάλυση και την εμπειρία εφαρμογής πολιτικών στην πράξη. Εξειδικεύονται με βάση τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής οικονομίας, τις πρόσφατες εξελίξεις και διεθνείς τάσεις. Εφόσον το σχέδιο ανάπτυξης εφαρμοστεί συστηματικά, θα οδηγήσει σε υψηλότερη ευημερία για τα νοικοκυριά, μέσω της συστηματικής ενίσχυσης της παραγωγικότητας και των αμοιβών της εργασίας.

Στην Έκθεση αναλύονται τα κύρια χαρακτηριστικά και τάσεις της ελληνικής οικονομίας, οι βασικές παγκόσμιες τάσεις που θα επηρεάσουν τη μελλοντική της πορεία, η γενική κατεύθυνση προς την οποία πρέπει να κινηθεί ώστε να επιτευχθεί ισχυρή ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα, οι σημαντικότερες αγκυλώσεις που εμποδίζουν σήμερα την αναπτυξιακή της τροχιά, και προτεινόμενες δράσεις αναπτυξιακής πολιτικής. Οι προτεινόμενες παρεμβάσεις είναι οργανωμένες, κατά σειρά, σε δράσεις που αφορούν τον δημόσιο τομέα, σε οριζόντιες δράσεις που αφορούν τις αγορές, και σε κάθετες δράσεις ειδικά σε κεντρικούς τομείς και κλάδους της οικονομίας.

Η ελληνική οικονομία διολισθαίνει τα τελευταία χρόνια σταδιακά σε χαμηλότερα επίπεδα εισοδημάτων και ευημερίας, υποχωρώντας σε πολλές ουσιώδεις κατηγορίες σε σχέση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές. Η Έκθεση υπογραμμίζει πως η χαμηλή παραγωγικότητα και η εσωστρέφεια, κεντρικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, αποτελούν τις δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος και προκύπτουν από την αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών.

Η Έκθεση υιοθετεί μια μεσοπρόθεσμη οπτική. Η ουσιαστική ενίσχυση της παραγωγικής βάσης της οικονομίας προϋποθέτει δομικές αλλαγές που είναι εύλογο να συνεχίσουν να εξελίσσονται σε βάθος ετών, οπότε και θα φανούν τα πλήρη αποτελέσματα. Αυτό όμως δεν σημαίνει πως οι αλλαγές δεν είναι σκόπιμο να ξεκινήσουν το συντομότερο δυνατό. Τα θετικά αποτελέσματα αναμένεται να είναι ισχυρά ήδη από την αρχή. Ενδεικτικά, η αξιόπιστη τοποθέτηση της οικονομικής πολιτικής για την υποστήριξη ισχυρότερων ρυθμών ανάπτυξης μπορεί να προσελκύσει άμεσα επενδύσεις υψηλής τεχνολογίας και ανθρώπινο κεφάλαιο. Αντίθετα, όσο χάνονται ευκαιρίες, η σχετική θέση της ελληνικής οικονομίας επιδεινώνεται και η έκθεσή της σε κινδύνους από το διεθνές περιβάλλον αυξάνεται. Αυτοί οι κίνδυνοι μπορεί να είναι συχνά απρόβλεπτοι, όπως αποδεικνύεται από την πανδημία COVID-19 που βρίσκεται σε εξέλιξη. Το βάθος και η τελική έκταση της τρέχουσας ύφεσης στην ελληνική οικονομία και παγκοσμίως είναι δύσκολο να προβλεφθούν, όμως ασφαλώς πρόκειται για μια ιδιαίτερα έντονη διαταραχή που απαιτεί, εκτός από τους βραχυπρόθεσμους χειρισμούς, και επιτάχυνση των πολιτικών ενίσχυσης της παραγωγικής δομής.

Ενώ η Έκθεση περιέχει προτάσεις προς εφαρμογή, δεν αποτελεί επιχειρησιακό εγχειρίδιο. Για την επιτυχία των προτεινόμενων δράσεων, φυσικά, κρίσιμης σημασίας είναι η συστηματική εφαρμογή στην πράξη, μέσω κατάλληλων μηχανισμών της κυβέρνησης και της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και λοιπών οργανισμών και φορέων, όπως και η παρακολούθηση της προόδου που θα επιτελείται και οι αναγκαίες προσαρμογές.

Επιτελική σύνοψη

Χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας

Παρά την ανελλιπή συμμετοχή της στους κεντρικούς ευρωπαϊκούς οικονομικούς θεσμούς (Ευρωπαϊκή Ένωση-ΕΕ και Ευρωζώνη), η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται τις τελευταίες δεκαετίες τόσο από υστέρηση στην παραγωγικότητα όσο και από χαμηλή συμμετοχή των παραγωγικών συντελεστών, εργασία και κεφάλαιο, στην οικονομία. Ως αποτέλεσμα, περίοδοι σημαντικής ανόδου των πραγματικών εισοδημάτων αποδείχτηκαν μη διατηρήσιμες, στηρίχτηκαν σε υπερβολικό εξωτερικό δανεισμό και οδήγησαν σε κρίση. Σημαντική υστέρηση παρατηρείται και στην επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν την κλιματική αλλαγή και την κυκλική οικονομία. Παρατηρούνται, ειδικότερα, τα παρακάτω:

1. Αν και στους περισσότερους τομείς έχει υπάρξει ευθυγράμμιση του τυπικού θεσμικού πλαισίου με αυτό της ΕΕ, στην πράξη η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών είναι αναποτελεσματική, συχνά λόγω έλλειψης επαρκούς διαφάνειας, αξιολόγησης και σαφήνειας στόχων, εντός ενός πλαισίου που απέχει από σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης και διοίκησης. Το υπέρμετρο διοικητικό και ρυθμιστικό βάρος που επιβάλλει η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι ένας από τους παράγοντες που συμβάλλουν στον κλειστό χαρακτήρα των αγορών, τις χαμηλές ξένες επενδύσεις και τη χαμηλή ένταση ανταγωνισμού και καινοτομίας.

2. Η χαμηλή παραγωγικότητα, σε συνδυασμό με τη λειτουργία των επιχειρήσεων σε μη επαρκώς διαφανές και σταθερό θεσμικό πλαίσιο, συμβάλλει στην εσωστρέφεια της οικονομίας. Υπέρμετρα μεγάλο τμήμα των επιχειρήσεων και της απασχόλησης κινείται στον χώρο των μη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και υπηρεσιών. Το πρόβλημα αυτό σχετίζεται με το ότι οι επιχειρήσεις γενικά τείνουν να έχουν σχετικά μικρό μέγεθος, ενώ υψηλό είναι και το ποσοστό της αυτοαπασχόλησης και της άτυπης οικονομίας.

3. Ενώ το εμπορικό ισοζύγιο, και ευρύτερα η οικονομία, επωφελείται διαχρονικά από τη συμβολή του τουρισμού και της ναυτιλίας, η συμμετοχή της μεταποίησης και των νέων τεχνολογιών, που είναι κατεξοχήν τομείς διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και που μπορεί να ενσωματώσουν καινοτομία, είναι μικρή. Οι εξαγωγές αγαθών αυξάνονται τα τελευταία χρόνια, συνεχίζουν όμως να αποτελούν μικρό μέρος της οικονομίας και να υπολείπονται συστηματικά των εισαγωγών αγαθών. Οι αντίστοιχες εταιρικές επενδύσεις κινούνται διαχρονικά σε χαμηλό επίπεδο, όπως και οι ξένες άμεσες επενδύσεις.

4. Σημαντική πρόκληση παραμένει η υποστήριξη των αδύναμων νοικοκυριών, με μεγάλο ποσοστό τους να κινείται στα όρια της φτώχειας. Το πρόβλημα σχετίζεται άμεσα με τη μη ικανοποιητική πρόσβαση στην αγορά εργασίας, καθώς και με τη χαμηλή παραγωγικότητα που οδηγεί σε χαμηλές αμοιβές. Την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας δυσχεραίνει το μεγάλο μέγεθος της άτυπης οικονομίας. Το ισχύον σύστημα αποθαρρύνει συχνά την επίσημη εργασία και τελικά παγιδεύει πολλά νοικοκυριά σε χαμηλό επίπεδο ευημερίας.

5. Οι προοπτικές της οικονομίας επιδεινώνονται μεσοπρόθεσμα από τα δυσμενή δημογραφικά χαρακτηριστικά της χώρας. Ο αριθμός γεννήσεων υποχωρεί, η ηλικιακή κατανομή επιδεινώνεται σε βάρος των οικονομικά ενεργών, ενώ υπάρχει ισχυρό αρνητικό ισοζύγιο μετανάστευσης ιδίως στις παραγωγικές ηλικίες.

6. Κατά τα τρία διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής της προηγούμενης δεκαετίας, επήλθε εξισορρόπηση των δίδυμων ελλειμάτων, δημοσιονομικού ισοζυγίου και ισοζυγίου πληρωμών, ενώ υπήρξε βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μέσω μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας

και τελικά ανάκτηση της πρόσβασης της χώρας στις διεθνείς αγορές για τη χρηματοδότησή της. Όμως, η παρατεταμένη αβεβαιότητα και καθίζηση των επενδύσεων οδήγησε σε βαθιά ύφεση και σε συσσώρευση δημόσιου και ιδιωτικού χρέους. Κατά το ίδιο διάστημα, υπήρξε πρόοδος σε πολλές πλευρές της οικονομίας και της διοίκησης, όμως γενικά η πρόοδος στις δομικές μεταρρυθμίσεις ήταν υπερβολικά αργή και ημιτελής. Ανάμεσα στις αιτίες για αυτό ήταν και η έλλειψη πρόσβασης σε χρηματοδότηση, στο δημόσιο και ιδιωτικό επίπεδο, ώστε να διευκολυνθεί η μεταρρυθμιστική δυναμική.

7. Η ελληνική οικονομία επανήλθε σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2014, οι οποίοι αντιστράφηκαν και πάλι το 2015, ενώ η ευρωπαϊκή οικονομία κατέγραφε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Κατά την τελευταία διετία και με τη λήξη του τρίτου προγράμματος, η ελληνική οικονομία κινήθηκε σταδιακά και πάλι προς ισχυρότερη μεγέθυνση, υψηλότερη από αυτή πολλών άλλων οικονομιών της Ευρωζώνης. Η πανδημία COVID-19 ανέτρεψε βίαια αυτή τη δυναμική, οδηγώντας την σε βαθιά ύφεση όπως και το σύνολο σχεδόν της παγκόσμιας οικονομίας.

8. Τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί και όσα αναμένεται να ληφθούν από την ΕΕ αυξάνουν τη χρηματοδότηση της οικονομίας. Η σχετική υποστήριξη είναι κρίσιμη και απαραίτητη, καθώς χωρίς αυτή η ελληνική οικονομία θα κινδύνευε να παρασυρθεί σε βαθύτερη και περισσότερο εκτεταμένη ύφεση, ευάλωτη σε σημαντικούς τομείς, όπως ο τουρισμός και οι μεταφορές, και με περιορισμένες δυνατότητες άμυνας.

9. Οι πόροι που προγραμματίζεται να γίνουν διαθέσιμοι από την ΕΕ για τα επόμενα χρόνια είναι σκόπιμο να προγραμματιστεί να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση της παραγωγικής δομής και αλλαγής του προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας, όχι για εφήμερη ενίσχυση της κατανάλωσης. Ειδικότερα, θα πρέπει αφενός να χρησιμοποιηθούν για κατάλληλη υποστήριξη των απαραίτητων υποδομών και αφετέρου για χρηματοδότηση δομικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Θα πρέπει δηλαδή να χρησιμοποιηθούν μαζί με ένα πλαίσιο θεσμικών αλλαγών που θα αφορούν τον δημόσιο τομέα και την παραγωγή, ώστε να τεθεί η οικονομία σε υψηλότερη αναπτυξιακή τροχιά.

Στόχοι για την ελληνική οικονομία

Κεντρικός στόχος για την ελληνική οικονομία κατά την επόμενη δεκαετία πρέπει να είναι η συστηματική αύξηση του κατά κεφαλήν πραγματικού εισοδήματος, ώστε αυτό να συγκλίνει σταδιακά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Επιπλέον βασικοί στόχοι κατά τη διαδικασία σύγκλισης πρέπει να είναι η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και η βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων.

Υπάρχουν δύο βασικές προϋποθέσεις για την επίτευξη της ουσιαστικής σύγκλισης του ελληνικού με το μέσο ευρωπαϊκό εισόδημα. Πρώτον, η σημαντική αύξηση της απασχόλησης, τόσο μέσω της μείωσης της ανεργίας όσο και μέσω της αύξησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας υποαπασχολούμενων ομάδων του πληθυσμού, όπως οι γυναίκες και οι νέοι. Η αυξημένη απασχόληση, επιπλέον, θα συμβάλλει στην άμβλυνση των κοινωνικών αποκλεισμών και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Δεύτερον, η ισχυρή αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, που θα διασφαλίσει την ευημερία των νοικοκυριών σε βάθος χρόνου. Η αύξηση της παραγωγικότητας απαιτεί αύξηση του παραγωγικού κεφαλαίου και επομένως νέες επενδύσεις, τόσο από τις εγχώριες επιχειρήσεις όσο και από ξένες. Απαιτεί επίσης την ενσωμάτωση καινοτόμων μεθόδων παραγωγής και νέων τεχνολογιών. Καθώς οι δραστηριότητες αυτές απαιτούν υψηλό βαθμό εξειδίκευσης και η εσωτερική αγορά σε χώρες μικρού μεγέθους, όπως η Ελλάδα, παρέχει περιορισμένες ευκαιρίες, η αύξηση των εξαγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας είναι απαραίτητη.

Επιμέρους στόχοι που συνδέονται με την αύξηση της απασχόλησης και της παραγωγικότητας, είναι:

α. Η αύξηση των συνολικών πάγιων επενδύσεων και, ειδικότερα, των εταιρικών επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο από τα σημερινά χαμηλά επίπεδα του 10,1% και 5,4% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται κοντά στο 23% και 14% αντίστοιχα.

β. Η αύξηση των ιδιωτικών και δημόσιων δαπανών σε έρευνα και ανάπτυξη από το σημερινό επίπεδο του 1,2% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο της ΕΕ, περίπου στο 2% του ΑΕΠ, και η καλύτερη διασύνδεση μεταξύ έρευνας και παραγωγής. Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.

γ. Η σταδιακή αύξηση των εξαγωγών και, ειδικότερα, των εξαγωγών προϊόντων από τα σημερινά επίπεδα του 37% και 19% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 66% και 48% αντίστοιχα.

δ. Η αύξηση του αριθμού των μεγάλων και μεσαίων επιχειρήσεων, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, που σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα, και η καλύτερη διασύνδεσή τους με αλυσίδες αξίας και με τις μεγάλες επιχειρήσεις, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η συνολική εξωστρέφεια της οικονομίας και η παραγωγικότητα.

ε. Η αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, ιδίως από τους νέους και τις γυναίκες, από το 42% και 65% σήμερα προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 62% και 73% αντίστοιχα.

στ. Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου από την ευρύτερη γεωγραφική περιοχή και αφετέρου της ιδιαίτερης ιστορίας και του πολιτισμού.

Δράσεις οικονομικής πολιτικής

Η επίτευξη των βασικών και επιμέρους στόχων μπορεί να γίνει σταδιακά στα επόμενα χρόνια με συνδυασμένες δράσεις σε όλο το εύρος της οικονομικής πολιτικής. Οι δράσεις αυτές αναλύονται και τεκμηριώνονται στα αντίστοιχα κεφάλαια της Έκθεσης. Μια σύνοψη των βασικών δράσεων βρίσκεται παρακάτω.

Ένα ***πρώτο σύνολο δράσεων*** αφορά αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της οικονομίας, ώστε να διευκολυνθεί η παραγωγική δραστηριότητα. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν τη μείωση του βάρους στην επίσημη εργασία από φόρους και εισφορές. Περιλαμβάνουν επίσης τη μείωση του ρυθμιστικού και διοικητικού βάρους, το οποίο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην πολυπλοκότητα και έλλειψη διαφάνειας του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου.

1. Μείωση του βάρους στη μισθωτή εργασία με συνδυαστικά μέτρα όπως (α) μείωση των ασφαλιστικών εισφορών (για παράδειγμα μέσω ενός σταθερού ποσού εισφορών υγείας για όλους τους εργαζόμενους), (β) απάλειψη της «εισφοράς αλληλεγγύης», και (γ) μείωση του ανώτατου ορίου ασφαλιστέου εισοδήματος. Ενσωμάτωση εισοδημάτων σε ενιαία κλίμακα φορολογίας, ανεξάρτητα από την πηγή. Ενίσχυση διαφάνειας στις συναλλαγές με ισχυρά θετικά κίνητρα για χρήση ηλεκτρονικών πληρωμών, για αγοραστές και πωλητές, στοχευμένα σε κλάδους και επαγγέλματα υψηλής φοροδιαφυγής και επέκταση και στα νομικά πρόσωπα.

2. Ενίσχυση της αναλογικότητας και διαφάνειας του δημόσιου διανεμητικού πρώτου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης και ταυτόχρονα ανάπτυξη ενός δεύτερου και τρίτου πυλώνα με κίνητρα για ιδιωτικές αποταμιεύσεις. Μετάβαση από διανεμητικό σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα επικουρικής σύνταξης, με άμεση εφαρμογή για όσους εισέρχονται στην αγορά εργασίας και

εθελοντικά για όσους άλλους εργαζόμενους το επιθυμούν. Οριστικοποίηση αποτελεσματικού πλαισίου εποπτείας για τα ασφαλιστικά ταμεία στον δεύτερο πυλώνα, συμπεριλαμβανομένου και ενός δημόσιου ταμείου.

3. Συνέχιση και εμβάθυνση των διαδικασιών κωδικοποίησης και αξιολόγησης της νομοθεσίας. Θεσμική ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης, όπως μέσω της αύξησης της θητείας και της κινητικότητας στις ανώτερες διοικητικές θέσεις, καθώς και της αναβάθμισης του ρόλου του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Συνέχιση των διαδικασιών ψηφιοποίησης με έμφαση στη διαλειτουργικότητα των εφαρμογών και στην ευχρηστία τους από τους πολίτες.

4. Επέκταση των ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια για οικονομικές υποθέσεις που απαιτούν εξειδίκευση. Διεύρυνση και υποστήριξη των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών. Συστηματικότερη υποβοήθηση των δικαστών, μέσω της πρόσληψης δικαστικών υπαλλήλων και της εισαγωγής του θεσμού των επίκουρων. Βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης, κατάρτισης, αξιολόγησης και εξέλιξης των δικαστών.

5. Ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών. Βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης και της διαφάνειας στην αγορά πίστεως. Στοχοθεσία για ταχύτερη μείωση των προβληματικών δανείων από τις τράπεζες. Έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή του νέου πτωχευτικού κώδικα. Φορολογικά κίνητρα για αύξηση μακροχρόνιας αποταμίευσης των νοικοκυριών στην κατεύθυνση ανάπτυξης της εσωτερικής κεφαλαιαγοράς.

6. Ταχεία ολοκλήρωση του κτηματολογίου, των δασικών χαρτών, και των καθορισμών χρήσεων γης μέσω της κατάρτισης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων. Ενισχυμένη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες. Περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης. Βελτίωση της διαφάνειας για χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα, και αναβάθμιση της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος σε Ανεξάρτητη Αρχή.

7. Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η χωροταξία, με την κεντρική διοίκηση να ασκεί περισσότερο επιτελικό ρόλο. Συγχώνευση και απλούστευση όλων των φόρων για την ακίνητη περιουσία και μεταφορά μέρους τους σε τοπικό επίπεδο. Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες, και η μεταφορά τους να γίνεται με βάση διαφανείς διαδικασίες και παραμέτρους.

Ένα ***δεύτερο σύνολο δράσεων*** αφορά την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν την καλύτερη πρόσβαση για όλους σε μια δυναμική αγορά εργασίας, την καθολική πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας υπηρεσίες εκπαίδευσης και υγείας, καθώς και ένα στοχευμένο σύστημα κοινωνικών παροχών προς τους περισσότερο αδύναμους.

8. Εκσυγχρονισμός της δομής του συστήματος εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες. Έμφαση στην προσχολική αγωγή. Αύξηση του μέσου μεγέθους των σχολικών μονάδων, με ουσιαστική αυτονομία συμπεριλαμβανομένων και των προσλήψεων, και αξιολόγησή τους. Καθολική ανάπτυξη ψηφιακών υποδομών και περιεχομένου, επέκταση προγραμμάτων ολοήμερου σχολείου, μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ριζικός εκσυγχρονισμός συστήματος διακυβέρνησης στην ανώτατη εκπαίδευση, και ουσιαστική διασύνδεση των πανεπιστημίων με αντίστοιχα της αλλοδαπής, με την οικονομία και με την ευρύτερη κοινωνία.

9. Αναδιάρθρωση του συστήματος υγείας με προτεραιότητα στην πλήρη ανάπτυξη συστήματος ψηφιακού φακέλου ασθενούς, πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης. Μεγαλύτερη αυτονομία δημόσιων νοσοκομείων και εφαρμογή συστήματος παρακολούθησης κόστους και αξιολόγησης.

Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών, με αύξηση όγκου γενόσημων φαρμάκων, χώρο για καινοτόμες θεραπείες και εφαρμογή πρωτοκόλλων στη συνταγογράφηση. Διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας και επενδύσεων. Ενίσχυση συστήματος κλινικών μελετών.

10. Ριζική αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης για ανέργους και για εργαζόμενους. Αύξηση χρηματοδότησης, ευθυγράμμιση κινήτρων και επιβράβευση των παρόχων σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα της κατάρτισης. Αναδιάρθρωση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού με στροφή προς ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

11. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας και της αύξησης των αμοιβών τους με αυστηρή εφαρμογή των νόμων κατά των διακρίσεων μεταξύ των φύλων. Δράσεις για την καταπολέμηση διακρίσεων κάθε μορφής. Ανάπτυξη συστήματος προσχολικής αγωγής και εκπαίδευσης με καθολική πρόσβαση από ηλικία 6 μηνών. Παράλληλη ενίσχυση του συστήματος φροντίδας των ηλικιωμένων.

12. Βελτίωση της δομής και στόχευσης κοινωνικών επιδομάτων ώστε να μη λειτουργούν ως αντικίνητρα για εργασία. Προγράμματα κατάρτισης μεταναστών και καλύτερης ενσωμάτωσής τους στην αγορά εργασίας. Εξειδικευμένα προγράμματα ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας για άτομα με ειδικές ανάγκες.

Ένα ***τρίτο σύνολο δράσεων*** αφορά τη βελτίωση των υποδομών, μέσω δημόσιων επενδύσεων και κινητοποίησης ιδιωτικών.

13. Εκσυγχρονισμός του συστήματος σχεδιασμού και υλοποίησης δημοσίων έργων. Ενίσχυση των ψηφιακών υποδομών με επιτάχυνση βασικών επενδύσεων και διασύνδεσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

14. Ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) με σκοπό τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας. Στροφή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, με παράλληλη άμβλυνση του κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης. Ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας και διαχείρισης απορριμμάτων.

15. Βελτίωση των σιδηροδρομικών και οδικών προσβάσεων στα σύνορα για τη δημιουργία αποτελεσματικών διαδρόμων για εμπορεύματα, αναβάθμιση των εξαγωγικών λιμανιών και της διασυνδεσιμότητάς τους με τις λοιπές υποδομές μεταφορών, αναβάθμιση του κεντρικού σιδηροδρομικού δικτύου.

Ένα ***τέταρτο σύνολο δράσεων*** αφορά επιμέρους τομείς και κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Οι δράσεις αυτές εξειδικεύουν κάποιες από αυτές που αναφέρονται παραπάνω, αναγνωρίζοντας όμως ότι οι προτεραιότητες σε διαφορετικούς τομείς διαφέρουν.

16. Μείωση του κόστους παραγωγής στη μεταποίηση, κυρίως μέσω επιταχυνόμενων φορολογικών αποσβέσεων για επενδύσεις σε εξοπλισμό, μεγαλύτερης ευελιξίας αναφορικά με τον χρόνο εργασίας και μείωση του κόστους ενέργειας. Συστηματική καταγραφή και απάλειψη εμποδίων σε κλάδους με υψηλότερο δυναμικό για εξαγωγική δραστηριότητα.

17. Εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μικρομεσαίων επιχειρήσεων, κυρίως στην κατεύθυνση της πρόσβασής τους σε χρηματοδότηση για επενδύσεις που αφορούν ψηφιακή αναβάθμιση, καινοτομία ή εξωστρέφεια, ή που προάγουν την κοινωνική συνοχή ή την προστασία του περιβάλλοντος.

18. Ενίσχυση της ποιότητας των υπηρεσιών στον τουρισμό μέσα από προγράμματα ενίσχυσης των βασικών υποδομών και της ψηφιοποίησης υπηρεσιών, της εκπαίδευσης και κατάρτισης του

ανθρώπινου δυναμικού, και της διεθνούς εικόνας και αναγνωρισιμότητας. Έμφαση στην προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

19. Ενίσχυση βασικής έρευνας μέσω άρσης αγκυλώσεων για πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα και δημιουργία σταθερού χρηματοδοτικού φορέα βασικής έρευνας με μακροπρόθεσμη ερευνητική στρατηγική και διαφανή κριτήρια χρηματοδότησης. Ενίσχυση καινοτομίας με κίνητρα για έρευνα στις επιχειρήσεις σε μεταποίηση, αγροδιατροφή και αλλού, και ανάπτυξη μέσω έξυπνης εξειδίκευσης.
20. Μεγέθυνση και εκσυγχρονισμός των εκμεταλλεύσεων στον αγροδιατροφικό τομέα, κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού, ενίσχυση της συμβολής της τεχνολογίας και της έρευνας, και αύξηση της προστιθέμενης αξίας των προϊόντων.

Η αναπτυξιακή στροφή της οικονομίας προτείνεται να λάβει χώρα μέσα σε ένα πλαίσιο δημοσιονομικής ισορροπίας, αλλά με διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά από ό,τι τα τελευταία χρόνια. Το ύψος των δημοσίων δαπανών και εσόδων είναι σημαντικό να πρέπει να αυξάνεται με χαμηλότερο ρυθμό από το ΑΕΠ. Επίσης είναι κρίσιμο να υπάρξει διαφοροποίηση του μείγματος των δημοσίων δαπανών και εσόδων, ώστε να στηρίξει καλύτερα το νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα. Στην πλευρά των δαπανών, να υπάρξει ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, σε αντιδιαστολή με τις γενικές λειτουργικές ή συνταξιοδοτικές δαπάνες. Στην πλευρά των εσόδων, να υπάρξει διεύρυνση της φορολογικής βάσης έτσι ώστε να κατανεμηθούν δικαιότερα τα φορολογικά βάρη, με στοχευμένα κίνητρα για ηλεκτρονικές πληρωμές, και να μειωθεί η επιβάρυνση στη μισθωτή εργασία.

Στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών μέτρων στήριξης της ανάκαμψης, δημιουργείται βραχυπρόθεσμα δημοσιονομικός χώρος και για την Ελλάδα, ο οποίος είναι κρίσιμο να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά ώστε να έχει υψηλό αναπτυξιακό πολλαπλασιαστή. Με δεδομένη την τρέχουσα κρίση, τις ευκαιρίες χρηματοδότησης από τα Ευρωπαϊκά ταμεία, και τη συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών ειδών μεταρρυθμίσεων, οι πλέον επείγουσες προτεραιότητες από τις δράσεις που περιγράφονται παραπάνω είναι οι εξής:

Παραγωγή και επενδύσεις: Δραστική μείωση του κόστους στην επίσημη εργασία με μείωση του φορολογικού και ασφαλιστικού βάρους. Ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση αποσβέσεων για επενδύσεις σε μηχανολογικό εξοπλισμό και καινοτομία. Ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων. Επενδύσεις σε υποδομές με προτεραιότητα σε μεταφορές εμπορευμάτων και σε μετακινήσεις σε επιβαρυμένους διαδρόμους για πολίτες και τον τουρισμό. Ενίσχυση εξαγωγικών κλάδων της μεταποίησης με μείωση κόστους ενέργειας και άμβλυνση διοικητικών εμποδίων. Διαχείριση απορριμμάτων και κυκλική οικονομία.

Ανθρώπινο κεφάλαιο: Νέα προγράμματα και δομές κατάρτισης εργαζόμενων και ανέργων. Οργανωτικές παρεμβάσεις σε σχολικές μονάδες. Διεύρυνση και αναβάθμιση της προσχολικής αγωγής. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας. Προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου για ενίσχυση έρευνας αιχμής σε πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα που θα υποστηρίζουν συστάδες (clusters) σε συνδυασμό με την παραγωγή.

Δημόσιος τομέας και διοίκηση: Επιτάχυνση της ψηφιοποίησης υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ενίσχυση πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και νοσοκομειακών μονάδων με ισχυρό ρόλο σε συστήματα παρακολούθησης. Επέκταση ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια για οικονομικές υποθέσεις και διεύρυνση των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών. Ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών.

1 Κύρια χαρακτηριστικά και τάσεις της ελληνικής οικονομίας

Το κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνει μια περιγραφή της πορείας της ελληνικής οικονομίας, τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας. Η περιγραφή είναι αναγκαστικά συνοπτική, αλλά αποτυπώνει τα κύρια χαρακτηριστικά του σημερινού αναπτυξιακού υποδείγματος της χώρας, θέτοντας τις βάσεις για τη διάγνωση των κύριων αδυναμιών του και τις προτάσεις οικονομικής πολιτικής στα επόμενα κεφάλαια. Το κύριο σώμα του κεφαλαίου είναι η πρώτη ενότητα, ακολουθούμενη από μια πολύ σύντομη αποτίμηση της δεκαετούς κρίσης και προσαρμογής, καθώς και της σημερινής αφετηρίας.

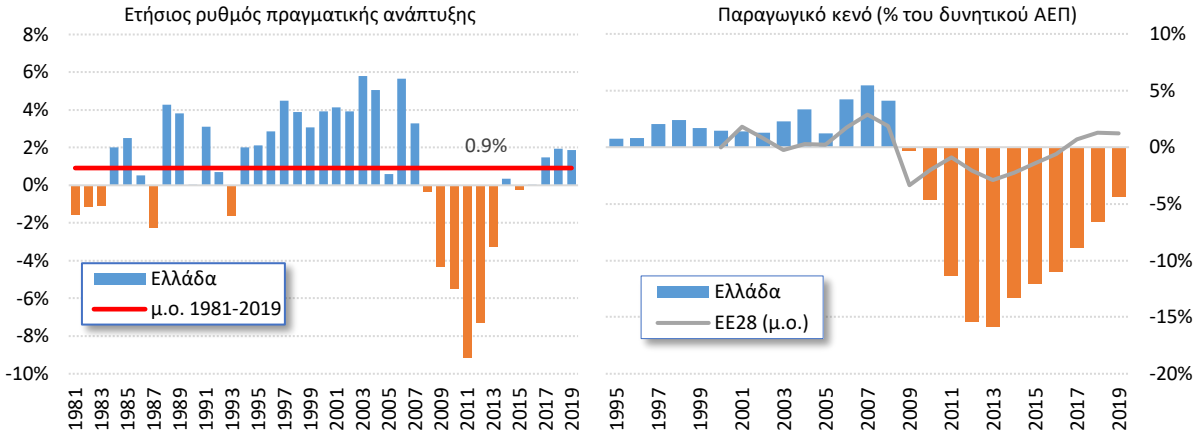
1.1 Τάσεις στα βασικά οικονομικά μεγέθη

1.1.1 Βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και δείκτες

Υψηλοί, αλλά μη διατηρήσιμοι ρυθμοί μεγέθυνσης του ΑΕΠ πριν το 2009

Η ελληνική οικονομία αναπτύχθηκε έντονα την περίοδο 1961-1980, με πραγματικό μέσο ετήσιο ρυθμό που ξεπέρασε το 6,5%, την οποία ακολούθησε μια περίοδος βραδείας ανάπτυξης 1981-1994, με μέσο ετήσιο ρυθμό γύρω στο 0,8%. Στη συνέχεια, η σύγκλιση και τα πρώτα χρόνια ένταξης στη νομισματική ένωση σηματοδότησαν μια περίοδο ταχείας αλλά μη διατηρήσιμης μεγέθυνσης με μέσο ετήσιο ρυθμό κοντά στο 3,5%, την οποία διαδέχτηκε η περίοδος της ελληνικής κρίσης χρέους από το 2009 με μέσο ρυθμό ετήσιας συρρίκνωσης γύρω στο -2,2%. Λαμβάνοντας υπόψη την περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα υπήρξε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΟΚ κατά την εποχή ένταξης) 1981-2019, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης στην Ελλάδα ήταν 0,9% (Διάγραμμα 1.1), ενώ ο αντίστοιχος κατά κεφαλήν ρυθμός ήταν χαμηλότερος, κοντά στο 0,6%.

Διάγραμμα 1.1: Ανάπτυξη και παραγωγικό κενό στην Ελλάδα



Πηγή: Eurostat, Ameco. Σημείωση: Το παραγωγικό κενό ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ πραγματικού και δυνητικού ΑΕΠ σε κάθε έτος. Δυνητικό ΑΕΠ ορίζεται το μέγιστο Ακαθάριστό Εγχώριο Προϊόν που εκτιμάται ότι μπορεί να παραχθεί σε ένα έτος, δεδομένων των παραγωγικών συντελεστών μιας οικονομίας και χωρίς να δημιουργηθεί πληθωριστική πίεση. Η εκτίμηση που παρουσιάζεται στο διάγραμμα είναι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως δημοσιεύεται στη βάση δεδομένων Ameco (2020).

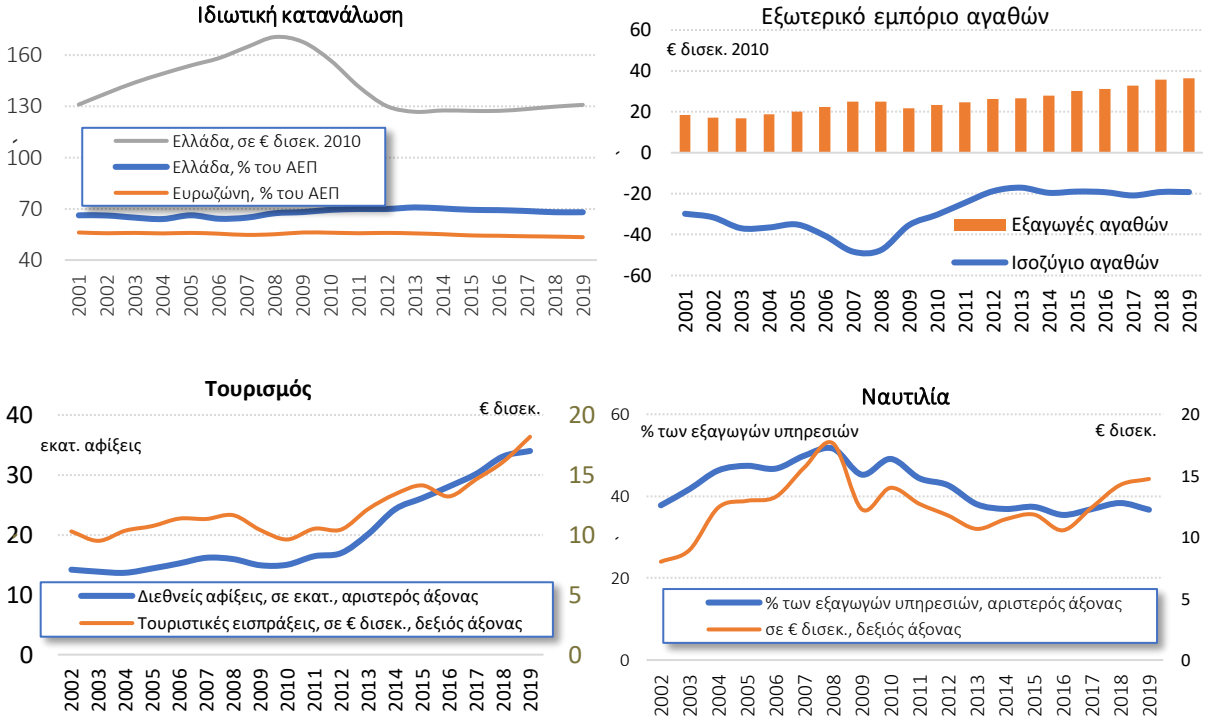
Κατά τα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας στη νομισματική ένωση (2001-2007), η Ελλάδα κατέγραψε υψηλούς μέσους ρυθμούς ανάπτυξης, άνω του 4%, μεταξύ άλλων υπό την ευεργετική επίδραση του χαμηλότερου κόστους χρηματοδότησης και του σταθερού συναλλαγματικού περιβάλλοντος, με σημαντικά χαμηλότερο πληθωριστικό κίνδυνο. Παρ' όλα αυτά, οι ευνοϊκές αυτές συνθήκες δεν αξιοποιήθηκαν έτσι ώστε να βελτιωθεί το παραγωγικό υπόδειγμα της χώρας, ενώ η αυξημένη ρευστότητα μέσα και από αύξηση του δανεισμού τόσο του ιδιωτικού όσο και κυριότερα

του δημόσιου τομέα χρησιμοποιήθηκε περισσότερο για τόνωση της εγχώριας κατανάλωσης και απορρόφηση πόρων σε μη εμπορεύσιμους κλάδους της οικονομίας, σε αντιδιαστολή με την τόνωση των παραγωγικών επενδύσεων και των εξαγωγών. Ως αποτέλεσμα, αυτό οδήγησε σε αύξηση του ΑΕΠ σε επίπεδα τα οποία ήταν συστηματικά υψηλότερα από το δυνητικό προϊόν της χώρας (Διάγραμμα 1.1), δείγμα «μη διατηρήσιμων» ρυθμών μεγέθυνσης, το οποίο και αποτέλεσε μία από τις αιτίες της ελληνικής κρίσης χρέους που ακολούθησε. Αντίστροφα, κατά την δεκαετία 2010-2019, η Ελλάδα καταγράφει συνολική παραγωγή συστηματικά χαμηλότερη από τις δυνατότητές της, στοιχείο που επιβεβαιώνει τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας και ενισχύει την ανάγκη ανάδειξης των προϋποθέσεων και προτεραιοτήτων πολιτικής προκειμένου οι προοπτικές αυτές να επαληθευτούν.

Αναιμική ανάκαμψη μετά την κρίση, στηριζόμενη κυρίως σε τουρισμό και δευτερευόντως σε εξαγωγές προϊόντων

Σε συνέχεια της παρατεταμένης ύφεσης που προκάλεσε η κρίση χρέους και που στοίχισε σχεδόν το ένα τέταρτο του ΑΕΠ της χώρας, η δημοσιονομική και εξωτερική ισορροπία έχει πλέον σε μεγάλο βαθμό αποκατασταθεί και η οικονομία έδειξε σημάδια ανάκαμψης, πλην όμως με αδύναμα χαρακτηριστικά. Ενδεικτικά, η ιδιωτική κατανάλωση εξακολουθεί να αποτελεί πολύ σημαντικό μερίδιο του ΑΕΠ, σημαντικά μεγαλύτερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 1.2).

Διάγραμμα 1.2: Μακροχρόνιες τάσεις σε ενδεικτικές συνιστώσες του ΑΕΠ



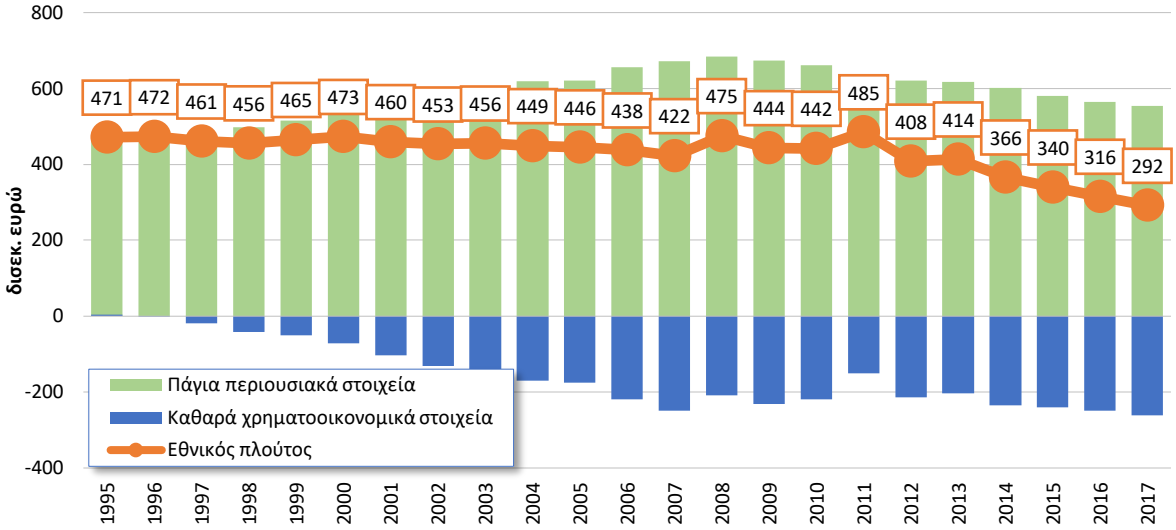
Πηγή: Eurostat, ΤτΕ

Μια θετική εξέλιξη τα τελευταία χρόνια είναι ότι η αξία των εξαγωγών αγαθών αυξήθηκε σημαντικά - κατά 68% σε σταθερές τιμές. Οι εξαγωγές παραμένουν όμως σε χαμηλό επίπεδο σαν ποσοστό του ΑΕΠ, και το εμπορικό ισοζύγιο παραμένει ελλειμματικό, καθώς το έλλειμα στο ισοζύγιο αγαθών αντισταθμίζεται μερικώς μόνο από το πλεόνασμα στο ισοζύγιο υπηρεσιών. Οι επιπτώσεις της κρίσης αμβλύνθηκαν σημαντικά από την ισχυρή άνοδο του εισερχόμενου τουρισμού, τα έσοδα από τον οποίο υπερδιπλασιάστηκαν την τελευταία δεκαετία. Συστηματική πηγή εσόδων για το ισοζύγιο υπηρεσιών αποτέλεσε και η ποντοπόρος ναυτιλία, όπου σημειώθηκε σημαντική άνοδος την περίοδο 2016-2019, μετά από μια περίοδο στασιμότητας.

Ταχύτερη αύξηση υποχρεώσεων σε σύγκριση με τα περιουσιακά στοιχεία της χώρας

Η πρόσκαιρη φύση της ταχείας μεγέθυνσης του ΑΕΠ την περίοδο πριν το 2009 αναδεικνύεται και από το γεγονός ότι αυτή η μεγέθυνση δεν οδήγησε σε συσσώρευση εθνικού πλούτου (Διάγραμμα 1.3). Ειδικότερα, η αξία των πάγιων στοιχείων που διαθέτει η χώρα (κατοικίες, λοιπές κατασκευές, εξοπλισμός, καλλιεργούμενοι βιολογικοί πόροι και προϊόντα διανοητικής ιδιοκτησίας) αυξήθηκε από €545 δισεκ. το 2000 σε €674 δισεκ. (σε τιμές του 2015). Την ίδια περίοδο, ωστόσο, το ισοζύγιο των χρηματοοικονομικών στοιχείων της χώρας με το εξωτερικό επιδεινώθηκε σημαντικά, από -€71 δισεκ. σε -€231 δισεκ., καθώς αυξήθηκαν ραγδαία οι υποχρεώσεις της χώρας ως προς τον υπόλοιπο κόσμο. Ως αποτέλεσμα, ο εθνικός πλούτος (σε όρους αθροίσματος των καθαρών χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα) υποχώρησε από €473 δισεκ. το 2000 σε €444 δισεκ. το 2009 (σε σταθερές τιμές του 2015).

Διάγραμμα 1.3: Πάγια περιουσιακά στοιχεία και χρηματοοικονομικά στοιχεία, σύνολο χώρας, σταθερές τιμές του 2015, 1995-2017



Πηγή: Eurostat. Σημείωση: Λόγω έλλειψης δεδομένων, στις εκτιμήσεις του εθνικού πλούτου δεν περιλαμβάνεται η αξία των μη παραγόμενων μη χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων (non-produced non-financial assets), όπως φυσικοί πόροι, συμβάσεις, άδειες, κ.ά. Οι αξίες σε τρέχουσες τιμές έχουν μετατραπεί σε αξίες με σταθερές τιμές του 2015 με βάση τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ.

Έκτοτε, ενώ παρατηρείται σχετική σταθεροποίηση στα καθαρά χρηματοοικονομικά στοιχεία της χώρας (-262 δισεκ. το 2017), μειώνεται σημαντικά η αξία των πάγιων περιουσιακών στοιχείων (€553 δισεκ. το 2017 ή μείωση κατά 20,5% από το 2009). Ως αποτέλεσμα, παρατηρείται σημαντική μείωση του εθνικού πλούτου της χώρας την περίοδο 2009-2017, κατά 36,3% (σε €292 δισεκ. σε τιμές του 2015).

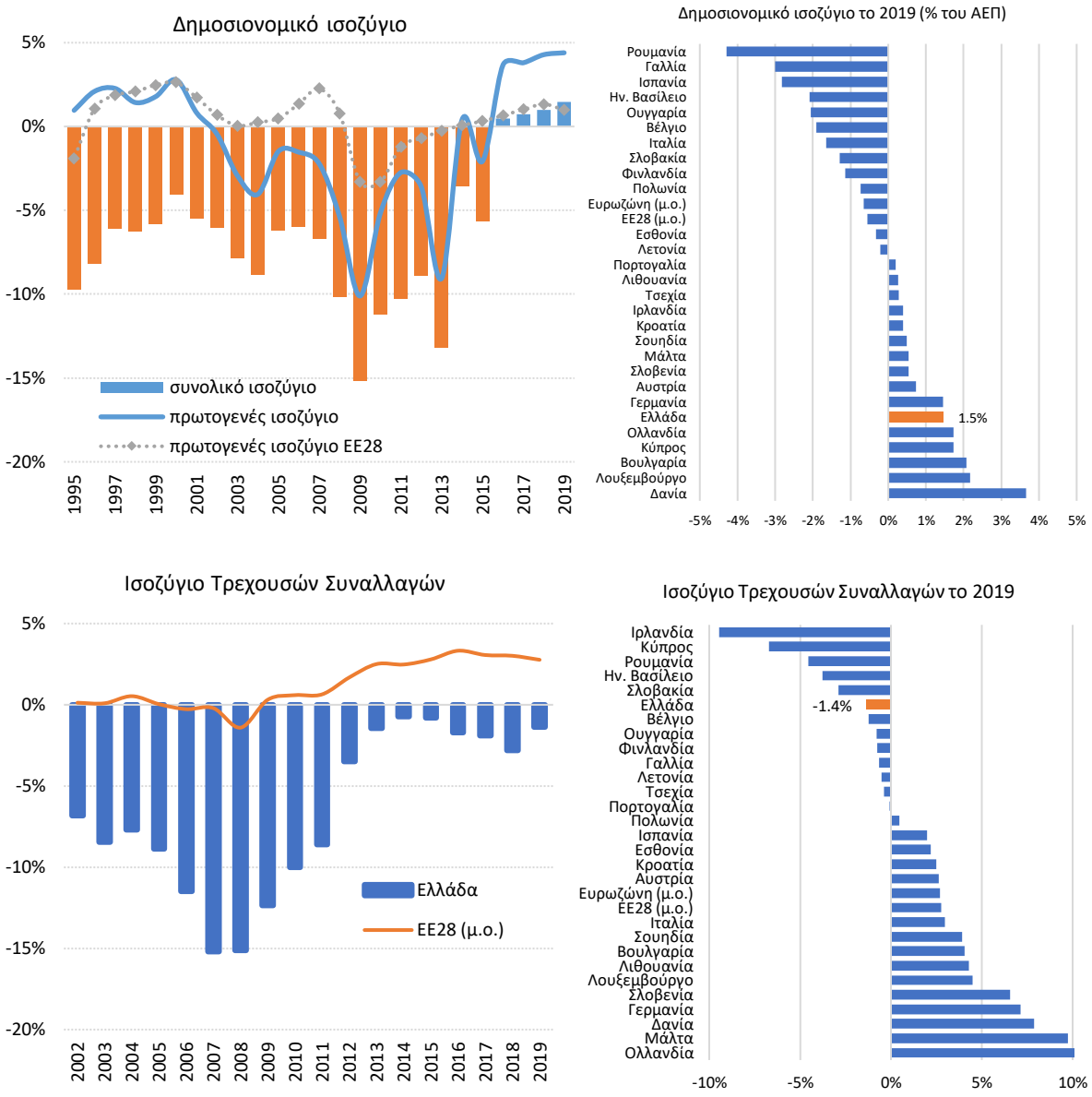
Συστηματικά δίδυμα ελλείμματα στο δημοσιονομικό και στον εξωτερικό τομέα

Η ένταξη της Ελλάδας στη νομισματική ένωση έγινε σε πλαίσιο όπου η Ελλάδα είχε μεν επιτύχει πρωτογενές πλεόνασμα, ωστόσο παρέμεναν ελλειμματικά τόσο το συνολικό δημοσιονομικό όσο και το εξωτερικό ισοζύγιο. Στην πορεία της πρώτης δεκαετίας στο ενιαίο νόμισμα, το δημοσιονομικό έλλειμμα τριπλασιάστηκε και το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών διπλασιάστηκε (Διάγραμμα 1.4).

Σε μεγάλο βαθμό αυτό οφείλεται σε προ-κυκλικές επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές, οι οποίες οδηγούσαν σε επιδείνωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου και ταυτόχρονα σε απώλεια ανταγωνιστικότητας, η οποία και επιδείνωνε το εξωτερικό ισοζύγιο. Η διττή αυτή επιδείνωση αύξανε

επικίνδυνα τις ανάγκες χρηματοδότησης του δημοσίου μέσω νέου δανεισμού και συσσώρευε αμφιβολίες σε σχέση με τη δυνατότητα αποπληρωμής του ήδη πολύ υψηλού αποθέματος δημοσίου χρέους που είχε η Ελλάδα και πριν την ένταξή της στο κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα.

Διάγραμμα 1.4: Δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες (% του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, Ameco

Το 2009, λίγους μήνες πριν χάσει το Ελληνικό Δημόσιο την πρόσβαση στις διεθνείς αγορές δανεισμού κατέγραφε δημοσιονομικό και εξωτερικό έλλειμμα που ξεπερνούσαν το 15% και 12% του ΑΕΠ αντίστοιχα, δυσθεώρητα δίδυμα ελλείμματα για αναπτυγμένη οικονομία σε καιρό ειρήνης. Στα χρόνια που ακολούθησαν, η Ελλάδα κατόρθωσε να εξισορροπήσει τα δίδυμα ελλείμματα, αφενός μετατρέποντας διαχρονικά δημοσιονομικά ελλείμματα σε πλεόνασμα (+1,5% του ΑΕΠ το 2019) και αφετέρου περιορίζοντας το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών (-1,4% του ΑΕΠ το 2019).

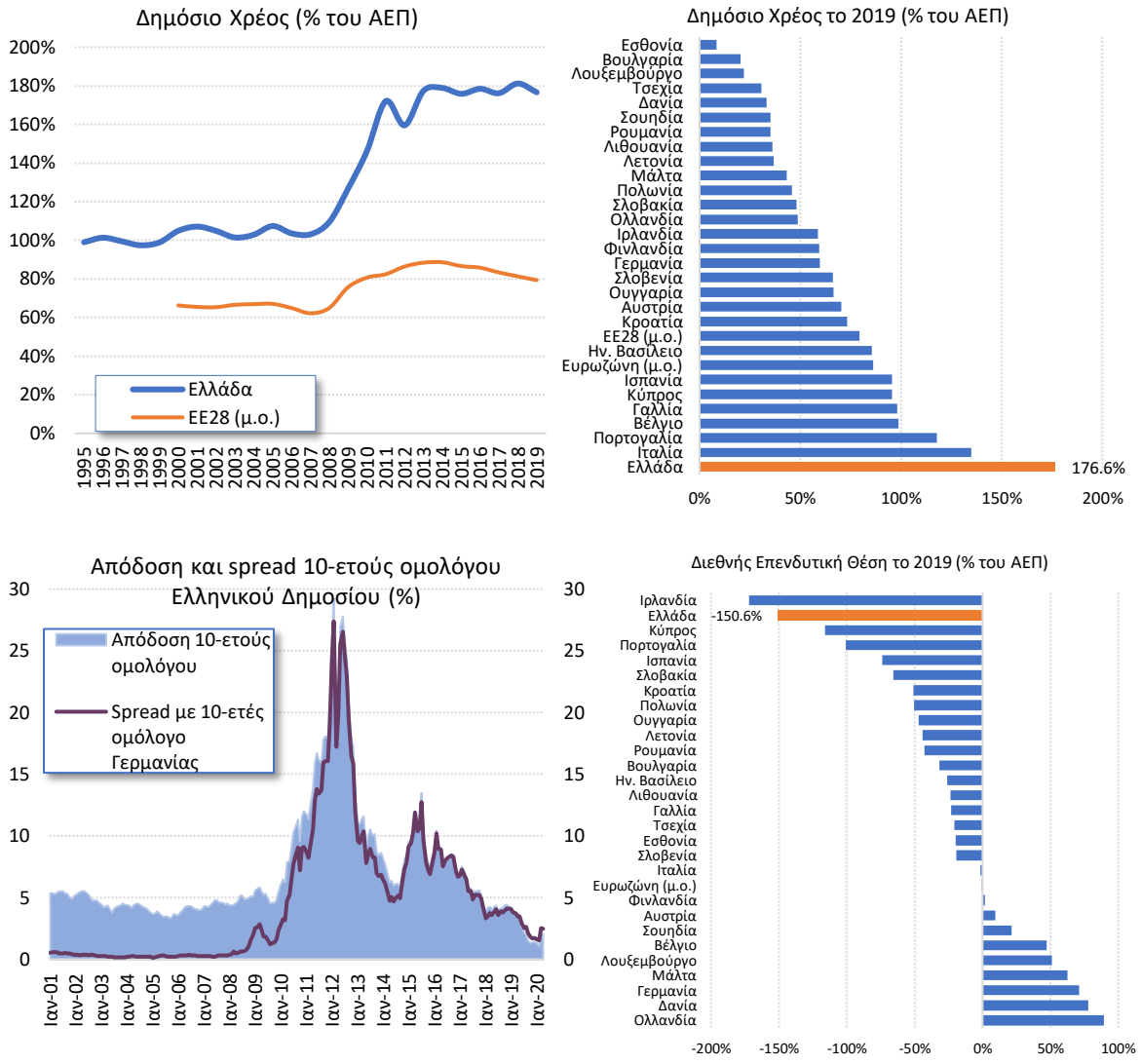
Συσσώρευση δημόσιου χρέους και εκτόξευση του κόστους δανεισμού

Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας ήταν συστηματικά σε υψηλά επίπεδα που ξεπερνούσαν την αξία ενός ετήσιου ΑΕΠ της χώρας ακόμα και την περίοδο πριν την ένταξη της χώρας στη νομισματική ένωση.

Παρά τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η επιδεινούμενη δημοσιονομική ανισορροπία σε επίπεδο ροών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 2001-2009 οδήγησε το ελληνικό δημόσιο χρέος το 2009 στο υψηλότερο σχετικό επίπεδο μεταξύ όλων των κρατών μελών της ΕΕ, στο 127% του ΑΕΠ. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με τα διογκούμενα δίδυμα ελλείμματα, αύξησε απότομα το κόστος νέου δανεισμού τους πρώτους μήνες του 2010, και ουσιαστικά απέκλεισε την Ελλάδα από τις διεθνείς αγορές αναχρηματοδότησης, οδηγώντας την στο αίτημα οικονομικής στήριξης από τη διεθνή κοινότητα μέσα από πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Το κόστος δανεισμού αποκλιμακώθηκε από το 2012, αλλά αυξήθηκε και πάλι απότομα το 2015 σε συσχέτιση και με την κρίση στο εγχώριο χρηματοπιστωτικό σύστημα και την επιβολή ελέγχων κίνησης κεφαλαίων. Την ίδια περίοδο, οι άλλες ευρωπαϊκές χώρες επωφελήθηκαν από τα μέτρα τόνωσης της ρευστότητας σε επίπεδο ευρωσυστήματος, από τα οποία είχε αποκλειστεί η Ελλάδα.

Σε συνέχεια της δημοσιονομικής προσαρμογής κατά την περίοδο των προγραμμάτων και μέτρων μερικής αναδιάρθρωσης χρέους, το δημόσιο χρέος σταθεροποιήθηκε, με χαμηλό μέσο ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης και μεγάλη μέση σταθμική διάρκεια, αν και παραμένει σε επίπεδα υψηλότερα από 170% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 1.5). Συνεπώς, η βιωσιμότητά του απαιτεί υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, οι οποίοι και θα διευκολύνουν την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων, εάν χρειαστεί.

Διάγραμμα 1.5: Δημόσιο χρέος και κόστος δανεισμού



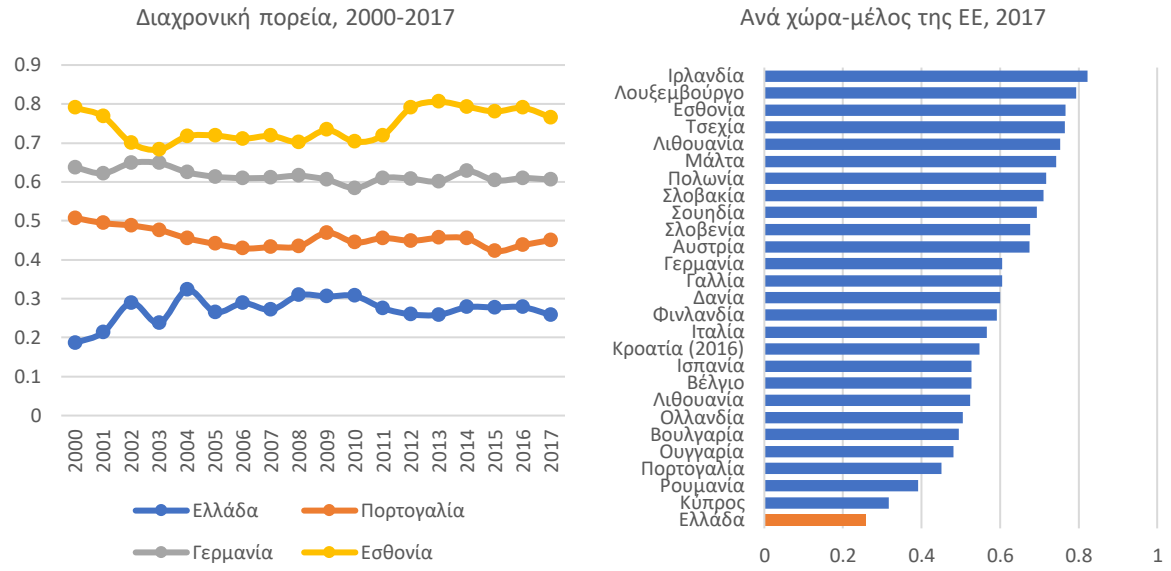
Πηγή: Eurostat, Ameco, ΕΚΤ

1.1.2 Συντελεστές παραγωγής και παραγωγικότητα

Χαμηλή παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα

Η κατανομή των παραγωγικών συντελεστών στην ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται διαχρονικά από αναποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ με βάση τον βαθμό διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency[1] - Διάγραμμα 1.6).[2] Η δέσμευση πόρων σε αναποτελεσματικές παραγωγικές διαδικασίες έχει ως αποτέλεσμα τη χαμηλή παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας τόσο του κεφαλαίου όσο και της εργασίας και χαμηλές επιδόσεις σε όρους διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Σε σύγκριση με τις οικονομίες της ζώνης του ευρώ, η απόκλιση της παραγωγικότητας στην Ελλάδα έχει διευρυνθεί από το 2007 (Διάγραμμα 1.7).

Διάγραμμα 1.6: Δείκτης αποτελεσματικότητας της κατανομής των παραγωγικών πόρων σε επίπεδο χώρας (macro level allocative efficiency)



Πηγή: EU KLEMS, υπολογισμοί ερευνητικής ομάδας. Σημείωση: Με βάση την παραγωγικότητα της εργασίας σε όρους προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο.

Επιπλέον, ιδιαίτερα χαμηλές είναι οι επιδόσεις της χώρας σε όρους καινοτομίας. Η Ελλάδα υστερεί στον Ευρωπαϊκό Δείκτη Καινοτομίας,[3] με επίδοση ίση με το 75% του μέσου όρου στην ΕΕ. Η μεγαλύτερη υστέρηση ανάμεσα στις επιμέρους κατηγορίες του δείκτη καταγράφεται στις δαπάνες για επενδύσεις τύπου venture capital (16,0% του μ.ό. της ΕΕ), στα άυλα περιουσιακά στοιχεία (36% του μ.ό. της ΕΕ) και στις δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη στον επιχειρηματικό τομέα (39,3% του

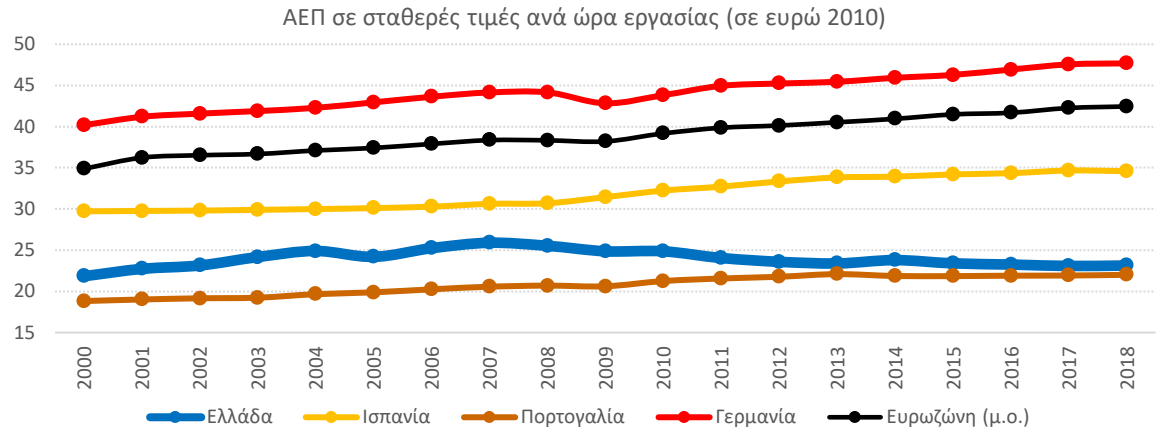
[1] Ο βαθμός διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency) ορίζεται ως ο λόγος της παραγωγικότητας της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας ως προς τον απλό μέσο όρο της παραγωγικότητας των κλάδων της οικονομίας. Ο δείκτης συγκρίνει την παραγωγικότητα μιας οικονομίας με μια υποθετική κατάσταση, όπου η απασχόληση είναι κατανεμημένη ισόποσα στους κλάδους της οικονομίας, ενώ η κατανομή του κεφαλαίου θεωρείται ως δεδομένη (European Commission, (2018), "Allocative Efficiency in Labour and Product Markets", Thematic Discussions on Growth and Jobs, Technical Background Note by Commission Staff, DG EcFin 25/05/2018, σελ. 17). Εάν η κατανομή των πόρων είναι κοντά στο βέλτιστο σημείο, τότε η παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας θα υπερβαίνει ή τουλάχιστον δεν θα υπολείπεται κατά πολύ του απλού μέσου της παραγωγικότητας των κλάδων της οικονομίας. Εάν, αντίθετα, η συνολική παραγωγικότητα υπολείπεται κατά πολύ σε σύγκριση με την υποθετική κατανομή, αυτό αποτελεί ένδειξη ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο για αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας στην οικονομία μέσα από ανακατανομή των εργαζομένων μεταξύ των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας.

[2] European Commission, (2018), "Allocative Efficiency in the Euro Area", Note for the Eurogroup, DG EcFin 27/08/2018

[3] European Commission (2019), "European Innovation Scoreboard"

μ.ό. της ΕΕ). Μόλις το 14,3% των εργαζομένων στη μεταποίηση στην Ελλάδα απασχολείται σε μεταποιητικούς κλάδους υψηλής τεχνολογίας, έναντι 37,5% στην ΕΕ. Οι παραπάνω κατηγορίες φανερώνουν το μεγάλο περιθώριο βελτίωσης που υπάρχει, ειδικά εάν δημιουργηθούν συνέργειες με καλύτερες του ευρωπαϊκού μέσου όρου επιδόσεις που ήδη καταγράφονται σε αντίστοιχους δείκτες, όπως το ποσοστό του πληθυσμού με ανώτατη εκπαίδευση και ο βαθμός καινοτομίας μεταξύ μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Διάγραμμα 1.7: Δείκτες παραγωγικότητας της εργασίας



Πηγή: OECD

Κατακερματισμένη επιχειρηματικότητα χαμηλής παραγωγικότητας

Σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα έχει μεγάλο ποσοστό μικρών επιχειρήσεων και αυτοαπασχολουμένων. Το 48,5% των εργαζομένων της μη χρηματοπιστωτικής επιχειρηματικής οικονομίας (non-financial business economy) της χώρας το 2017 απασχολούνταν σε επιχειρήσεις με έως 9 άτομα προσωπικό, ενώ το 28,7% των εργαζομένων στη χώρα, με βάση στοιχεία για το 2019, ήταν αυτοαπασχολούμενοι (Διάγραμμα 1.8). Και στους δυο δείκτες, η Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη θέση ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ με διαθέσιμα στοιχεία.

Το υψηλό μερίδιο απασχόλησης σε ατομικές και μικρές επιχειρήσεις σχετίζεται με την χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας, καθώς η παραγωγικότητα σχετίζεται θετικά με το μέγεθος των επιχειρήσεων. Το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων δεν τους επιτρέπει να εκμεταλλευτούν οικονομίες κλίμακας και τεχνολογίες αιχμής. Ως αποτέλεσμα, η μικρή επιχειρηματικότητα εστιάζεται κυρίως στην παροχή υπηρεσιών για εγχώρια κατανάλωση.

Το πρόβλημα οξύνεται στην Ελλάδα από το γεγονός ότι η παραγωγικότητα των μικρών επιχειρήσεων στη χώρα είναι ιδιαίτερα χαμηλή. Ενώ στο σύνολο του επιχειρηματικού τομέα, παράγονται €21,1 χιλ. ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο, στις μικρές επιχειρήσεις η παραγωγικότητα περιορίζεται σε €7,9 χιλ. ανά εργαζόμενο. Έτσι, ενώ στο σύνολο του επιχειρηματικού τομέα η χώρα κατέχει την πέμπτη χαμηλότερη θέση σε όρους παραγωγικότητας εργασίας, στις μικρές επιχειρήσεις η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ με διαθέσιμα στοιχεία.

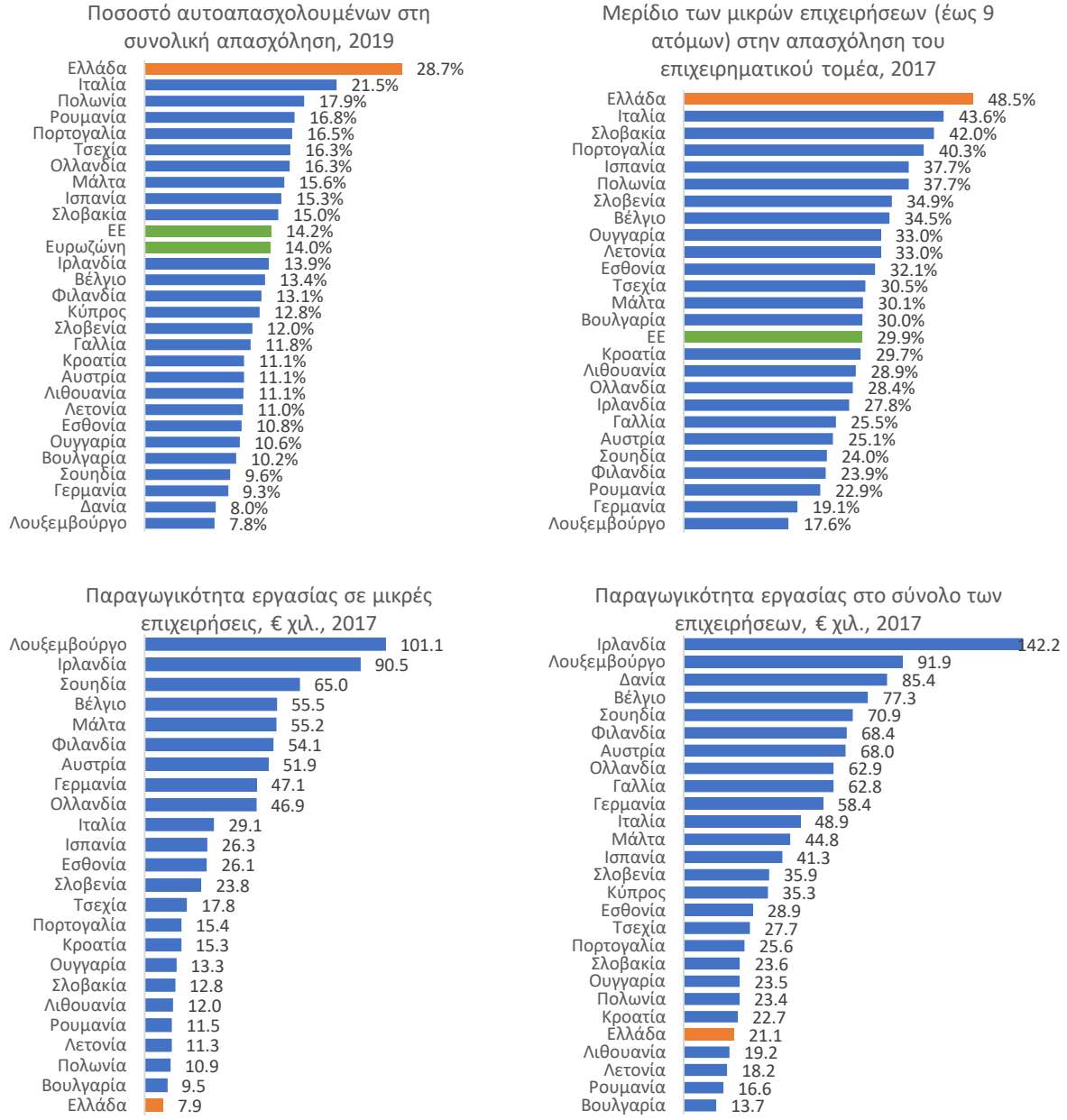
Το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων είναι συνέπεια αγκυλώσεων στην οικονομία που δημιουργούν κίνητρα στις επιχειρήσεις να παραμένουν μικρές και δυσκολεύουν την ανάπτυξή τους.

Η ελληνική οικονομία μπορεί να γίνει περισσότερο ανοικτή

Παρά την αύξηση των εξαγωγών, πρωτίστως υπηρεσιών αλλά και αγαθών, κατά την τελευταία δεκαετία, το επίπεδο του συνολικού εξωτερικού εμπορίου της Ελλάδας, ως ποσοστού του ΑΕΠ,

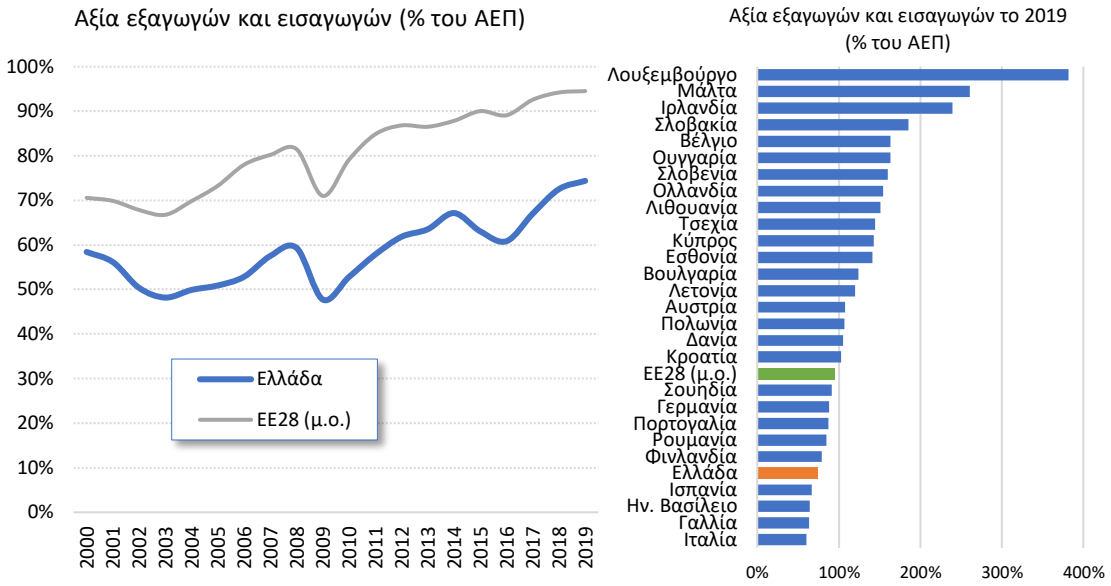
αποκλίνει συστηματικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου (Διάγραμμα 1.9). Για το 2019, το άθροισμα σε αξία του συνόλου των εξαγωγών και εισαγωγών έφθανε το 74% του ΑΕΠ για την Ελλάδα, η πέμπτη χαμηλότερη επίδοση μεταξύ των μελών της ΕΕ και η χαμηλότερη μεταξύ των μικρών χωρών, ενώ το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ ήταν 95%.

Διάγραμμα 1.8: Διάρθρωση της απασχόλησης και παραγωγικότητα των επιχειρήσεων



Πηγή: Eurostat. Σημειώσεις: Στη μη χρηματοπιστωτική επιχειρηματική οικονομία (non-financial business economy) περιλαμβάνονται επιχειρήσεις των τομέων Β (Ορυχεία και λατομεία) έως Ν (Διοικητικές και υποστηρικτικές δραστηριότητες), καθώς και ο κλάδος 95 (Επισκευή ηλεκτρονικών υπολογιστών και ειδών ατομικής ή οικιακής χρήσης), ενώ εξαιρείται ο τομέας Κ (Χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες) και δεν περιλαμβάνονται οι τομείς Α (Γεωργία, δασοκομία και αλιεία) και οι τομείς Ξ (Δημόσια διοίκηση και άμυνα · Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση) έως Υ (Δραστηριότητες ετερόδικων οργανισμών και φορέων) του ΣΤΑΚΟΔ 2008. Δεν δημοσιεύονται στοιχεία για τις μικρές επιχειρήσεις για την Κύπρο και τη Δανία, ενώ δεν υπάρχουν στοιχεία για την παραγωγικότητα των μικρών επιχειρήσεων και για τη Γαλλία.

Διάγραμμα 1.9: Δείκτης Ανοικτής Οικονομίας



Πηγή: Ameco

Σημαντικά επενδυτικά και αποταμιευτικά κενά

Οι πάγιες εταιρικές επενδύσεις υπολείπονταν του μέσου όρου της Ευρωζώνης, ως ποσοστό του ΑΕΠ, κατά τη διάρκεια όλης της τελευταίας δεκαετίας (Διάγραμμα 1.10). Το κενό παγίων επενδύσεων στην Ελλάδα, υπολογισμένο με βάση την απόκλιση από τον μ.ό. ΕΕ, την περίοδο 2010-2019 κυμάνθηκε κατά μ.ό. σε περίπου 7% του ετήσιου ΑΕΠ, σωρευτικά περί τα €130 δισεκ. Το 2019 η Ελλάδα κατατάσσεται ουραγός στην ΕΕ σε πάγιες επενδύσεις, με μόλις 11,4% του ΑΕΠ, σε σχέση με 21,3% μ.ό. στην ΕΕ.

Ταυτόχρονα, η εγχώρια αποταμίευση, η οποία δημιουργεί απαραίτητο χώρο για επενδύσεις έφθινε κατά τη διάρκεια της κρίσης και ουσιαστικά εκλείπει από το 2013, καθώς τα ελληνικά νοικοκυριά καταγράφουν αρνητική αποταμίευση τα τελευταία χρόνια. Η αρνητική αποταμίευση οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην πτώση των εισοδημάτων κατά τη διάρκεια της κρίσης, καθώς τα νοικοκυριά έπρεπε να χρησιμοποιήσουν μέρος των αποταμιεύσεών τους για να καλύψουν βασικές καταναλωτικές και δανειακές τους ανάγκες. Το αποταμιευτικό κενό των ελληνικών νοικοκυριών, υπολογισμένο με βάση την απόκλιση από τον μ.ό. ΕΕ την περίοδο 2010-2018 κυμάνθηκε κατά μ.ό. σε 11% του ετήσιου διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, σωρευτικά περί τα €125 δισεκ. Το 2018 η Ελλάδα κατατάσσεται ουραγός στην ΕΕ στην αποταμίευση των νοικοκυριών.

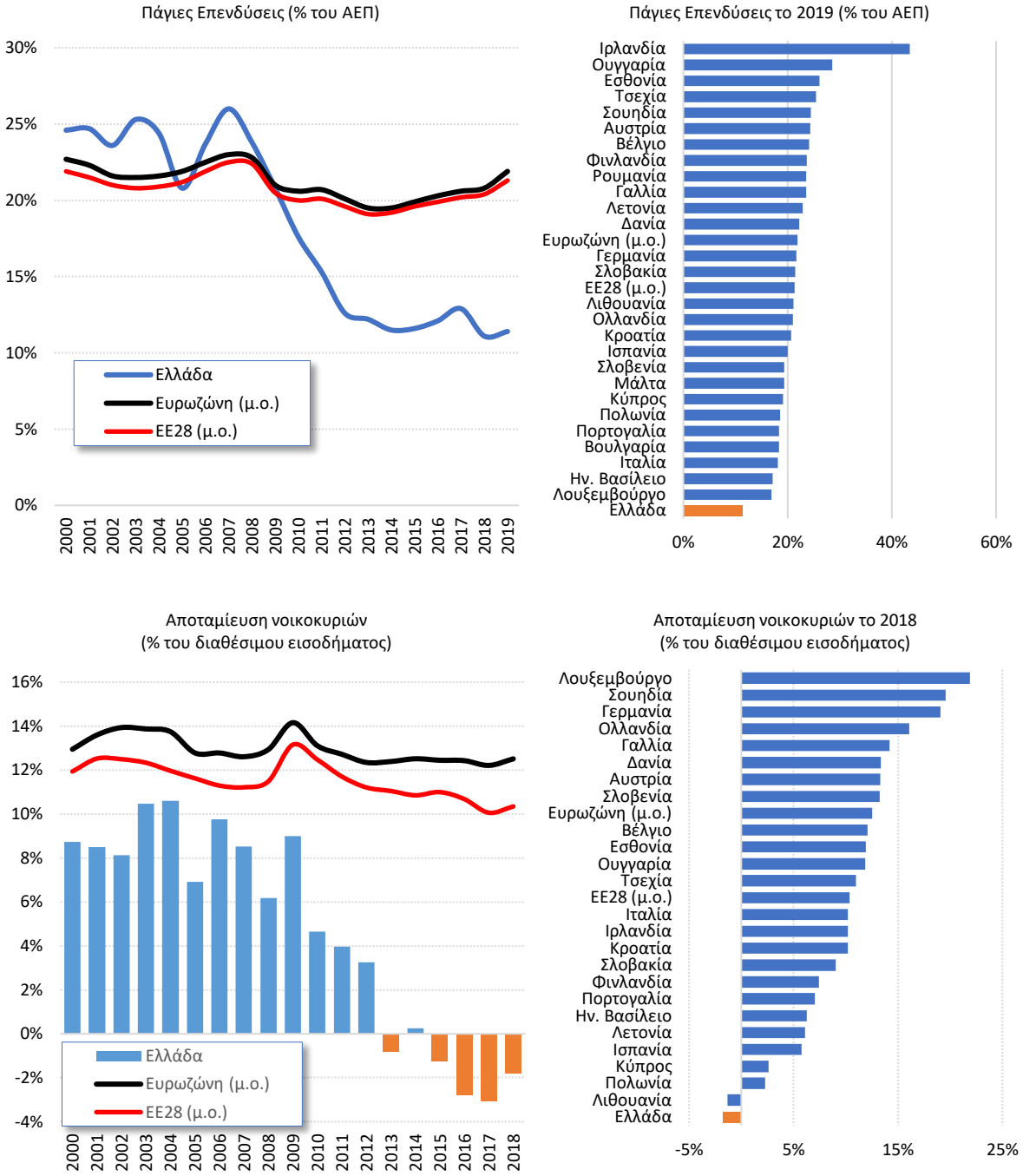
Συστηματικά χαμηλές παραγωγικές επενδύσεις

Μεταξύ των αδυναμιών του οικονομικού υποδείγματος μεγέθυνσης την προ-κρίσης περίοδο αποτελούσαν οι συστηματικά χαμηλοί ρυθμοί των παραγωγικών επενδύσεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επενδύσεις σε πάγιο κεφάλαιο που προέρχονται από μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις εξαιρουμένου του κλάδου των κατασκευαστικών και της οικοδομής ανέρχονταν κατά μέσο όρο την περίοδο 2001-2009 μόλις στο 6,9% του ετήσιου ΑΕΠ, σε αντιδιαστολή με μέσο αντίστοιχο ποσοστό 11,9% στην ΕΕ.

Μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και πριν ξεσπάσει η ελληνική κρίση χρέους, το 2009, η Ελλάδα κατέγραφε το χαμηλότερο ποσοστό παραγωγικών επενδύσεων μεταξύ όλων των χωρών μελών της ΕΕ, σε επίπεδο μόλις 5,9% του ΑΕΠ, ενώ το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ ήταν κοντά στο 11%. Παρά τη μικρή ανάκαμψη των εταιρικών επενδύσεων την περίοδο 2016-2019, το επίπεδό

τους ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2019 (5,4%) παρέμενε το χαμηλότερο μεταξύ των χωρών της ΕΕ (Διάγραμμα 1.11).

Διάγραμμα 1.10: Επενδυτικό και αποταμιευτικό κενό μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ



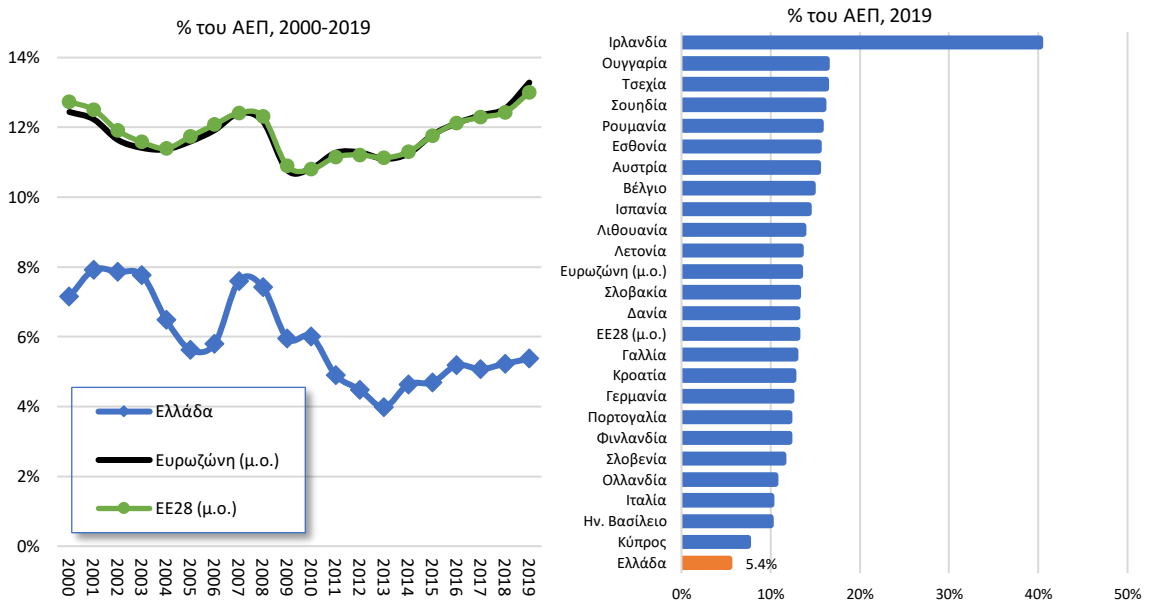
Πηγή: Eurostat

Αργή στροφή σε κλάδους που παράγουν διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες

Η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται παραδοσιακά από υψηλά μερίδια απορρόφησης πόρων και παραγόμενου προϊόντος σε μη εμπορεύσιμους κλάδους, όπως ο δημόσιος τομέας και το λιανεμπόριο. Αντίστοιχα, το μερίδιο προστιθέμενης αξίας σε εμπορεύσιμους κλάδους, όπως η μεταποίηση, ήταν και παραμένει χαμηλό. Την τελευταία δεκαετία καταγράφηκε μια σταδιακή

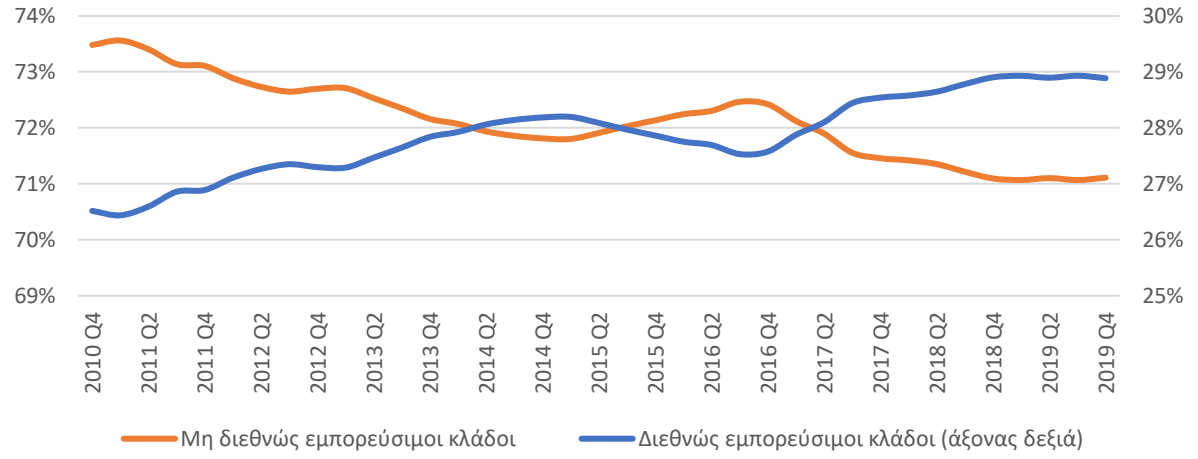
ανακατανομή πόρων προς διεθνώς εμπορεύσιμους κλάδους (Διάγραμμα 1.12), ωστόσο με αρκετά αργό ρυθμό, ενώ το μερίδιο αυτών παραμένει μικρότερο από το 1/3 του συνόλου της οικονομίας.

Διάγραμμα 1.11: Πάγιες επενδύσεις Μη Χρηματοπιστωτικών Επιχειρήσεων σε Ελλάδα και χώρες της ΕΕ



Πηγή: Eurostat, στοιχεία Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου που δεν περιλαμβάνουν μεταβολές αποθεμάτων

Διάγραμμα 1.12: Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία μεταξύ εμπορεύσιμων και μη εμπορεύσιμων κλάδων, % του συνόλου



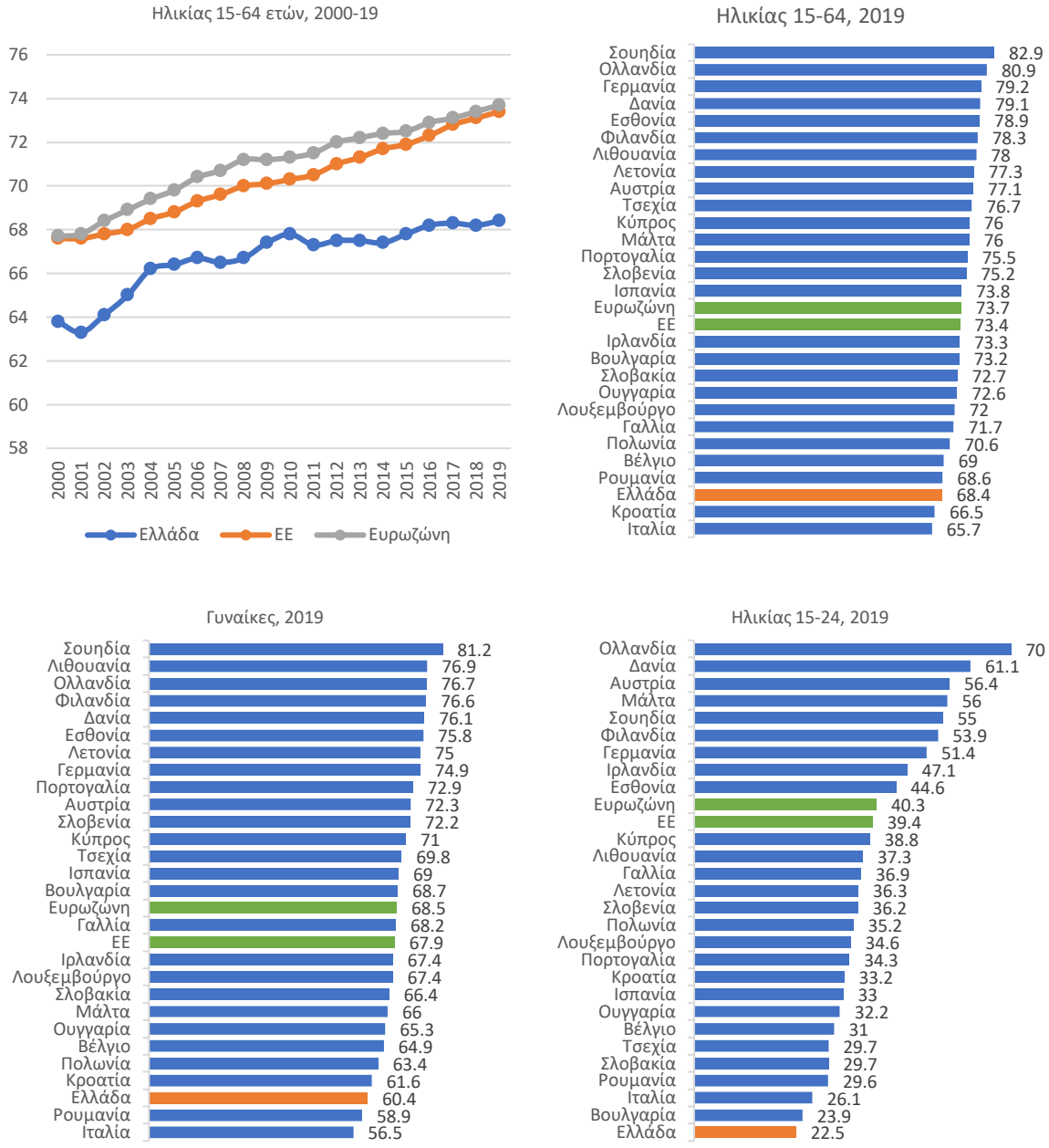
Πηγή: Eurostat. Σημείωση: Για τους σκοπούς του διαγράμματος, ως διεθνώς εμπορεύσιμοι κλάδοι συμπεριλήφθηκαν οι (1) Γεωργία, δασοκομία και αλιεία, (2) Ορυχεία και λατομεία, μεταποίηση, ενέργεια, παροχή νερού, επεξεργασία λυμάτων, διαχείριση αποβλήτων, εξυγίανση, (3) Μεταφορά και αποθήκευση, (4) Υπηρεσίες παροχής καταλύματος και υπηρεσίες εστίασης.

Χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας

Χαμηλός βαθμός αξιοποίησης καταγράφεται διαχρονικά στη χώρα, ακόμα και στα έτη πριν από τη κρίση χρέους, και στην εργασία - τον έτερο βασικό συντελεστή παραγωγής. Το ποσοστό ενεργού πληθυσμού (που συμμετέχει καταρχήν στην αγορά εργασίας) στη χώρα είναι διαχρονικά χαμηλότερο σε σύγκριση με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους (Διάγραμμα 1.13).

Το 2009, το 67,4% του πληθυσμού της χώρας ηλικίας 15-64 εργαζόταν ή αναζητούσε εργασία, έναντι 70,1% κατά μέσο όρο στην ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού στο συνολικό πληθυσμό της αντίστοιχης ηλικίας σημείωσε μικρή άνοδο την τελευταία πενταετία (68,4% το 2019), ωστόσο η απόσταση από τον μέσο όρο της ΕΕ (73,4%) διευρύνθηκε περαιτέρω. Ως αποτέλεσμα, η θέση της χώρας στην κατάταξη των χωρών μελών της ΕΕ με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη, υποχώρησε από την 9η χαμηλότερη το 2009 στην 3η χαμηλότερη το 2019.

Διάγραμμα 1.13: Ποσοστό του ενεργού πληθυσμού



Πηγή: Eurostat

Το πρόβλημα με τη χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα εντοπίζεται κατά βάση στη χαμηλή συμμετοχή των γυναικών και των νέων. Στις γυναίκες, το ποσοστό ενεργού πληθυσμού το 2019 περιορίζεται σε 60,4% στην Ελλάδα, έναντι 68,5% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη και 67,9% στην ΕΕ, με τη χώρα να βρίσκεται στην τρίτη χαμηλότερη θέση στην κατάταξη των χωρών (υψηλότερα

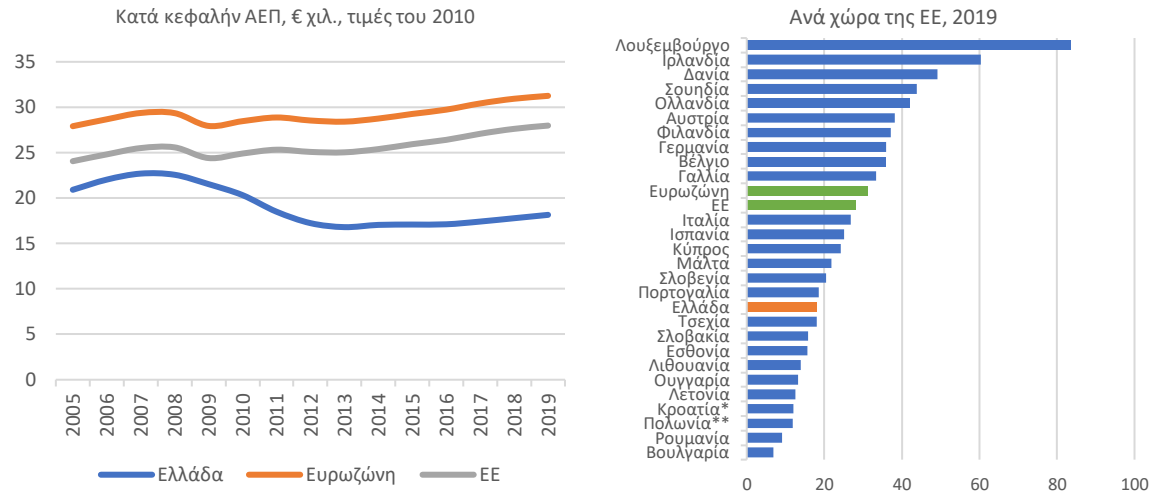
μόνο σε σύγκριση με την Ιταλία και τη Ρουμανία). Στις ηλικίες 15-24 ετών, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας υπολογίζεται σε 22,5%, έναντι 39,4% στην ΕΕ και 40,3% στην Ευρωζώνη, με την Ελλάδα να βρίσκεται στην χαμηλότερη θέση στην ΕΕ. Η χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας μειώνει σημαντικά το παραγωγικό δυναμικό της χώρας, καθώς το μέσο μορφωτικό επίπεδο των γυναικών που δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας είναι υψηλό.

1.1.3 Κοινωνικό κράτος

Σημαντικές οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στο μέσο εισόδημα

Η οικονομική κρίση της περασμένης δεκαετίας στην Ελλάδα έχει αφήσει βαθιές κοινωνικές πληγές. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας ανήλθε το 2019 σε €18,2 χιλ. σε τιμές του 2010, παραμένοντας κατά 20,0% χαμηλότερο σε σχέση με το 2007 (€22,7 χιλ.). Παράλληλα, η απόσταση σε σύγκριση με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους αυξήθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της κρίσης, από -11,0% και -22,7% σε σύγκριση με την ΕΕ (€25,5 χιλ.) και Ευρωζώνη (€29,4 χιλ.) το 2007, σε -35,1% (€28,0 χιλ.) και -41,9% (€31,3 χιλ.) αντίστοιχα το 2019. Πλέον, η Ελλάδα βρίσκεται στην 17η θέση ανάμεσα στις 27 χώρες μέλη της ΕΕ με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (από 14η το 2007). (Διάγραμμα 1.14)

Διάγραμμα 1.14: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ



Σημείωση: Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Κροατίας και Πολωνίας αφορούν αντίστοιχα το 2018 και 2017. Πηγή: Eurostat

Η ανεργία στη χώρα παραμένει σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα

Τον Φεβρουάριο του 2020, πριν τη λήψη των μέτρων κατά της πανδημίας, το 15,9% του ενεργού πληθυσμού της χώρας βρισκόταν σε καθεστώς ανεργίας (με βάση εποχικά διορθωμένα στοιχεία). Παρότι το ποσοστό ανεργίας στη χώρα έχει υποχωρήσει από το εξαιρετικά υψηλό επίπεδο που κατέγραφε το 2013 (έως 27,8%), παραμένει πολύ υψηλότερο σε σύγκριση τόσο με τα επίπεδα προ-κρίσης (7,2% τον Ιούνιο του 2008) όσο και με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (7,2% και 6,4% αντίστοιχα τον Φεβρουάριο του 2020). Σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, η Ελλάδα παραμένει η χώρα το υψηλότερο, μακράν, ποσοστό ανεργίας (Διάγραμμα 1.15).

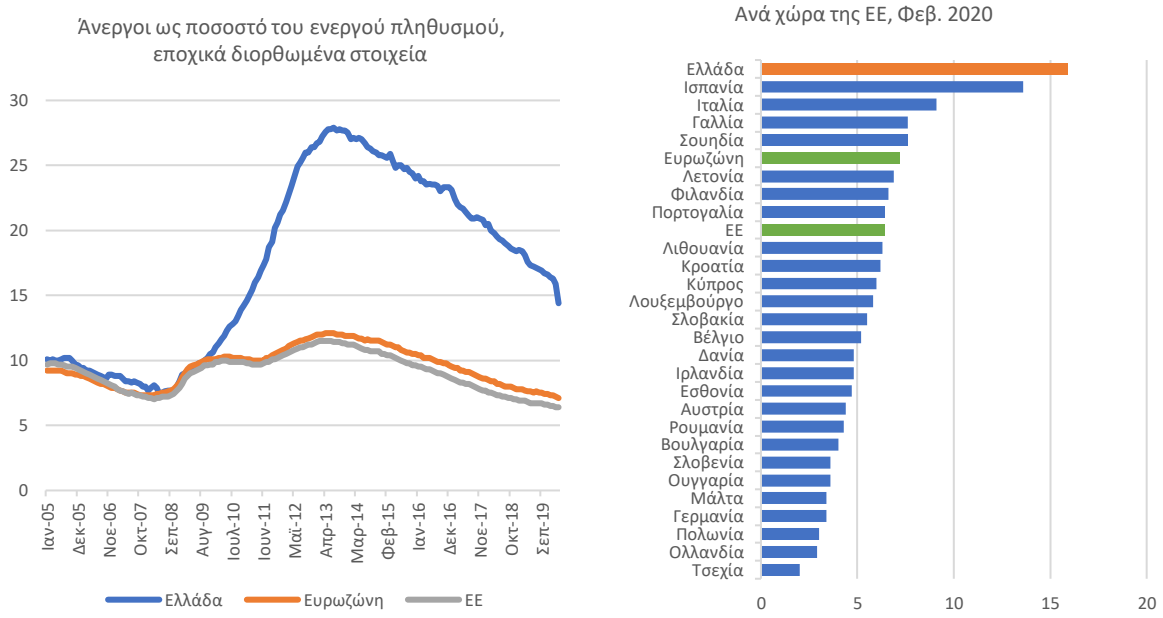
Ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ανεργίας στους νέους και στους μακροχρόνια ανέργους

Το ποσοστό ανεργίας στα άτομα κάτω των 25 ετών ήταν 32,7% τον Φεβρουάριο του 2020, υπερδιπλάσια σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (15,2%) και της ΕΕ (14,8%). Αντίστοιχα, στην Ελλάδα το 70,1% των ανέργων παραμένουν χωρίς εργασία για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών,

έναντι του 43,6% στην Ευρωζώνη και του 41,4% στην ΕΕ (Διάγραμμα 1.16). Και στους δύο δείκτες, η Ελλάδα είναι στην υψηλότερη θέση στην κατάταξη των χωρών-μελών της ΕΕ.

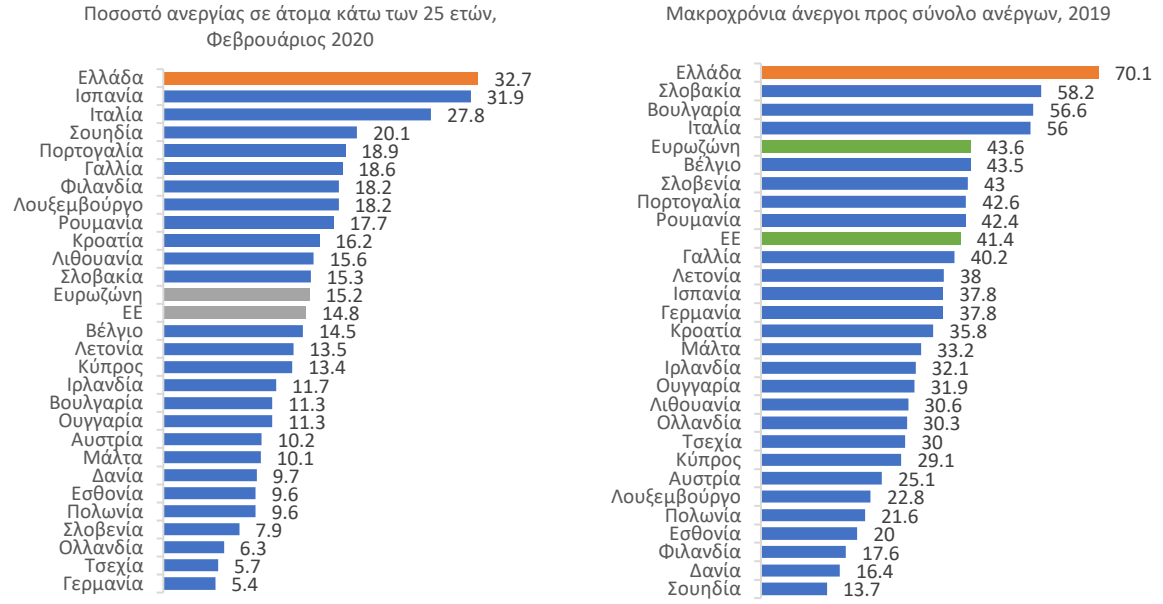
Πέραν του υψηλού ποσοστού ανεργίας υπάρχει και υποαπασχόληση στην ελληνική αγορά εργασίας. Ο μέσος ετήσιος αριθμός ωρών ανά απασχολούμενο είναι πολύ χαμηλότερος τώρα από ό,τι ήταν στο τέλος της προηγούμενης δεκαετίας και το ποσοστό των απασχολούμενων που χαρακτηρίζονται ως υποαπασχολούμενοι (δηλ. εργάζονται για λιγότερες από 8 ώρες ημερησίως παρότι θα ήθελαν να εργάζονται για περισσότερες ώρες) είναι περίπου 7%.

Διάγραμμα 1.15: Ανεργία



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 1.16: Δείκτες ανεργίας νέων και μακροχρόνια ανέργων ανά χώρα στην ΕΕ

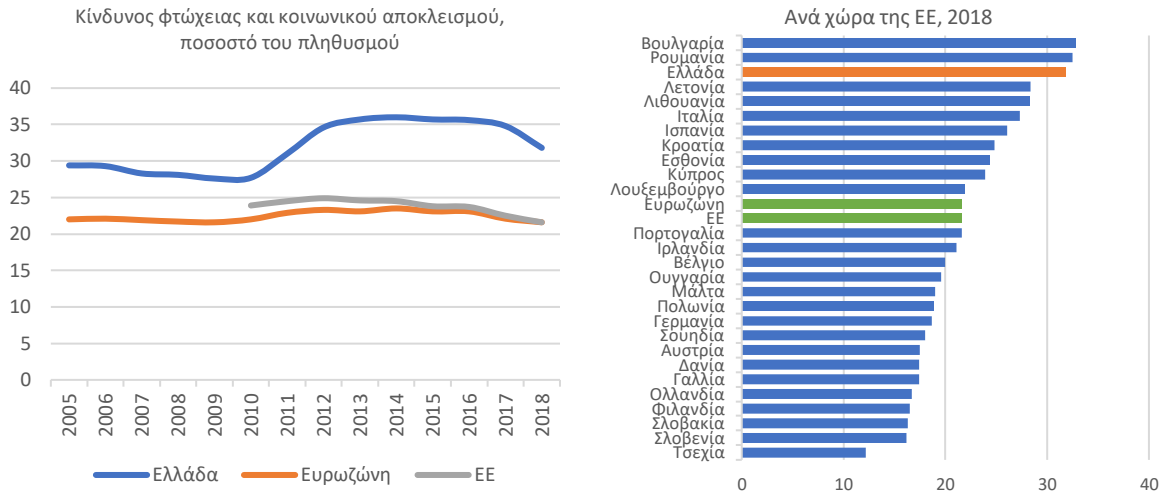


Πηγή: Eurostat

Αναποτελεσματικό κοινωνικό κράτος

Η υψηλή ανεργία και η δυσμενής πορεία του κατά κεφαλήν εισοδήματος, αλλά και η αναποτελεσματικότητα του συστήματος κοινωνικών παροχών στην εξομάλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, αντανακλώνται σε αυξημένο ποσοστό ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία για το 2018, το 31,8% των νοικοκυριών στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, από 36,0% το 2014 και 28,1% το 2008. Με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη, η Ελλάδα βρίσκεται στην τρίτη χειρότερη θέση στην ΕΕ, καλύτερα μόνο σε σύγκριση με τη Ρουμανία (32,5%) και τη Βουλγαρία (32,8%) - Διάγραμμα 1.17.

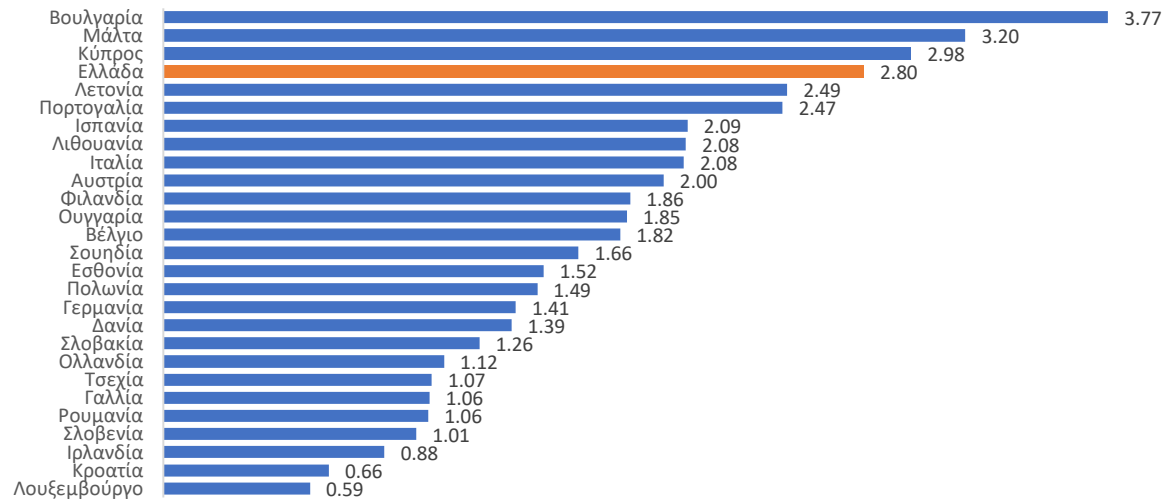
Διάγραμμα 1.17: Κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού



Πηγή: Eurostat.

Αναποτελεσματικότητα καταγράφεται και στο εθνικό σύστημα υγείας. Η επιβάρυνση των οικογενειακών προϋπολογισμών με δαπάνες για υγεία (out-of-pocket expenditure) είναι η τέταρτη υψηλότερη στην Ευρώπη, με βάση στοιχεία για το 2017, με 2,80% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 1.18), χαμηλότερα μόνο σε σύγκριση με τη Βουλγαρία (3,77%), τη Μάλτα (3,20%) και την Κύπρο (2,98%).

Διάγραμμα 1.18: Δαπάνες υγείας των νοικοκυριών (out-of-pocket), ποσοστό του ΑΕΠ, 2017



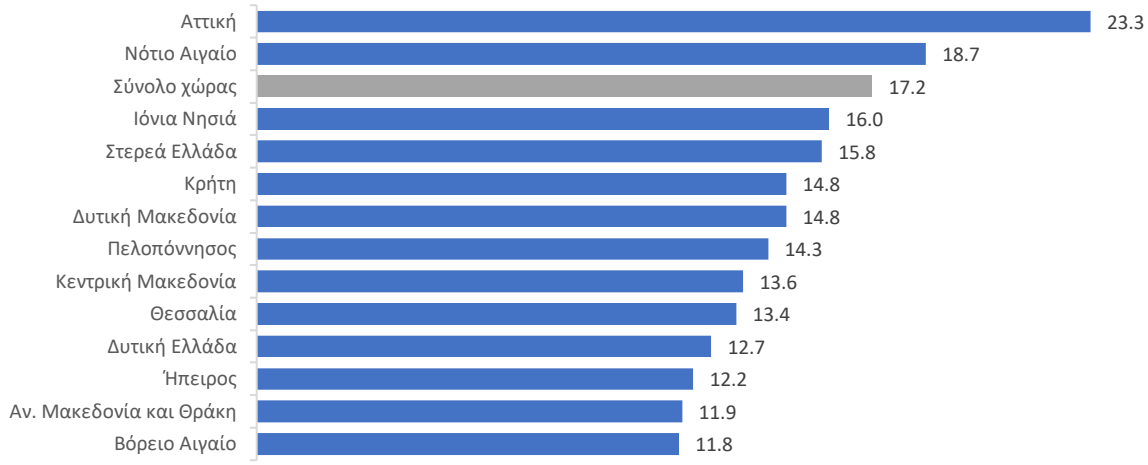
Πηγή: OECD

Παραμένουν υψηλές οι περιφερειακές ανισότητες

Το υφιστάμενο υπόδειγμα ανάπτυξης της χώρας χαρακτηρίζεται από σημαντικές κοινωνικές και οικονομικές αποκλίσεις μεταξύ των περιφερειών της χώρας. Ειδικότερα, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ανατολική Μακεδονία – Θράκη (€11,9 χιλ.) και στο Βόρειο Αιγαίο (€11,8 χιλ.) είναι σχεδόν στο μισό του επιπέδου που καταγράφεται στην Αττική (€23,3 χιλ. το 2018, σε τρέχουσες τιμές - Διάγραμμα 1.19).

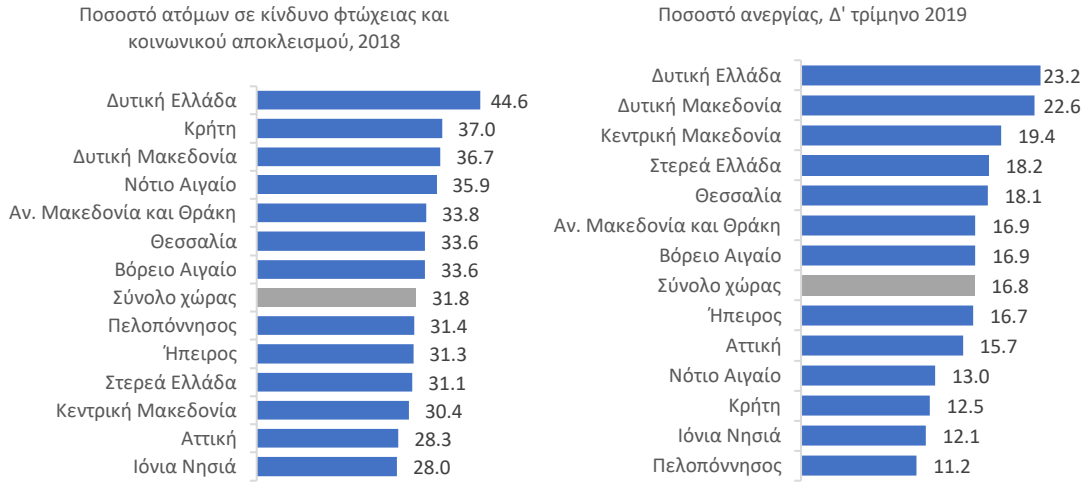
Σημαντικές περιφερειακές ανισότητες παρατηρούνται και σε κοινωνικούς δείκτες (Διάγραμμα 1.20). Ιδιαίτερα υψηλό είναι το ποσοστό ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στη Δυτική Ελλάδα (44,6% το 2018). Ακολουθούν η Κρήτη (37,0%), η Δυτική Μακεδονία (36,7%) και το Νότιο Αιγαίο (35,9%). Αντίστοιχα, το ποσοστό ανεργίας είναι υπερδιπλάσιο στη Δυτική Ελλάδα (23,2% το Δ' τρίμηνο του 2019) και τη Δυτική Μακεδονία (22,6%) σε σύγκριση με την Πελοπόννησο (11,2%). Αυξημένη ανεργία σε σύγκριση με τον μέσο όρο της χώρας παρατηρείται επίσης στην Κεντρική Μακεδονία (19,4%), τη Στερεά Ελλάδα (18,2%), τη Θεσσαλία (18,1%), την Ανατολική Μακεδονία – Θράκη (16,9%) και το Βόρειο Αιγαίο (16,9%).

Διάγραμμα 1.19: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανά περιφέρεια, τρέχουσες τιμές, € χιλ., 2018



Πηγή: Eurostat, ΕΛΣΤΑΤ

Διάγραμμα 1.20: Κίνδυνος φτώχειας και ανεργία ανά περιφέρεια



Πηγή: Eurostat

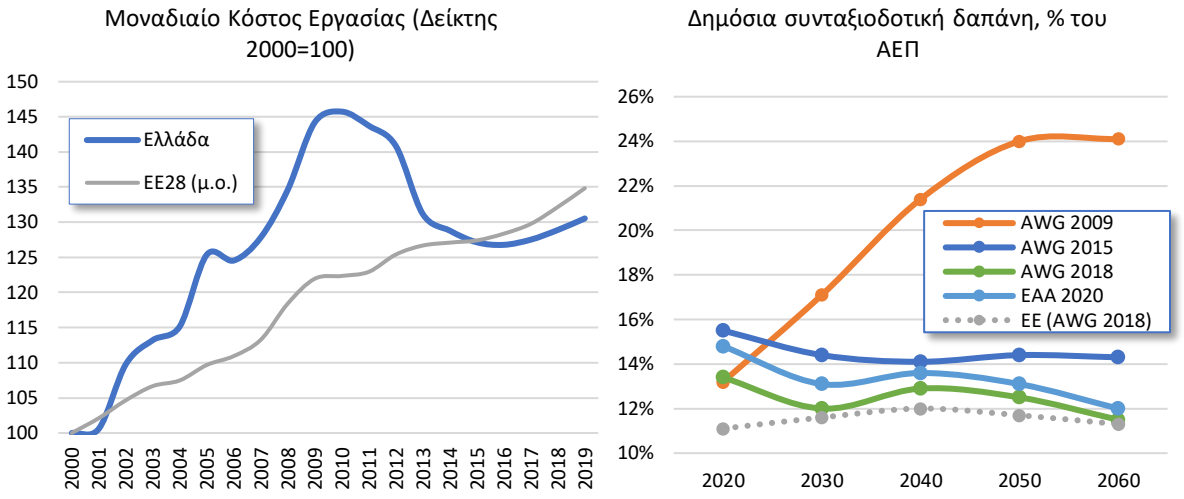
1.2 Βασικές μεταρρυθμίσεις και αποτελέσματα των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής

Επιτεύχθηκε δημοσιονομική εξυγίανση, αλλά το χρέος παραμένει υψηλό

Η χρηματοδότηση του Ελληνικού Δημοσίου με κεφάλαια από τον επίσημο τομέα την περίοδο 2010-2018 συνοδεύτηκε από τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, τα οποία περιλάμβαναν δημοσιονομικά μέτρα και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Μέσα από τα προγράμματα, η Ελλάδα κατόρθωσε να εξισορροπήσει ένα εξαιρετικά υψηλό και αυξανόμενο δημόσιο χρέος μετατρέποντας συστηματικά δημοσιονομικά ελλείμματα σε πλεόνασμα. Η προσαρμογή έγινε τόσο μέσα από μειώσεις δαπανών αλλά και μέσα από σημαντικές αυξήσεις άμεσων και έμμεσων φόρων. Παρά τη σταθεροποίηση του δημόσιου χρέους, με χαμηλό μέσο ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης και μεγάλη μέση σταθμική διάρκεια, αυτό παραμένει σε επίπεδα υψηλότερα από 170% του ΑΕΠ. Η εξυπηρέτηση του χρέους απαιτεί υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης και δημοσιονομική πειθαρχία.

Κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων έγιναν επίσης μεταρρυθμίσεις που αύξησαν την ευελιξία στην αγορά εργασίας και βελτίωσαν τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας είχαν σκοπό τόσο να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όσο και να προάγουν την ευελιξία στις εργασιακές σχέσεις έτσι ώστε η επώδυνη προσαρμογή να βασιστεί περισσότερο στη μεταβολή των μισθών και λιγότερο στη μείωση της απασχόλησης ή την αύξηση των ανεπίσημων εργασιακών σχέσεων. Έτσι, ενώ ο δείκτης μοναδιαίου κόστους εργασίας είχε αυξηθεί με διπλάσια ταχύτητα από αυτή του μέσου όρου της ΕΕ και σωρευτικά κατά 45% κατά την περίοδο 2000-2010, προσαρμόστηκε δραστικά υποχωρώντας κατά 13 ποσοστιαίες μονάδες την περίοδο 2011-2015, που αντιστοιχεί σε επίπεδο χαμηλότερο από τη μακροχρόνια τάση του μέσου όρου της ΕΕ (Διάγραμμα 1.21). Η εξέλιξη όμως αυτή αντανακλά μια επιδείνωση στον μέσο μισθό, παρά μια βελτίωση της παραγωγικότητας.

Διάγραμμα 1.21: Μοναδιαίο κόστος εργασίας και δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη



Πηγή: Ameco, Aging Working Group (AWG), Εθνική Αναλογιστική Αρχή

Στις συντάξεις, οι μεταρρυθμίσεις ανέτρεψαν την προβλεπόμενη ραγδαία αύξηση της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης μακροπρόθεσμα. Για να μην εκτοξευτεί η επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού από τις συντάξεις και εκτροχιαστεί το πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, εφαρμόστηκαν εκτεταμένες περικοπές, οι οποίες όμως υπονόμευσαν την εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Παρά τη βελτίωση της μακροχρόνιας βιωσιμότητάς του, παραμένει υψηλή η επιβάρυνση που προκαλεί το συνταξιοδοτικό σύστημα στο εργατικό κόστος,

ενώ η περιορισμένη ανάπτυξη της επαγγελματικής και ιδιωτικής ασφάλισης δεν επιτρέπει να εκδηλωθεί η ευεργετική επίδραση στις εγχώριες αποταμιεύσεις και επενδύσεις που παρατηρείται σε χώρες με περισσότερο ισορροπημένα συνταξιοδοτικά συστήματα.

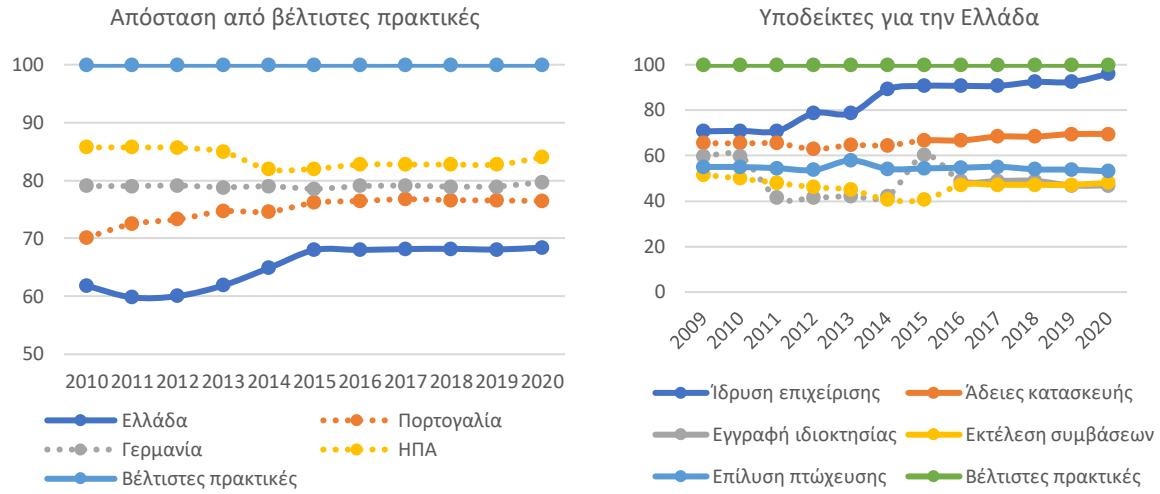
Σημαντικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν και σε άλλους τομείς

Τα προγράμματα προσαρμογής προώθησαν επίσης μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα, τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και στη δημόσια διοίκηση. Ενδεικτικά παραδείγματα μεταρρυθμίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα αποτέλεσαν τα μέτρα θωράκισης της κεφαλαιακής επάρκειας και ρευστότητας των τραπεζών, η ενίσχυση των εποπτικών τους μηχανισμών καθώς και των διαδικασιών διακυβέρνησής τους, και η θέσπιση εξωδικαστικού μηχανισμού ρύθμισης των οφειλών. Στον δημόσιο τομέα, εφαρμόστηκαν μέτρα μείωσης της γραφειοκρατίας και αύξησης της διαφάνειας, όπως ενδεικτικά η ηλεκτρονική συνταγογράφηση, το ψηφιακό μητρώο απογραφής του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, η ενιαία αρχή πληρωμών, η ανεξάρτητη αρχή δημοσίων εσόδων, ωστόσο παραμένει σε πολλά σημεία απόκλιση από διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Πληθώρα αλλαγών προωθήθηκαν και στην κατεύθυνση ενίσχυσης του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και απελευθέρωσης «κλειστών» επαγγελμάτων.

Μερική βελτίωση του επιχειρηματικού και επενδυτικού περιβάλλοντος

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια απέφερε μερική βελτίωση του επιχειρηματικού και επενδυτικού περιβάλλοντος. Ενδεικτικά, στις κατατάξεις με βάση τους δείκτες επιχειρηματικότητας που παρακολουθεί η Παγκόσμια Τράπεζα (Ease of doing business), η Ελλάδα βρίσκεται σήμερα στην 79η θέση, από 96η το 2009. Στον δείκτη απόστασης από βέλτιστες πρακτικές (distance to frontier), οι επιδόσεις της χώρας βελτιώθηκαν την περίοδο 2010-2015, αλλά έκτοτε έχουν παραμείνει στάσιμες (Διάγραμμα 1.22).

Διάγραμμα 1.22: Δείκτες επιχειρηματικότητας (ease of doing business)



Πηγή: World Bank

Η βελτίωση αφορά κυρίως τη διαδικασία ίδρυσης επιχείρησης, όπου η χώρα πλησιάζει τις βέλτιστες πρακτικές διεθνώς (11η υψηλότερη θέση στην παγκόσμια κατάταξη), ενώ σε διαδικασίες όπως η πτώχευση, η εγγραφή ιδιοκτησίας και η εκτέλεση συμβάσεων δεν καταγράφεται αξιοσημείωτη πρόοδος.

1.3 Γενική αξιολόγηση της κατάστασης και δυνατοτήτων

Παρά την εξισορρόπηση των υψηλών δίδυμων ελλειμμάτων, σε δημοσιονομικό και εξωτερικό ισοζύγιο, η ελληνική οικονομία εξακολουθεί να είναι αντιμέτωπη με σειρά από προκλήσεις. Καταγράφονται δομικές αδυναμίες και απόσταση από διεθνείς καλές πρακτικές σε κομβικούς τομείς, με αποτέλεσμα να παραμένουν σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα τόσο οι πάγιες επενδύσεις (μόλις στο 11% του ΑΕΠ το 2018, σε σχέση με 21% μ.ό. στην Ευρωζώνη) όσο και οι εκτιμώμενοι μακροχρόνιοι ρυθμοί δυνητικής ανάπτυξης (μόλις 0,9% η εκτίμηση από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο). Η αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών προσφέρει σημαντικές δυνατότητες για νέα ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη μέσα από διαδικασίες οικονομικής σύγκλισης.

Ασφαλώς, πρέπει να συνυπολογιστούν οι περιορισμοί που προκύπτουν από το υφιστάμενο και αναμενόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο, που εξαρτάται και από το υψηλό δημόσιο χρέος και τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα έναντι των εταίρων και πιστωτών. Αυτό συνεπάγεται συγκεκριμένους και αυστηρούς περιορισμούς στην ασκούμενη πολιτική και κυρίως πως η ελληνική οικονομία δεν θα μπορεί να αναπτυχθεί με βάση ένα διευρυνόμενο δημόσιο δανεισμό.

Όμως, η βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομική ανάπτυξη είναι εφικτός και ρεαλιστικός στόχος για την Ελλάδα και προς αυτό μπορεί να αξιοποιήσει και τρεις σημαντικές ομάδες συγκριτικών πλεονεκτημάτων που σχετίζονται με τη γεωγραφική θέση, το ανθρώπινο κεφάλαιο και το φυσικό περιβάλλον συνοδευόμενο από την ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά. Εάν συνυπολογιστεί η χαμηλή βάση εκκίνησης της οικονομίας σήμερα, με μεγάλο μερίδιο των παραγωγικών πόρων να παραμένει αναξιοποίητο και με ορισμένες μεταρρυθμίσεις να υλοποιούνται σταδιακά τα τελευταία χρόνια, προκύπτει ότι υπάρχουν δυνατότητες για διατηρήσιμους ρυθμούς ανάπτυξης, αρκεί να εφαρμοστεί μια δέσμη συνεκτικών οικονομικών πολιτικών.

Η Ελλάδα μπορεί να ενισχύσει σημαντικά τη θέση της στις διεθνείς ροές εμπορίου αλλά και ανθρώπινου κεφαλαίου, εκμεταλλευόμενη πληρέστερα τη γεωγραφική θέση της, ευρισκόμενη σε ένα κομβικό σταυροδρόμι μεταξύ τριών ηπείρων. Για τον σκοπό αυτό, στρατηγική σημασία έχει η αναβάθμιση των μεταφορικών υποδομών. Η αναβάθμιση των υποδομών αυτών δημιουργεί προϋποθέσεις και για μια περισσότερο δυναμική συμμετοχή της εγχώριας παραγωγικής δομής στις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας, με θετικές προοπτικές για την εξωστρέφεια και την καινοτομία. Στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή της, η Ελλάδα έχει να επιδείξει και συγκριτικά πλεονεκτήματα από ένα ισχυρό θεσμικό πλαίσιο που συναρτάται και με την πολυετή συμμετοχή της στους κόλπους της ΕΕ και της Ευρωζώνης.

Το εν δυνάμει ανθρώπινο κεφάλαιο δεν αξιοποιείται πλήρως και μπορεί να αποτελέσει κρίσιμο παράγοντα σε μια στροφή του παραγωγικού υποδείγματος προς μια ανοικτή και καινοτόμα οικονομία. Στο κεφάλαιο αυτό συγκαταλέγονται τόσο το εγχωρίως υποαπασχολούμενο δυναμικό, όσο και οι Έλληνες της διασποράς, καθώς επίσης και το πλήθος των υψηλής εξειδίκευσης και προσόντων Ελλήνων που μετανάστευσαν στο εξωτερικό κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Παράλληλα, η κουλτούρα και στόχευση υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης για τη νέα γενιά που παραδοσιακά επιδεικνύει η μέση ελληνική οικογένεια τις τελευταίες δεκαετίες, αποτελεί δυνητικό πλεονέκτημα στον βαθμό που το εκπαιδευτικό σύστημα μπορεί να προάγει την κριτική σκέψη και ενισχύει κρίσιμες δεξιότητες. Παρά το ότι καταγράφεται απόκλιση στις δεξιότητες του εγχώριου δυναμικού από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, υπάρχει διαθεσιμότητα ιδιαίτερα εξειδικευμένου προσωπικού σε συγκεκριμένες ειδικότητες. Αυτές, σε συνδυασμό με συνεργασίες με Έλληνες του εξωτερικού (brain gain), θα επέτρεπαν να αναπτυχθεί μια δυναμική διεθνούς ανταγωνιστικότητας σε κλάδους καινοτομίας.

Το διεθνώς αναγνωρίσιμο «σήμα» της Ελλάδας παραμένει ισχυρό κυρίως χάρη στο ξεχωριστό φυσικό περιβάλλον και κλίμα, αλλά και στη μοναδική ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά. Παρά την πρόσφατη κρίση αξιοπιστίας της χώρας ένεκα της οικονομικής κρίσης, η καθιέρωση ενός ισχυρού εθνικού brand ενέχει πολύ ισχυρά αναπτυξιακά οφέλη, ειδικά όσον αφορά ποιοτικά ελληνικά προϊόντα και υπηρεσίες που προσφέρονται με σεβασμό στις παραδόσεις, τον πολιτισμό και το περιβάλλον της χώρας. Οι χώροι που μπορούν κατεξοχήν να αναπτυχθούν αφορούν τον τουρισμό, τον πολιτισμό και την αγροδιατροφή, αλλά οι ευνοϊκές επιδράσεις μπορεί να είναι ευρύτερες.

Κοιτάζοντας προς το άμεσο μέλλον, η τρέχουσα πανδημία του COVID-19 και τα υγειονομικά μέτρα για τον περιορισμό της δημιουργούν πρωτόγνωρες προκλήσεις, αλλά και σημαντικές ευκαιρίες στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής παγκοσμίως. Από τη μια πλευρά, η διακοπή της δραστηριότητας σε μια σειρά από κλάδους της οικονομίας και η μεγάλη μείωση στη διασυνοριακή μεταφορά επιβατών οδηγούν σε σημαντική απώλεια εισοδημάτων, ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου ο διεθνής τουρισμός αποτελεί σημαντική πηγή εσόδων. Από την άλλη πλευρά, η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της κρίσης έχει κινητοποιήσει πολύ σημαντικούς δημόσιους πόρους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η διαθεσιμότητα αυτών των πόρων δημιουργεί δημοσιονομικό χώρο, για περιορισμένη διάρκεια χρόνου, ο οποίος δεν ήταν διαθέσιμος την προηγούμενη δεκαετία.

Σε αυτή την συγκυρία, είναι ιδιαίτερα σημαντικό ο επιπλέον δημοσιονομικός χώρος να μην σπαταληθεί σε μια απόπειρα επιστροφής στο υπόδειγμα ανάπτυξης που ακολουθούσε η χώρα πριν το 2009. Αντίθετα, οι πόροι που προγραμματίζεται να είναι διαθέσιμοι δημιουργούν σημαντικές ευκαιρίες για την υποστήριξη υποδομών και για την ολοκλήρωση δομικών αλλαγών που δεν ήταν δυνατό να ολοκληρωθούν αποτελεσματικά ή να αποδώσουν, λόγω των στενών δημοσιονομικών περιορισμών που είχε η χώρα από την έναρξη της κρίσης χρέους. Ανοίγει έτσι ένα σημαντικό παράθυρο ευκαιρίας για να τεθεί η χώρα σε τροχιά διατηρήσιμης σύγκλισης προς τους πρωτοπόρους της ΕΕ.

2 Παγκόσμιες τάσεις και προκλήσεις

Η Ελλάδα είναι μια μικρή ανοικτή οικονομία και δεσμεύεται από διεθνείς συμφωνίες, κυρίως εκείνες που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι διεθνείς τάσεις και οι μεταβαλλόμενες δεσμεύσεις παρέχουν ένα πλαίσιο εντός του οποίου η οικονομική και κοινωνική πολιτική της θα πρέπει να διαμορφώνονται για να παραμένει μπροστά από τις εξελίξεις. Στο παρόν κεφάλαιο περιγράφονται συνοπτικά οι τάσεις που αναμένεται να έχουν τη σημαντικότερη επιρροή στην ανάπτυξη της Ελλάδας.

Τρεις παγκόσμιες τάσεις θα έχουν ιδιαίτερη επιρροή στην ελληνική οικονομία τις επόμενες δεκαετίες μέχρι το τέλος του εικοστού πρώτου αιώνα. Αυτές αφορούν την κλιματική αλλαγή, την ψηφιακή τεχνολογία και την αυτοματοποίηση, και τη δομή του παγκόσμιου εμπορίου.

2.1 Κλιματική αλλαγή

Η κλιματική αλλαγή αποτελεί κεντρικό θέμα της διεθνούς ατζέντας εδώ και πολύ καιρό, με σημασία που αυξάνεται όσο νέα στοιχεία γίνονται διαθέσιμα από την επιστημονική κοινότητα. Είναι πλέον αποδεκτό από τους επιστήμονες πως αν δεν υπάρξει συλλογική δράση σε παγκόσμιο επίπεδο για την παύση παραγωγής αερίων θερμοκηπίου, θα υπάρξει ανεπανόρθωτη ζημιά στο περιβάλλον, με καταστροφικές συνέπειες για την ανθρώπινη ζωή και ευημερία. Οι συνέπειες θα είναι εξαιρετικά σοβαρές για τη σημερινή νέα γενιά, σε όλη τη διάρκεια της ζωής της. Καθώς η κύρια πηγή αερίων του θερμοκηπίου είναι η παραγωγή ενέργειας, δημιουργείται πίεση στις κυβερνήσεις για αναμόρφωση των ενεργειακών υποδομών και ενεργειακών πηγών τους. Οι τομείς της παραγωγής θερμότητας και των μεταφορών, που άλλωστε είναι οι μεγαλύτεροι καταναλωτές ενέργειας, χρησιμοποιούν ανανεώσιμες πηγές ενέργειας σε πολύ μικρό ποσοστό (9% και 3,3% αντίστοιχα).[4]

Εξαιτίας μεγέθους, η Ελλάδα δεν επηρεάζει ουσιωδώς τις παγκόσμιες εκπομπές αερίων. Πρέπει όμως να διασφαλιστεί ότι συμμορφώνεται με τις υφιστάμενες διεθνείς συμφωνίες, και ότι είναι επαρκώς προετοιμασμένη σε τρία πεδία. Πρώτον, να μπορεί να αντιμετωπίσει τους κινδύνους μετάβασης, δηλαδή τις επιδράσεις των πολιτικών μετριασμού της κλιματικής αλλαγής που οι διεθνείς συμφωνίες προβλέπουν. Δεύτερον, να μπορεί να αξιοποιήσει τις αναπτυξιακές ευκαιρίες οι οποίες προέρχονται από τις πολιτικές αυτές. Τρίτον, να μπορεί να αντιμετωπίσει τους υλικούς κινδύνους, δηλαδή τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής στη γεωγραφική της περιοχή.

2.1.1 Διεθνείς συμφωνίες και περιβαλλοντικές επιδόσεις

Οι βασικές διεθνείς συμφωνίες με τις οποίες η Ελλάδα καλείται να συμμορφωθεί είναι οι Στόχοι για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών και η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία. Ο κύριος στόχος για τη βιώσιμη ανάπτυξη που σχετίζεται με την κλιματική αλλαγή είναι η απομάκρυνση από τα ορυκτά καύσιμα και η μετάβαση σε καθαρή ηλεκτρική ενέργεια. Η χώρα οφείλει να πετύχει τον στόχο των μηδενικών εκπομπών στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, μέχρι τα μέσα του αιώνα. Ωστόσο, η πρόοδος προς αυτόν τον στόχο είναι αργή. Στην πιο πρόσφατη αναφορά για τη βιώσιμη ανάπτυξη,[5] η Ελλάδα βρίσκεται στην 50η θέση παγκοσμίως, ενώ από τα Κράτη Μέλη της ΕΕ την ακολουθεί μόνον η Κύπρος.

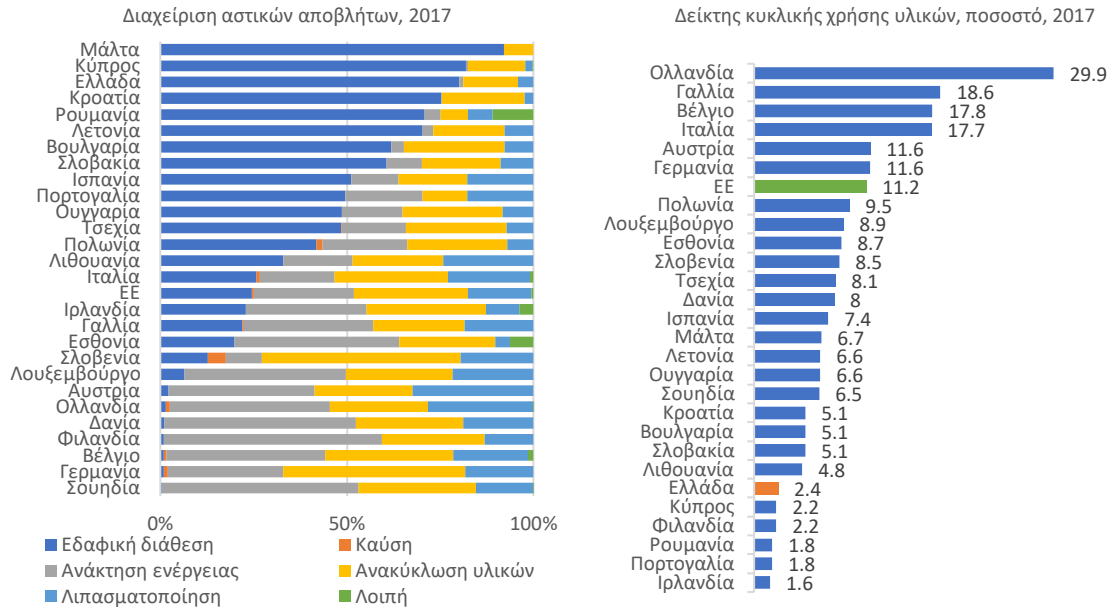
Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία στοχεύει στη μετατροπή της Ευρώπης σε μια ουδέτερη κλιματικά ήπειρο ως το 2050. Αποτελείται από πολιτικές και από έναν οδικό χάρτη που διέπει τη λειτουργία των Κρατών Μελών και καλύπτει θέματα που σχετίζονται με τις πηγές ενέργειας, την κυκλική οικονομία, τη βιοποικιλότητα, την κτηνοτροφία, την ανακαίνιση κτηρίων και την επιστημονική

[4] Sachs et al, 2019.
[5] Ομοίως.

καινοτομία. Η Ελλάδα κατατάσσεται πολύ χαμηλά όσον αφορά την πρόοδο μέχρι στιγμής, ειδικά σε θέματα που σχετίζονται με χώρους ταφής απορριμμάτων και με την κυκλική οικονομία. Σύμφωνα με την αξιολόγηση της,[6] υπάρχει σημαντικός κίνδυνος η Ελλάδα να μην πετύχει τον στόχο του 2020 για 50% ανακύκλωση, εξαιτίας της απουσίας σχετικών υποδομών για τον διαχωρισμό ανακυκλώσιμων απορριμμάτων, το χαμηλό επίπεδο ευαισθητοποίησης του κοινού και την απουσία οικονομικών κινήτρων, όπως για παράδειγμα ένας φόρος υγειονομικής ταφής.

Ειδικότερα, με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία για το 2017, το 80,1% των αποβλήτων καταλήγουν σε εδαφική διάθεση στη χώρα (Διάγραμμα 2.1). Συγκριτικά, το ποσοστό αυτό περιορίζεται σε 24,5% κατά μέσο όρο στην ΕΕ, ενώ σε αρκετές χώρες της ΕΕ σχεδόν το σύνολο των αστικών αποβλήτων αξιοποιείται μέσα από ανακύκλωση υλικών, λιπασματοποίηση ή ανάκτηση ενέργειας. Με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη, η χώρα βρίσκεται στην τρίτη χειρότερη θέση στην ΕΕ, μπροστά μόνον από την Μάλτα και την Κύπρο.

Διάγραμμα 2.1: Δείκτες διαχείρισης αποβλήτων



Πηγή: Eurostat

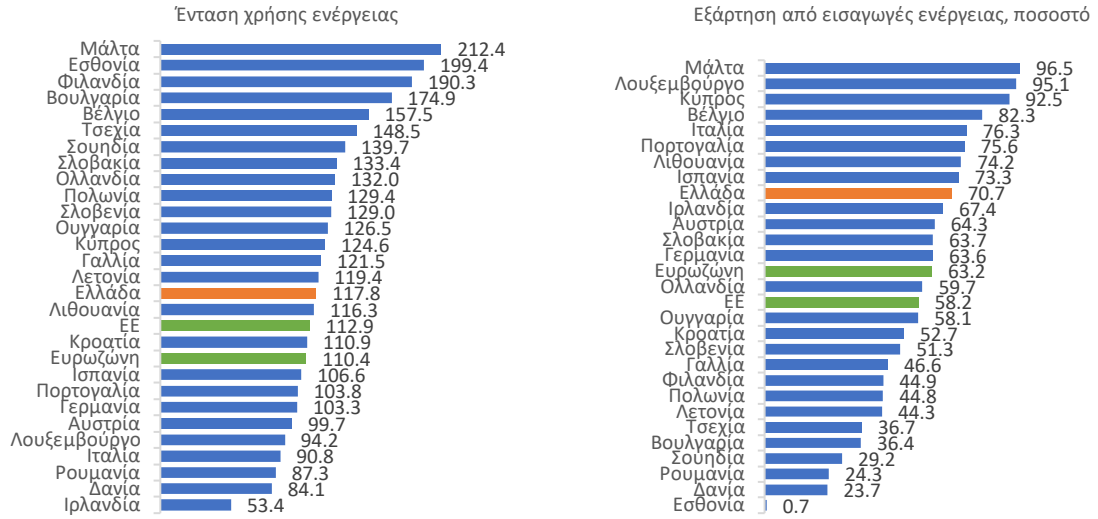
Απογοητευτικές είναι οι επιδόσεις της χώρας και στον ευρύτερο δείκτη κυκλικής χρήσης υλικών. Μόλις το 2,4% των υλικών που καταναλώνονται στη χώρα προέρχονται από διαδικασίες ανάκτησης, έναντι 11,2% κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 29,9% στην Ολλανδία. Στον δείκτη αυτό, η θέση της χώρας είναι 6η από το τέλος, με καλύτερες επιδόσεις σε σύγκριση με την Ιρλανδία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία, τη Φινλανδία και την Κύπρο.

Προβληματίζουν επίσης οι επιδόσεις της χώρας στον ενεργειακό τομέα (Διάγραμμα 2.2). Η ένταση χρήσης ενέργειας στη χώρα είναι ελαφρώς υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ (117,8 έναντι 112,9 τόνους ισοδύναμων πετρελαίου ανά εκατ. ΑΕΠ σε μονάδες αγοραστικής δύναμης). Λαμβάνοντας όμως υπόψη το ευνοϊκό κλίμα (υψηλότερη μέση θερμοκρασία τον χειμώνα) και τη δομή της οικονομίας (υψηλή συμμετοχή των υπηρεσιών στο ΑΕΠ), αναδεικνύονται σημαντικά περιθώρια βελτίωσης ως προς την ενεργειακή αποδοτικότητα. Ενδεικτικά, η χώρα καταναλώνει περισσότερη ενέργεια προς ΑΕΠ σε σχέση με τις περισσότερες από της υπόλοιπες χώρες της Νότιας Ευρώπης

[6] The Early Warning Report for Greece, 2018.

(όπως την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία), αλλά και σε σύγκριση με χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης με ιδιαίτερα αναπτυγμένο βιομηχανικό τομέα, όπως η Γερμανία.

Διάγραμμα 2.2: Ένταση χρήσης ενέργειας και εξάρτηση από εισαγωγές, 2018



Σημειώσεις: [1] Τόνοι ισοδύναμα πετρελαίου προς ΑΕΠ σε εκατ. μονάδες αγοραστικής δύναμης. Πηγή: Eurostat

Οι ελλείψεις στην ενεργειακή αποδοτικότητα συνοδεύονται από σχετικά υψηλή εξάρτηση από εισαγόμενη ενέργεια. Στην Ελλάδα, το 70,7% των ενεργειακών πόρων προέρχονται από το εξωτερικό, έναντι 63,2% στην Ευρωζώνη και 58,2% στην ΕΕ κατά μέσο όρο. Η πορεία αυτού του δείκτη ενδέχεται να επιδεινωθεί περαιτέρω με την απόσυρση του λιγνίτη από το εγχώριο ενεργειακό μείγμα, αναδεικνύοντας την ανάγκη για ενεργειακή εξοικονόμηση και για ισχυρότερη ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Η βελτίωση των παραπάνω επιδόσεων απαιτεί συντονισμένες δράσεις. Τον Δεκέμβριο του 2018 παρουσιάστηκε η εθνική στρατηγική για την κυκλική οικονομία. Η στρατηγική στοχεύει στην αναβάθμιση του θεσμικού πλαισίου, στη σύνδεση της επιχειρηματικότητας με την τεχνολογική καινοτομία, και στη δημουργία χρηματοδοτικών εργαλείων, με σκοπό την καλύτερη διαχείριση αποβλήτων και κυκλικότητα της οικονομίας γενικότερα. Κατά τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας Έκθεσης, σημειώνονται καθυστερήσεις στην υλοποίηση της στρατηγικής. Τον Δεκέμβριο του 2019 η Ελλάδα δημοσίευσε το ανανεωμένο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) που θέτει φιλόδοξους στόχους για το 2030. Ενδεικτικοί στόχοι του ΕΣΕΚ είναι η σταδιακή κατάργηση λιγνίτη στην ηλεκτροπαραγωγή ως το 2028, η αύξηση της διείσδυσης ΑΠΕ στο 35% της ακαθάριστης τελικής κατανάλωσης ενέργειας, η μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 42% σε σχέση με το 1990, και η αύξηση στις πωλήσεις ηλεκτροκίνητων αυτοκινήτων (30% των πωλήσεων το 2030).

2.1.2 Κίνδυνοι μετάβασης

Η ελληνική οικονομία είναι εκτεθειμένη σε σημαντικούς κινδύνους μετάβασης. Σύμφωνα με πρόσφατες εκτιμήσεις, μια πλήρης απανθρακοποίηση της οικονομίας θα καταστήσει αδρανές το 2,7% του παραγωγικού κεφαλαίου στην Ελλάδα, έναντι 0,8% στην Αυστρία, 0,6%, στο Βέλγιο, 1,4% στη Γαλλία, 1% στη Γερμανία, 2,1% στην Ιταλία και 3,6% στο Ηνωμένο Βασίλειο.[7] Το ποσοστό είναι ιδιαίτερα υψηλό στη μεταποιητική βιομηχανία (8,1% στην Ελλάδα, έναντι 2,4% στην Αυστρία, 3% στο Βέλγιο, 2,1% στη Γαλλία, 2,8% στη Γερμανία, 4,9% στην Ιταλία και 2,9% στο Ηνωμένο Βασίλειο), και

[7] Cahen-Fourot, L., E. Campiglio, E. Dawkins, A. Godin και E. Kemp-Benedict, (2019), "Capital Stranding Cascades: The Impact of Decarbonization on Productive Asset Utilization," working paper 18/2019, Vienna Institute for Ecological Economics.

στην παραγωγή ενέργειας (17,1% στην Ελλάδα, έναντι 12,5% στην Αυστρία, 1.2% στο Βέλγιο, 23,3% στη Γαλλία, 12,2% στη Γερμανία, 14% στην Ιταλία και 35,7% στο Ηνωμένο Βασίλειο), κλάδοι που μαζί αποτελούν περίπου 12% της οικονομίας σε όρους ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας. Τα υψηλά ποσοστά κεφαλαίου με κίνδυνο αδρανοποίησης στους κλάδους αυτούς στην Ελλάδα αντανακλούν εν μέρει το μέγεθος της βιομηχανίας πετρελαιοειδών και την εξάρτηση της ηλεκτροπαραγωγής από τον λιγνίτη.

Στον ενεργειακό κλάδο, η αύξηση των τιμών στα δικαιώματα εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ) της ΕΕ σε επίπεδα άνω των 24€ ανά τόνο CO2 το 2019, από περίπου 5€ ανά τόνο το 2017, έχει οδηγήσει σε συρρίκνωση του μεριδίου της ηλεκτροπαραγωγής με λιγνίτη στη χώρα. Η προοπτική περαιτέρω αύξησης της τιμής των δικαιωμάτων στο ΣΕΔΕ άνω των 30€ έως το 2030 θα καταστήσει την ηλεκτροπαραγωγή με το συγκεκριμένο καύσιμο οικονομικά μη συμφέρουσα προς το τέλος της επόμενης δεκαετίας. Αυτή η εξέλιξη δημιουργεί οφέλη για ηλεκτροπαραγωγή με φυσικό αέριο, αλλά η περαιτέρω ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και των τεχνολογιών αποθήκευσης απειλούν δυνητικά και αυτό το είδος ηλεκτροπαραγωγής, ακόμα και πριν το 2050, όταν προβλέπεται να έχει τερματιστεί η ηλεκτροπαραγωγή με ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ.

Παράλληλα με τη στροφή σε μορφές παραγωγής ενέργειας με τρόπο πιο φιλικό προς το περιβάλλον, δράσεις απαιτούνται για την εξοικονόμηση ενέργειας. Η ενεργειακή μόνωση κτηρίων και κατοικιών και η απόσυρση ρυπογόνων οχημάτων εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία.

Ο μετασχηματισμός της οικονομίας που εξελίσσεται με σκοπό τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έχει σημαντικές κοινωνικές προεκτάσεις. Στη διαδικασία μεταβολής των σχετικών τιμών αναπόφευκτα θα υπάρχουν τμήματα του πληθυσμού που θα υποστούν αρνητικές συνέπειες εάν δεν εφαρμοστούν κατάλληλες πολιτικές αντιστάθμισης. Ενδεικτικά, η ανακοίνωση αύξησης των φόρων στα καύσιμα κίνησης (carbon tax) οδήγησε σε ισχυρές αντιδράσεις στη Γαλλία για αρκετές εβδομάδες, οι οποίες ξεκίνησαν από διαμαρτυρίες στην επαρχία, όπου το κόστος μετακίνησης αποτελεί σημαντικό μέρος των δαπανών των νοικοκυριών. Επομένως, η αναπτυξιακή στρατηγική οφείλει να εμπεριέχει πρωτοβουλίες για εξομάλυνση των αρνητικών επιπτώσεων της μετάβασης, όπως προγράμματα επιδότησης έργων για τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, ενισχύσεις για την αλλαγή οχημάτων και έργα ενίσχυσης των δημόσιων μεταφορών.

2.1.3 Αναπτυξιακές ευκαιρίες

Οι πολιτικές μετριασμού της κλιματικής αλλαγής δημιουργούν ευκαιρίες. Αυτές συνδέονται κυρίως με την ανάπτυξη και εφαρμογή καινοτόμων διαδικασιών σε τομείς όπως η εξοικονόμηση ενέργειας, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η ηλεκτροκίνηση και τα ευφυή δίκτυα. Ευκαίρίες δημιουργούνται και από πολιτικές που αφορούν άλλες πτυχές της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, σε κλάδους όπως η ανακύκλωση και η διαχείριση των αποβλήτων. Οι τομείς αυτοί εξετάζονται στο Κεφάλαιο 6.

Οι επιδόσεις της Ελλάδας στο να προάγει τη βασική έρευνα και τις καινοτόμες επιχειρήσεις, καθώς και να κατευθύνει πόρους στις αποτελεσματικότερες παραγωγικές διαδικασίες θα παίξουν καθοριστικό ρόλο στο κατά πόσο θα μπορέσει να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες.

2.1.4 Υλικοί κίνδυνοι

Η κλιματική αλλαγή προβλέπεται να επηρεάσει έντονα την Ελλάδα. Το κόστος από τη μη υιοθέτηση δράσεων προσαρμογής έχει εκτιμηθεί στα €701 δισεκ. ως το 2100.[8] Η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας και ο αυξημένος κίνδυνος πυρκαγιών, η συχνότερη εμφάνιση ακραίων καιρικών

[8] Τράπεζα της Ελλάδος, 2011.

φαινομένων και η ενδεχόμενη άνοδος της στάθμης της θάλασσας δημιουργούν ανάγκη για περισσότερα έργα πολιτικής προστασίας, ενώ σημαντικές είναι ήδη οι επιπτώσεις στον ασφαλιστικό κλάδο. Οι παράγοντες αυτοί είναι σκόπιμο να λαμβάνονται υπόψη στον σχεδιασμό έργων και υποδομών.

Υλικοί κίνδυνοι από την κλιματική αλλαγή αφορούν και τον τουρισμό. Καθώς αυξάνεται η θερμοκρασία, αλλά και το κόστος μεταφορών, βελτιώνονται οι συνθήκες παραθερισμού στις βορειότερες χώρες τους καλοκαιρινούς μήνες. Από την άλλη πλευρά, επεκτείνεται η διάρκεια της τουριστικής περιόδου στην Ελλάδα.

Στους υλικούς κινδύνους, με σημαντικές πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις, συγκαταλέγονται και οι αναμενόμενες αυξημένες ροές μετανάστευσης. Παρατεταμένα διαστήματα ξηρασίας σε περιοχές όπως το Νταρφούρ στο Νότιο Σουδάν και στη Συρία, θεωρείται ότι έχουν συνεισφέρει στην αποσταθεροποίησή τους και στην ανθρωπιστική κρίση που οδήγησε σε προσφυγικό κύμα. Η εντεινόμενη κλιματική αλλαγή είναι πιθανόν να αποσταθεροποιήσει και άλλες ευάλωτες περιοχές. Επομένως, σημαντικό στοιχείο μιας μακροχρόνιας αναπτυξιακής στρατηγικής για την ΕΕ, αλλά και ειδικά για την Ελλάδα λόγω της γεωγραφικής της θέσης, αποτελεί η οικοδόμηση εφαρμόσιμης και ρεαλιστικής στρατηγικής για την πληρέστερη ενσωμάτωση των μεταναστευτικών ροών στην οικονομία και την κοινωνία.

2.2 Ψηφιακή τεχνολογία και αυτοματοποίηση

Από την εποχή της μαζικής εισαγωγής υπολογιστών στο γραφείο τη δεκαετία του 1980, οι εξελίξεις στις ψηφιακές τεχνολογίες, ιδίως στη ρομποτική και την τεχνητή νοημοσύνη, επέτρεψαν την αυτοματοποίηση της παραγωγής και των υπηρεσιών σε μεγάλη κλίμακα. Οι ηγέτιδες χώρες στις ψηφιακές τεχνολογίες είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Κίνα και πολλές χώρες της Βόρειας Ευρώπης, ιδίως η Γερμανία και οι Σκανδιναβικές χώρες. Η Νότια Ευρώπη υστερεί σε σύγκριση με τα βόρεια μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και η Ελλάδα υστερεί έναντι της υπόλοιπης νότιας Ευρώπης. Είναι επιτακτική ανάγκη κάθε πρόγραμμα για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας να έχει ένα σχέδιο για την ανάπτυξη μιας καλής ψηφιακής υποδομής, με γρήγορη ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο για ολόκληρη τη χώρα, και ένα καλό σχέδιο για την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Η αποτυχία εφαρμογής τέτοιων προγραμμάτων θα αυξήσει το χάσμα μεταξύ της Ελλάδας και των εταίρων της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

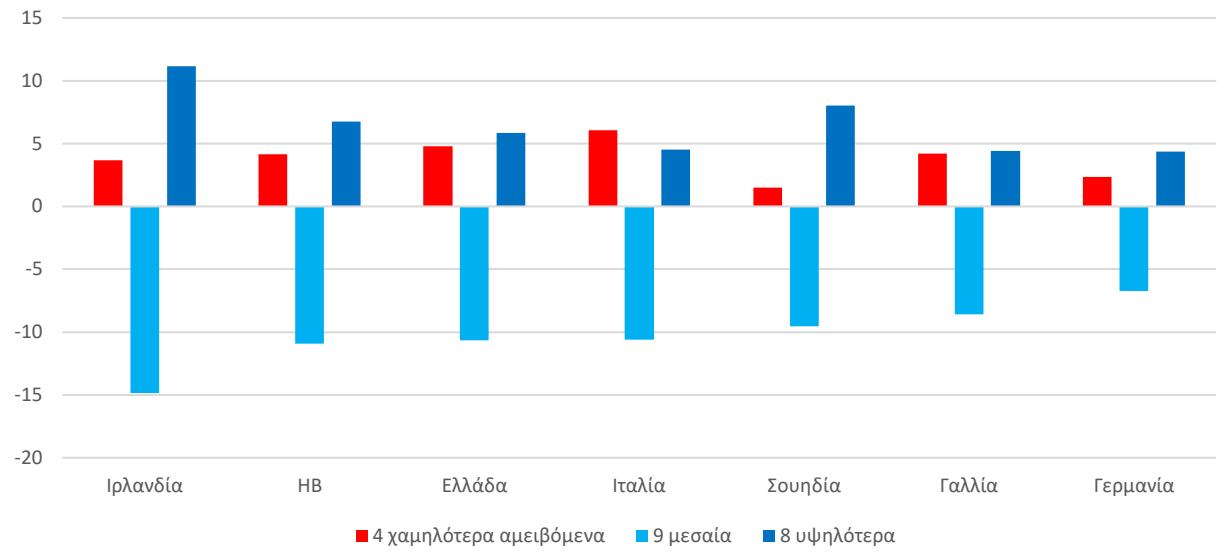
Παρακάτω περιγράφονται κύριες πλευρές των διαρθρωτικών αλλαγών που πραγματοποιούνται σε άλλες χώρες που είναι περισσότερο προηγμένες στην εισαγωγή ψηφιακών τεχνολογιών. Η περιγραφή αυτή θα δώσει μια αίσθηση των προκλήσεων που θα αντιμετωπίσει η Ελλάδα.

Η μαζική εισαγωγή ψηφιακών τεχνολογιών ξεκίνησε τη δεκαετία του 1980 με την εισαγωγή υπολογιστών και εξελιγμένου λογισμικού επεξεργασίας δεδομένων και κειμένου, με τη Microsoft να γίνεται η κορυφαία εταιρεία. Αυτό οδήγησε στην «πόλωση» της απασχόλησης, δηλαδή στη μείωση των θέσεων εργασίας που απαιτούσαν δεξιότητες μεσαίου επιπέδου, όπως οι θέσεις εργασίας σε γραφεία για διοικητικά αντικείμενα, και την αντικατάστασή τους από θέσεις εργασίας σε επαγγέλματα τόσο με χαμηλότερες όσο και με υψηλότερες δεξιότητες.[9] Η Ελλάδα ήταν μέρος αυτής της διαδικασίας και όπως αποδεικνύεται από τους Goos, Manning και Salomons,[10] αυτή η διαδικασία πόλωσε την ελληνική αγορά εργασίας, τόσο όσο και άλλες ευρωπαϊκές αγορές (Διάγραμμα 2.3).

[9] Κορυφαίος αναλυτής αναφορικά με αυτή τη διαδικασία είναι ο David Autor, στο MIT. Βλ. Autor και Dorn (2013) και Autor (2019).
[10] Maarten Goos, Alan Manning and Anna Salomons (2009).

Στη δεύτερη φάση της ψηφιοποίησης, που ξεκίνησε σε μεγάλη κλίμακα τη δεκαετία του 1990, η κυρίαρχη τεχνολογία ήταν η ρομποτική. Οι πρωτοποριακές ανακαλύψεις που έφεραν τα ρομπότ στην παραγωγή ήταν αυτές που τα κατέστησαν αυτόνομα, ελεύθερα κινούμενα αντικείμενα που θα μπορούσαν να εκτελέσουν μεγάλο αριθμό χειροκίνητων εργασιών, όπως μεταφορά βαρέων αντικειμένων, συγκόλληση, συναρμολόγηση εξαρτημάτων κλπ. Τα ρομπότ βρήκαν τις περισσότερες εφαρμογές στη μεταποίηση, με το 99% των παραγωγικών ρομπότ να απασχολούνται σε αυτόν τον τομέα. Κορυφαίες χώρες στη ρομποτική είναι η Νότια Κορέα και η Γερμανία. Μερικά μικρότερα ευρωπαϊκά κράτη τα έχουν επίσης εισαγάγει με μεγάλη επιτυχία, π.χ. η Δανία και η Σουηδία. Η Ελλάδα είναι πολύ πίσω από αυτές τις χώρες στην αυτοματοποίηση της μεταποίησης. Η πυκνότητα ρομπότ στην ελληνική μεταποίηση, που ορίζεται ως ο αριθμός των ρομπότ για κάθε εκατομμύριο ωρών εργασίας, είναι 0,5 στην Ελλάδα, 15 στη Δανία, 10 στην Αυστρία και την Ολλανδία και 9 στην Ισπανία (Διάγραμμα 2.4).

Διάγραμμα 2.3: Μεταβολές απασχόλησης σε επαγγέλματα, ποσοστό, 1993-2010



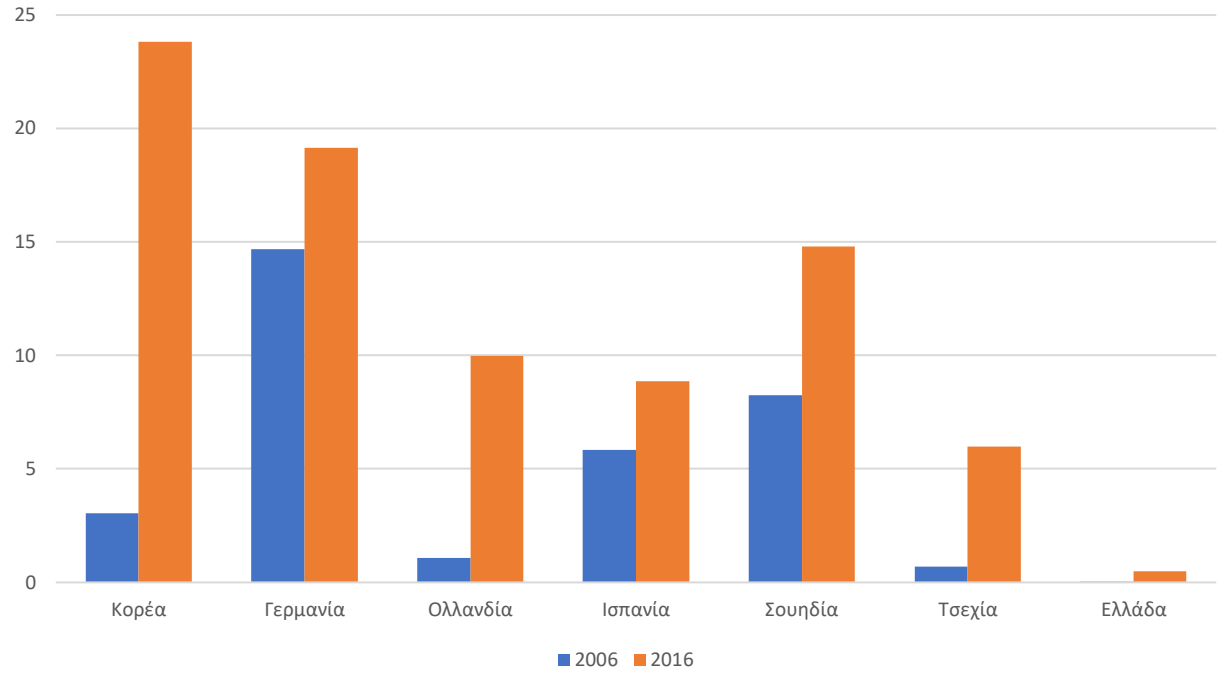
Πηγή: Goos, Manning and Salomons, AER P&P 2009

Δεν έχει ακόμα γίνει σαφές το αν τα ρομπότ παίρνουν τις δουλειές από τους εργαζόμενους, αν και ακόμη και αν δεν πάρουν τις δουλειές, απαιτείται αναδιάρθρωση των εταιρειών που τα εισάγουν. Υπάρχουν ενδείξεις, ωστόσο, ότι η αυτοματοποίηση μέσω της ρομποτικής στη μεταποίηση αυξάνει την παραγωγικότητα.[11] Προκειμένου να επιτευχθεί η αύξηση της παραγωγικότητας, οι εταιρείες πρέπει να εφαρμόσουν σύνθετα προγράμματα αναβάθμισης των δεξιοτήτων και πολλοί εργαζόμενοι θα πρέπει να περάσουν από μια διαδικασία μετάβασης που μπορεί να είναι δύσκολη. Οι εταιρείες που εισάγουν τα ρομπότ θα χρειαστούν περισσότερο εξειδικευμένη εργασία, καθώς τα ρομπότ κάνουν το μεγαλύτερο μέρος της χειρωνακτικής εργασίας. Δίνοντας ένα παράδειγμα από τις κατασκευές, τα ρομπότ μπορούν τώρα να χτίσουν τοίχους, αλλά μπορούν μόνο να μεταφέρουν τούβλα από τις αποθήκες και να τα τοποθετούν το ένα πάνω στο άλλο, ενώ ένας εργαζόμενος χρειάζεται ακόμη για να τα ασφαλίζει και να χτίζει καμπύλες. Αυτή είναι μια εργασία που απαιτεί μεγαλύτερη επιδεξιότητα από την τοποθέτηση τούβλων το ένα πάνω στο άλλο. Για τους εργαζόμενους που εγκαταλείπουν τη μεταποίηση, ως αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας, οι τομείς που θα επεκταθούν για να τους απορροφήσουν βρίσκονται κυρίως στον τομέα των υπηρεσιών, όπου κυριαρχούν οι υπηρεσίες υγείας και φροντίδας, ο τομέας της φιλοξενίας και του τουρισμού και το

[11] Graetz and Michaels, 2018.

λιανικό εμπόριο. Οι δεξιότητες που απαιτούνται σε αυτούς τους τομείς είναι διαφορετικές από αυτές των εργαζόμενων στη μεταποίηση.

Διάγραμμα 2.4: Πυκνότητα χρήσης ρομπότ στη μεταποίηση, αριθμός ρομπότ ανά εκατ. ώρες, επιλεγμένες χώρες



Πηγή: International Federation of Robotics, 2017 (στοιχεία για ρομπότ), OECD data portal (στοιχεία για ώρες εργασίας)

Η πιο πρόσφατη φάση της εισαγωγής ψηφιακών τεχνολογιών είναι η τεχνητή νοημοσύνη. Η τεχνητή νοημοσύνη σε χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Κίνα χρησιμοποιείται ήδη εκτενώς, ειδικά σε χρηματοοικονομικές συναλλαγές και εποπτεία. Η τεχνητή νοημοσύνη είναι επίσης η πιο αμφιλεγόμενη από τις ψηφιακές τεχνολογίες επειδή μπορεί να επιλύει προβλήματα χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση. Η τεχνητή νοημοσύνη εφευρέθηκε αρχικά ως τρόπος αναπαραγωγής και κατανόησης του ανθρώπινου νου. Οι εφαρμογές των μηχανών αυτών ήταν μάλλον περιορισμένες, αλλά ξεκινώντας στη δεκαετία του 1990 έλαβε χώρα μια επανάσταση, κατά τη διάρκεια της οποίας η τεχνητή νοημοσύνη διαμορφώθηκε ως ξεχωριστή διαδικασία σκέψης που θα μπορούσε να λάβει αποφάσεις με διαφορετικούς τρόπους από αυτούς που λειτουργεί ο ανθρώπινος νους. Αυτό άνοιξε τον δρόμο σε πολλές εφαρμογές, όπως η διάγνωση στην ιατρική, η αναγνώριση στόχων με τηλεκατευθυνόμενα αεροσκάφη (drones), αυτο-οδηγούμενα αυτοκίνητα και πολλές άλλες. Οι κορυφαίοι ερευνητές σε αυτήν την τεχνολογία βρίσκονται στις Ηνωμένες Πολιτείες και την Κίνα. Σε μια δεύτερη κατηγορία, οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης σημειώνουν πρόοδο που βρίσκει εφαρμογές στους τομείς της βιομηχανίας και των υπηρεσιών τους. Χαμηλότερα βρίσκει κανείς τη νότια Ευρώπη και κάποιες Ασιατικές χώρες, όπως η Ινδία, αλλά η Ελλάδα βρίσκεται και πάλι στην τελευταία κατηγορία, μαζί με τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία και πολλές Ασιατικές χώρες.[12]

Η μεγαλύτερη πρόκληση ως προς την ευρεία χρήση ψηφιακών τεχνολογιών στην Ελλάδα είναι οι συνέπειες για την εργασία. Οι ψηφιακές τεχνολογίες θα βελτιώσουν την παραγωγική λειτουργία, αλλά θα απαιτήσουν προσαρμογές των εργαζομένων σε διάφορους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Οι προσαρμογές αυτές μπορεί να είναι μια ουσιαστική αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων στις επιχειρήσεις όπου εργάζονται. Μπορεί όμως και να είναι μια μετακίνησή τους

[12] McKinsey Global Institute, *Notes from the AI Frontier,* 2018.

προς άλλους κλάδους της οικονομίας και απόκτηση των αντίστοιχων δεξιοτήτων. Είναι σημαντικό να υπάρχει μια ευέλικτη οικονομία και αγορά εργασίας που να διευκολύνει τις διαδικασίες αυτές. Η συνδρομή του κράτους, π.χ. με προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων και καθοδήγησης σχετικά με τις διαρθρωτικές αλλαγές που επιφέρουν οι ψηφιακές τεχνολογίες, είναι επίσης σημαντική. Στα Κεφάλαια 4 και 5 διεξάγονται προτάσεις για αναβάθμιση των δεξιοτήτων και για άλλα προγράμματα κατάρτισης.

Οι θέσεις εργασίας που σταδιακά αντικαθίστανται δεν περιορίζονται σε εργασίες χαμηλής εξειδίκευσης στον τομέα της μεταποίησης, αλλά επεκτείνονται στις υπηρεσίες, στις μεταφορές και σε εξειδικευμένες εργασίες. Ήδη, η διείσδυση της ηλεκτρονικής και κινητής τραπεζικής (e-banking, m-banking), των ηλεκτρονικών πληρωμών και καινοτόμων χρηματοπιστωτικών εφαρμογών (fintech) έχει περιορίσει την απασχόληση στον τραπεζικό τομέα στις αναπτυγμένες χώρες. Στην Ελλάδα, η απασχόληση στον συγκεκριμένο τομέα υποχώρησε κατά 23,1% την περίοδο 2013-2018 (από 51,2 χιλ. σε 39,4 χιλ. εργαζόμενους), ενώ ακόμα εντονότερη είναι η πτώση σε άλλες χώρες, όπως η Ολλανδία (-25,1%). Μείωση της απασχόλησης στον τραπεζικό τομέα την τελευταία πενταετία παρατηρείται σε 21 από 27 χώρες της Ευρώπης. Την ίδια περίοδο, η προστιθέμενη αξία που παράγει ο κλάδος στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 26,7% (από 4,6 δισεκ. το 2013 σε 5,8 δισεκ. ευρώ το 2018), με αποτέλεσμα η παραγωγικότητα σε όρους προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο να έχει εκτοξευτεί από 89 χιλ. το 2013 σε 147 χιλ. ευρώ το 2018.

Παρόμοιες εξελίξεις είναι πιθανό να προκύψουν και σε άλλους κλάδους που βασίζονται σε εργασία όπου αναμένεται αυτοματοποίηση. Εκτιμάται ότι 14%-20% των ενήλικων εργαζομένων στην ΕΕ αντιμετωπίζουν πολύ υψηλό κίνδυνο αυτοματοποίησης (άνω του 70% πιθανότητα αυτοματοποίησης), ενώ σε μόλις 12%-14% των εργαζομένων ο κίνδυνος αυτοματοποίησης είναι χαμηλότερος του 30%. Ο χαμηλότερος κίνδυνος αυτοματοποίησης παρατηρείται σε κλάδους που προσφέρουν κοινωνικές και προσωπικές υπηρεσίες, στην εκπαίδευση, στην υγεία και σε κλάδους που παράγουν πολιτιστικά αγαθά (cultural industries).[13]

Η Ελλάδα θα πρέπει επίσης να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό περιβάλλον και υποδομές για την ευρεία χρήση ψηφιακών τεχνολογιών. Σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η κατάρτιση της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής (Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού) και η υλοποίηση των σχετικών προβλεπόμενων δράσεων. Επιπλέον, ένα καλό ψηφιακό περιβάλλον απαιτεί πανεπιστήμια υψηλού επιπέδου, στενή συνεργασία μεταξύ πανεπιστημίων και μεγάλων εταιρειών, και καλά καταρτισμένο ανθρώπινο κεφάλαιο.[14] Στις Ενότητες 4.3, 5.3 και 5.4 περιλαμβάνονται προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση.

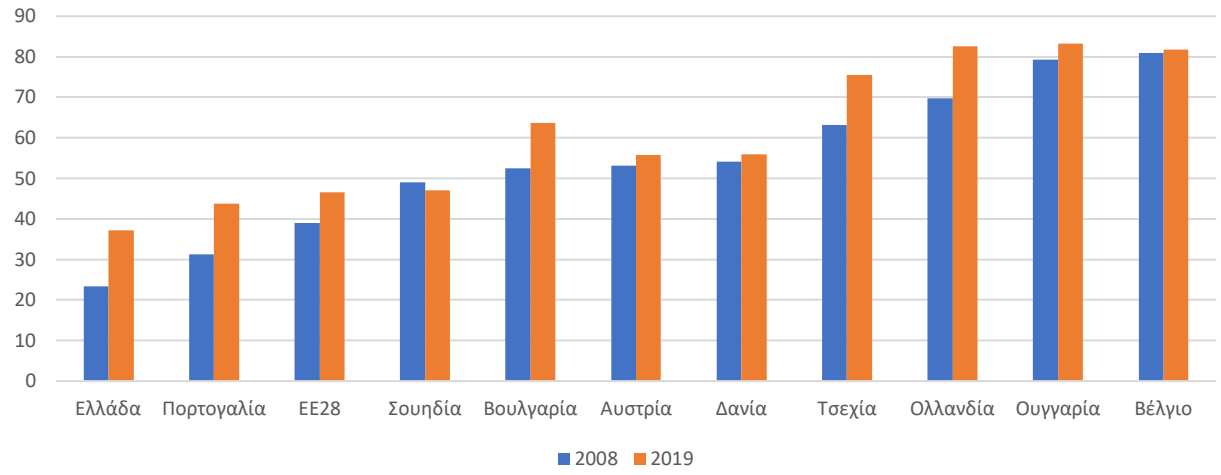
Η πανδημία COVID-19 έχει δυνητικά κρίσιμο αντίκτυπο στις τεχνολογικές τάσεις που προαναφέρθηκαν. Από τη μια πλευρά, επιταχύνει τον αυτοματισμό: εταιρείες που εκτιμούσαν ότι θα αυτοματοποιήσουν ορισμένες διαδικασίες τα επόμενα χρόνια, προσανατολίζονται να επιταχύνουν την αυτοματοποίηση μέσα στους επόμενους μήνες. Από την άλλη, νέες θέσεις εργασίας καθυστερούν να δημιουργηθούν υπό τον φόβο ότι μπορεί να υπάρξουν επόμενα κύματα της πανδημίας. Αυτό προκαλεί σοβαρά προβλήματα για τους εργαζόμενους, καθώς η απώλεια θέσεων εργασίας επιταχύνεται αλλά το κέρδος της εργασίας επιβραδύνεται. Η μεγάλη πρόκληση της Τέταρτης Βιομηχανικής Επανάστασης, η μετάβαση των εργαζομένων σε τομείς της οικονομίας, καθίσταται δυσκολότερη και τα προγράμματα για να τους βοηθήσουν σε αυτήν τη μετάβαση γίνονται περισσότερο επείγοντα.

[13] Pouliakas, K. (2018), McKinsey Global Institute (2017) and Nedelkoska and Quintini (2018).
[14] Klaus Schwab, Global Competitiveness Report, 2019, Cornell University et al 2019, and European Commission, 2017.

2.3 Δομή του παγκόσμιου εμπορίου

Από το «άνοιγμα» της Κίνας τη δεκαετία του 1980, το κέντρο βάρους των ροών του παγκόσμιου εμπορίου μετατοπίζεται σταδιακά από τον Ατλαντικό προς τα ανατολικά. Εντοπίζεται τώρα κάπου στα μέσα της Ασίας. Η Ελλάδα είναι μια ανοικτή οικονομία όμως, αν και έχει σημειωθεί πρόσφατα κάποια πρόοδος, δεν εξάγει αρκετά, ειδικά σε αγαθά, δεδομένης της θέσης της ως μικρής οικονομίας σε μια μεγάλη αγορά της ΕΕ που προωθεί λίγο-πολύ το ελεύθερο εμπόριο με τις εξωτερικές χώρες. Απαιτούνται πολιτικές για την προσαρμογή της παραγωγής της Ελλάδας στις απαιτήσεις των ασιατικών αγορών, οι οποίες είναι πάροχοι αγαθών και επενδύσεων για την ελληνική βιομηχανία και ενδιαφέρονται όλο και περισσότερο για ευρωπαϊκούς προορισμούς για τουρισμό και ευρωπαϊκά προϊόντα υψηλής ποιότητας. Η αναγνώριση της Ελλάδας από την κινεζική ηγεσία ως σημαντική «στάση» στη νέα εμπορική οδό προς τη βόρεια Ευρώπη (Belt and Road Initiative) είναι σημαντική διότι μπορεί να αποφέρει μεγάλα πλεονεκτήματα. Η Ιταλία έχει πάρει το προβάδισμα σε αυτό, αλλά η Ελλάδα μπορεί να κάνει ακόμη περισσότερα, ως η «πύλη» προς την Ευρώπη. Η κινεζική πλευρά φαίνεται διατεθειμένη να χρησιμοποιήσει το λιμάνι του Πειραιά ως σημείο εισόδου στην Ευρώπη, σε συνδυασμό με τρένα υψηλών ταχυτήτων που θα μεταφέρουν εμπορεύματα στη Βόρεια και Ανατολική Ευρώπη. Πρόκειται για μια ευκαιρία που προσφέρει πολλά οφέλη στην Ελλάδα και οι υποδομές και οι συμφωνίες που είναι απαραίτητες για να ευοδωθεί πρέπει να επιδιωχθούν ενεργά.

Διάγραμμα 2.5: Εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2008 και 2019, μικρότερες ευρωπαϊκές χώρες



Πηγή: Eurostat

Οι εξαγωγικές επιδόσεις της Ελλάδας είναι κακές, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθός της. Κατά μέσο όρο, τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξάγουν σχεδόν το 50% του ΑΕΠ τους, αλλά η Ελλάδα εξάγει μόνο το 37%. Το 2012, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 46% και 29%, οπότε το χάσμα μετριάστηκε, αλλά ένας λόγος για την αύξηση των εξαγωγών της Ελλάδας προς το ΑΕΠ είναι ότι το ΑΕΠ έχει πέσει. Η Ελλάδα, φυσικά, είναι ένα από τα μικρότερα κράτη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα μικρότερα κράτη εξάγουν κατά μέσο όρο περισσότερο από τα μεγάλα κράτη. Είναι χρήσιμη η παράθεση δεδομένων από τις οικονομίες που είναι πληθυσμιακά συγκρίσιμες με την Ελλάδα - από τη Δανία, με πληθυσμό 5,8 εκατ., μέχρι την Ολλανδία με πληθυσμό 17,5 εκατ. Υπάρχουν δέκα χώρες σε αυτήν την ομάδα, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας. Η μέση εξαγωγική απόδοση των εννέα από αυτές είναι 67,5% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με το 37,2% της Ελλάδας (Διάγραμμα 2.5). Υπάρχει προφανώς περιθώριο για μεγάλη βελτίωση σε αυτόν τον τομέα.

Όσον αφορά τον προορισμό, η Ελλάδα δεν εξαρτάται υπερβολικά από καμία μοναδική αγορά, εκτός φυσικά από την ενιαία αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία απορροφά το 56% των εξαγωγών της

(Πίνακας 2.1). Κατά χώρα, ο μεγαλύτερος εταίρος είναι η Ιταλία, η οποία απορροφά λίγο περισσότερο από το 10% των ελληνικών εξαγωγών. Η Κίνα δεν εμφανίζεται στις χώρες που προσελκύουν 1% ή περισσότερο ελληνικές εξαγωγές. Αντίθετα, τα κινεζικά αγαθά αντιπροσώπευαν το 3,7% των εισαγωγών το 2005 και σήμερα το 7,6%, ανεβάζοντας την τρίτη μετά τη Γερμανία και την Ιταλία. Αυτή η στατιστική δείχνει την αποτυχία της Ελλάδας να εκμεταλλευτεί την κινεζική αγορά - εισάγοντας τα προϊόντα της αλλά χωρίς να ανταποκρίνεται προσφέροντας τα αγαθά που η Ελλάδα μπορεί να κάνει καλύτερα από την Κίνα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της έχει καλύτερη απόδοση σε αυτόν τον δείκτη, με τις εξαγωγές προς την Κίνα να ανέρχονται περίπου στις μισές εισαγωγές από τη συγκεκριμένη χώρα.

Πίνακας 2.1: Εξαγωγές και εισαγωγές, % επί του συνόλου

Εξαγωγές	2005	2010	2019
Γερμανία	12,5	9,3	6,8
Ιταλία	11,2	9,2	10,8
Κύπρος	6,2	6,9	6,1
Τουρκία	5	5,7	5,8
Βουλγαρία	5,5	5,4	4,8
Ηνωμένο Βασίλειο	6,9	4,8	3,7
ΗΠΑ	5,2	4,6	3,9
Γαλλία	4,4	3,1	3,5
Ρουμανία	2,8	3	3,1
Γιβραλτάρ	0,3	3	1,4
Λοιπές χώρες	40,1	44,9	50

Εισαγωγές	2005	2010	2019
Γερμανία	14,4	12,2	11,1
Ιταλία	13	10,5	8,6
Ρωσία	7,4	9,7	7,3
Κίνα	3,7	4,6	7,3
Ολλανδία	5,7	5,4	5
Γαλλία	6,2	5,2	4,3
Νότιος Κορέα	2,5	1,6	1,1
Βέλγιο	3,6	3,4	3,1
ΗΠΑ	2,5	2,8	2,2
Ισπανία	4	3,2	3,7
Λοιπές χώρες	37,1	41,4	46,2

Η σύνθεση των εξαγωγών της Ελλάδας δεν δίνει καθαρές ενδείξεις για το πώς η Ελλάδα θα μπορούσε να επωφεληθεί από την επέκταση του ασιατικού εμπορίου (Πίνακας 2.2). Τα προϊόντα πετρελαίου κυριαρχούν στις εξαγωγές αγαθών και οι πρώτες ύλες κατέχουν επίσης επιφανή θέση. Τα ευρωπαϊκά προϊόντα που έχουν κάνει τη μεγαλύτερη διείσδυση στις ασιατικές αγορές είναι προϊόντα πολυτελείας, όπως πολυτελή οχήματα από τη Γερμανία, καλλυντικά και ρούχα σχεδιαστών από τη Γαλλία και την Ιταλία, ή προϊόντα που, αν και ενδέχεται να εμφανίζονται ως μεταποίηση στις στατιστικές, προέρχονται από τη γεωργία, όπως κρασί και εξειδικευμένα μικρά προϊόντα που έχουν υψηλή προστιθέμενη αξία. Εδώ πιστεύουμε ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να πάει καλά στις κινεζικές, κορεατικές και άλλες ασιατικές αγορές με πλούσιους καταναλωτές: να αναπτύξει περαιτέρω τη γεωργία υψηλής προστιθέμενης αξίας και τα πολυτελή προϊόντα της. Υπάρχει η πρόκληση ότι η Ελλάδα είναι πολύ μικρή για να ανταγωνιστεί τις μεγαλύτερες εταιρείες που μπορούν να υποστηριχθούν σε χώρες όπως η Γαλλία και η Ιταλία, οι οποίες εμπορεύονται παρόμοια προϊόντα. Η Ελλάδα μπορεί να καθιερώσει την ετικέτα «Made in Greece» ως μάρκα και εδώ η κυβερνητική πολιτική θα μπορούσε να βοηθήσει σε μια καμπάνια που προωθεί τα ελληνικά προϊόντα γενικά για την υψηλή ποιότητα και την ευρωπαϊκή τους καταγωγή. Η Ιταλία ήταν επιτυχής από αυτή την άποψη και μπορούν να αντληθούν διδάγματα από τον τρόπο που κατάφερε να δημιουργήσει το εμπορικό της σήμα.

Φυσικά, η ελληνική ναυτιλία και ο τουρισμός αποτελούν επίσης μεγάλους πόλους έλξης για τις ασιατικές αγορές. Η ναυτιλία μπορεί να είναι ουσιαστικά ανεπηρέαστη από κυβερνητικές πολιτικές λόγω της διεθνούς φύσης του τομέα, παρόλο που η προσφορά περισσότερων υποστηρικτικών υπηρεσιών σε χαμηλό κόστος μπορεί να ενθαρρύνει περισσότερες ναυτιλιακές εταιρείες να εγκατασταθούν στην Ελλάδα για υπηρεσίες διαχείρισης. Ο τουρισμός είναι ένας τομέας που μπορεί να ωφεληθεί πολύ περισσότερο από επισκέπτες υψηλότερων δαπανών. Ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη την απόσταση και τον ασιατικό τύπο τουρισμού που προτιμά πολιτιστικούς προορισμούς από

τον ήλιο και τη θάλασσα, η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει περαιτέρω τοποθεσίες υψηλής προστιθέμενης αξίας που σήμερα δεν προσελκύουν πολλούς τουρίστες, όπως πολιτιστικούς και ιστορικούς προορισμούς στην ενδοχώρα. Αυτό θα έκανε τον ασιατικό τουρισμό συμπληρωματικό προς τον ευρωπαϊκό τουρισμό, ο οποίος προσελκύεται περισσότερο από τα νησιά και τις παράκτιες περιοχές. Η Βρετανία είχε κάποια επιτυχία στην πραγματοποίηση αυτού του μετασχηματισμού στον τουρισμό της, με πολλά ήρεμα παραδοσιακά χωριά να κάνουν την εμφάνισή τους σε κινέζικα δρομολόγια.

Πίνακας 2.2: Τα 10 κυριότερα εξαγώγιμα προϊόντα της Ελλάδας το 2019

Προϊόν	Αξία (σε εκατ. ευρώ)	Ετήσια μεταβολή
Πετρελαιοειδή	9.857,0	-8%
Φάρμακα	1.571,0	38,9%
Πλάκες από αργίλιο	639,0	-3,4%
Βαμβάκι	525,9	55,3%
Υπολογιστές	503,3	2,6%
Ψάρια	503,2	0,5%
Λαχανικά παρασκευασμένα ή διατηρημένα	491,2	2,5%
Σωλήνες	459,1	-1,8%
Τυριά	458,2	3,9%
Εμπιστευτικά προϊόντα	431,3	-6,0%

Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Εξαγωγέων

Η πανδημία COVID-19 αλλάζει τα πρότυπα του παγκόσμιου εμπορίου με δυνητικά ουσιαστικούς τρόπους. Οι αλυσίδες παραγωγής διακόπτονται και πολλές εταιρείες δείχνουν προτίμηση για την εγκατάσταση ολοκληρωμένων διαδικασιών παραγωγής στις χώρες τους. Όταν μια χώρα κάνει εισαγωγή κρίσιμων ενδιάμεσων αγαθών από άλλες χώρες για να ολοκληρώσει την παραγωγή της, εξαρτάται από τις πολιτικές περιορισμού κάθε χώρας, τις οποίες δεν ελέγχει. Αρκεί μια διακοπή για να σταματήσει μια ολόκληρη διαδικασία παραγωγής. Αυτό δημιουργεί ευκαιρίες για την Ελλάδα, που είναι μια μικρή και σχετικά χαμηλών αμοιβών χώρα στην πολύ μεγάλη ευρωπαϊκή αγορά, αλλά και προκλήσεις για τις ελληνικές εταιρείες που συνεργάζονται ενεργά με Ασιάτες παραγωγούς ως μέρος μιας αλυσίδας εφοδιασμού.

3 Όραμα και στόχοι για την ελληνική οικονομία

3.1 Βασικοί στόχοι

Κεντρικός στόχος για την ελληνική οικονομία κατά την επόμενη δεκαετία πρέπει να είναι η συστηματική αύξηση του κατά κεφαλήν πραγματικού εισοδήματος, ώστε αυτό να συγκλίνει σταδιακά με τον μέσο όρο της ΕΕ. Επιπλέον βασικοί στόχοι κατά τη διαδικασία σύγκλισης πρέπει να είναι η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, κυρίως μέσω της κοινωνικής κινητικότητας και της αναβάθμισης των ευκαιριών για τα περισσότερο αδύναμα νοικοκυριά, και η βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων.

Δύο είναι οι προϋποθέσεις για τη σύγκλιση του ελληνικού με το ευρωπαϊκό εισόδημα. Πρώτον, η αύξηση της απασχόλησης, τόσο μέσω της μείωσης της ανεργίας όσο και μέσω της αύξησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας υποαπασχολούμενων ομάδων του πληθυσμού, όπως οι γυναίκες και οι νέοι. Η αυξημένη απασχόληση, επιπλέον, θα συμβάλλει στην άμβλυνση των κοινωνικών αποκλεισμών και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Δεύτερον, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, που θα διασφαλίσει την ευημερία των νοικοκυριών σε βάθος χρόνου. Η αύξηση της παραγωγικότητας απαιτεί αύξηση του παραγωγικού κεφαλαίου, και επομένως νέες επενδύσεις, τόσο από τις εγχώριες επιχειρήσεις όσο και από ξένες. Απαιτεί επίσης την ενσωμάτωση καινοτόμων μεθόδων παραγωγής και νέων τεχνολογιών. Καθώς οι δραστηριότητες αυτές απαιτούν υψηλό βαθμό εξειδίκευσης, και η εσωτερική αγορά σε χώρες μικρού μεγέθους, όπως η Ελλάδα, παρέχει περιορισμένες ευκαιρίες, η αύξηση των εξαγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας είναι απαραίτητη.

Επιμέρους στόχοι που συνδέονται με την αύξηση της απασχόλησης και της παραγωγικότητας, είναι:

α. Η αύξηση των συνολικών πάγιων επενδύσεων και, ειδικότερα, των εταιρικών επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο από τα σημερινά χαμηλά επίπεδα του 10,1% και 5,4% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται κοντά στο 23% και 14% αντίστοιχα.

β. Η αύξηση των ιδιωτικών και δημοσίων δαπανών σε έρευνα και ανάπτυξη από το σημερινό επίπεδο του 1,2% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο της ΕΕ, περίπου στο 2% του ΑΕΠ, και η καλύτερη διασύνδεση μεταξύ έρευνας και παραγωγής. Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.

γ. Η σταδιακή αύξηση των εξαγωγών και, ειδικότερα, των εξαγωγών προϊόντων από τα σημερινά επίπεδα του 37% και 19% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 66% και 48% αντίστοιχα.

δ. Η αύξηση του αριθμού των μεγάλων και μεσαίων επιχειρήσεων, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, που σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα, και η καλύτερη διασύνδεσή τους με αλυσίδες αξίας και με τις μεγάλες επιχειρήσεις, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η συνολική εξωστρέφεια της οικονομίας και η παραγωγικότητα.

ε. Η αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, ιδίως από τους νέους και τις γυναίκες, από το 42% και 65% σήμερα προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 62% και 73% αντίστοιχα.

στ. Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου από την ευρύτερη γεωγραφική περιοχή και αφετέρου της ιδιαίτερης ιστορίας και του πολιτισμού.

Η επίτευξη των παραπάνω βασικών και επιμέρους στόχων μπορεί να γίνει σταδιακά στα επόμενα χρόνια με συνδυασμένες δράσεις σε όλο το εύρος της οικονομικής πολιτικής. Οι απαιτούμενες δράσεις εστιάζονται κυρίως στη λειτουργία των θεσμών που καθορίζουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνει χώρα η οικονομική δραστηριότητα και που διαμορφώνουν κίνητρα συμπεριφοράς για επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Οι δράσεις αυτές θα υποβοηθήσουν και τη στενότερη διασύνδεση της ελληνικής οικονομίας με τις τάσεις στην ευρωπαϊκή και παγκόσμια οικονομία, και την ανάπτυξη συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Αναλύονται, στη συνέχεια, στα Κεφάλαια 4, 5 και 6.

Ένα κοινό στοιχείο μεταξύ πολλών από τις απαιτούμενες δράσεις είναι η διευκόλυνση της εργασίας, της επιχειρηματικότητας και του ανταγωνισμού στις αγορές. Το φορολογικό και ασφαλιστικό βάρος στην επίσημη εργασία και παραγωγή θα πρέπει να μειωθεί σημαντικά. Το ρυθμιστικό και διοικητικό βάρος, που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην πολυπλοκότητα και έλλειψη διαφάνειας του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, θα πρέπει επίσης να μειωθεί. Η οικονομία θα πρέπει να λειτουργεί ως ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα, με πολύ απλούστερους και σταθερούς κανόνες.

Ένα δεύτερο κοινό στοιχείο μεταξύ των απαιτούμενων δράσεων είναι η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Θα πρέπει να υπάρχει πρόσβαση για όλους σε μια δυναμική αγορά εργασίας. Θα πρέπει επίσης να υπάρχει καθολική πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας υπηρεσίες εκπαίδευσης και υγείας, καθώς και ένα στοχευμένο σύστημα κοινωνικών παροχών προς τους πιο αδύναμους. Σήμερα, η κοινωνική κινητικότητα είναι χαμηλή, μεγάλες ομάδες του πληθυσμού, όπως οι γυναίκες και οι νέοι, έχουν περιορισμένες ευκαιρίες, άτομα με σωματικές ή ψυχικές ειδικές ανάγκες βρίσκονται στο περιθώριο, και δεν υπάρχουν συστηματικές πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών και άμβλυνσης περιφερειακών ανισοτήτων.

Η στενότερη διασύνδεση της ελληνικής οικονομίας με την παγκόσμια αποτελεί προϋπόθεση ώστε η παραγωγική δομή της να εκμεταλλεύεται πληρέστερα τις διεθνείς τάσεις, και να ανταποκρίνεται σε μελλοντικές αλλαγές σε αυτές. Η σχετική εξέλιξη σχετίζεται άμεσα και με τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων, την ψηφιοποίηση, και την προσαρμογή στην αναδιάταξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και ροών στο διεθνές εμπόριο.

Στην επόμενη ενότητα εξειδικεύεται ο κεντρικός στόχος της πορείας του ΑΕΠ, και συνδέεται ποσοτικά με επιμέρους στόχους για την αύξηση της απασχόλησης, της παραγωγικότητας, των επενδύσεων και των εξαγωγών. Στην Ενότητα 3.3, οι παραπάνω στόχοι συνδέονται με τις διεθνείς τάσεις, σε γενικό επίπεδο όσο και σε διαφορετικούς κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.

3.2 Ποσοτική ανάλυση και κατευθύνσεις

Ένα φιλόδοξο σχέδιο μεταρρυθμίσεων μπορεί να έχει ως στόχο την ετήσια αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 3,5% για την επόμενη δεκαετία, κατά μέσο όρο. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μέσω της ετήσιας αύξησης της απασχόλησης κατά 1% και της ετήσιας αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας κατά 2,5%. Μια αύξηση της παραγωγικότητας κατά 2,5% θα οδηγούσε στη σταδιακή σύγκλιση της παραγωγικότητας στην ελληνική οικονομία με την ευρωπαϊκή.[15]

Η επίτευξη του στόχου για την απασχόληση στηρίζεται σε δύο βασικές προϋποθέσεις. Πρώτον, να συνεχίσει η ανάκαμψη της αγοράς εργασίας, η οποία ξεκίνησε το 2013, έτσι ώστε να μειωθεί περαιτέρω το ποσοστό ανεργίας από 17,2% το 2019 στο 7%.[16] Δεύτερον, να αυξηθεί το ποσοστό συμμετοχής του πληθυσμού ηλικίας εργασίας (20-64 χρονών) στο εργατικό δυναμικό, το οποίο είναι

[15] Σύμφωνα με μακροπρόθεσμες προβλέψεις του ΟΟΣΑ, η παραγωγικότητα της εργασίας στην ΕΕ θα αυξάνεται κατά περίπου 1,5% ετησίως το 2020-2030 (κείμενο εργασίας The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060, OECD Economic Policy Paper, 2018 και βάση δεδομένων https://doi.org/10.1787/68465614-en).

[16] Το ποσοστό ανεργίας πριν την κρίση ήταν 9%. Με τις μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που προτείνονται στην παρούσα έκθεση, μπορεί να μειωθεί περαιτέρω, στο 6-7%.

μόλις 74% (στοιχεία 2019) και αποτελεί το τέταρτο χαμηλότερο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση.[17] Η επίδοση αυτή οφείλεται κυρίως στη χαμηλή συμμετοχή της ηλικιακής ομάδας 20-24 ετών (ποσοστό συμμετοχής 42% στην Ελλάδα έναντι 62% στην ΕΕ), της ηλικιακής ομάδας 55-64 ετών (50% στην Ελλάδα έναντι 63% στην ΕΕ) και των γυναικών (65% στην Ελλάδα έναντι 73% στην ΕΕ).[18] Η αυξημένη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό καθίσταται αναγκαία λόγω της αναμενόμενης μείωσης του πληθυσμού ηλικίας εργασίας κατά 7,5% μεταξύ 2020 και 2030, σύμφωνα με τις προβλέψεις της ΕΛΣΤΑΤ. Ο στόχος για τη συνολική αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων μπορεί να επιτευχθεί εάν ανέλθει η συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό των ηλικιακών ομάδων 20-24 και 55-64 ετών στο 62% και των γυναικών στο 72%.[19]

Οι μεταρρυθμίσεις της προηγούμενης δεκαετίας αύξησαν σημαντικά την ευελιξία της αγοράς εργασίας και βοήθησαν την επίτευξη ετήσιας αύξησης της απασχόλησης κατά 1,2% την περίοδο 2013-2019. Η περαιτέρω αύξηση της απασχόλησης, όμως, η οποία θα στοχεύει στην προσέλκυση νέων ομάδων του πληθυσμού στην αγορά εργασίας, προϋποθέτει επιπλέον μεταρρυθμίσεις που να μειώνουν τη φορολογική επιβάρυνση της μισθωτής εργασίας, να μειώνουν τα ποσοστά πρόωρης συνταξιοδότησης, να παρέχουν κατάρτιση συμβατή με τις εξελισσόμενες ανάγκες της παραγωγής, και να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας σε σχετικά περιθωριοποιημένες ομάδες του πληθυσμού (βλ. Κεφάλαια 4 και 5).

Ο στόχος για την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας χωρίζεται σε δύο διακριτά τμήματα. Το πρώτο τμήμα είναι οι οριζόντιες παρεμβάσεις στην οικονομία, οι οποίες ενισχύουν τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής (total factor productivity) και περιγράφονται αναλυτικά στα Κεφάλαια 4 και 5. Βάσει της εμπειρίας των προηγούμενων δεκαετιών, εκτιμούμε ότι το 40% της μελλοντικής αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας θα προέλθει από τη βελτίωση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής,[20] η οποία, συνεπώς, χρειάζεται να αυξηθεί κατά 1% ετησίως (ή 10,5% στη διάρκεια της δεκαετίας). Αυτός ο στόχος είναι φιλόδοξος αλλά υπάρχει σχετικά πρόσφατο προηγούμενο παρόμοιας εξέλιξης: την περίοδο 1995-2002, η συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής αυξήθηκε κατά 1,1% ετησίως, αν και ακολούθησε σημαντική επιβράδυνση τα επόμενα έτη.[21] Επιπλέον, την προηγούμενη δεκαετία συσσωρεύτηκαν πολλές δυσλειτουργίες στις αγορές, η απαλλαγή από τις οποίες μπορεί να αποτελέσει επιπλέον πηγή αύξησης της παραγωγικότητας. Για παράδειγμα, ο μεγάλος όγκος κόκκινων δανείων εγκλωβίζει σημαντικό κεφάλαιο και ανθρώπινο δυναμικό σε μη παραγωγικές δραστηριότητες και η διευθέτησή τους μπορεί να βελτιώσει την κατανομή των πόρων, αυξάνοντας συνεπώς την παραγωγικότητα στην οικονομία.

[17] Το εργατικό δυναμικό αποτελείται από τους εργαζόμενους και τους ανέργους (οι οποίοι δεν εργάζονται αλλά, εξ ορισμού, αναζητούν εργασία). Ο πληθυσμός ηλικίας εργασίας που δεν εργάζεται και δεν αναζητά εργασία θεωρείται οικονομικά ανενεργός και δεν αποτελεί μέρος του εργατικού δυναμικού.

[18] Οι άντρες στην κύρια εργασιακή ηλικία (25-54 χρονών) συμμετέχουν κατά 93% στο εργατικό δυναμικό, ποσοστό ελαφρά υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

[19] Το ποσοστό συμμετοχής των ανδρών στην κύρια εργασιακή ηλικία (25-54 χρονών) δεν χρειάζεται να αυξηθεί, δεδομένου ότι είναι ήδη πολύ υψηλό.

[20] Αναλύουμε τη μεγέθυνση του ΑΕΠ ανά εργαζόμενο (παραγωγικότητα της εργασίας) σε αύξηση του κεφαλαίου ανά εργαζόμενο και αύξηση της συνολικής παραγωγικότητα συντελεστών κατά την περίοδο 1995-2008 (η παραγωγικότητα της εργασίας βαίνει μειούμενη μετά το 2008 και, συνεπώς, παρόμοια ανάλυση για την μεταγενέστερη περίοδο δεν είναι ενημερωτική). Υποθέτοντας συνάρτηση παραγωγής της μορφής Cobb-Douglas με εισροές την απασχόληση και το κεφάλαιο και ελαστικότητα της απασχόλησης 0,6 (ίση με το ποσοστό του εισοδήματος από την εργασία, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat) και ελαστικότητα του κεφαλαίου 0,4 (σταθερές αποδόσεις κλίμακας παραγωγής) προκύπτει ότι το 61% της αύξησης της παραγωγικότητας οφείλεται στην αύξηση κεφαλαίου ανά εργαζόμενο και το 39% στην αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας συντελεστών, με σχετικά μικρές διακυμάνσεις διαχρονικά.

[21] Την περίοδο 2002-2008, ο ετήσιος ρυθμός αύξησης ήταν μόλις 0,5%, ενώ κατέρρευσε στο -3% την περίοδο 2008-2013 και επανήλθε μόνο μερικώς στο 0,2% την περίοδο 2013-2019. Ο υπολογισμός της μεταβολής της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής έγινε με τον ίδιο τρόπο, όπως περιγράφεται παραπάνω.

Το δεύτερο τμήμα του στόχου για την παραγωγικότητα της εργασίας είναι η αύξηση των επενδύσεων, οι οποίες ενισχύουν τον κεφαλαιακό εξοπλισμό που χρησιμοποιείται στην παραγωγή. Για να συμβάλλει στην αύξηση παραγωγικότητας κατά 1,5% ετησίως, ο κεφαλαιακός εξοπλισμός ανά εργαζόμενο πρέπει να αυξηθεί κατά 20% και ο συνολικός κεφαλαιακός εξοπλισμός (συνυπολογίζοντας την προβλεπόμενη αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων) κατά 31% μεταξύ 2020 και 2030.[22] Αυτή η εξέλιξη προϋποθέτει ότι οι παραγωγικές επενδύσεις (οι οποίες μπορεί να είναι ιδιωτικές ή δημόσιες, εξαιρώντας τις επενδύσεις σε κατοικίες καθώς και τις μεταβολές των αποθεμάτων) πρέπει να ανέλθουν στο 17,5% του ΑΕΠ ετησίως, δηλαδή στον μέσο όρο των μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ.[23] Ένα τέτοιο επίπεδο παραγωγικών επενδύσεων είναι υψηλότερο, αν και συγκρίσιμο, με αυτό πριν την δεκαετή κρίση (15% το 1995-2008), αλλά σχεδόν διπλάσιο από αυτό κατά τη διάρκεια της κρίσης (9,8% το 2010-2019, και 9,4% το 2019). Η αύξηση των επενδύσεων στα επίπεδα πριν την κρίση, και ακόμα υψηλότερα, είναι μάλλον ο δυσκολότερος αναπτυξιακός στόχος. Για την επίτευξή του απαιτούνται σημαντικές παρεμβάσεις τόσο στο θεσμικό περιβάλλον όσο και στη χρηματοδότηση.

Εάν επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, τότε το 2030 το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης θα ανέλθει στο 81% της ΕΕ (από το 67% το 2019) ενώ η ανεργία θα μειωθεί στο 7% (από το 17,2% το 2019).[24] Επιπλέον, η οικονομία θα αποκτήσει μεγαλύτερη εξωστρέφεια: λαμβάνοντας υπόψη ότι ιστορικά η παραγωγικότητα αυξάνεται κατά περίπου 2-2,5 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο στους εμπορεύσιμους κλάδους της οικονομίας από ό,τι στους μη εμπορεύσιμους,[25] και χρησιμοποιώντας ένα υπόδειγμα διεθνούς εμπορίου γενικής ισορροπίας, υπολογίζουμε ότι οι πραγματικές εξαγωγές αναμένεται να αυξηθούν κατά 90%, ενώ το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ να ανέλθει στο 50,5%, από το 37,2% το 2019. Υποθέτοντας μέσο πληθωρισμό 1,74% (σύμφωνα με τις μακροπρόθεσμες προβλέψεις του ΟΟΣΑ), η προβλεπόμενη πραγματική αύξηση των εξαγωγών αντιστοιχεί σε ετήσια αύξηση 7% σε ονομαστικές αξίες, επίπεδο λίγο υψηλότερο από την ετήσια ονομαστική αύξηση 6,6% την περίοδο 2000-2008, η οποία όμως συνέβη σε πιο ευνοϊκό διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Η κρίση της πανδημίας COVID-19 επηρεάζει την παραπάνω δυναμική. Η ελληνική οικονομία έχει καταγράψει σημαντική ύφεση το 2020, και το ίδιο ισχύει για τις περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η ύφεση μπορεί να συνεχιστεί και μέσα στο 2021, δυσχεραίνοντας και καθυστερώντας την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων. Σημαντικό ρόλο για την επίτευξη των στόχων θα έχουν οι πόροι από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης. Αυτοί είναι σκόπιμο να χρησιμοποιηθούν κυρίως για την

[22] Η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας λόγω επενδύσεων ισούται με την αύξηση του κεφαλαίου ανά εργαζόμενο υψωμένη στην ελαστικότητα της συνάρτησης παραγωγής ως προς το κεφάλαιο. Συνεπώς, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας κατά 16% (1,5% ετησίως για δέκα χρόνια) προϋποθέτει αύξηση του κεφαλαίου ανά εργαζόμενο κατά 28% και αύξηση του συνολικού κεφαλαίου κατά 40%. Ένα τμήμα από την αύξηση κεφαλαίου θα προέλθει από την πιο εντατική χρήση του υπάρχοντος κεφαλαίου, το οποίο υποχρησιμοποιείται μετά το 2008: το «ποσοστό χρησιμοποίησης» του κεφαλαίου στην Ελλάδα μακροπρόθεσμα είναι 76% (μέσος όρος της περιόδου 1985-2008, Business and Consumer Surveys, European Commission), το 2012 μειώθηκε στο 65% και σταδιακά ανέκαμψε στο 71% το 2019. Υποθέτοντας ότι τα επόμενα χρόνια το ποσοστό χρησιμοποίησης θα ανακάμψει στο 76%, η ανάγκη για τη δημιουργία «νέου» κεφαλαίου ανά εργαζόμενο και νέου συνολικού κεφαλαίου είναι 20% και 31%, αντιστοίχως.

[23] Ο υπολογισμός αυτός βασίζεται σε μέσο ρυθμό απόσβεσης 7,5%, όπως υπολογίζεται στη βάση δεδομένων EU KLEMS (www.euklems.eu).

[24] Ο υπολογισμός για το σχετικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ υποθέτει σταθερό πληθυσμό στην ΕΕ και την Ελλάδα και ανάπτυξη 1,5% για την ΕΕ (ΟΟΣΑ) και 3,5% για την Ελλάδα.

[25] Ως «εμπορεύσιμοι» ορίζονται οι κλάδοι οι οποίοι εξάγουν περισσότερο από το 20% της προστιθέμενης αξίας που παράγουν. Σύμφωνα με τη βάση δεδομένων Trade in Value Added του ΟΟΣΑ, οι κλάδοι Α (Γεωργία, Δασοκομία, Αλιεία), Β (Ορυχεία, Λατομεία), Γ (Μεταποίηση), Η (Μεταφορές, Αποθήκευση) και Θ (Ξενοδοχεία, Εστίαση) είναι εμπορεύσιμοι. Χρησιμοποιώντας τα κλαδικά στοιχεία της Eurostat για να υπολογίσουμε τα ποσοστά αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας στους εμπορεύσιμους και τους μη εμπορεύσιμους κλάδους κατά την περίοδο 1995-2008, προκύπτει διαφορά των 2-2,5 ποσοστιαίων μονάδων.

δημιουργία υποδομών που θα ενισχύσουν τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Θα πρέπει επίσης να αποτελέσουν καταλύτη για την υλοποίηση σημαντικών δομικών μεταρρυθμίσεων.

Η απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων θα λάβει χώρα κατά το πρώτο μισό της ερχόμενης δεκαετίας. Κατά την περίοδο αυτή, μέρος της αναπτυξιακής δυναμικής μπορεί να προέλθει από τις επενδύσεις που οι πόροι θα υποστηρίξουν, καθώς και από τη βελτίωση των προσδοκιών που η σωστή τους χρήση θα δημιουργήσει. Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας, η αναπτυξιακή δυναμική μπορεί να προέλθει κυρίως από ιδιωτικές επενδύσεις, τις οποίες θα προσελκύσουν οι βελτιωμένες υποδομές και το ευνοϊκότερο θεσμικό περιβάλλον που θα έχουν προκύψει από τις παρεμβάσεις κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας.

Αν δεν προωθηθεί το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που περιγράφεται στην Έκθεση και συνεχιστεί η πορεία των τελευταίων ετών, η αναπτυξιακή δυναμική θα είναι ασθενής. Θα υπάρξει σταδιακή ανάκαμψη από τη βαθύτατη ύφεση της προηγούμενης δεκαετίας, αλλά χωρίς σημαντική αύξηση παραγωγικότητας, χωρίς αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και, εν τέλει, χωρίς σύγκλιση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Συγκεκριμένα, η ανεργία μπορεί να μειωθεί προς το 9% μέχρι το τέλος της δεκαετίας. Χωρίς όμως τις μεταρρυθμίσεις που θα διευρύνουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, η συνολική αύξηση της απασχόλησης θα ανέλθει μόλις στο 2% λόγω των αρνητικών δημογραφικών εξελίξεων. Η παραγωγικότητα της εργασίας στην καλύτερη περίπτωση θα αυξηθεί με τον ίδιο ρυθμό όπως ο ευρωπαϊκός μέσος όρος, δηλαδή 1,5% ετησίως, το οποίο σημαίνει ότι η απόσταση μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ θα παραμείνει αμετάβλητη. Τέλος, οι εξαγωγές θα αυξηθούν κατά 44% μέχρι το 2030. Με αυτές τις υποθέσεις, η ανάπτυξη της επόμενης δεκαετίας θα ανέλθει στο 1,7% ετησίως, και το 2030 το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας θα ανέλθει μόλις στο 68% της ΕΕ, καταγράφοντας αμελητέο βαθμό σύγκλισης σε σχέση με το σημερινό 67%. Τέλος, οι εξαγωγές θα αυξηθούν κατά 44%, ενώ το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ θα ανέλθει στο 44,5% από το σημερινό 37,2%.

3.3 Σύνδεση με διεθνείς τάσεις και καταμερισμό εργασίας

Σύμφυτη με την ενίσχυση της εξειδίκευσης και εξωστρέφειας της οικονομίας, είναι και η διασύνδεσή της με τις τάσεις που διαμορφώνουν την κατανομή της εργασίας διεθνώς και τους τομείς και κλάδους που δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.

Σήμερα η Ελλάδα έχει ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας που δεν δικαιολογούνται για μια ευρωπαϊκή οικονομία. Το αναπτυξιακό πρόγραμμα στην Έκθεση στοχεύει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που θα προσφέρουν τη δυνατότητα απασχόλησης όχι μόνο στους ανέργους και όσους υποαπασχολούνται αλλά και σε ομάδες του πληθυσμού που σήμερα δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας. Εάν εφαρμοστούν οι πολιτικές που προτείνονται, τα ποσοστά ανεργίας μπορεί να πέσουν στο 6-7% για το σύνολο των εργαζομένων και στο 15% για τους νέους. Από την εμπειρία άλλων οικονομιών, χρειάζεται περίπου πενταετία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας για να μειωθεί η ανεργία σε αυτά τα επίπεδα.[26]

Καθοριστικό ρόλο στην αγορά εργασίας θα έχουν και οι τεχνολογικές εξελίξεις. Όπως επισημαίνεται στο Κεφάλαιο 2, οι νέες τεχνολογίες των τελευταίων τριών δεκαετιών στις βιομηχανικές χώρες του ΟΟΣΑ είναι κυρίως ψηφιακές, βασισμένες αρχικά στον προσωπικό υπολογιστή και στο λογισμικό, και πιο πρόσφατα στη ρομποτική και τεχνητή νοημοσύνη. Αυτές οι εξελίξεις ενίσχυσαν την παραγωγικότητα στον τομέα της μεταποίησης και αύξησαν την ποιότητα εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών, με τρόπους που δεν μπορούν ακόμα να αποτιμηθούν με ακρίβεια. Δεν είχαν όμως την ίδια επίδραση σε όλους τους κλάδους στην παγκόσμια ή την ευρωπαϊκή οικονομία. Ως συνέπεια,

[26] Για παράδειγμα, οι μεταρρυθμίσεις Schroeder-Hartz στη Γερμανία υλοποιήθηκαν το 2002-2005, αλλά το θετικό τους αποτέλεσμα στην αγορά εργασίας άρχισε να διαφαίνεται το 2007.

έχουν προκαλέσει μια ισχυρή μετατόπιση του εργατικού δυναμικού από τους τομείς της μεταποίησης, της γεωργίας και της εξόρυξης, στον τομέα των υπηρεσιών. Αυτή η μετατόπιση έχει αντίκτυπο στη δομή των αγορών εργασίας καθώς και στις μελλοντικές προοπτικές της εργασίας.[27]

Αν και η απασχόληση στον τομέα της μεταποίησης μειώνεται διεθνώς, στην Ελλάδα έχει μειωθεί υπερβολικά. Αυτό οφείλεται σε στρεβλώσεις που οδήγησαν στον μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων, καθώς και στις μικρές επιχειρήσεις που κυριαρχούν στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Στα τεχνολογικά περισσότερο ώριμα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις EU-15, το ποσοστό του εργατικού δυναμικού στον τομέα της μεταποίησης ήταν 20% το 2000, και μόλις 14% το 2019. Οι λόγοι για αυτή τη μείωση είναι οι νέες τεχνολογίες και η παγκοσμιοποίηση, ειδικότερα η άνοδος της Κίνας και η επίδραση της στο διεθνές εμπόριο. Στην Ελλάδα, στον τομέα της μεταποίησης απασχολούνταν το 14% του εργατικού δυναμικού το 2000 και 8.2% το 2019. Με βάση την τεχνολογική υστέρηση της Ελλάδας σε σχέση με τις EU-15 και τη σχετικά κλειστή οικονομία της, θα περίμενε κάποιος το μερίδιο της απασχόλησης στη μεταποίηση να είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των EU-15. Ενδεικτικά, στην Πορτογαλία που βρίσκεται στο ίδιο τεχνολογικό επίπεδο με την Ελλάδα, απασχολούνταν το 22.7% του εργατικού της δυναμικού στη μεταποίηση το 2000, και το 17.6% το 2019.

Η μείωση της απασχόλησης στον τομέα της μεταποίησης στην Ελλάδα είναι σημαντικό να συγκρατηθεί, και η απασχόληση στον τομέα αυτό να συγκλίνει με τον μέσο όρο της ΕΕ. Επί του παρόντος, η Ελλάδα έχει ένα από τα χαμηλότερα μερίδια μεταποιητικής δραστηριότητας στην ΕΕ, συγκρινόμενη μόνο με την Ολλανδία και τις Σκανδιναβικές χώρες – όλες χώρες με σημαντικά υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα και βιομηχανική ωριμότητα. Προτάσεις πολιτικής για την ενίσχυση του ελληνικού μεταποιητικού τομέα εξετάζονται αναλυτικά στο Κεφάλαιο 6, όπως αντίστοιχα γίνεται και για τους υπόλοιπους τομείς που αναφέρονται στην παρούσα ενότητα. Η παρούσα ενότητα συνοψίζει βασικές κατευθύνσεις.

Κρίσιμη για τη μεγέθυνση του μεταποιητικού τομέα στην Ελλάδα είναι η ενίσχυση της μισθωτής εργασίας. Οι επιχειρήσεις στον μεταποιητικό τομέα στην Ελλάδα είναι κατά κανόνα μικρές, εν μέρει λόγω του ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού αυτοαπασχολούμενων στον τομέα των υπηρεσιών. Όταν ληφθούν μέτρα ενίσχυσης της μισθωτής εργασίας, οι επιχειρήσεις αυτές θα αποκτήσουν μεγαλύτερο συγκριτικό πλεονέκτημα στις διεθνείς αγορές και θα μεγαλώσουν.

Η μεγέθυνση του μεταποιητικού τομέα στην Ελλάδα περνάει και μέσα από την παραγωγή μεγαλύτερου εύρους νέων προϊόντων. Τομείς όπως η επεξεργασία τροφίμων, με τη συσκευασία και εξαγωγή ποιοτικών προϊόντων, η φαρμακοβιομηχανία, με την παραγωγή γενόσημων φαρμάκων, και η ελαφρά βιομηχανία με την κατασκευή εξαρτημάτων και άλλων προϊόντων υψηλής τεχνολογίας, έχουν σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης. Η ελληνική οικονομία δύσκολα θα μπορεί να στηριχθεί σε βαριά βιομηχανία τύπου Ιταλίας και Γερμανίας, αλλά υπάρχουν προοπτικές δημιουργίας ισχυρής ελαφριάς βιομηχανίας η οποία θα συμμετέχει στις διεθνείς αλυσίδες παραγωγής. Η πανδημία COVID-19 καθιστά το υπόδειγμα αυτό περισσότερο βιώσιμο, καθώς αλυσίδες παραγωγής που περιλαμβάνουν απομακρυσμένες Ασιατικές χώρες έχουν διαταραχθεί. Οι αλυσίδες παραγωγής εντός της ΕΕ θα διαταραχθούν πολύ λιγότερο, τόσο από την παρούσα πανδημία όσο και από μελλοντικές πανδημίες και γεωπολιτικές εξελίξεις. Στην έρευνα που εκπονείται ετήσια από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, με ερωτηματολόγια προς διευθυντές επιχειρήσεων, και που χρησιμοποιείται ως μέρος του *World Competitiveness Report,* οι ελληνικές επιχειρήσεις δηλώνουν σταθερά καλή διαθεσιμότητα επιστημόνων και μηχανικών, καλύτερη από αυτή σε χώρες όπως η Ολλανδία και η

[27] Το ζήτημα της μελλοντικής δομής της αγοράς εργασίας αναλύεται εκτενέστερα στην διάλεξη Tomaso Padoa Schioppa του Χ. Πισσαρίδη στο Brussels Economic Forum το 2018. Το κείμενο της διάλεξης βρίσκεται στον σύνδεσμο https://ec.europa.eu/economy_finance/bef2019/press/documents/pissarides_tps_speech_en.pdf.

Δανία. Το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι εξίσου παραγωγικές, δίνοντας έτσι στη χώρα σχετικά χαμηλή θέση στην κατάταξη, αναδεικνύει το αναπτυξιακό δυναμικό που μπορεί να απελευθερωθεί στον τομέα της μεταποίησης.

Μια άλλη συστηματική πηγή απασχόλησης σχετίζεται με την περιβαλλοντική βιομηχανία. Όπως προκύπτει από το Κεφάλαιο 2, η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων και η κλιματική αλλαγή δημιουργούν σοβαρές κοινωνικές και οικονομικές προκλήσεις και αναδεικνύουν την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, οι πολιτικές σε διεθνές επίπεδο που έχουν χαραχθεί για την αντιμετώπισή των προβλημάτων αυτών αποτελούν σημαντική ευκαιρία για προσέλκυση επενδύσεων σε μια σειρά από τομείς της οικονομίας. Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η περιβαλλοντική αναβάθμιση των οικοσυστημάτων θα δημιουργήσει θέσεις εργασίας γιατί η πιο φιλική προς το περιβάλλον παραγωγή τείνει να είναι υψηλότερης έντασης εργασίας από ό,τι οι περισσότερες μέθοδοι που χρησιμοποιούνται σήμερα.[28] Η πολιτική δημιουργίας θέσεων εργασίας συναφείς με την Πράσινη Συμφωνία είναι κεντρική συνιστώσα στην ΕΕ του σχεδίου εξόδου από την κρίση της πανδημίας COVID-19. Στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας συγκαταλέγονται το ξεχωριστό φυσικό περιβάλλον της και η σπάνια βιοποικιλότητα. Επιπλέον, τα κλιματικά και μετεωρολογικά χαρακτηριστικά της ευνοούν την επιτάχυνση προς ένα νέο ενεργειακό πρότυπο στο οποίο οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας θα έχουν κεντρικό ρόλο.

Ο τουρισμός, φυσικά, θα παραμείνει ένας από τους βασικούς κλάδους της οικονομίας λόγω των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας. Πρωτίστως για περιβαλλοντικούς λόγους, ο τουρισμός είναι σκόπιμο να επικεντρωθεί στην ποιότητα παρά στην ποσότητα. Για να συμβεί αυτό, το προϊόν που παρέχεται πρέπει να βελτιωθεί, όχι μόνο σε συγκεκριμένους θύλακες στη χώρα αλλά καθολικά. Παρόλο που ο μεγάλος αριθμός τουριστών που επισκέπτεται τα νησιά για τον ήλιο και τη θάλασσα δεν μπορεί και ίσως δεν πρέπει να αποθαρρυνθεί, η Ελλάδα διαθέτει πλούσια πολιτιστική κληρονομιά και βιοποικιλότητα που μπορεί να προσελκύσει τα ανώτερα στρώματα της τουριστικής αγοράς εάν αναπτυχθεί κατάλληλα με καλές υπηρεσίες και υποδομές. Οι δημιουργικοί τομείς, όπως αυτός της παραγωγής ταινιών και επαγγελματικού ταξιδιού, όπως company retreat, σε βαθμό που θα επιβιώσουν μετά την κρίση του COVID-19, θα αποτελέσουν ελκυστικά προϊόντα. Οι τομείς που σχετίζονται με τον τουρισμό και τον πολιτισμό είναι έντασης εργασίας και θα αποτελέσουν μια σταθερή πηγή δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας όσο θα αυξάνεται το βιοτικό επίπεδο διεθνώς και μεγεθύνεται η επιδίωξη για ποιοτικό ελεύθερο χρόνο.

Σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης υπάρχουν και σε άλλους τομείς που αξιοποιούν συγκριτικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, η γεωγραφική θέση της χώρας, σε σταυροδρόμι μεταξύ τριών ηπείρων, είναι ισχυρό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη του τομέα μεταφορών και εφοδιαστικής αλυσίδας, ιδιαίτερα με τη μετατόπιση του κέντρου βάρους του παγκόσμιου εμπορίου προς την Ασία. Το ευνοϊκό κλίμα της χώρας, η ποιότητα και ποικιλία των παραγόμενων αγροτικών προϊόντων, και η διεθνής αναγνώριση των μεσογειακών διατροφικών παραδόσεων, είναι ισχυρό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη του αγροδιατροφικού τομέα.

[28] Σύμφωνα με την Παγκόσμια Προοπτική Απασχόλησης για το 2018, του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ), η μετάβαση σε μια βιώσιμη οικονομία θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία περίπου τετραπλάσιων θέσεων εργασίας παγκοσμίως στον ενεργειακό τομέα έως το 2030, σε σχέση με τις θέσεις που θα χαθούν λόγω της σταδιακής κατάργησης της βιομηχανίας ορυκτών καυσίμων. ILO, World Employment and Social Outlook – Trends 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf

4 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής – Δημόσιος Τομέας

Στο παρόν και στο επόμενο κεφάλαιο, αναλύονται κεντρικά διαρθρωτικά ζητήματα της ελληνικής οικονομίας, ώστε να διαφανούν οι στρεβλώσεις και αγκυλώσεις που εμποδίζουν τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Για κάθε ένα από τα πεδία, μετά από την ανάλυση της κατάστασης, προτείνονται κεντρικές κατευθύνσεις για αλλαγές. . Αυτές οι αλλαγές μπορούν να λειτουργήσουν ως επιταχυντές που, σε συνδυασμό μεταξύ τους, θα έχουν ευεργετικά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και τα εισοδήματα. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει ζητήματα που αφορούν τον δημόσιο τομέα, ενώ το επόμενο κεφάλαιο εξετάζει ζητήματα που αφορούν τις αγορές.

4.1 Δημόσια διοίκηση

4.1.1 Δείκτες

Η ελληνική δημόσια διοίκηση υπήρξε αντικείμενο πολλών μεταρρυθμιστικών δράσεων την τελευταία δεκαετία. Έγιναν σημαντικές βελτιώσεις, αλλά η υστέρηση σε σχέση με άλλες χώρες παραμένει σημαντική. Η υστέρηση αποτυπώνεται σε πολλές διεθνείς κατατάξεις. Ενδεικτικά, αναφέρεται η κατάταξη InCiSE (International Civil Service Effectiveness), που υπολογίζεται με βάση τις επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης σε δώδεκα διαφορετικούς τομείς, και συμπεριλαμβάνει μετρήσεις άλλων οργανισμών όπως της Παγκόσμιας Τράπεζας. Στην κατάταξη του 2019, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 37η θέση σε σύνολο 38 χωρών-μελών του ΟΟΣΑ.

Οι επιμέρους τομείς στους οποίους η ελληνική δημόσια διοίκηση λαμβάνει ιδιαίτερα χαμηλή βαθμολόγηση, είναι η παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων (Regulation), οι δεξιότητες των εργαζομένων (Capabilities) και η ακεραιότητα των εργαζομένων (Integrity). Χαμηλά βαθμολογούνται επίσης ο βαθμός ψηφιοποίησης (Digital services), η οικονομική διαχείριση (Fiscal and financial management), η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (HR management), η διαφάνεια (Openness), η διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών (Policy making) και η φορολογική διοίκηση (Tax administration) - βλ. Διάγραμμα 4.1.

Τα συμπεράσματα της κατάταξης InCiSE, καθώς και των περισσότερων διεθνών συγκριτικών μελετών, καταδεικνύουν ότι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης οφείλει να αποτελεί σημαντική προτεραιότητα για τη χώρα. Μια αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση έχει υψηλό δημοσιονομικό κόστος και παρέχει υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας. Δεν μπορεί επίσης να υποστηρίξει την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων για το σύνολο της οικονομίας.

4.1.2 Αγκυλώσεις

Προσλήψεις, προαγωγές και κίνητρα

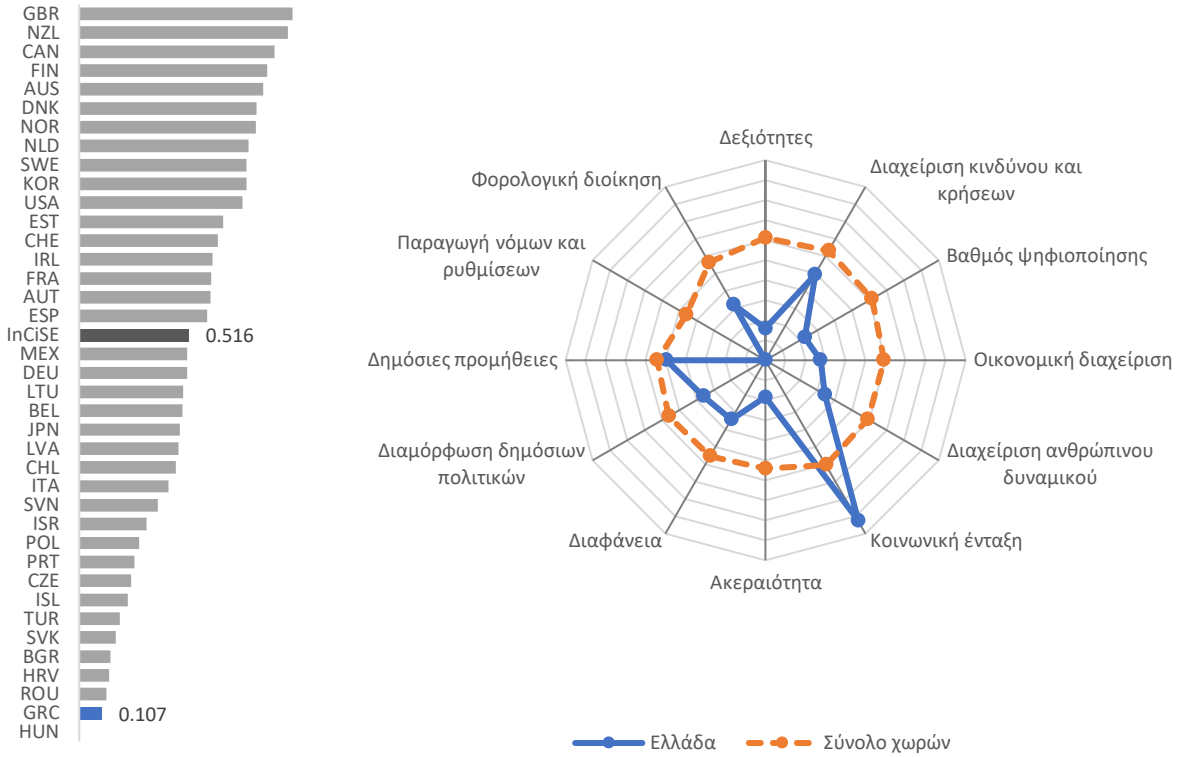
Οι διαδικασίες προσλήψεων και προαγωγών επηρεάζουν την ποιότητα των δημοσίων υπαλλήλων και τα κίνητρα που αυτοί έχουν για να αποδώσουν καλύτερα. Οι διαδικασίες μπορούν να εξεταστούν στη βάση δύο κριτηρίων: (α) αν προσλαμβάνονται και προάγονται οι καλύτεροι και (β) αν η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει το ποιοι προσλαμβάνονται και προάγονται.

Διαδικασίες υπό τις οποίες προσλαμβάνονται και προάγονται οι καλύτεροι είναι προφανώς θεμιτές. Οι διαδικασίες αυτές οδηγούν στην πρόσληψη περισσότερο ικανών στελεχών. Βελτιώνουν επίσης τα κίνητρα απόδοσης αυτών που προσλαμβάνονται, γιατί καλύτερη απόδοση διευκολύνει μελλοντικές προαγωγές.

Το αν είναι θεμιτό η εκάστοτε κυβέρνηση να μπορεί να επηρεάζει το ποιοι προσλαμβάνονται και προάγονται είναι δύσκολο ερώτημα. Η εκάστοτε κυβέρνηση θα πρέπει να έχει κάποια επιρροή στις προσλήψεις και προαγωγές στα ανώτατα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Η επιρροή αυτή

διασφαλίζει ότι η δημόσια διοίκηση δεν είναι ανεξέλεγκτη, αλλά αντίθετα λογοδοτεί στους εκλεγμένους αντιπροσώπους του λαού. Από την άλλη, η επιρροή της εκάστοτε κυβέρνησης προς τη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι περιορισμένη. Αυτό διασφαλίζει ότι υπάρχει έλεγχος και προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή από τη δημόσια διοίκηση προς τους πολιτικούς της προϊστάμενους. Αν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους πολιτικούς τους προϊσταμένους για τη μελλοντική τους καριέρα και προαγωγές, τότε δεν θα είναι διατεθειμένοι να αμφισβητήσουν αποφάσεις που μπορεί να εξυπηρετούν τα συμφέροντα των προϊσταμένων τους αλλά να είναι επιβλαβείς.

Διάγραμμα 4.1: Επιδόσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης



Πηγή: InCiSE 2019.

Τα παραπάνω συμπεράσματα είναι γνωστά από την ακαδημαϊκή έρευνα.[29] Αντανακλώνται επίσης στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, που καταλαμβάνει την πρώτη θέση στην κατάταξη InCiSE, οι μόνιμοι γραμματείς (permanent secretaries – η ανώτατη διοικητική βαθμίδα σε κάθε υπουργείο) διορίζονται με πενταετή θητεία. Όταν η θητεία τους ολοκληρωθεί, υπάρχει ανοικτή διαδικασία στην οποία οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν τα δικαιολογητικά τους. Μια επιτροπή που απαρτίζεται από τον διευθυντή της δημόσιας διοίκησης (Head of the Home Civil Service), μόνιμους γραμματείς άλλων υπουργείων και άλλα ανώτατα διοικητικά στελέχη, εξετάζει τους υποψηφίους για τη θέση και προτείνει μικρό αριθμό τους στον πρωθυπουργό. Ο πρωθυπουργός επιλέγει μεταξύ αυτών των υποψηφίων. Παρόμοια σε γενικές γραμμές διαδικασία ακολουθείται στους διορισμούς Γενικών Διευθυντών (Director General) και Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών (Deputy Director General) στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπου η θητεία είναι επίσης πενταετής.

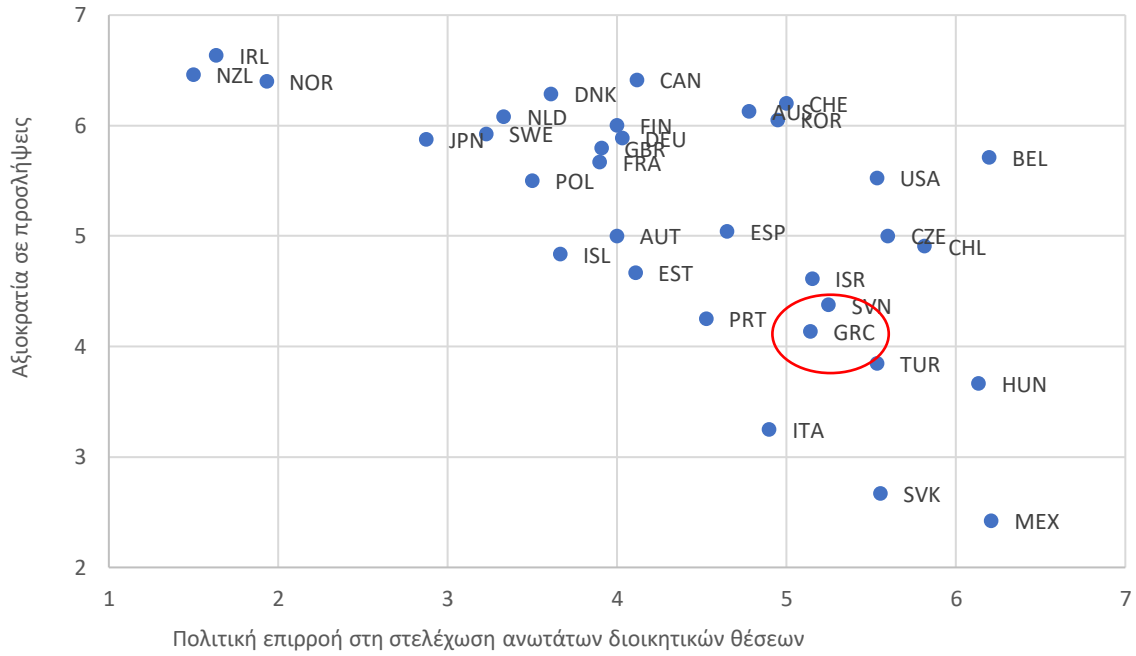
[29] Το βιβλίο "Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government" των Dahlstrom και Lapuente αναλύει το ζήτημα θεωρητικά και με παραδείγματα από διάφορες χώρες.

Στην Ελλάδα, οι ανώτατες διοικητικές θέσεις στα υπουργεία είναι, με ιεραρχική σειρά: Υπηρεσιακός Γραμματέας, Γενικός Διευθυντής, Διευθυντής, και Τμηματάρχης. Οι θέσεις αυτές προκηρύσσονται δημόσια και η θητεία είναι τριετής. Οι υποψήφιοι αξιολογούνται με σύστημα μοριοδότησης, με βάση τα τυπικά τους προσόντα (ακαδημαϊκά πτυχία, κλπ.), την εργασιακή τους εμπειρία και την επίδοσή τους σε συνέντευξη. Η πρόσληψη αποφασίζεται από πενταμελή επιτροπή που απαρτίζεται από μέλη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μέλη του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και διοικητικούς προϊσταμένους της προκηρυχθείσας θέσης.

Θεωρητικά, η διαδικασία πρόσληψης σε ανώτατη διοικητική θέση στην Ελλάδα δίνει λιγότερη διακριτική ευχέρεια στους πολιτικούς προϊσταμένους της θέσης να επηρεάσουν την πρόσληψη, σε σχέση με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Η διακριτική ευχέρεια περιορίζεται τόσο από το σύστημα μοριοδότησης όσο και από τη συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ, το οποίο είναι Ανεξάρτητη Αρχή. Για παράδειγμα, στην πενταμελή επιτροπή για πρόσληψη Υπηρεσιακού Γραμματέα συμμετέχουν τέσσερα μέλη του ΑΣΕΠ.

Στην πράξη, η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επηρεάζει σημαντικά το ποιοι κατέχουν ανώτατες διοικητικές θέσεις. Το Διάγραμμα 4.2 (βασισμένο στους δείκτες Quality of Government Expert Survey 2015 από το πανεπιστήμιο του Γκέτεμποργκ[30]) δείχνει ότι η Ελλάδα κατατάσσεται χαμηλά ως προς τον βαθμό πολιτικής επιρροής στη στελέχωση ανώτατων διοικητικών θέσεων (“the top political leadership hires and fires senior public officials”, κατάταξη Ελλάδας 23η σε 33 χώρες). Κατατάσσεται ακόμα χαμηλότερα ως προς τον βαθμό αξιοκρατίας στις προσλήψεις (“when recruiting public employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job”, κατάταξη Ελλάδας 28η σε 33 χώρες). Το διάγραμμα δείχνει επίσης μια αρνητική συσχέτιση μεταξύ αξιοκρατίας και πολιτικής επιρροής: περισσότερη πολιτική επιρροή συνδέεται με λιγότερη αξιοκρατία.

Διάγραμμα 4.2: Πολιτική επιρροή και αξιοκρατία στην Ελλάδα και άλλες χώρες του ΟΟΣΑ



Πηγή: Quality of Government Expert Survey 2015

[30] Χρησιμοποιούμε στοιχεία του 2015 επειδή είναι η τελευταία χρονιά για την οποία έχουν υπολογιστεί οι σχετικοί δείκτες.

Η διαφορά μεταξύ θεωρίας και πράξης οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων.[31] Το σύστημα μοριοδότησης για κάθε θέση, καθώς και οι βασικές προϋποθέσεις που οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν, έχει αλλάξει πολλές φορές την τελευταία δεκαετία. Αυτό ευνοεί διαφορετικές ομάδες υποψηφίων κάθε φορά, οι οποίες μπορεί να αντιστοιχούν σε διαφορετικά πολιτικά ακροατήρια. Εύνοια μπορεί να υπάρξει επίσης σε επίπεδο ατόμου αντί για ομάδας. Αυτό γιατί κάποια μέλη των πενταμελών επιτροπών διορίζονται και επηρεάζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Επίσης, γιατί οι βασικές προϋποθέσεις που οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν αποφασίζονται, σε κάποιες περιπτώσεις, από τις υπηρεσίες στις οποίες βρίσκεται η θέση, και αυτό μπορεί να γίνεται με τρόπο που να ευνοεί συγκεκριμένο υποψήφιο.

Η πολιτική επιρροή στις διαδικασίες προσλήψεων καθιστά τους ανώτατους διοικητικούς υπάλληλους στα υπουργεία αδύναμους θεσμικά σε σχέση με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους, και αυτό μειώνει τα εχέγγυα αμοιβαίας ανεξαρτησίας και ελέγχου. Η αδυναμία αυτή ενισχύεται από το ότι η θητεία των ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων είναι τριετής, δηλαδή συντομότερη από αυτή μιας κυβέρνησης. Μετά το τέλος της θητείας τους, και εφόσον αυτή δεν ανανεωθεί, επιστρέφουν στην προηγούμενη θέση τους, η οποία μπορεί να είναι πολύ χαμηλότερη. Επομένως, το κόστος για τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλους αν αμφισβητήσουν μια απόφαση ή επιθυμία των πολιτικών τους προϊσταμένων μπορεί να είναι σημαντικό.

Η προσπάθεια να περιοριστεί η πολιτική επιρροή στις διαδικασίες προσλήψεων έχει ως συνέπεια να δίνεται υπερβολικό βάρος σε προσόντα που είναι πιο εύκολα μετρήσιμα, ακόμα και αν δεν είναι τα πλέον σημαντικά. Με το σύστημα μοριοδότησης είναι δύσκολο να ληφθούν υπόψη περισσότερο υποκειμενικοί παράγοντες όπως τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των προσόντων και οι διοικητικές ικανότητες. Δημιουργούνται επίσης στρεβλώσεις, όπως για παράδειγμα οι υποψήφιοι να αναλώνονται στη συλλογή πτυχίων ώστε να συλλέγουν περισσότερα μόρια. Επομένως, ενώ το σύστημα μοριοδότησης περιορίζει (χωρίς να εξαλείφει) την πολιτική επιρροή, δεν οδηγεί απαραίτητα στην πρόσληψη των καλύτερων υποψηφίων.

Συμπερασματικά, οι ανώτατες θέσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι αδύναμες θεσμικά, και υπάρχει σημαντική ανισορροπία ισχύος με τους πολιτικούς προϊστάμενους. Επίσης οι διοικητικές ικανότητες δεν λαμβάνονται αρκετά υπόψη για την πλήρωση των θέσεων. Ο συνδυασμός των δύο αυτών παραγόντων εξηγεί γιατί οι αξιολογήσεις στη δημόσια διοίκηση είναι ανύπαρκτες ή χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο (συχνά όλοι βαθμολογούνται με υψηλούς βαθμούς). Η ουσιαστική αξιολόγηση προϋποθέτει κοινή αντίληψη μεταξύ αξιολογητών και αξιολογούμενων ως προς τα κριτήρια αξιολόγησης, κάποια από τα οποία δεν μπορούν να αποτυπωθούν με εύκολα μετρήσιμο τρόπο. Μια κοινή αντίληψη είναι δύσκολο να παγιωθεί όταν οι ανώτεροι υπάλληλοι και αξιολογητές αλλάζουν συχνά. Η έλλειψη θεσμικής τους ισχύος τούς καθιστά επίσης διστακτικούς να εφαρμόσουν τα κριτήρια με αυστηρό και ομοιογενή τρόπο. Το πρόβλημα της έλλειψης αξιολόγησης είναι πηγή και των περισσοτέρων άλλων προβλημάτων που θίγονται παρακάτω.

Ανεξάρτητες αρχές

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ρυθμίζουν ιδιαίτερα σημαντικά ζητήματα, μεταξύ των οποίων και ζητήματα οικονομικού περιεχομένου όπως ο ανταγωνισμός στις αγορές (Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, και Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας), η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος (Τράπεζα της Ελλάδος και Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς), η συλλογή των φόρων (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων), και ο υπολογισμός των εθνικών στατιστικών μεγεθών (Ελληνική Στατιστική Αρχή). Σε κάποιες περιπτώσεις, υπάρχουν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των Αρχών, κάτι που δυσχεραίνει το έργο τους. Υπάρχει επίσης ανομοιογένεια πόρων μεταξύ

[31] Σπανού, Κ. (2018), «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση», ΕΛΙΑΜΕΠ.

τους: κάποιες Αρχές έχουν επαρκή χρηματοδότηση, αλλά σε άλλες το έλλειμα πόρων είναι σημαντικό σε σύγκριση με το έργο που έχουν να επιτελέσουν.

Η πολιτική επιρροή στις Ανεξάρτητες Αρχές έχει περιοριστεί σταδιακά τα τελευταία χρόνια. Δεν είναι όμως σπάνιο το φαινόμενο μια νέα κυβέρνηση να αλλάζει τη διοίκηση μιας Ανεξάρτητης Αρχής πριν αυτή ολοκληρώσει τη θητεία της. Η έλλειψη επαρκών πόρων δυσχεραίνει επίσης την ουσιαστική ανεξαρτησία των Αρχών.

Παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων

Η ελληνική δημόσια διοίκηση βαθμολογείται ιδιαίτερα χαμηλά στο Διάγραμμα 4.1 ως προς την παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων. Πολλοί νόμοι δημιουργούν αχρείαστο βάρος για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Υπάρχουν επίσης σημαντικές επικαλύψεις, και ενίοτε συγκρούσεις, με προγενέστερους νόμους.[32] Η πολυπλοκότητα του συστήματος δημιουργεί περιθώριο για διαφορετικές ερμηνείες των νόμων από διαφορετικές υπηρεσίες ή σε διαφορετικά μέρη της χώρας. Αυτά με τη σειρά τους δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, επιβαρύνουν αχρείαστα το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, και δυσκολεύουν τις επενδύσεις, ιδιαίτερα από νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις.

Οι νόμοι και ρυθμιστικοί κανόνες που εκπορεύονται από το κάθε υπουργείο θα πρέπει να εξετάζονται τόσο ως προς τη νομική τους αρτιότητα όσο και ως προς τις επιπτώσεις που θα έχουν στην οικονομία. Ο νόμος 4048/2012 ορίζει ότι κάθε νόμος που κατατίθεται προς ψήφιση στη Βουλή θα πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση επιπτώσεων. Στις περισσότερες περιπτώσεις όμως, η ουσιαστική ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων απουσιάζει. Με πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία, η έκθεση επιπτώσεων αξιολογείται πλέον από την Επιτροπή Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου, η οποία καλύπτει όλα τα υπουργεία και υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Αν η επιτροπή κρίνει ότι η μελέτη επιπτώσεων είναι ανεπαρκής, μπορεί να την επιστρέφει στις αρμόδιες υπηρεσίες, οι οποίες θα πρέπει να εξετάσουν ενδεχόμενες αλλαγές τόσο στην έκθεση όσο και στον νόμο. Η θέσπιση της επιτροπής αυτής αποτελεί ένα σημαντικό βήμα.

Τοπική αυτοδιοίκηση

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει περιορισμένες αρμοδιότητες σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, το 2010 οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 2,8% του ΑΕΠ, έναντι 7,1% στην Πορτογαλία, 18,1% στην Αυστρία, 19,7% στο Βέλγιο, και 14,6% στο σύνολο της ΕΕ.[33]

Σημαντικές είναι επίσης οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης -- κάτι που συμβαίνει εν μέρει επειδή η κεντρική διοίκηση εισέρχεται σε πολλές από τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών αρμόδια είναι και η Πολιτική Προστασία, η οποία ανήκει στην κεντρική διοίκηση, και οι κατά τόπους περιφέρειες. Ένα άλλο παράδειγμα αφορά την εποπτεία των σχολείων και νοσοκομείων. Η πλήρωση των θέσεων σε ένα σχολείο αποφασίζεται από το Υπουργείο Παιδείας, η συντήρηση των κτηρίων είναι αρμοδιότητα των δήμων, οι πόροι για βασικές λειτουργικές δαπάνες, όπως ρεύμα και θέρμανση, καλύπτονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, και η αγορά ηλεκτρονικών υπολογιστών και άλλου συναφούς εξοπλισμού γίνεται από την εταιρεία Κτηριακές Υποδομές (ΚΤΥΠ). Αντίστοιχα, κάποια είδη δαπανών ενός δημόσιου νοσοκομείου εγκρίνονται από το Υπουργείο Υγείας,

[32] Σωτηρόπουλος Δ. και Λ. Χριστόπουλος (2017), «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις

[33] European Commission, "Fiscal decentralization in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes", Πίνακας IV 3.1.

κάποια άλλα είδη εγκρίνονται από την περιφέρεια, και κάποια άλλα από την Υγειονομική Περιφέρεια, η οποία μπορεί να έχει διαφορετικό γεωγραφικό εύρος από την περιφέρεια.

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων διαχέουν τις ευθύνες μεταξύ των δημόσιων φορέων, μειώνοντας τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, μια περιφέρεια μπορεί να ισχυριστεί ότι τα νοσοκομεία που βρίσκονται στη επικράτειά της δεν λειτουργούν καλά επειδή το Υπουργείο Υγείας δεν καλύπτει επαρκώς τις δαπάνες για τις οποίες είναι αρμόδιο -- ανεξάρτητα από το αν η ίδια καλύπτει ή όχι το δικό της τμήμα δαπανών.

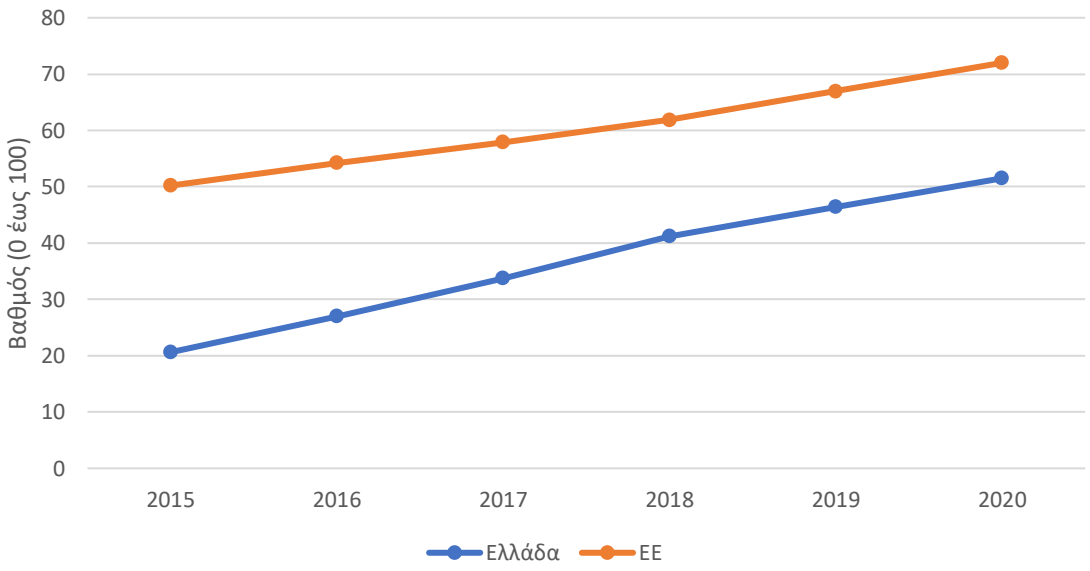
Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα προέρχονται σε μεγάλο βαθμό -- μεγαλύτερο από τον μέσο όρο της ΕΕ -- από μεταβιβάσεις από την κεντρική διοίκηση.[34] Αυτό δεν συνιστά απαραίτητα πρόβλημα. Το πρόβλημα, όμως, είναι ότι το ύψος των μεταβιβάσεις δεν καθορίζεται από κάποιες προσυμφωνημένες παραμέτρους, αλλά από τις εκάστοτε ανάγκες και πολιτικές συνθήκες. Αυτό διαχέει τις ευθύνες ακόμα περισσότερο. Στο παραπάνω αναφερόμενο παράδειγμα του νοσοκομείου, η περιφέρεια μπορεί να ισχυριστεί ότι αδυνατεί να πληρώσει για τις προμήθειες για τις οποίες είναι αρμόδια επειδή η κεντρική διοίκηση δεν της παρέχει αρκετούς πόρους.

Ψηφιοποίηση

Η ελληνική δημόσια διοίκηση υστερεί ως προς τον βαθμό ψηφιοποίησης. Αυτό φαίνεται από το Διάγραμμα 4.1. Το Διάγραμμα 4.3, βασισμένο στους δείκτες ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) επιβεβαιώνει ότι υπάρχει υστέρηση, η οποία όμως μειώνεται με αργούς ρυθμούς.

Η Ελλάδα έχει καταρτίσει εθνική ψηφιακή στρατηγική (Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού) η οποία καλύπτει και τον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Η στρατηγική προβλέπει μεταξύ άλλων την ενοποίηση λειτουργικών διαδικασιών σε όλη την διοίκηση, όπως αυτές που αφορούν τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, τις προμήθειες, την οικονομική διαχείριση, κλπ. Η διαδικασία ψηφιοποίησης ενέχει, όμως, αρκετά εμπόδια, κάποια από τα οποία είναι περισσότερο τεχνικής φύσεως και κάποια αφορούν κίνητρα και νοοτροπίες.

Διάγραμμα 4.3: Ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση



Πηγή: DESI

[34] European Commission, "Fiscal decentralization in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes", Διάγραμμα IV 3.7.

Τα τεχνικά εμπόδια συμπεριλαμβάνουν την απουσία ολοκληρωμένης και συνεκτικής εθνικής αρχιτεκτονικής λογισμικού, καθώς και την απουσία κοινών αρχών σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων. Συναφή εμπόδια, που αφορούν περισσότερο κίνητρα και νοοτροπίες, είναι ο κατακερματισμός των εφαρμογών του δημοσίου σε συνδυασμό με τη φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό, καθώς και το ότι οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες σχεδιάζονται συχνά με κύρια οπτική την εξυπηρέτηση των δημοσίων υπηρεσιών και όχι αυτή των πολιτών.

Παράλληλα με τα παραπάνω εμπόδια, υπάρχουν και παράγοντες που ευνοούν την ψηφιοποίηση. Αυτοί συμπεριλαμβάνουν την ύπαρξη αναδυόμενων ελληνικών εταιρειών υψηλής τεχνολογίας, καθώς και εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού στον τομέα αυτό.

4.1.3 Προτάσεις πολιτικής

Προσλήψεις, προαγωγές και κίνητρα

Οι ανώτατες θέσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση θα πρέπει να καταστούν περισσότερο ισχυρές θεσμικά. Αυτό θα βελτιώσει την ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται και θα διευκολύνει την εφαρμογή της αξιολόγησης. Βήματα προς αυτή την κατεύθυνση έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, όπως η μεταφορά αρμοδιοτήτων και υπογραφών στη δημόσια διοίκηση. Απαιτείται όμως ευρύτερη και συνολικότερη προσπάθεια.

Ένα μέτρο που θα συμβάλλει στην ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων είναι οι θητείες στις θέσεις αυτές να γίνουν μακρύτερες. Για παράδειγμα, οι ανώτατες διοικητικές θέσεις στα υπουργεία θα μπορούσαν να γίνουν πενταετείς, από τριετείς που είναι τώρα. Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος να προσληφθεί κάποιος ο οποίος αποδειχθεί ανεπαρκής στη συνέχεια, θα μπορούσε να θεσπιστεί δοκιμαστική περίοδος μερικών μηνών μετά τον διορισμό τους, όπως γίνεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η αύξηση της θητείας στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα μπορούσε να συνδυαστεί με τη μείωση των πολιτικών θέσεων. Οι πολιτικές θέσεις θα μπορούσαν να περιοριστούν σε αυτές του υπουργού και υφυπουργού, με την επόμενη θέση να είναι διοικητική. Η διοικητική αυτή θέση θα μπορούσε να είναι του Γενικού Γραμματέα (ΓΓ), στην οποία περίπτωση θα είναι σκόπιμο να συγχωνευτεί με αυτή του Υπηρεσιακού ΓΓ, ή του Γενικού Διευθυντή, στην οποία περίπτωση οι θέσεις του ΓΓ και Υπηρεσιακού ΓΓ θα πρέπει να καταργηθούν.

Ένα μέτρο που θα συμβάλλει τόσο στην ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων όσο και στην καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, είναι η πριμοδότηση της κινητικότητας στις θέσεις αυτές. Για παράδειγμα, το να έχει υπηρετήσει ένας υποψήφιος ως Διευθυντής σε ένα υπουργείο, και στη συνέχεια ως Διευθυντής σε διαφορετικό υπουργείο, θα μπορούσε να πριμοδοτηθεί ως πλεονέκτημα όταν αυτός θέσει υποψηφιότητα ως Γενικός Διευθυντής. Εναλλακτικά, η πενταετής θητεία σε ανώτατη διοικητική θέση σε ένα υπουργείο θα μπορούσε να τεθεί ως ανώτατο όριο συνεχούς υπηρεσίας στο υπουργείο, μετά από το οποίο θα πρέπει να υπάρξει θητεία σε ανώτατη διοικητική θέση άλλης υπηρεσίας. Τέτοιο ανώτατο όριο υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τους Γενικούς Διευθυντές και Αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές.

Η κινητικότητα στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα δημιουργούσε μια ευρύτερη εσωτερική αγορά εργασίας στον δημόσιο τομέα με περισσότερες ευκαιρίες επαγγελματικής ανέλιξης για τους ικανότερους δημόσιους υπαλλήλους. Με το ισχύον σύστημα, οι ευκαιρίες βρίσκονται κυρίως στην υπηρεσία όπου ο υπάλληλος υπηρετεί. Αυτό (α) δημιουργεί ανταγωνισμό μεταξύ του υπαλλήλου και των υφισταμένων του για να καταλάβουν τον μικρό αριθμό των θέσεων που υπάρχουν, (β) δημιουργεί πίεση για δημιουργία περισσότερων ανωτάτων θέσεων στην υπηρεσία, και οδηγεί στο φαινόμενο των «ανεστραμμένων πυραμίδων» όπου υπάρχουν περισσότεροι διοικητές από

διοικούμενους και (γ) καθιστά περισσότερο πιθανή την επιστροφή σε χαμηλότερη θέση όταν η θητεία σε μια ανώτατη θέση ολοκληρωθεί. Η κινητικότητα στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα βελτίωνε επίσης τον συντονισμό μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, καθώς οι υπάλληλοι στις ανώτατες θέσεις θα είχαν εμπειρία από περισσότερες από μία υπηρεσίες.

Η θεσμική ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων θα «ξεκλειδώσει» σειρά άλλων αναγκαίων αλλαγών. Μια από τις αλλαγές αυτές είναι η μείωση του φορμαλισμού στις διαδικασίες προσλήψεων. Οι διαδικασίες αυτές είναι σκόπιμο να δίνουν περισσότερο βάρος στα ουσιαστικά προσόντα και στις διοικητικές ικανότητες, καθώς και στις απόψεις των διοικητικών προϊσταμένων των θέσεων που προκηρύσσονται. Για κάποιες από τις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα μπορούσαν να λαμβάνονται υπόψη και οι απόψεις των πολιτικών προϊσταμένων, κάτι που γίνεται μέχρι τώρα άτυπα, αλλά θα μπορούσε να γίνεται περισσότερο τυπικά.

Μια δεύτερη απαιτούμενη αλλαγή είναι η καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση θα είναι σημαντικό να γίνεται σε ετήσια βάση, από τον προϊστάμενο κάθε θέσης, με συγκεκριμένους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, και να έχει απτά αποτελέσματα για τους αξιολογούμενους. Η αξιολόγηση των υπαλλήλων θα πρέπει να συνδέεται με τα κριτήρια αξιολόγησης της δημόσιας υπηρεσίας όπου εργάζονται, μέσω της θέσπισης Βασικών Δεικτών Απόδοσης (ΒΔΑ) για κάθε υπηρεσία. Αυτό θα συμβάλλει στην ευθυγράμμιση των κινήτρων και στόχων μεταξύ των υπαλλήλων και της δημόσιας υπηρεσίας όπου εργάζονται.

Παράλληλα με τη βελτίωση της διαχείρισης των ανώτατων διοικητικών θέσεων, θα πρέπει η δημόσια διοίκηση να ενισχυθεί με εξειδικευμένα μεσαία διοικητικά στελέχη ικανά να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της οικονομικής ανάπτυξης: διεθνή εξωστρέφεια, λήψη αποφάσεων με βάση δεδομένα, απλούστευση διαδικασιών, ψηφιακό μετασχηματισμό, ποιοτική εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, απαιτούνται βελτιώσεις στις διαδικασίες προσλήψεων και, κυρίως, καλύτερη διαχείριση της κατηγορίας προσωπικού των «ειδικών επιστημόνων».

Ένα γενικότερο μέτρο που θα ενισχύσει τη δημόσια διοίκηση είναι να συγκεντρωθούν στο ΑΣΕΠ, κατόπιν της κατάλληλης αναβάθμισής του, όλα τα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, όπως οι προσλήψεις, η κινητικότητα, η αξιολόγηση και η μισθοδοσία. Το ΑΣΕΠ θα πρέπει, δηλαδή, να αναβαθμιστεί σε διεύθυνση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (Human Resources) για όλη τη δημόσια διοίκηση, παρακολουθώντας και συντονίζοντας όλες τις σχετικές διαδικασίες. Με το ισχύον σύστημα, οι διαδικασίες είναι διεσπαρμένες μεταξύ του ΑΣΕΠ, του Υπουργείου Εσωτερικών, και άλλων υπηρεσιών.

Ένα τμήμα της δημόσιας διοίκησης όπου αλλαγές στην αξιολόγηση και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού θα μπορούσαν να προχωρήσουν περισσότερο γρήγορα -- και προχωρούν ήδη σε κάποιες περιπτώσεις -- είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές. Αυτό γιατί (α) οι ανώτατες θέσεις στις Ανεξάρτητες Αρχές είναι ισχυρότερες θεσμικά από αυτές σε άλλα τμήματα της δημόσιας διοίκησης και (β) οι στόχοι της κάθε Αρχής καθορίζονται με σχετική σαφήνεια, κάτι που καθιστά την θέσπιση ΒΔΑ ευκολότερη. Η εφαρμογή των αλλαγών στις Ανεξάρτητες Αρχές θα μπορούσε να αποτελέσει οδηγό για το υπόλοιπο της δημόσιας διοίκησης.

Ανεξάρτητες Αρχές

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν σταθερή χρηματοδότηση, ως ποσοστό του ΑΕΠ, η οποία να καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό αν χρειάζεται. Το ύψος της χρηματοδότησής μιας Ανεξάρτητης Αρχής είναι σκόπιμο να είναι συνάρτηση του έργου που έχει να επιτελέσει. Απαιτείται επομένως συστηματική αξιολόγηση του έργου κάθε Αρχής και της σημασίας του για τη χώρα. Διεθνείς συγκρίσεις είναι χρήσιμες για τον σκοπό αυτό.

Η αξιολόγηση των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι σκόπιμο να γίνεται από ανεξάρτητες επιτροπές εμπειρογνωμόνων που θα διορίζονται από θεσμικούς παράγοντες στην Ελλάδα και την ΕΕ, έτσι ώστε να μην επηρεαστεί η ανεξαρτησία τους. Η αξιολόγηση θα πρέπει να έχει επιδράσεις, τόσο θετικές, όσο και αρνητικές. Θα πρέπει να προβλεφθούν επιβραβεύσεις (bonus) αποδοτικότητας που θα δίνονται στη συγκεκριμένη Αρχή εάν έχει επιτευχθεί καλό αποτέλεσμα στους ΒΔΑ και ένα μέρος αυτού του bonus αποδοτικότητας να μοιράζεται στις διάφορες οργανικές ομάδες της Αρχής ανάλογα με τη συνεισφορά τους στην επίτευξη αυτών των στόχων. Σε περιπτώσεις χαμηλότερης ή αρνητικής απόδοσης της οργανικής μονάδας, θα πρέπει να υπάρχει διαδικασία ελέγχου και αξιολόγησης του προϊσταμένου, και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης θα μπορούν να προχωρούν διαδικασίες απαλλαγής του προϊσταμένου από τα καθήκοντά του. Σε περιπτώσεις χαμηλής ή ιδιαιτέρως χαμηλής απόδοσης συγκεκριμένου υπαλλήλου, θα πρέπει να παρακολουθεί υποχρεωτικό πρόγραμμα εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης, και σε περίπτωση επανειλημμένης χαμηλής απόδοσης είναι σκόπιμο να εξετάζεται ο υποβιβασμός του υπαλλήλου σε χαμηλότερη μισθολογική βαθμίδα για μια συγκεκριμένη περίοδο μέχρι την επόμενη περίοδο αξιολόγησης.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία ως προς τις προσλήψεις και τα υπόλοιπα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, για το επιστημονικό προσωπικό τους και άλλα εξειδικευμένα στελέχη. Τέτοια ευελιξία υπάρχει σε κάποιες Αρχές όπως η ΑΑΔΕ ή η ΤτΕ, και θα μπορούσε να εισαχθεί και σε άλλες. Οι βέλτιστες πρακτικές από αυτή τη διαδικασία θα μπορούσαν να επεκταθούν και σε άλλα τμήματα του δημόσιου τομέα, και να εφαρμόζονται με ενιαίο τρόπο. Η αναβάθμιση του ΑΣΕΠ σε διεύθυνση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για όλη τη δημόσια διοίκηση, όπως προτείνεται σε άλλο μέρος της παρούσας ενότητας, θα μπορούσε να προκύψει μέσα από αυτή τη διαδικασία.

Στο πλαίσιο της καλύτερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού των Ανεξάρτητων Αρχών προτείνεται η απαγόρευση αποσπάσεων υπαλλήλων από τις αρχές σε άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Η απόσπαση ενός υπαλλήλου από μια Ανεξάρτητη Αρχή σε ένα υπουργείο, αφαιρεί πόρους από την Αρχή, καθώς πρέπει να καλύπτει τη μισθοδοσία του υπαλλήλου, και μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ανεξαρτησία της. Αποσπάσεις θα πρέπει να λαμβάνουν χώρα μόνο μεταξύ Ανεξαρτήτων Αρχών, και να έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια. Η κινητικότητα από τις αρχές προς τον ευρύτερο δημόσιο τομέα θα πρέπει να γίνεται μόνο μέσω μετατάξεων.

Οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών θα πρέπει να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη σαφήνεια σε κάποιες περιπτώσεις, και οι όποιες επικαλύψεις να περιοριστούν. Δεδομένου ότι επικαλύψεις θα προκύπτουν συνέχεια, καθώς το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον αλλάζει, θα πρέπει να θεσμοθετηθεί και ένας μηχανισμός που να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά μελλοντικές επικαλύψεις. Ο μηχανισμός αυτός θα μπορεί να είναι ένα όργανο που να συνεδριάζει, ενδεικτικά, υπό τον Αντιπρόεδρο της κυβέρνησης, και να συμπεριλαμβάνει τους προέδρους Ανεξάρτητων Αρχών με συναφή αντικείμενα, και τους εκπροσώπους των αρμόδιων υπουργείων.

Παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων

Η θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου (ΕΑΝΕ) είναι ένα σημαντικό βήμα μπροστά. Είναι επίσης σημαντικό ότι η επιτροπή αυτή στελεχώνεται και από νομικούς (για να εξετάζουν τους νόμους ως προς την αρτιότητά τους) και από οικονομολόγους (για να εξετάζουν τις επιπτώσεις των νόμων στην οικονομία). Το μέχρι τώρα έργο της ΕΑΝΕ αφορά την εξέταση νόμων που πρόκειται να εισαχθούν προς ψήφιση στη Βουλή. Το έργο της θα πρέπει σταδιακά να επεκταθεί και στη συστηματική αναδρομική εξέταση νόμων που έχουν ήδη ψηφιστεί, με στόχο τη δραστική απλούστευση του ρυθμιστικού πλαισίου της οικονομικής δραστηριότητας. Η εξέταση των οικονομικών επιδράσεων των νόμων θα πρέπει επίσης να μην καλύπτει μόνο τις λογιστικές επιδράσεις στον προϋπολογισμό αλλά και αυτές στην ευρύτερη οικονομία και στην

παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Το έργο της ΕΑΝΕ θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τους νόμους αλλά και τις υπουργικές αποφάσεις, τουλάχιστον σε επιλεκτική βάση. Για να επιτελέσει όλα τα παραπάνω, είναι σκόπιμο η ΕΑΝΕ να υποστηριχθεί και να ενισχυθεί με περισσότερα μέλη.

Η λειτουργία της ΕΑΝΕ θα πρέπει να συνοδευθεί από γενικότερες βελτιώσεις στη νομοθετική διαδικασία. Η προετοιμασία των νόμων από τα υπουργεία θα πρέπει να γίνεται από εξειδικευμένα στελέχη και με βάση γενικούς κανόνες (εγχειρίδια) καλής νομοθέτησης. Για παράδειγμα, αν ένα άρθρο ενός νόμου τροποποιεί προγενέστερο νόμο, ο νόμος αυτός θα πρέπει να δημοσιεύεται ολόκληρος στη νέα του μορφή ώστε να είναι εύκολα προσβάσιμος στο κοινό. Ενδεχόμενες επικαλύψεις μεταξύ νόμων θα πρέπει να εξετάζονται στη διαδικασία της αξιολόγησης, ώστε οι νόμοι στην τελική τους μορφή να μην περιέχουν επικαλύψεις. Τέλος, στη διαδικασία ψήφισης των νόμων στη Βουλή, είναι σημαντικό να μη γίνεται εισαγωγή τροπολογιών που αφορούν άλλους νόμους. Η πρακτική αυτή δημιουργεί επικαλύψεις και πολυπλοκότητα, και αναιρεί την προσπάθεια αξιολόγησης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας που γίνεται πριν έρθουν οι νόμοι για ψήφιση στη Βουλή.

Τοπική αυτοδιοίκηση

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αντιμετωπιστούν με το να υπάρχει καλύτερη διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων, και καλύτερη αντιστοιχία μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων. Για παράδειγμα, αντί η πλήρωση των θέσεων σε ένα σχολείο να αποφασίζεται από το Υπουργείο Παιδείας, η συντήρηση των κτηρίων από τους δήμους, οι πόροι για βασικές λειτουργικές δαπάνες από το Υπουργείο Εσωτερικών, και η αγορά ηλεκτρονικών υπολογιστών από την ΚΤΥΠ, θα μπορούσαν να δοθούν είτε όλες οι αρμοδιότητες στους δήμους, είτε όλες στο Υπουργείο Παιδείας. Με τον τρόπο αυτό, οι ευθύνες για την προβληματική λειτουργία ενός σχολείου δεν θα διαχέονταν.

Με την ίδια λογική, οι πόροι που παρέχονται σε ένα δήμο ή μια περιφέρεια από την κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αντιστοιχούν καλύτερα στις αρμοδιότητες και να καθορίζονται από μια διαφανή διαδικασία. Για παράδειγμα, οι πόροι που θα λαμβάνει ένας δήμος από την κεντρική διοίκηση θα μπορεί να καθορίζονται από ένα μαθηματικό τύπο που λαμβάνει υπόψη παραμέτρους όπως ο πληθυσμός και το εισόδημα. Εναλλακτικά, ο δήμος θα μπορεί να λαμβάνει ένα σταθερό ποσοστό των εσόδων από τη φορολογία των ακινήτων που βρίσκονται στην επικράτειά του. Αυτό θα βελτιώσει την χρηστή διαχείριση, καθώς ο δήμος δεν θα μπορεί να επιρρίψει εύκολα ευθύνες στην κεντρική διοίκηση για ελλιπή χρηματοδότηση και δεν θα μπορεί να ζητάει περισσότερους πόρους από την κεντρική διοίκηση αν δεν διαχειρίζεται καλά αυτούς που λαμβάνει. Θα είναι επίσης ευκολότερο να συγκριθούν διαφορετικοί δήμοι ως προς την αποτελεσματικότητα τους. Αντίστοιχες παρατηρήσεις ισχύουν για τις περιφέρειες.

Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στο σύστημα αυτό είναι να ασκεί γενική εποπτεία ως προς την διαχείριση των πόρων, και να αναδιανέμει πόρους από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους δήμους και περιφέρειες. Η εποπτεία του κράτους ως προς τη διαχείριση είναι σκόπιμο να εξετάζει τόσο ζητήματα νομιμότητας όσο και αποτελεσματικότητας. Με το υπάρχον σύστημα, το βάρος δίνεται κυρίως στη νομιμότητα, δηλαδή αν οι πόροι κατανέμονται νόμιμα. Θα πρέπει να εξετάζεται και η αποτελεσματικότητα, δηλαδή αν η χρήση των πόρων έχει ουσιαστικά αποτελέσματα στην πράξη.

Με τις παραπάνω θεσμικές αλλαγές θα καταστεί δυνατό να δοθούν περισσότερες αρμοδιότητες και πόροι στην τοπική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα. Η αποκέντρωση αυτή είναι θεμιτή καθώς έχει το σημαντικό πλεονέκτημα ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών και αναγκών. Για παράδειγμα, οι δήμοι ή οι περιφέρειες θα μπορούν να

έχουν τη συνολική ευθύνη για τη διαχείριση των σχολείων που βρίσκονται στην επικράτειά τους, συμπεριλαμβανομένης και της πλήρωσης των θέσεων σε αυτά, όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.3. Το ίδιο ισχύει για τον χωροταξικό σχεδιασμό, όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.5. Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στο σύστημα αυτό καθίσταται περισσότερο επιτελικός. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Παιδείας θα αποφασίζει για βιβλία και προγράμματα σπουδών και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού.

Η διοικητική αποκέντρωση μπορεί να συνοδευτεί από τη δημιουργία μητροπολιτικών δήμων στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, ώστε τα σύνθετα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεγάλες αυτές πόλεις να εξετάζονται στο επίπεδο ολόκληρης της πόλης παρά σε αυτό των πολλών μικρότερων δήμων, όπως τώρα.

Ψηφιοποίηση

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης είναι μια ιδιαίτερα σημαντική δράση. Για να γίνει με επιτυχία, όμως, είναι συνθήκη να σημειωθεί πρόοδος με τις δράσεις που προαναφέρθηκαν. Για παράδειγμα, αν η διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση δεν βελτιωθεί και αν δεν προχωρήσει η αξιολόγηση, τότε οι προσπάθειες ψηφιοποίησης μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό εφαρμογών και τη μη επικοινωνία μεταξύ τους ή εφαρμογές που δεν εξυπηρετούν πραγματικά τους πολίτες. Αν επίσης η νομοθεσία δεν απλοποιηθεί και κωδικοποιηθεί, τότε θα είναι δύσκολη η αυτοματοποίηση των διαδικασιών με την ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων.

Στις διαδικασίες ψηφιοποίησης θα πρέπει να εφαρμόζονται βασικές αρχές, όπως οι παρακάτω.

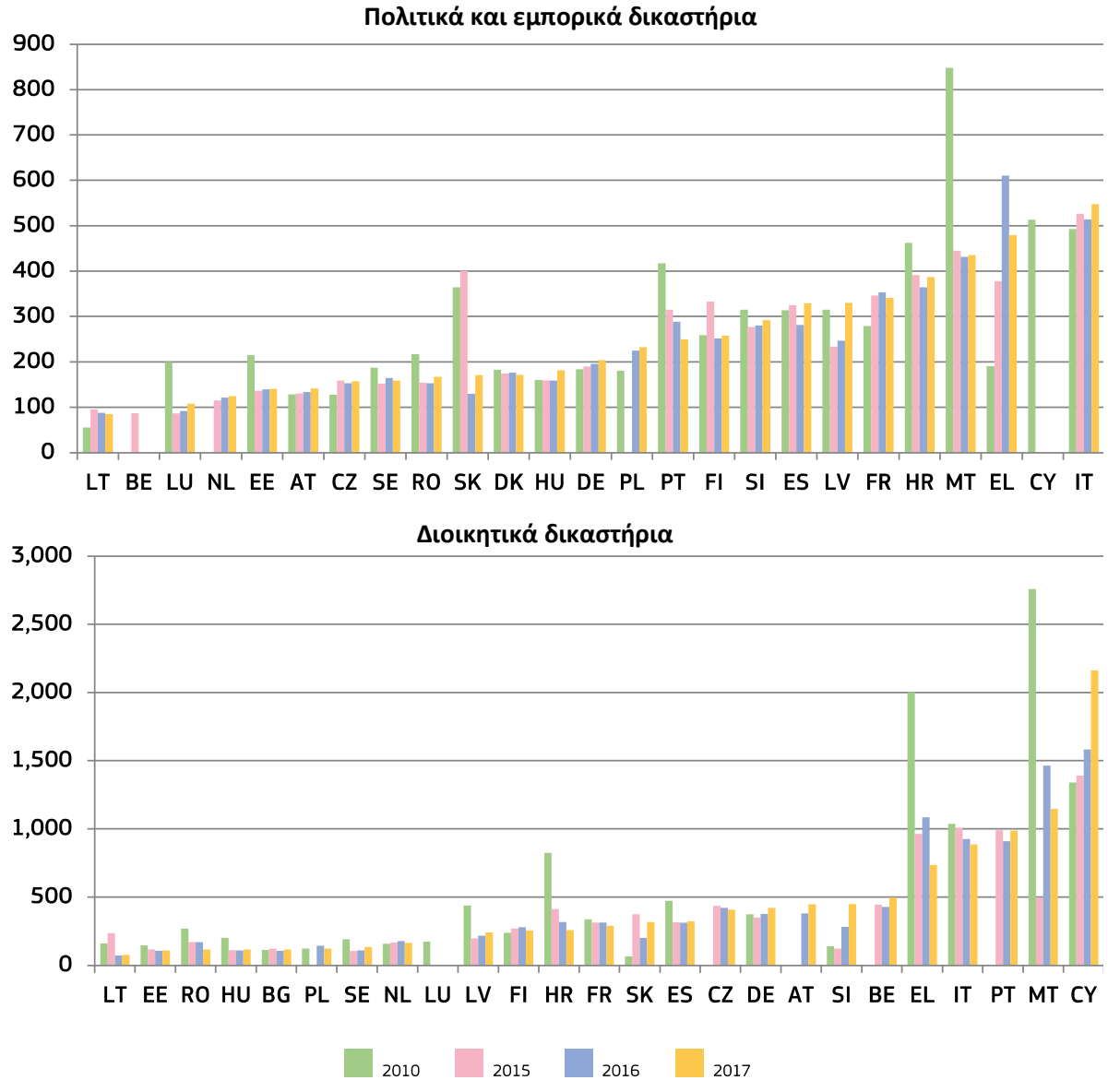
1. Ψηφιακή παροχή υπηρεσιών ως προεπιλογή (digital by default). Η πρόσβαση πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες να γίνεται κατά κύριο λόγο μέσω ψηφιακών εφαρμογών. Όπου αυτό δεν είναι εφικτό, να γίνεται από κέντρα απομακρυσμένης εξυπηρέτησης μέσω τηλεφώνου και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, και σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις (όπου αιτιολογημένα απαιτείται) να γίνεται με φυσική παρουσία στα ΚΕΠ.
2. Αρχή μόνο μίας φοράς (once-only principle) για την παροχή δεδομένων πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο.
3. Διαλειτουργικότητα ως προεπιλογή (interoperability by default), με πρόβλεψη κατά τον σχεδιασμό δημοσίων υπηρεσιών για απρόσκοπτη λειτουργία σε όλη την Ενιαία Αγορά, στη βάση της ελεύθερης μετακίνησης δεδομένων και ψηφιακών υπηρεσιών στην ΕΕ.
4. Ανοιχτότητα και διαφάνεια (openness/transparency by default), με τον διαμοιρασμό δεδομένων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, εμπλοκή ενδιαφερόμενων μερών στη σχεδίαση και την παροχή υπηρεσιών, και παροχή δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις για έλεγχο πρόσβασης των δεδομένων τους και διόρθωσή τους καθώς και για την παρακολούθηση διοικητικών διαδικασιών που τους αφορούν. Αυτόματη ενημέρωση των πολιτών και επιχειρήσεων για κάθε πρόσβαση ή αλλαγή που αφορά στα δεδομένα τους.
5. Ιδιωτικότητα και προστασία δεδομένων, με ενσωμάτωση τους από τη φάση του σχεδιασμού. Εφαρμογή ισχυρών πρωτοκόλλων ασφαλείας στη χρήση, ώστε να υπάρχει εμπιστοσύνη από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις προς την εκάστοτε ψηφιακή εφαρμογή του Δημοσίου.
6. Ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού, με βάση διαδοχικά μικρά βήματα ανάπτυξης και τη συνεργασία ανάμεσα στην ομάδα υλοποίησης και τα ενδιαφερόμενα μέρη.
7. Έμφαση στην ευχρηστία των υπηρεσιών και στη συνεχή διαθεσιμότητά τους σε βάση 24 Χ 7.

4.2 Δικαιοσύνη

4.2.1 Δείκτες

Η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης είναι καθοριστικός παράγοντας για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας αλλά και για την παροχή ίσων ευκαιριών στους πολίτες της. Στην τρέχουσα συγκυρία, η αποτελεσματική απονομή δικαιοσύνης είναι κομβική και για την απορρόφηση των πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης, καθώς μεγάλο μέρος των πόρων αυτών συνδέονται με δημόσια έργα υποδομών, τα οποία πρέπει να πραγματοποιηθούν σε προκαθορισμένες προθεσμίες.

Διάγραμμα 4.4: Χρόνος για να τελεσιδικήσει μια υπόθεση σε πρώτο βαθμό, σε ημέρες



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, CEPEJ. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Βουλγαρία (πολιτικά και εμπορικά δικαστήρια), την Ιρλανδία (πολιτικά και εμπορικά δικαστήρια) και την Κύπρο (διοικητικά δικαστήρια).

Η Ελλάδα σημείωσε πρόοδο σε δείκτες απονομής δικαιοσύνης την τελευταία δεκαετία, αλλά υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Για παράδειγμα, ο χρόνος που απαιτείται για να τελεσιδικήσει μια υπόθεση στα πολιτικά δικαστήρια σε πρώτο βαθμό στην Ελλάδα, ήταν ο δεύτερος

υψηλότερος στην ΕΕ το 2017, ενώ ο αντίστοιχος χρόνος για τα διοικητικά δικαστήρια ήταν ο πέμπτος υψηλότερος (Διάγραμμα 4.4).

Εξαιτίας των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης, η Ελλάδα κατατάσσεται μόλις στην 146η θέση παγκοσμίως ως προς την εφαρμογή των συμβάσεων σύμφωνα με την ετήσια έρευνα Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2020. Ένα στοιχείο που επίσης προβληματίζει είναι ότι σύμφωνα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (2018), η αντίληψη των ελληνικών επιχειρήσεων περί δικαστικής ανεξαρτησίας βρίσκεται χαμηλότερα του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Η εικόνα που παρουσιάζεται στους παραπάνω δείκτες οφείλεται σε αγκυλώσεις τόσο μέσα όσο και έξω από το δικαστικό σύστημα. Οι αγκυλώσεις έξω από το δικαστικό σύστημα αφορούν τη νομοθετική διαδικασία και τη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, η πολυπλοκότητα και οι επικαλύψεις μεταξύ νόμων δίνουν τροφή σε ένδικες διαφορές και επιβαρύνουν αχρείαστα το δικαστικό σύστημα. Επίσης, ένα σημαντικό τμήμα των διαφορών θα μπορούσαν να επιλυθούν χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη, με συμβιβασμό μεταξύ των διαδίκων. Το κίνητρα όμως για ένα τέτοιο συμβιβασμό συχνά απουσιάζουν. Αυτό οφείλεται στη νομοθεσία που διέπει τους μηχανισμούς εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, καθώς και στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην περίπτωση των διοικητικών διαφορών.

Δεδομένου ότι η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης επηρεάζονται και από την νομοθετική διαδικασία και από τη δημόσια διοίκηση, κάποιες από τις προτάσεις πολιτικής που παρουσιάζονται στην Ενότητα 4.1 θα έχουν θετική επίδραση στους δείκτες απονομής δικαιοσύνης. Αυτό ισχύει κυρίως για τις προτάσεις που αφορούν την αξιολόγηση των νόμων και τη μείωση των επικαλύψεων μεταξύ τους. Η παρούσα ενότητα εξετάζει αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής που εστιάζουν κυρίως μέσα στο δικαστικό σύστημα.[35]

4.2.2 Αγκυλώσεις

Εκπαίδευση, κατάρτιση, αξιολόγηση και εξέλιξη

Οι Έλληνες δικαστές εκπαιδεύονται στη Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών, έχοντας προηγουμένως αποφοιτήσει από τις νομικές σχολές της χώρας. Το επίπεδο των δικαστών που αποφοιτούν είναι υψηλό σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ, όπως και η νομική τους κατάρτιση. Παρέχεται όμως περιορισμένη εκπαίδευση, σε σύγκριση με άλλες χώρες, σε θέματα οικονομικής επιστήμης, λογιστικής και χρηματοοικονομικών. Η εκπαίδευση στα θέματα αυτά είναι απαραίτητη, καθώς πολλές υποθέσεις, αν όχι οι περισσότερες, έχουν σημαντικές οικονομικές πτυχές.

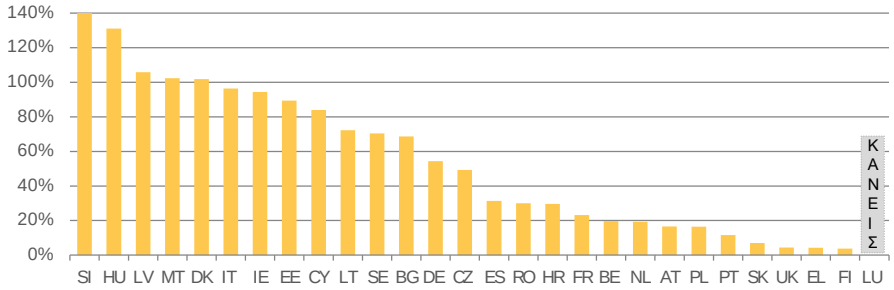
Οι δραστηριότητες επιμόρφωσης και κατάρτισης των δικαστών κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους είναι περιορισμένες σε σύγκριση με άλλες χώρες (Διάγραμμα 4.5). Δεν καταγράφονται καθόλου δραστηριότητες κατάρτισης σε ψηφιακές και διοικητικές δεξιότητες, ενώ τέτοιες δραστηριότητες είναι σημαντικές σε άλλες χώρες της ΕΕ (Διάγραμμα 4.6).

Προβλήματα εντοπίζονται και στις διαδικασίες αξιολόγησης και εξέλιξης. Η αξιολόγηση των δικαστών γίνεται από άλλους δικαστές υψηλότερων βαθμίδων και βασίζεται σε δείγμα δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί με εισήγηση των αξιολογούμενων. Το δείγμα επιλέγεται από τους

[35] Πολλά από τα θέματα που θίγονται στην παρούσα ενότητα αναλύονται εκτενώς στη νομική βιβλιογραφία. Δύο πηγές για την περίπτωση της πολιτικής και διοικητικής δικαιοσύνης, αντίστοιχα, είναι Γεωργουλέας, Σ., (2018), «Δομικά Προβλήματα Απονομής της Πολιτικής Δικαιοσύνης, Κριτική Διερεύνηση των Αιτίων Από Πλευράς του Εφαρμοστή του Δικαίου, και Απόπειρα Διατυπώσεως Προτάσεων Επιλύσεως στη Δικαστηριακή Πράξη», και Ανδρουλάκης, Β., (2018), «Το Ζητούμενο Συνδυασμού Έλλογης Ταχύτητας και Αποτελεσματικότητας με τον Δίκαιο Χαρακτήρα της Διοικητικής Δίκης». Τα δύο άρθρα βρίσκονται στον συλλογικό τόμο *Η Απονομή της Δικαιοσύνης ως Βασικός Πυλώνας της Ευνομούμενης Πολιτείας*, επιμέλειας Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Νομική Βιβλιοθήκη. Μια πηγή που εξετάζει την οικονομική σκοπιά είναι Δελλής Γ. (2020), *Δήμος και Αγορά: Το Δημόσιο Δίκαιο «Αλλιώς», με το Βλέμμα της Οικονομικής Ανάλυσης,* εκδόσεις Ευρασία.

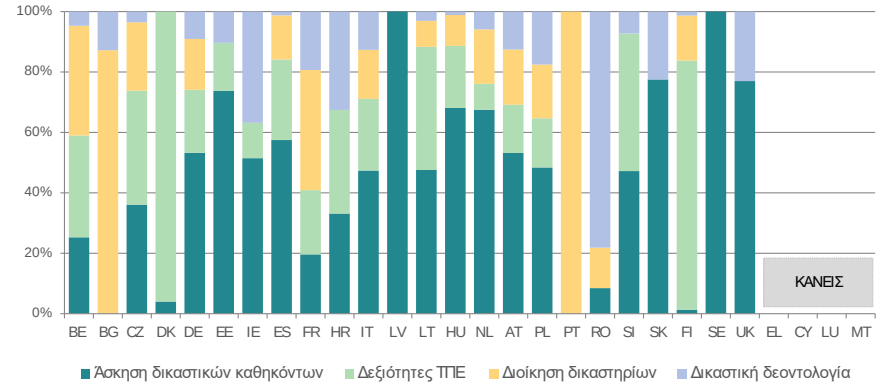
αξιολογούμενους, ενώ θα ήταν χρήσιμο οι αξιολογητές να έχουν πρόσβαση στο σύνολο των αποφάσεων. Η εξέλιξη σε ανώτερες θέσεις γίνεται με βάση την αρχαιότητα, και διοικητικά προσόντα δεν εξετάζονται ακόμα και όταν οι θέσεις περιλαμβάνουν διοικητικά χαρακτηριστικά, π.χ. πρόεδροι δικαστηρίων.

Διάγραμμα 4.5: Δικαστές που συμμετείχαν σε δραστηριότητες κατάρτισης (δίκαιο της ΕΕ ή άλλο)



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Διάγραμμα 4.6: Ποσοστό της συνεχιζόμενης κατάρτισης δικαστών σε διάφορα είδη δεξιοτήτων



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Πόροι και δομές

Οι καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης δεν οφείλονται στο ότι ο αριθμός των δικαστών είναι χαμηλός. Αντίθετα, η Ελλάδα έχει περισσότερους δικαστές αναλογικά με τον πληθυσμό της από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ενδεικτικά, το 2016 η Ελλάδα είχε 25,8 δικαστές ανά 100.000 κατοίκους, έναντι 21 μέσου όρου στην ΕΕ, 24,2 στη Γερμανία, 11,5 στην Ισπανία, 10,6 στην Ιταλία, και 10,4 στη Γαλλία.[36] Αν η σύγκριση συμπεριλάβει και δικαστές μερικής απασχόλησης ή με βοηθητικούς ρόλους (π.χ. Rechtspfleger), οι οποίοι δεν υπάρχουν στην Ελλάδα, τότε η Ελλάδα πλησιάζει τον μέσο όρο της ΕΕ (ο μέσος όρος στην ΕΕ ανεβαίνει σε 25,1 δικαστές ανά κάτοικο).

Ένας παράγοντας που συμβάλλει στις καθυστερήσεις είναι η έλλειψη επαρκούς υποστήριξης των δικαστών από δικαστικούς υπαλλήλους. Για παράδειγμα, ενώ κατά μέσο όρο στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης αντιστοιχούν 3,1 υπάλληλοι ανά δικαστή, η αντίστοιχη αναλογία για το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι περίπου 0,5, δηλαδή μισός υπάλληλος ανά δικαστή.[37] Η έλλειψη ικανού αριθμού δικαστικών υπαλλήλων δημιουργεί πρόσθετο φόρτο εργασίας για τους δικαστές, οι οποίοι σε κάποιες περιπτώσεις ασχολούνται με δραστηριότητες μάλλον γραμματειακής φύσεως.

[36] CEPEJ report 2018.

[37] Ανδρουλάκης, Β., (2015) «Η Επίκαιρη Παροχή Δικαστικής Προστασίας στη Διοικητική Δικαιοσύνη: Μια Συνεχής Αναζήτηση», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου,* 2015.

Η οργάνωση του δικαστικού συστήματος επιδέχεται βελτιώσεις και από άλλες απόψεις, όπως η ψηφιοποίηση, η διοίκηση των δικαστηρίων, και η γεωγραφική κατανομή τους. Η Ελλάδα κατατάσσεται τελευταία μεταξύ 27 χωρών της ΕΕ ως προς τον βαθμό εισαγωγής πληροφοριακών συστημάτων και μηχανογράφησης στα δικαστήρια. Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου πληροφοριακά συστήματα εισάγονται στα δικαστήρια, εντοπίζονται προβλήματα υπολειτουργίας τους εξαιτίας της έλλειψης υποστηρικτικού προσωπικού με επαρκείς ψηφιακές δεξιότητες.

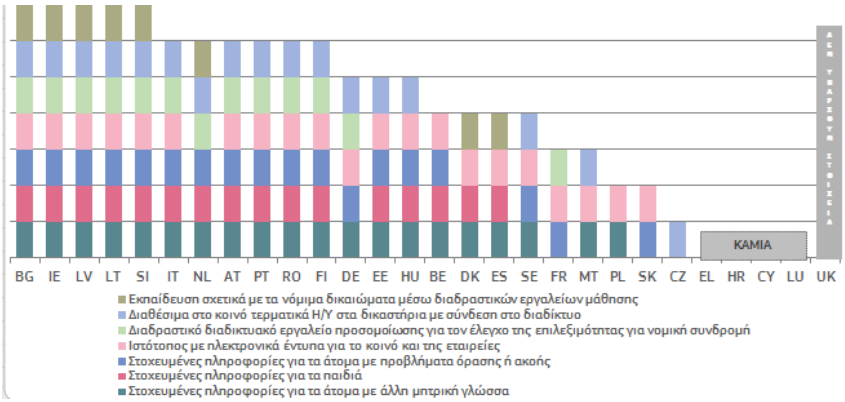
Η διοίκηση των δικαστηρίων ασκείται από δικαστές που διορίζονται με βάση την αρχαιότητα στην περίπτωση των μικρότερων δικαστηρίων, και εκλέγονται από τους συναδέλφους τους στην περίπτωση των μεγαλύτερων. Η κατάρτιση ή εμπειρία σε διοικητικές δραστηριότητες δεν είναι απαραίτητο προσόν για την προαγωγή ή εκλογή τους. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι σε κάποιες περιπτώσεις δικαστές ασκούν με αναποτελεσματικό τρόπο διοικητικά καθήκοντα.

Η γεωγραφική κατανομή των δικαστηρίων είναι επίσης προβληματική. Δικαστήρια σε γεωγραφικά κοντινές περιοχές της ελληνικής επαρχίας που θα πρέπει να συγχωνευτούν σε μεγαλύτερες μονάδες, καθώς το όφελος της διακριτής τους ύπαρξης είναι μικρό σε σχέση με το κόστος για τον φορολογούμενο. Τα δικαστήρια αυτά συχνά υπολειτουργούν.

Ενημέρωση των πολιτών

Το ελληνικό δικαστικό σύστημα υστερεί σε μια σειρά από πρωτοβουλίες που μπορούν να προάγουν τη διαφάνεια και την εύκολη πρόσβαση των πολιτών σε πληροφόρηση, στα πρότυπα άλλων χωρών. Ενδεικτικά, απουσιάζει εντελώς ενημέρωση των πολιτών για το δικαστικό σύστημα που να είναι διαθέσιμη διαδικτυακά (Διάγραμμα 4.7). Η ηλεκτρονική πρόσβαση των πολιτών σε δημοσιευμένες αποφάσεις είναι ικανοποιητική για τα ανώτατα δικαστήρια, αλλά περιορισμένη για τα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια (Διάγραμμα 4.8).

Διάγραμμα 4.7: Διαθεσιμότητα πληροφοριών στο διαδίκτυο σχετικά με το δικαστικό σύστημα



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

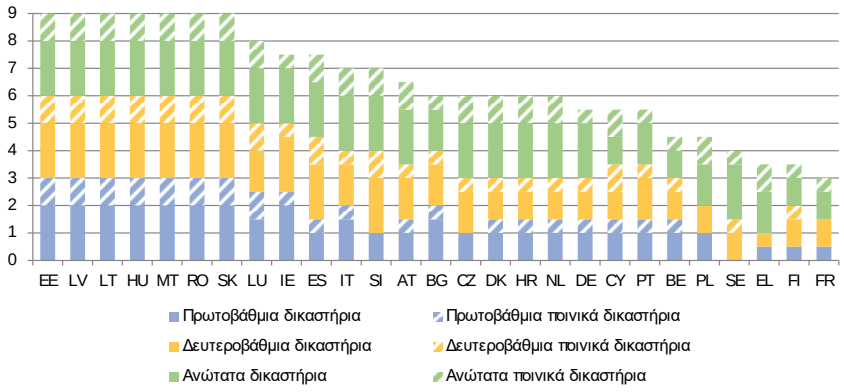
4.2.3 Προτάσεις πολιτικής

Εκπαίδευση, κατάρτιση, αξιολόγηση και εξέλιξη

Η εκπαίδευση στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών είναι απαραίτητο να δίνει περισσότερο βάρος σε οικονομικά θέματα. Θα είναι κρίσιμης σημασίας οι δικαστές να συνδυάζουν τη νομική τους κατάρτιση με κατανόηση του οικονομικού τρόπου σκέψης και της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου. Θα πρέπει επίσης να προσφέρονται μαθήματα σε περισσότερο τεχνικά οικονομικά θέματα, όπως ο ανταγωνισμός, η λογιστική και τα χρηματοοικονομικά. Η εκπαίδευση είναι σκόπιμο να αποκτήσει περισσότερο πρακτικό χαρακτήρα και λιγότερο θεωρητικό, με αύξηση του χρόνου

εκπαίδευσης εντός των δικαστικών σχηματισμών με παρακολούθηση πραγματικών δικών και όλων των διαδικασιών.

Διάγραμμα 4.8: Πρόσβαση πολιτών μέσω διαδικτύου σε δημοσιευμένες αποφάσεις



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Οι διαδικασίες κατάρτισης, αξιολόγησης και εξέλιξης θα πρέπει να επανασχεδιαστούν έτσι ώστε οι δικαστές να έχουν περισσότερες δυνατότητες καθώς και κίνητρα για συνεχή επιμόρφωση κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους. Η κατάρτιση θα πρέπει να περιλαμβάνει περισσότερες δραστηριότητες, μεταξύ των οποίων και δραστηριότητες που αναπτύσσουν ψηφιακές και διοικητικές δεξιότητες.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να αποκτήσει περισσότερο βάθος και να αφορά όλους τους βαθμούς. Οι αξιολογητές θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στο σύνολο των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί με εισήγηση των αξιολογούμενων. Θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ποσοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. μέσος χρόνος διεκπεραίωσης υποθέσεων, ποσοστό ανατροπής αποφάσεων στον επόμενο βαθμό), καθώς και ποιοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. βαθμός δυσκολίας των υποθέσεων). Η συμμετοχή σε δραστηριότητες κατάρτισης θα μπορούσε επίσης να λαμβάνεται υπόψη. Για την εξέλιξη σε ανώτερες θέσεις που περιλαμβάνουν διοικητικά χαρακτηριστικά, θα πρέπει να εξετάζονται και παράγοντες που αφορούν τις διοικητικές ικανότητες. Εναλλακτικά, μια ολιγόμηνη κατάρτιση σε διοικητικές δεξιότητες θα μπορούσε να παρέχεται σε δικαστές που έχουν εκλεγεί σε θέσεις προέδρων δικαστηρίων.

Για να καταστεί η αξιολόγηση αποτελεσματικότερη, θα πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερο βάρος στο σώμα των αξιολογητών (οι οποίοι είναι ανώτατοι δικαστές). Η θητεία στο σώμα αυτό είναι μονοετής. Αυτό καθιστά δυσκολότερο να διαμορφωθεί κοινή αντίληψη μεταξύ αξιολογητών και αξιολογούμενων ως προς τα κριτήρια αξιολόγησης. Καθιστά επίσης δυσκολότερη την παρακολούθηση της προόδου των αξιολογούμενων. Το τελευταίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν η αξιολογούμενη οντότητα είναι ένα δικαστήριο στο σύνολό του. Η θητεία στο σώμα των αξιολογητών θα πρέπει να επιμηκυνθεί, και το σώμα να αποτελεί τμήμα του ανώτατου δικαστηρίου του αντίστοιχου κλάδου.

Το εύρος των προαγωγών στις ανώτατες δικαστικές θέσεις που βρίσκεται στην δικαιοδοσία της εκάστοτε κυβέρνησης θα μπορούσε να επανεξεταστεί. Με το παρόν σύστημα, οι προαγωγές για περίπου 30 θέσεις προέδρων και αντιπροέδρων στα ανώτατα δικαστήρια αποφασίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Θα μπορούσαν εναλλακτικά να προτείνονται υποψήφιοι για τις θέσεις αυτές από το δικαστικό σώμα, και η κυβέρνηση ή η αρμόδια επιτροπή της Βουλής να αποφασίζει μεταξύ των υποψηφίων. Το ζήτημα αυτό απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση.

Ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για την αξιολόγηση δικαστών και δικαστηρίων, όσο και για την καλύτερη κατανομή της δικαστικής ύλης εντός και μεταξύ των δικαστηρίων, είναι η συλλογή και συγκριτική ανάλυση δεικτών απόδοσης (π.χ. διεκπεραιωθείσες υποθέσεις ανά δικαστική μονάδα, μέσος χρόνος διεκπεραίωσης, ποσοστό ανατροπής αποφάσεων στον επόμενο βαθμό) για το σύνολο των δικαστηρίων της χώρας. Η υπηρεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης JustStat θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό αυτό. Η JustStat θα μπορούσε επίσης να εκπονεί ετήσια έκθεση με τα πορίσματα που προκύπτουν από τη συλλογή και ανάλυση των δεικτών απόδοσης.

Πόροι και δομές

Η δυσμενής αναλογία δικαστών προς δικαστικούς υπαλλήλους είναι σημαντικό να διορθωθεί, με προσλήψεις περισσότερων δικαστικών υπαλλήλων. Θα πρέπει επίσης να υπάρξει αναβάθμιση των απαιτούμενων προσόντων και κινήτρων για τις θέσεις αυτές. Σχετικές πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί και θα μειώσουν τον χρόνο που οι δικαστές ασχολούνται με δραστηριότητες γραμματειακής φύσεως.

Για την αποτελεσματικότερη χρήση του χρόνου των δικαστών, προτείνεται η θεσμοθέτηση ενός διακριτού κλάδου επίκουρων. Επίκουροι χρησιμοποιούνται σε πολλές άλλες χώρες όπως η Γαλλία (assistants de justice), το Ηνωμένο Βασίλειο (judicial assistants), και οι Ηνωμένες Πολιτείες (judicial clerks). Οι επίκουροι στις χώρες αυτές συνδράμουν τους δικαστές με έρευνα της νομολογίας, επιλέγονται μεταξύ των καλύτερων αποφοίτων των νομικών σχολών, και έχουν ολιγοετή θητεία μετά από την οποία μπορούν να εργαστούν στον δικαστικό ή και δικηγορικό κλάδο. Ένας τρόπος να εφαρμοστεί ο θεσμός των επίκουρων στην Ελλάδα είναι αυτοί να είναι δικαστές σε χαμηλότερους βαθμούς που να υπηρετούν μέρος του χρόνου τους και για ολιγοετές διάστημα στη θέση του επίκουρου, αποκομίζοντας χρήσιμη εμπειρία για τη μελλοντική τους εξέλιξη στον κλάδο.

Οι διαδικασίες ψηφιοποίησης της δικαιοσύνης θα πρέπει να συνεχιστούν με ταχείς ρυθμούς. Όπως και με τις αντίστοιχες διαδικασίες στη δημόσια διοίκηση, η επιτυχία του εγχειρήματος απαιτεί όχι μόνο την απόκτηση πληροφοριακών συστημάτων, αλλά και την οργανωτική δομή ώστε οι δυνατότητες που τα συστήματα αυτά παρέχουν να αξιοποιούνται. Ειδικότερα, η λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων θα πρέπει να υποστηρίζεται επαρκώς από προσωπικό με ψηφιακές δεξιότητες. Η χρήση των συστημάτων αυτών θα πρέπει να γίνει υποχρεωτική, π.χ. όλα τα έγγραφα να κατατίθενται ψηφιακά από τους διαδίκους. Προαπαιτούμενο για την ψηφιακή κατάθεση εγγράφων είναι η ευρεία εφαρμογή της ηλεκτρονικής υπογραφής. Προαπαιτούμενο επίσης είναι η δημόσια διοίκηση να έχει τις αντίστοιχες ψηφιακές δυνατότητες, και τα πληροφοριακά της συστήματα να είναι διαλειτουργικά με αυτά των δικαστηρίων. Αυτό απαιτεί διυπουργικές δράσεις, π.χ. Υπουργείου Δικαιοσύνης και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, για τη διαβίβαση ποινικών δικογραφιών από την ΕΛΑΣ στις Εισαγγελίες.

Η αποτελεσματικότερη οργάνωση του δικαστικού συστήματος απαιτεί και τον επανασχεδιασμό του δικαστικού χάρτη της χώρας. Υπάρχουν επεξεργασμένες προτάσεις για το θέμα αυτό.[38] Δικαστήρια σε γεωγραφικά κοντινές περιοχές στην ελληνική επαρχία είναι σκόπιμο να συγχωνευθούν σε μεγαλύτερες μονάδες. Ενδεικτικά, στις περισσότερες περιοχές της χώρας θα πρέπει να υπάρχει ένα πρωτοδικείο ανά νομό και ένα εφετείο ανά περιφέρεια. Αντίστροφα, δικαστήρια όπως το Πρωτοδικείο Αθηνών που διαχειρίζεται πολύ μεγάλο αριθμό υποθέσεων θα μπορούσαν να διαιρεθούν σε μικρότερες μονάδες.

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότερης οργάνωσης, προτείνεται επίσης η μείωση των επικαλύψεων μεταξύ δημόσιων φορέων που είναι επιφορτισμένοι με θέματα πάταξης της φοροδιαφυγής και του

[38] Πικραμένος Μ. (2017), «*Χωροταξική Οργάνωση και Διαχείριση του Χρόνου των Δικών στα Διοικητικά Δικαστήρια*», Νομική Βιβλιοθήκη.

οικονομικού εγκλήματος. Ενδεικτικά, προτείνεται να ανασχεδιαστούν, με γνώμονα την αποτελεσματική χρήση των πόρων και τεχνογνωσίας, οι αρμοδιότητες υπηρεσιών όπως η Οικονομική Αστυνομία, η Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος, ο Οικονομικός Εισαγγελέας, το Ελεγκτικό Κέντρο της ΑΑΔΕ και η Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες.

Άλλα οργανωτικά μέτρα που θα συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη απονομή δικαιοσύνης είναι:

- Ο θεσμός της «εμπροσθοβαρούς» δίκης να διευρυνθεί. Σε μια εμπροσθοβαρή δίκη, τα απαιτούμενα έγγραφα πρέπει να κατατίθενται στο δικαστήριο εντός καθορισμένης προθεσμίας μετά την εκκίνηση της ένδικης διαδικασίας (κατάθεσης αγωγής, κλπ.). Αντίθετα, σε μια «οπισθοβαρή» δίκη, τα έγγραφα πρέπει να κατατίθενται εντός καθορισμένης προθεσμίας πριν την έναρξη της δίκης. Η ταχύτερη κατάθεση των εγγράφων επιτρέπει να αρχίσει η δίκη νωρίτερα αν οι συνθήκες το επιτρέπουν.
- Η καθιέρωση του θεσμού της πιλοτικής δίκης και στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, με τρόπο αντίστοιχο όπως έγινε στα διοικητικά δικαστήρια.
- Να τεθούν εύλογες χρονικές προθεσμίες για την πρόοδο και περάτωση των δικών.
- Η κατάθεση εγγράφων στα δικαστήρια να γίνεται με διευρυμένο ωράριο.

Ειδικά τμήματα δικαστηρίων

Η εκδίκαση πολλών υποθέσεων απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις από τους δικαστές. Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, για υποθέσεις που αφορούν τον ανταγωνισμό, την πτώχευση και την εταιρική διακυβέρνηση. Για να εκδικαστούν οι υποθέσεις αυτές αποτελεσματικότερα, προτείνεται η δημιουργία ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια. Στα ειδικά τμήματα, στο πρότυπο και άλλων χωρών της ΕΕ,[39] θα υπηρετούν δικαστές που έχουν συμμετάσχει σε δραστηριότητες εκπαίδευσης και κατάρτισης στα αντίστοιχα θέματα. Οι δικαστές αυτοί θα μπορούν ενδεχομένως να λαμβάνουν αποφάσεις με τη συνδρομή εμπειρογνωμόνων με εξειδίκευση στους αντίστοιχους κλάδους (όπως συμβαίνει σήμερα με την υποστήριξη οικονομικών εισαγγελέων από στελέχη της φορολογικής αρχής ή του τραπεζικού συστήματος). Η υπηρεσία των δικαστών στα ειδικά τμήματα θα μπορούσε να έχει ένα ανώτατο χρονικό όριο, ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία στεγανών μέσα στο δικαστικό σύστημα.

Ειδικά τμήματα στα δικαστήρια έχουν θεσμοθετηθεί εδώ και δεκαετίες για ζητήματα όπως οι ναυτικές διαφορές (στον Πειραιά, με τον νόμο 2172/1993) και η πνευματική ιδιοκτησία (στην Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Πειραιά, με τον νόμο 2479/1997). Πρόσφατα, με τον νόμο 4700/2020, θεσμοθετήθηκαν ειδικά τμήματα για ζητήματα ενέργειας, επικοινωνιών, και προσωπικών δεδομένων. Το ανώτατο όριο υπηρεσίας στα περισσότερα ειδικά τμήματα είναι τέσσερα χρόνια. Η χρήση των ειδικών τμημάτων είναι σκόπιμο να επεκταθεί και σε άλλα ζητήματα σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος και εξειδίκευσης, όπως ο ανταγωνισμός, η πτώχευση και η εταιρική διακυβέρνηση. Το ανώτατο όριο υπηρεσίας στα τμήματα αυτά είναι σκόπιμο να αυξηθεί.

Μηχανισμοί εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών

Οι μηχανισμοί εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μπορούν να αποτελέσουν πολύτιμο εργαλείο για την αποσυμφόρηση του δικαστικού συστήματος και την ταχύτερη εκδίκαση των υποθέσεων. Οι εξωδικαστικοί μηχανισμοί έχουν εισαχθεί στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, αλλά η χρήση τους

[39] Παπαϊωάννου Η. και Σ. Καρατζά, (2017), «Ελληνική δικαιοσύνη: κατάρρευση και μεταρρυθμίσεις», Κεφ. 12 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

παραμένει περιορισμένη. Ένα από τα λίγα παραδείγματα εκτεταμένης χρήσης τους προέρχεται από τον χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης και αφορά τις φορολογικές διαφορές. Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (ΔΕΔ) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) επιλαμβάνεται υποχρεωτικά των διαφορών προτού αυτές εισαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια. Μεταξύ 40.570 φορολογικών υποθέσεων (διαφορών φορολογουμένων με τη Φορολογική Διοίκηση) κατά την πενταετία 2015-2019, οι 32.112 δεν κατέληξαν στα Δικαστήρια διότι οι αποφάσεις της ΔΕΔ έγιναν δεκτές από τον φορολογούμενο. Και στην περίπτωση αυτή, όμως, έχουν εκφραστεί προβληματισμοί για την λειτουργία και αποτελεσματικότητα των μηχανισμών.[40]

Η επιτυχία των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης απαιτεί καλύτερη διασύνδεσή τους με το δικαστικό σύστημα. Για παράδειγμα, αν η εξωδικαστική επίλυση μιας διαφοράς αποτύχει και η διαφορά παραπεμφθεί στα δικαστήρια, τότε ο αρμόδιος δικαστής θα μπορούσε μαζί με την απόφαση που θα λάβει να υποδείξει και ένα εύρος εύλογης διευθέτησης της διαφοράς. Εάν οι απαιτήσεις που ένας διάδικος υπέβαλε κατά την εξωδικαστική διαδικασία βρίσκονται εκτός του εύρους που υπέδειξε ο δικαστής, τότε ο διάδικος αυτός θα μπορούσε να υποχρεωθεί να καταβάλλει χρηματικό πρόστιμο ή να επιβαρυνθεί δυσανάλογα με τα έξοδα της δίκης.

Θα μπορούσαν, επίσης, να εισαχθούν κίνητρα προς τους δικηγόρους να κάνουν ευρύτερη χρήση των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης. Με το σημερινό καθεστώς υπάρχουν ισχυρά αντικίνητρα, καθώς η επίλυση μέσω των δικαστηρίων συνεπάγεται περισσότερες διαδικασίες και επομένως υψηλότερα δικηγορικά έσοδα.

Κίνητρα για την χρήση των εξωδικαστικών μηχανισμών πρέπει να εισαχθούν και στη δημόσια διοίκηση (για διοικητικές διαφορές). Ένας εξωδικαστικός συμβιβασμός προϋποθέτει ανάληψη ευθύνης από τους κρατικούς λειτουργούς, την οποία με το σημερινό καθεστώς μπορεί να θέλουν να αποφύγουν. Επίσης, το να παρατείνουν την εκδίκαση μιας υπόθεσης, ακόμα και αν οι πιθανότητες επιτυχίας είναι χαμηλές, δεν έχει ουσιαστικές συνέπειες για αυτούς.

Ένα ακόμα παράδειγμα καλύτερης διασύνδεσης των εξωδικαστικών μηχανισμών με το δικαστικό σύστημα είναι το να επικυρώνεται δικαστικά μια συμφωνία που έχει επιτευχθεί μέσω των μηχανισμών αυτών. Αυτό θα διευκολύνει ιδιαίτερα την εξωδικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών, καθώς η δικαστική επικύρωση θα παρέχει κάλυψη σε διοικητικούς υπαλλήλους πως δεν ενήργησαν σε βάρος του Δημοσίου. Βελτιώσεις όπως οι παραπάνω θα οδηγήσουν σε περισσότερο εκτεταμένη χρήση των εξωδικαστικών μηχανισμών.

Ενημέρωση των πολιτών

Η πρόσβαση των πολιτών στις δημοσιευμένες αποφάσεις των δικαστηρίων, η οποία είναι ικανοποιητική για τα ανώτατα δικαστήρια, θα πρέπει να επεκταθεί σε όλους τους βαθμούς των διοικητικών, ποινικών και πολιτικών δικαστηρίων. Η δημόσια πρόσβαση απαιτεί κατάλληλη ανωνυμοποίηση των αποφάσεων.

4.3 Εκπαίδευση

Η επένδυση σε «ανθρώπινο κεφάλαιο», το οποίο περιλαμβάνει αλλά δεν περιορίζεται σε γνώση, δεξιότητες και δυνατότητες εκμάθησης, είναι κρίσιμος παράγοντας για τη μακροχρόνια ανάπτυξη μιας χώρας. Μια χώρα μπορεί να βελτιώσει το ανθρώπινο κεφάλαιο που διαθέτει επενδύοντας σε

[40] Για παράδειγμα, στο Δελλής Γ. (2020), *Δήμος και Αγορά: Το Δημόσιο Δίκαιο «Αλλιώς», με το Βλέμμα της Οικονομικής Ανάλυσης,* εκδόσεις Ευρασία, αναφέρεται (Κεφ. 8): «Στη Γαλλία, οι φορολογικές διαφορές επιλύονται προδικαστικά σε ποσοστό άνω του 90%, χωρίς να απασχολήσουν τα δικαστήρια στη συνέχεια. Η μεταφορά του ίδιου θεσμού στην Ελλάδα (σήμερα, στο Ν. 4174/2013, άρ. 63) υπήρξε μία πλήρης αποτυχία: ενδικοφανείς προσφυγές, οι οποίες ουδέποτε δικαιώνουν τον ιδιώτη, ούτε του δημιουργούν την εντύπωση ότι η υπόθεσή του αντιμετωπίσθηκε «δίκαια», επιβαρύνουν παρά βελτιώνουν το σύστημα επίλυσης· ο φορολογούμενος θα καταλήξει, αν αντέχει οικονομικά, και ενώπιον της Δικαιοσύνης».

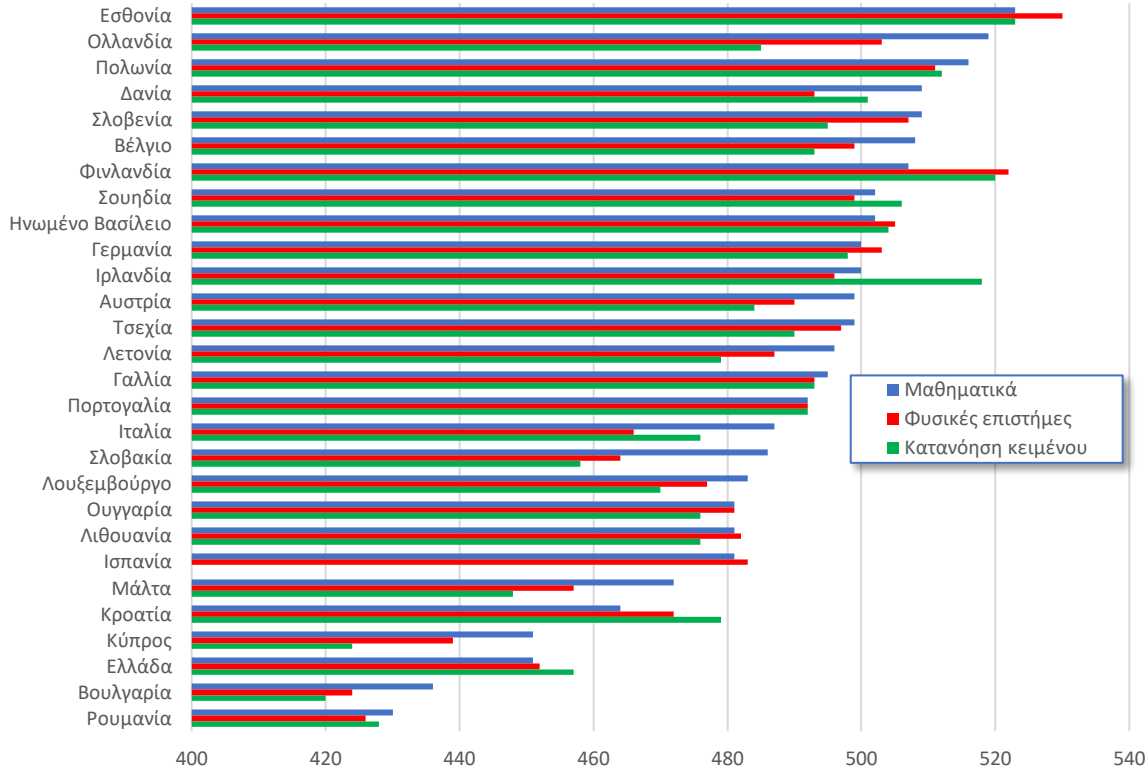
τομείς όπως η υγεία, η κατάρτιση, η έρευνα και τεχνολογία, κλπ. Όμως, αναμφίβολα, τη σημαντικότερη συμβολή στη βελτίωση του ανθρωπίνου κεφαλαίου έχει η εκπαίδευση από τη στιγμή της γέννησης έως και τις πανεπιστημιακές σπουδές.

4.3.1 Δείκτες

Δεξιότητες

Τα αποτελέσματα των Ελλήνων μαθητών σε διεθνείς συγκρίσεις είναι απογοητευτικά. Στο Πρόγραμμα PISA (Program for International Student Assessment) του ΟΟΣΑ το 2018, για την αξιολόγηση των δεξιοτήτων δεκαπεντάχρονων μαθητών σε τρεις τομείς (Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου), η Ελλάδα βρίσκεται πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, και στην τελευταία τετράδα ή πεντάδα της ΕΕ, ανεξαρτήτως του εξεταζόμενου αντικειμένου (Διάγραμμα 4.9). Τα ποσοστά μαθητών με χαμηλές επιδόσεις είναι πολύ υψηλά στην Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ,[41] ενώ τα ποσοστά των Ελλήνων μαθητών με πολύ υψηλές επιδόσεις είναι, αντίστοιχα, πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ακόμα πιο ανησυχητικό είναι το ότι παρατηρείται ισχυρή συσχέτιση μεταξύ του κοινωνικοοικονομικού επιπέδου των γονέων και των αποτελεσμάτων των μαθητών.

Διάγραμμα 4.9: Επιδόσεις μαθητών ΕΕ σε Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου (PISA, 2018)



Πηγή: OECD

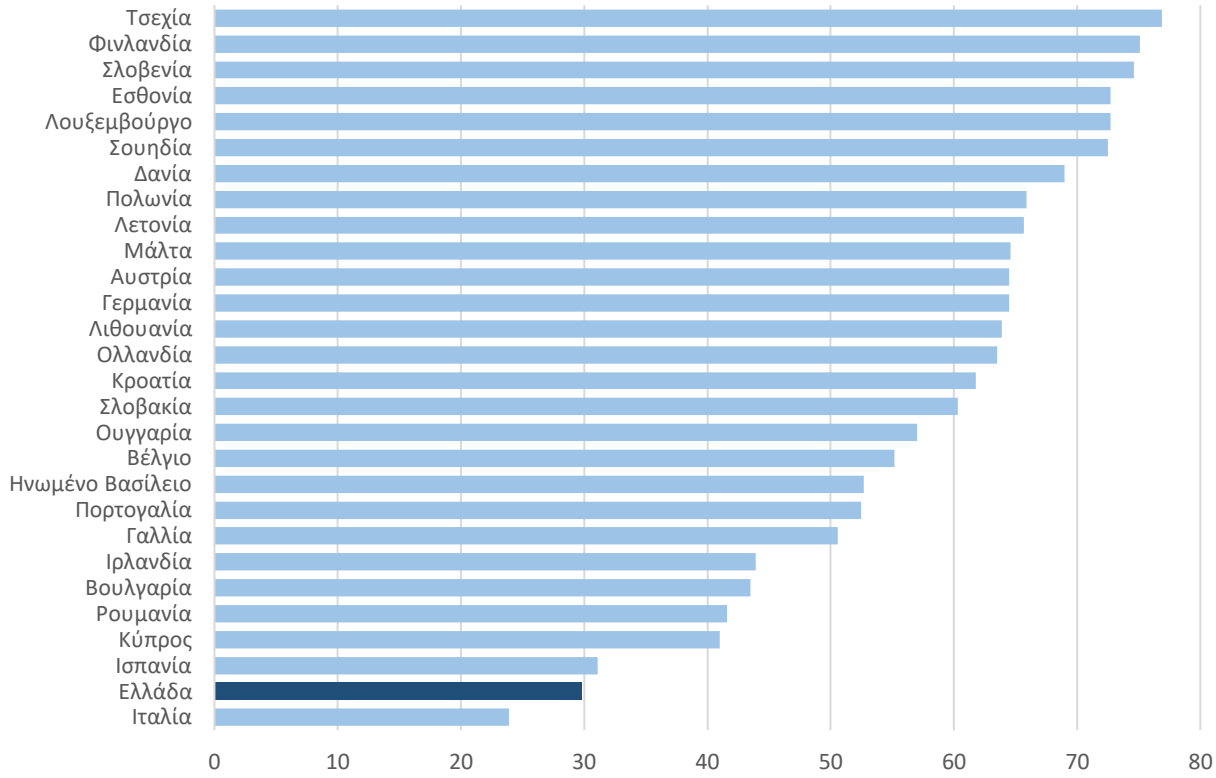
Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, υπάρχουν αξιόλογες μονάδες αριστείας στα ελληνικά πανεπιστήμια, όχι όμως σε θέσεις που αντιστοιχούν στο επίπεδο ευρύτερης ανάπτυξης της χώρας. Στις περισσότερο αξιόπιστες διεθνείς κατατάξεις, για παράδειγμα, κανένα από τα ελληνικά πανεπιστήμια δεν

[41] 30,5% έναντι 21,7% στην κατανόηση κειμένου, 35,8% έναντι 22,4% στα μαθηματικά και 31,7% έναντι 21,6% στις φυσικές επιστήμες.

περιλαμβάνεται στα 100 καλύτερα της Ευρώπης, ενώ όχι σπάνια υστερούν και σε σύγκριση με ιδρύματα μικρότερων ή λιγότερο οικονομικά αναπτυγμένων χωρών.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη ότι και οι Έλληνες που βρίσκονται σε εργασιακή ηλικία εμφανίζονται σε όχι ιδιαίτερα ευνοϊκές θέσεις σε διεθνείς κατατάξεις δεξιοτήτων. Για παράδειγμα, στο πρόγραμμα PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) του ΟΟΣΑ που εξετάζει τις δεξιότητες ανάγνωσης, αρίθμησης και επίλυσης προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον ατόμων ηλικίας 16-65 ετών, η Ελλάδα καταλαμβάνει τη 17η θέση ανάμεσα σε 19 κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα, με επιδόσεις πολύ κάτω του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Δείκτη Δεξιοτήτων του CEDEFOP, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση με 17% (με μέσο όρο της ΕΕ το 66%) ως προς την αντιστοίχιση δεξιοτήτων (skills matching), υστερεί σημαντικά τόσο ως προς την ενεργοποίηση των δεξιοτήτων (skills activation) με 45% έναντι 79% της ΕΕ όσο και ως προς την ανάπτυξη δεξιοτήτων (skills development) με 43% έναντι 76% της ΕΕ, ενώ στη συνολική κατάταξη καταλαμβάνει την προτελευταία θέση (Διάγραμμα 4.10).

Διάγραμμα 4.10: Ευρωπαϊκός Δείκτης Δεξιοτήτων (2020)



Πηγή: CEDEFOP

Πρόσβαση

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το εκπαιδευτικό επίπεδο του πληθυσμού βελτιώνεται σταθερά, αν και συνεχίζει να υπολείπεται του κοινοτικού μέσου όρου. Ενδεικτικά, το ποσοστό των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην ηλικιακή ομάδα 25-64 που το 2002 ήταν 18,1%, το 2019 είχε φθάσει το 31,9% (ο αντίστοιχος μέσος όρος στην ΕΕ ήταν 33,2%). Σε μεγάλο βαθμό η εξέλιξη αυτή μπορεί να αποδοθεί στη μαζική επέκταση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Ως αποτέλεσμα, στις νεότερες ηλικίες το ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι υψηλότερο του Ευρωπαϊκού μέσου όρου. Ενδεικτικά,

στην ηλικιακή ομάδα 30-34 ετών και παρά τη διαρροή εγκεφάλων (brain drain), που ήταν σημαντική σε αυτή την ηλικιακή ομάδα κατά τα χρόνια της κρίσης, το ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το 2019 ήταν 43,1% στην Ελλάδα και 41,6% στην ΕΕ.

Το ποσοστό σχολικής διαρροής (πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου) στην Ελλάδα ήταν 4,1% το 2019, ένα από τα χαμηλότερα στην ΕΕ. Τα τελευταία χρόνια έχει επίσης αυξηθεί η πρόσβαση στην προσχολική φροντίδα και εκπαίδευση, καθώς το ποσοστό εγγραφής σε επίσημες δομές παιδικής φροντίδας ανέρχεται σε 40,9% για τα παιδιά ηλικίας 0-3 ετών, έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 35,1%. Ωστόσο, η συμμετοχή στην προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα των παιδιών ηλικίας μεταξύ 4 ετών και της ηλικίας έναρξης της υποχρεωτικής εκπαίδευσης ήταν 81,5% το 2018 έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 95,4%.

4.3.2 Αγκυλώσεις

Αυτονομία και αξιολόγηση

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικό. Όλες οι σημαντικές αποφάσεις αλλά και πληθώρα αποφάσεων δευτερεύουσας σημασίας λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο και η αυτονομία των εκπαιδευτικών μονάδων όλων των βαθμίδων είναι εξαιρετικά περιορισμένη, ιδίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.[42] Ταυτόχρονα, με μερική εξαίρεση την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρατηρείται σχεδόν παντελής έλλειψη αξιολόγησης εκπαιδευτικών δομών και εκπαιδευτικού προσωπικού αλλά και κοινωνικής λογοδοσίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τουλάχιστον στις δύο πρώτες βαθμίδες του συστήματος παρατηρείται παντελής έλλειψη θετικής ή αρνητικής κινητροδότησης αναφορικά με την απόδοση των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτικών μονάδων, ενώ στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν υπάρχει επαρκής αντιστοίχιση μεταξύ ερευνητικών και εκπαιδευτικών επιδόσεων με την κατανομή θέσεων και πόρων.

Πόροι και δομές

Η Ελλάδα ακολουθεί την ευρωπαϊκή και παγκόσμια τάση και αυξάνει διαχρονικά τις ιδιωτικές και δημόσιες δαπάνες εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αυξάνεται επίσης διαχρονικά το ποσοστό του πληθυσμού που έχει ολοκληρώσει ένα όλο και υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης. Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των δαπανών εκπαίδευσης είναι δημόσιες. Οι ιδιωτικές δαπάνες επικεντρώνονται στην προσχολική εκπαίδευση καθώς και σε ιδιαίτερα μαθήματα και φροντιστήρια κατά τη διάρκεια της πρωτοβάθμιας και ιδίως της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ιδιωτικές δαπάνες κατευθύνονται επίσης, σε μικρότερο βαθμό, σε δίδακτρα μεταπτυχιακών σπουδών, ιδιωτικών σχολείων (τα οποία καλύπτουν περίπου 6,5% των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) και μεταλυκειακών σπουδών εκτός τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. [43]

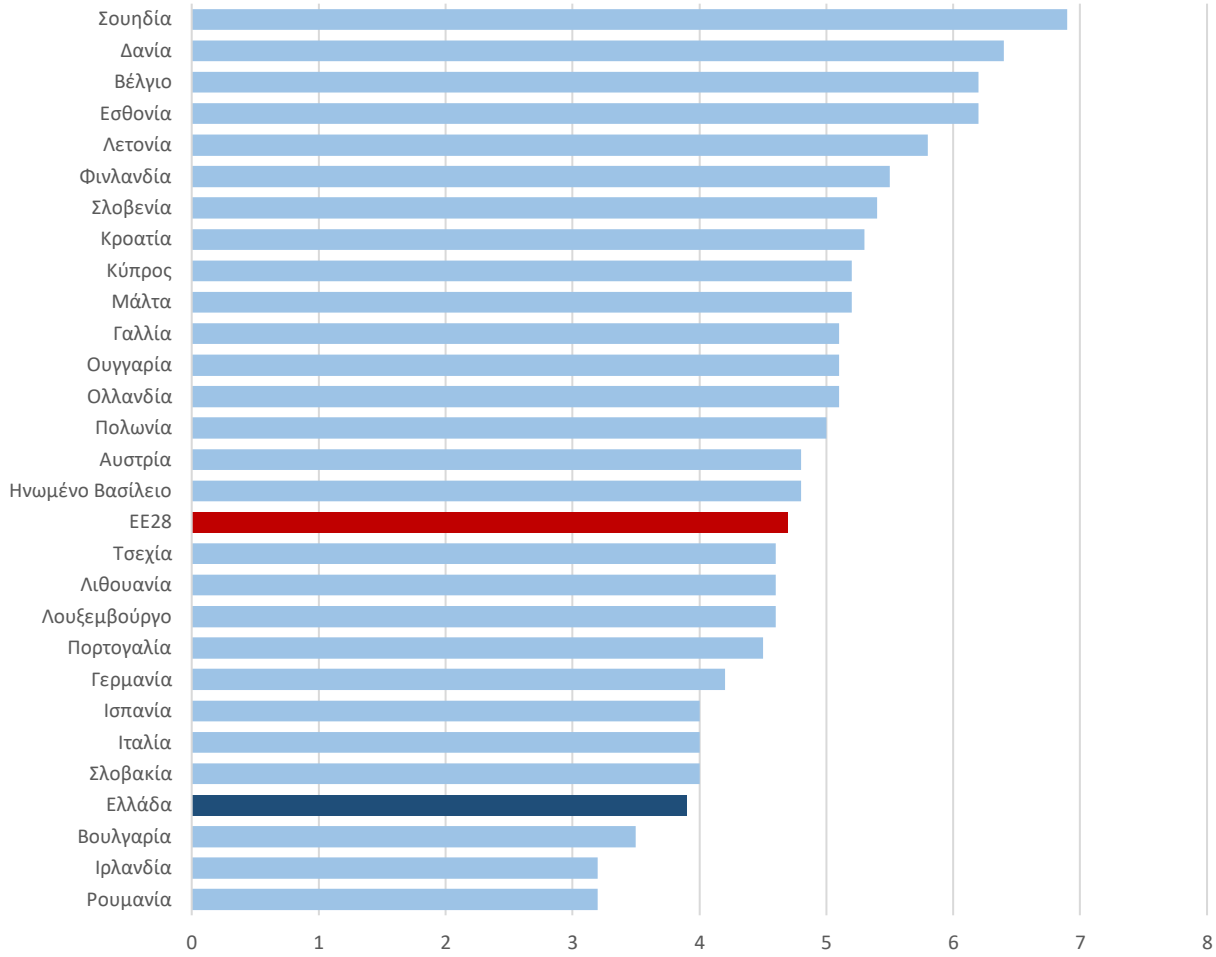
Το ποσοστό των δημοσίων δαπανών εκπαίδευσης ως προς το ΑΕΠ ήταν χαμηλότερο του 3,5% στα μέσα της δεκαετίας του 2000 και πλησίασε το 4% στα χρόνια πριν την κρίση. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε περαιτέρω τα τελευταία χρόνια, παρά τη μείωση των δαπανών εκπαίδευσης σε απόλυτους όρους, λόγω ταχύτερης μείωσης του ΑΕΠ. Παραμένει, όμως, σταθερά χαμηλότερο από αυτό των Ευρωπαίων εταίρων μας. Το 2018 ήταν 3,9% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ ήταν 4,7% και η χώρα κατατάσσεται στην τέταρτη χαμηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ (Διάγραμμα 4.11).

Το ζήτημα της υποχρηματοδότησης της δημόσιας εκπαίδευσης αναφέρεται συχνά στον δημόσιο διάλογο της χώρας, με τη σχετική συζήτηση να επικεντρώνεται συνήθως στην τριτοβάθμια

[42] OECD (2011). Education Policy Advice for Greece: Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD, Paris.
[43] Η παρακολούθηση των επιμέρους δαπανών και του κόστους στην εκπαίδευση, συγκριτικά και σε διάφορα επίπεδα ανάλυσης, θα πρέπει να γίνεται περισσότερο συστηματικά από τις αρμόδιες αρχές.

εκπαίδευση. Οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι όμως υψηλότερες στην Ελλάδα (0,9%) από τον μέσο όρο της ΕΕ (0,7%). Η υστέρηση στις δημόσιες δαπάνες σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ αφορά την προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση (1,3% Ελλάδα, 1,5% ΕΕ) και, ιδίως, τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (1,2% Ελλάδα, 1,8% ΕΕ, Διάγραμμα 4.12). Εν μέρει, η διαφορά στις δημόσιες δαπάνες δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης εξηγείται από τη χαμηλή συμμετοχή μαθητών στη δευτεροβάθμια επαγγελματική εκπαίδευση στην Ελλάδα, η λειτουργία της οποίας απαιτεί υψηλότερη δαπάνη ανά μαθητή, λόγω και του εργαστηριακού της χαρακτήρα.

Διάγραμμα 4.11: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης στα κράτη μέλη της ΕΕ (% ΑΕΠ, 2018)



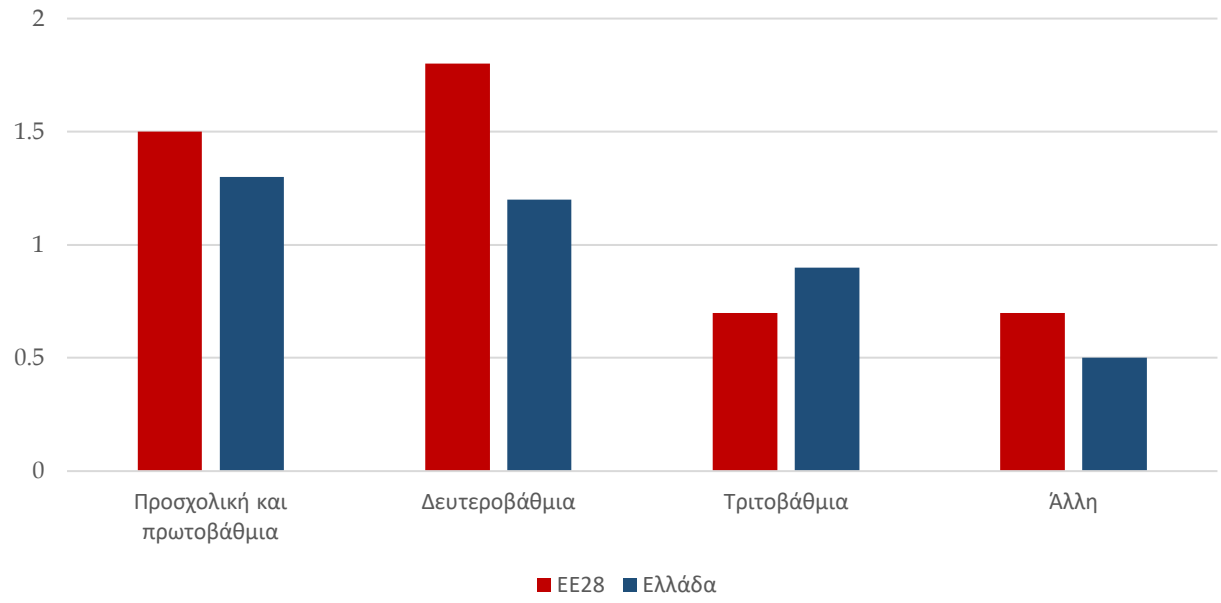
Πηγή: Eurostat

Το γεγονός ότι οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι υψηλότερες από τον μέσο όρο της ΕΕ δεν συνεπάγεται ότι η ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση υπερχρηματοδοτείται. Αντίθετα, δεδομένα της βάσης Education at a Glance ΟΟΣΑ για παλαιότερα χρόνια δείχνουν ότι η συνολική χρηματοδότηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτό οφείλεται σε δύο λόγους. Πρώτον, η χρηματοδότηση της έρευνας στα ελληνικά πανεπιστήμια είναι χαμηλή. (Η Eurostat, στοιχεία από την οποία χρησιμοποιούνται στο Διάγραμμα 4.12, δεν προσμετρά τις δημόσιες δαπάνες για έρευνα στις δημόσιες δαπάνες για εκπαίδευση, ακόμα και για την έρευνα που λαμβάνει χώρα στα πανεπιστήμια.) Δεύτερον, τα ελληνικά πανεπιστήμια υστερούν, σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ως προς την προσέλκυση ιδιωτικών πόρων.

Οι δαπάνες για τη δημόσια εκπαίδευση είναι πρωτίστως «τρέχουσες» (κυρίως μισθοί) και σε πολύ μικρότερο βαθμό «κεφαλαίου» (κτήρια, εργαστήρια, κλπ.). Στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, η χρηματοδότηση των υποδομών μειώθηκε, με αποτέλεσμα την υστέρηση σε αυτές.

Η υστέρηση είναι ιδιαίτερα σημαντική στις ψηφιακές υποδομές, όπως διαπιστώθηκε και κατά την πρόσφατη κρίση του COVID-19. Κατά την κρίση αυτή αναδείχτηκε επίσης η ανάγκη σημαντικής αναβάθμισης των ψηφιακών δεξιοτήτων εκπαιδευτικών και μαθητών. Τόσο η αρχική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών σε ψηφιακές δεξιότητες όσο και οι ευκαιρίες δια βίου επαγγελματικής ανάπτυξης στον τομέα αυτό, χρειάζονται σημαντική ενίσχυση. Λόγω δημοσιονομικών περιορισμών, ελάχιστες προσλήψεις μόνιμων εκπαιδευτικών έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, ενώ η διαδικασία πρόσληψής τους βασίζεται στα τυπικά προσόντα και την προϋπηρεσία (χωρίς διαγωνισμό). Ως αποτέλεσμα η μέση ηλικία των εκπαιδευτικών σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης είναι αρκετά υψηλή, και συνήθως παρατηρείται αρνητική συσχέτιση μεταξύ ηλικίας και ψηφιακών δεξιοτήτων.

Διάγραμμα 4.12: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης σε Ελλάδα και ΕΕ ανά εκπαιδευτική βαθμίδα (% ΑΕΠ, 2018)



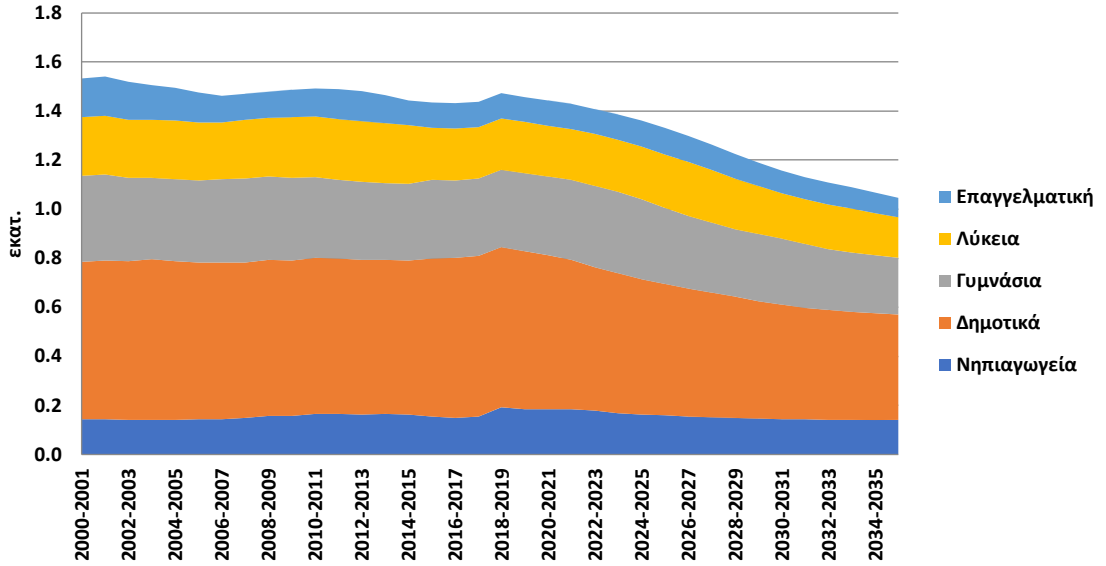
Πηγή: Eurostat

Παρά τις όποιες συνενώσεις εκπαιδευτικών μονάδων που έγιναν στα χρόνια της κρίσης, το μέσο μέγεθος των εκπαιδευτικών μονάδων παραμένει ιδιαίτερα μικρό, κυρίως στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτό εν μέρει οφείλεται στη μορφολογία της χώρας, με τα πολλά μικρά νησιά και τις σχετικά απομονωμένες ορεινές περιοχές να επιβάλλουν τη λειτουργία σχολείων ακόμα και με πολύ λίγους μαθητές. Το εκπαιδευτικό αποτέλεσμα των πολύ μικρών σχολείων συνήθως δεν είναι ικανοποιητικό. Επιπρόσθετα, πριν την κρίση, το κόστος ανά ώρα επαφής δασκάλου/καθηγητή και μαθητή στην Ελλάδα ήταν ένα από τα υψηλότερα στον ΟΟΣΑ. Αυτό δεν οφειλόταν στους υψηλούς μισθούς των εκπαιδευτικών, αλλά (α) στο μικρό μέσο μέγεθος των τάξεων στην ελληνική πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ακόμα και στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, και (β) στον σχετικά χαμηλό αριθμό ωρών διδασκαλίας των Ελλήνων εκπαιδευτικών σε σύγκριση με τους ευρωπαίους συναδέλφους τους.

Η εικόνα θα γίνει ακόμα περισσότερο προβληματική προσεχώς, καθώς ο αριθμός των μαθητών αναμένεται να μειωθεί σημαντικά λόγω της μεγάλης μείωσης των γεννήσεων και της εξωτερικής μετανάστευσης που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια. Ειδικότερα, εκτιμάται ότι ο συνολικός

αριθμός των μαθητών θα μειωθεί από 1,48 εκ. το 2008 σε περίπου 1,05 εκ. (29,2% ή 423,3 χιλ. λιγότεροι μαθητές) μέχρι το 2035 (Διάγραμμα 4.13).

Διάγραμμα 4.13: Εξέλιξη του αριθμού μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (2000-2035)



Πηγή: ΙΟΒΕ (2018)

Διασύνδεση με την αγορά εργασίας

Στο επίπεδο της ανώτερης δευτεροβάθμιας (λυκειακής) εκπαίδευσης, μεταξύ δύο τρίτων και τριών τετάρτων όλων των μαθητών ακολουθούν τη γενική κατεύθυνση που οδηγεί σε σπουδές πανεπιστημιακού επιπέδου. Όμως, σε σημαντικό, βαθμό, η λυκειακή εκπαίδευση είναι υποβαθμισμένη, ιδιαίτερα στις δύο τελευταίες τάξεις του Λυκείου, όπου η κύρια προσπάθεια των μαθητών στρέφεται στα φροντιστηριακά μαθήματα με σκοπό την εισαγωγή στα ΑΕΙ. Η διάρθρωση των σπουδών και ο προσανατολισμός τους, αφήνει όσους δεν εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση χωρίς τα απαραίτητα εκπαιδευτικά εφόδια και προσόντα για να εισαχθούν στην αγορά εργασίας. Αλλά και η επαγγελματική εκπαίδευση είναι εξαιρετικά υποβαθμισμένη, συχνά συνοδεύεται με «στίγμα αποτυχίας», και πολλά από τα διδασκόμενα αντικείμενα μικρή μόνο σχέση έχουν με ειδικότητες που πράγματι ζητούνται στην αγορά εργασίας.

Στο επίπεδο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα προγράμματα σπουδών συχνά αποσκοπούν στην προετοιμασία για απασχόληση στον δημόσιο τομέα, και ιδιαίτερα την ίδια την εκπαίδευση. Σημαντικός αριθμός πτυχιούχων παραμένει άνεργος για μεγάλο χρονικό διάστημα, ετεροαπασχολείται ή μεταναστεύει στο εξωτερικό. Το τελευταίο συχνά οφείλεται σε υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας πτυχιούχων στην ελληνική αγορά εργασίας ακόμα και σε κλάδους υψηλής ζήτησης, εξειδίκευσης και κόστους σπουδών (γιατροί, μηχανικοί, κλπ.). Ταυτόχρονα, οι ελλείψεις δεξιοτήτων είναι μεγάλες, ιδιαίτερα στους τομείς της ενέργειας και των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών, παρά τα πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων (39,9% μεταξύ των νέων ηλικίας 15-24 ετών, έναντι 16,1% στην ΕΕ, και 28,5% ηλικίας 25-29 έναντι 10% στην ΕΕ το 2018) και τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης αποφοίτων όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων. Επιπλέον, μεγάλος αριθμός φοιτητών καθυστερεί ή εγκαταλείπει τις σπουδές. Τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των φοιτητών που σπουδάζουν σε μεταπτυχιακά προγράμματα, αν και αυτά είναι συχνά προσανατολισμένα στην πρόσληψη στον δημόσιο τομέα και στην ιεραρχική εξέλιξη στο εσωτερικό του.

Η κατάργηση των ΤΕΙ και η ενσωμάτωσή τους στα πανεπιστήμια περιορίζει την εσωτερική διαφοροποίηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και την ικανότητα ανταπόκρισης των προγραμμάτων τους στις διαφοροποιημένες και μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα στους τομείς εφαρμογών της τεχνολογίας. Η κάθετη εσωτερική οργάνωση των πανεπιστημίων (Τμήματα), δεν ευνοεί την ανάπτυξη της διεπιστημονικότητας των προγραμμάτων σπουδών και της κινητικότητας των φοιτητών.

Η ερευνητική παραγωγή των ελληνικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης βρίσκεται σε ικανοποιητικό επίπεδο κρίνοντας από τον αριθμό των δημοσιεύσεων και τους δείκτες απήχησης,[44] αλλά η σύνδεση με τον παραγωγικό τομέα της οικονομίας είναι ανεπαρκής, όπως ανεπαρκείς είναι επίσης η αξιοποίηση της παραγόμενης έρευνας για εμπορικούς σκοπούς, η μεταφορά τεχνολογίας στην οικονομία και η ενίσχυση της νέας καινοτομικής επιχειρηματικότητας στον χώρο των ΑΕΙ.

Η συμμετοχή στη διά βίου μάθηση υπολείπεται σημαντικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου και βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακή κατάσταση. Αυτό δυσχεραίνει την αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων – ιδίως των ψηφιακών - και την προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας.

4.3.3 Προτάσεις πολιτικής

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι πολλά ακόμα πρέπει να γίνουν στο πεδίο των εκπαιδευτικών πολιτικών, ώστε η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας να συμβάλλει αποφασιστικά στη μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας και της χώρας. Ορισμένες από τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις αφορούν όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ άλλες αφορούν επιμέρους βαθμίδες.[45]

Αυτονομία και αξιολόγηση

Πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση

Όπως προαναφέρθηκε, η αυτονομία των σχολικών μονάδων στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Ορισμένες αρμοδιότητες μπορούν να μεταβιβασθούν από την κεντρική διοίκηση στις επιμέρους σχολικές μονάδες, μεταβιβάζοντας στους διευθυντές (και στο υπόλοιπο εκπαιδευτικό προσωπικό) κατάλληλη ευελιξία και παιδαγωγικές αρμοδιότητες, ώστε να μπορούν να διαμορφώσουν τη λειτουργία της κάθε μονάδας ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και ευκαιρίες.[46] Άλλες αρμοδιότητες μπορούν να μεταβιβασθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ιδίως η διαχείριση του κύριου και βοηθητικού προσωπικού των σχολικών μονάδων, με διασφάλιση των εργασιακών τους σχέσεων. Η αποκέντρωση αυτή, είτε στους δήμους είτε στις περιφέρειες, πέρα από την έγκαιρη στελέχωση και τη βελτίωση της λειτουργίας των σχολικών μονάδων, θα ενισχύσει τον επιτελικό ρόλο της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Παιδείας, θα ενδυναμώσει τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό,

[44] Σαχίνη Ε., Μάλλιου Ν., Χρυσομαλλίδης Χ., Καραμπέκιος Ν. (2018), *Ελληνικές Επιστημονικές Δημοσιεύσεις 2002-2016: Βιβλιομετρική Ανάλυση Ελληνικών Δημοσιεύσεων σε Διεθνή Επιστημονικά Περιοδικά – Web of Science*, Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης

[45] Πολλές από τις προτάσεις που παρουσιάζονται εδώ αναπτύσσονται εκτενέστερα στις παρακάτω πηγές: Τσακλόγλου Π., Οικονομίδης Γ., Παγουλάτος Γ., Τριαντόπουλος Χ. και Φιλιππόπουλος Α. (2016). *Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*, διαΝΕΟσις, Αθήνα. (κεφ. 4), Βέττας Ν. (2017) «Εκπαίδευση και ελληνική οικονομία», Κεφ. 8 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης. ΙΟΒΕ (2017), *Τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, ΙΟΒΕ, Αθήνα. ΙΟΒΕ (2018α), *Εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, ΙΟΒΕ, Αθήνα. ΙΟΒΕ (2018β) και *Κρίση, δημογραφικές μεταβολές και επιπτώσεις στην εκπαίδευση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα.

[46] OECD (2018), *Education for a Bright Future in Greece*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264298750-en, σ. 161.

θα βελτιώσει την ανταπόκριση στις διαρκώς μεταβαλλόμενες εκπαιδευτικές ανάγκες και θα ενισχύσει την μεταρρυθμιστική ικανότητα του κράτους.

Η αποκέντρωση και η ενίσχυση της διοίκησης των σχολικών μονάδων θα πρέπει να συνοδεύεται από εσωτερική και εξωτερική τους αξιολόγηση, η οποία θα λαμβάνει υπόψη της τόσο τις εκροές της εκπαιδευτικής διαδικασίας (όπως η επίδοση των μαθητών, εισαγωγή σε τριτοβάθμια ιδρύματα) όσο και τις εισροές (επίδοση σε προγενέστερο στάδιο, και ειδικές προκλήσεις κάθε σχολείου). Η αξιολόγηση θα πρέπει να είναι διαδικασία συνεχής, να οργανώνεται και συντονίζεται από κεντρικό ανεξάρτητο φορέα, και να αποβλέπει στη βελτίωση της απόδοσης τόσο των επιμέρους σχολικών μονάδων όσο και του συστήματος συνολικά. Θα πρέπει να συνδεθεί με κάποιας μορφής παροχή θετικών ή αρνητικών κινήτρων, ενώ οι αδυναμίες των σχολικών μονάδων που υστερούν σε επιδόσεις, είναι σκόπιμο να αντιμετωπίζονται με στοχευμένες και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις (π.χ. μικρότερο μέγεθος τάξεων, αυξημένη ενισχυτική διδασκαλία, ειδικές επιμορφώσεις εκπαιδευτικών, ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα, κλπ.). Στο πλαίσιο αυτό, χρειάζονται επανεξέταση και οι σημερινές διαδικασίες κατανομής της κρατικής χρηματοδότησης στις σχολικές μονάδες, ώστε να συνδεθούν με την επίτευξη εκπαιδευτικών στόχων.

Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων των σχολικών μονάδων θα πρέπει να δημοσιοποιούνται και να παρουσιάζονται σε συγκριτική μορφή - πάντοτε λαμβάνοντας υπόψη και τον ρόλο των εισροών της εκπαιδευτικής διαδικασίας - ώστε να ενισχύεται ο ρόλος της κοινωνικής λογοδοσίας, αλλά και να βελτιώνεται η πληροφόρηση γονέων και μαθητών. Οι νέες τεχνολογίες διαχείρισης «μεγάλων δεδομένων» (big data) και η ανοικτή διάθεσή τους (open data) προσφέρουν νέες διευρυμένες δυνατότητες και μπορούν να αξιοποιηθούν στην κατεύθυνση αυτή.

Εκτός της αξιολόγησης προσωπικού και επιμέρους σχολικών μονάδων είναι αναγκαία και η τακτική αξιολόγηση των δομών και των λειτουργιών του εκπαιδευτικού συστήματος συνολικά. Αυτή η μορφή αξιολόγησης με τη σειρά της, μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία ισχυρότερων και αποτελεσματικότερων εκπαιδευτικών μονάδων. Στο ίδιο πλαίσιο, είναι καθοριστικής σημασίας η πλήρης αποκομματικοποίηση και η αξιοκρατική ανάδειξη των στελεχών της διοίκησης της εκπαίδευσης, με διαδικασίες ανεξάρτητες και αδιάβλητες (π.χ. μέσω ΑΣΕΠ), με βάση περιορισμένα «αντικειμενικά» και αυξημένα ουσιαστικά ποιοτικά κριτήρια και προσόντα.

Παράλληλα με την αξιολόγηση, είναι κρίσιμο να δοθεί έμφαση στην ποιότητα των εκπαιδευτικών – αυτή, σύμφωνα με έγκυρες μελέτες, είναι ο σημαντικότερος παράγοντας στην ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Η ποιότητα των εκπαιδευτικών δεν καθορίζεται απλώς από χαρακτηριστικά όπως τα τυπικά πτυχία, αλλά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της αρχικής εκπαίδευσής τους, της συνεχιζόμενης επαγγελματικής ανάπτυξής τους, και τα κίνητρα συνεχούς βελτίωσής τους. Είναι λοιπόν απαραίτητο να αναδιοργανωθεί η αρχική εκπαίδευση και συνεχιζόμενη επιμόρφωσή τους και να ενισχυθούν τα κίνητρα προσέλκυσης στο επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Αυτό απαιτεί καλύτερη επιλογή στην είσοδο, με αδιάβλητες διαγωνιστικές διαδικασίες, καλύτερες αμοιβές με σύνδεσή τους με την υπηρεσιακή εξέλιξη και αξιολόγηση, και αναμόρφωση των προγραμμάτων αρχικής εκπαίδευσης και συνεχιζόμενης επιμόρφωσης, δια ζώσης ή και εξ αποστάσεως, σε δια βίου προοπτική. Ειδικά για τους εκπαιδευτικούς της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι ζωτικής σημασίας η αναμόρφωση της αρχικής τους εκπαίδευσης, κατά προτίμηση σε δεύτερο κύκλο σπουδών που να καταλήγει σε αναβαθμισμένο πιστοποιητικό παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας. Το πιστοποιητικό θα παρέχεται από πανεπιστημιακές Σχολές Εκπαίδευσης, οι οποίες θα αξιολογούνται με βάση τα μαθησιακά τους αποτελέσματα, στο πλαίσιο της αξιολόγησης των προγραμμάτων σπουδών των πανεπιστημίων.

Τριτοβάθμια εκπαίδευση

Τα πανεπιστήμια είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αποκτήσουν περισσότερη αυτονομία ως προς την εσωτερική τους οργάνωση, τη διαχείριση των πόρων τους, τον σχεδιασμό των προγραμμάτων σπουδών, τα κριτήρια εισαγωγής, τον αριθμό των εισακτέων, κλπ. Ταυτόχρονα, η παροχή αυτονομίας και οργανωτικής ευελιξίας στις κεντρικές διοικήσεις των πανεπιστημίων θα πρέπει να συνδυαστεί με αύξηση της κοινωνικής τους λογοδοσίας, ενώ η χρηματοδότηση των επιμέρους ιδρυμάτων θα πρέπει να γίνεται με διαφανή κριτήρια τόσο στη βάση των αντικειμενικών αναγκών τους (αριθμός φοιτητών, γνωστικά αντικείμενα, υποδομές, κλπ.), όσο και σε όρους επίτευξης συγκεκριμένων ανά ίδρυμα στόχων, στο πλαίσιο πολυετών προγραμματικών συμφωνιών στρατηγικού σχεδιασμού μεταξύ των ιδρυμάτων και του Υπουργείου Παιδείας. Σε αυτό το πλαίσιο, θα ήταν επιθυμητή η ενδυνάμωση και η ενίσχυση των δυνατοτήτων στρατηγικού σχεδιασμού των ιδρυμάτων όσο και η διαφοροποίηση ως προς τους στόχους τους, σε σύνδεση με τη διαδικασία αξιολόγησής τους. Τα Συμβούλια Ιδρυμάτων, με αυξημένη συμμετοχή εξωτερικών μελών, και με ισχυρές και αποφασιστικές αρμοδιότητες στο στρατηγικό σχεδιασμό και στην επιλογή εκτελεστικής διοίκησης των πανεπιστημίων (πρυτάνεις, κοσμήτορες), μπορούν να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στην αναμόρφωση του συνολικού χάρτη της ανώτατης εκπαίδευσης, και να συμβάλλουν στην βελτίωση της σύνδεσης των πανεπιστημίων με την αγορά εργασίας, αλλά και με τις διεθνείς εξελίξεις στην ανώτατη εκπαίδευση.

Παράλληλα με τη νέα διοικητική οργάνωση των πανεπιστημίων και τη διευρυμένη αυτονομία τους από το Υπουργείο Παιδείας, απαιτείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική ανάδειξης και στήριξης των μονάδων ερευνητικής και εκπαιδευτικής αριστείας στο εσωτερικό των πανεπιστημίων, με αξιοκρατικές διαδικασίες από διεθνείς επιτροπές αξιολόγησης. Μια εθνική στρατηγική αριστείας θα συμβάλλει στην ανάδειξη των ελληνικών πανεπιστημίων και στη βελτίωση της θέσης τους σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Θα ενισχύσει επίσης τον ρόλο των ελληνικών πανεπιστημίων στην διαμόρφωση ενός ισχυρού οικοσυστήματος καινοτομίας, απαραίτητου για την ενίσχυση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Στην κατεύθυνση αυτή, πέρα από τη στήριξη μονάδων και ομάδων ερευνητικής και εκπαιδευτικής αριστείας, σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξει η στήριξη του επαναπατρισμού Ελλήνων επιστημόνων που έχουν διακριθεί στο εξωτερικό, καθώς και η προσέλκυση διακεκριμένων αλλοδαπών επιστημόνων στα ελληνικά πανεπιστήμια, για μικρότερα ή μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα (μήνες ή χρόνια), για παράδειγμα, στο πλαίσιο ενός αναβαθμισμένου θεσμού των επισκεπτών καθηγητών (visiting professorships).

Πόροι και δομές

Επέκταση προσχολικής εκπαίδευσης και φροντίδας

Μεγάλος αριθμός μελετών διεθνώς δείχνει ότι κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές προσχολικής αγωγής έχουν εξαιρετικά υψηλές οικονομικές αποδόσεις στο μέλλον. Επομένως, είναι κεφαλαιώδους σημασίας η επένδυση στον τομέα αυτό, παρότι συχνά στον δημόσιο διάλογο ακούγονται υποτιμητικές αναφορές, όπως για «στάθμευση παιδιών». Για την επιτυχία αυτού του σκοπού απαιτείται η επέκταση των υποδομών και του εξοπλισμού για την παιδική φροντίδα και την προσχολική εκπαίδευση, η αναμόρφωση και αναβάθμιση της αρχικής και της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης των βρεφονηπιοκόμων και νηπιαγωγών – πιθανότατα στη βάση νέου πλαισίου γνώσεων και δεξιοτήτων ανώτατης εκπαίδευσης – αλλά και η επέκταση της συμμετοχής παιδιών και νηπίων στις δομές φροντίδας και προσχολικής εκπαίδευσης. Ένα σημαντικό θετικό παράγωγο αυτών των δράσεων μπορεί να είναι η αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής των γονέων (πρωτίστως γυναικών) στην αγορά εργασίας, με αντίστοιχη βελτίωση του εισοδήματος των νοικοκυριών. Στην Ενότητα 5.3 προτείνεται ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα παιδικής ανάπτυξης. Αυτό εξυπηρετεί τον

διπλό σκοπό της ανάγκης για πρώιμη παιδική φροντίδα και εκπαίδευση – απολύτως απαραίτητη για την καλή παιδική ανάπτυξη -- και καλύτερης πρόσβασης γυναικών στην αγορά εργασίας.

Επέκταση ολοήμερου σχολείου

Η δυνατότητα ολοήμερου σχολείου είναι σκόπιμο να παρέχεται σε όλους τους μαθητές πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε εθελοντική βάση, μετά την ολοκλήρωση των μαθημάτων, μπορεί να παρέχεται ενισχυτική διδασκαλία για όσους από τους πλέον αδύναμους μαθητές το επιθυμούν, αλλά και να προωθείται η δημιουργία ομάδων μαθητών ειδικών ενδιαφερόντων (π.χ. σε τομείς όπως τα μαθηματικά, ο πολιτισμός, η ρομποτική, το περιβάλλον, κλπ.). Ένα θετικό παράγωγο της λειτουργίας των ολοήμερων σχολείων είναι η απρόσκοπτη συμμετοχή των γονέων τους στην αγορά εργασίας, με ευεργετικές συνέπειες για το οικογενειακό εισόδημα, αλλά και για την περισσότερο ολοκληρωμένη μάθηση των παιδιών. Προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης της απασχόλησης των γονέων, θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί και η δυνατότητα των σχολείων για δημιουργική απασχόληση μαθητών σε εθελοντική βάση κατά την περίοδο των θερινών διακοπών, που να συνδυάζουν παιχνίδι και αθλητικές δραστηριότητες με δραστηριότητες σε τομείς όπως αυτοί που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Εκσυγχρονισμός των προγραμμάτων σπουδών

Τα εφαρμοζόμενα προγράμματα σπουδών διακρίνονται ως προς την έμφαση στην αποστήθιση γνώσεων. Η υιοθέτηση προγραμμάτων σπουδών και αντίστοιχου εκπαιδευτικού υλικού καλλιέργειας ικανοτήτων που συνδυάζουν γνώσεις, δεξιότητες, κριτική σκέψη και αξίες[47] θα αναβαθμίσει σημαντικά τα μαθησιακά αποτελέσματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Επειδή τα προγράμματα σπουδών παραδοσιακά αναπτύσσονται με Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, μετά το πέρας του έργου τα προγράμματα και το εκπαιδευτικό υλικό δεν αξιολογούνται ούτε βελτιώνονται συστηματικά. Αυτό παγιώνει «βρεφικές ασθένειες» και αστοχίες ενώ παράλληλα, με την πάροδο του χρόνου, απαξιώνει το εκπαιδευτικό υλικό. Θα πρέπει, συνεπώς, να αναπτυχθούν δομές και δράσεις διαρκούς αξιολόγησης και βελτίωσης των προγραμμάτων σπουδών και του εκπαιδευτικού υλικού.

Στροφή στη σύγχρονη επαγγελματική εκπαίδευση

Συντονισμένη και διαρκής πρέπει να είναι η προσπάθεια για την αναβάθμιση και βελτίωση της ελκυστικότητας της λυκειακής (ΕΠΑΛ) αλλά και της μεταλυκειακής (ΙΕΚ) επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στον τομέα αυτό, είναι αναγκαία η στενή συνεργασία του Υπουργείου Παιδείας με τους κοινωνικούς εταίρους και τις τοπικές κοινωνίες. Εκτός της ριζικής ανανέωσης και αναβάθμισης των προγραμμάτων σπουδών και αναβάθμισης της υλικοτεχνικής τους υποδομής, θα μπορούσε να εξετασθεί η ίδρυση δικτύου πρότυπων Επαγγελματικών Λυκείων, η στήριξη και επέκταση της μαθητείας στα ΕΠΑΛ, η επέκταση του δικτύου των ΙΕΚ, αλλά και η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των εκπαιδευτικών μονάδων αυτών των βαθμίδων - κυρίως των ΙΕΚ - για την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στον σχεδιασμό της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (π.χ. επιλογή ειδικοτήτων, καθορισμός προγραμμάτων σπουδών και μαθησιακών αποτελεσμάτων). Επιπλέον, η θεσμοθέτηση του Εθνικού Απολυτηρίου που χορηγείται με βάση εξέταση σε αυξημένο αριθμό επιλεγόμενων μαθημάτων (7-9) θα συμβάλλει στην ενίσχυση των γνώσεων και ικανοτήτων, όχι μόνο όσων συνεχίζουν στην ανώτατη εκπαίδευση, αλλά και όσων εισέρχονται στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Οι περιορισμοί του μεγέθους των σχολικών μονάδων στην προσφορά πολλών διαφορετικών επιλογών,

[47] OECD (2018), *Education for a Bright Future in Greece*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264298750-en, σ. 110.

μπορούν να αντιμετωπιστούν με διαφοροποίηση του προγράμματος όμορων σχολείων και τη δυνατότητα επιλογής σχολείου από τους μαθητές.

Νέος προσανατολισμός στην ανώτατη εκπαίδευση. Ευελιξία και φοιτητοκεντρική μάθηση

Ενόψει και των επερχόμενων ραγδαίων δημογραφικών εξελίξεων θα πρέπει να υπάρξει έγκαιρα ανασχεδιασμός ολόκληρου του χάρτη της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αλλά και των προγραμμάτων σπουδών, με ενίσχυση κατευθύνσεων και ειδικοτήτων σε γνωστικά αντικείμενα όπου αναμένεται σημαντική αύξηση της ζήτησης στην αγορά εργασίας τα επόμενα χρόνια και σταδιακό περιορισμό ειδικοτήτων, όπου αναμένεται ή ήδη παρατηρείται υπερβάλλουσα προσφορά αποφοίτων. Αυτό μπορεί ευκολότερα να επιτευχθεί, εφόσον ενισχυθεί η οργανωτική ευελιξία των ιδρυμάτων και η κύρια οργανωτική ακαδημαϊκή μονάδα είναι η Σχολή (που καλύπτει ευρύτερο φάσμα συγγενών γνωστικών αντικειμένων) αντί του – συχνά υπερεξειδικευμένου – Τμήματος. Η οργάνωση των πανεπιστημίων με βάση τις Σχολές, στις οποίες θα πρέπει να εισάγονται οι φοιτητές, θα συμβάλλει επιπλέον στην παροχή της δυνατότητας εξατομίκευσης της μάθησης από αυτούς, με επέκταση των επιλογών τους και της δυνατότητας οριζόντιας κινητικότητας μεταξύ προγραμμάτων. Αυτές οι αλλαγές μπορούν, επιπλέον, να συνδυαστούν με το άνοιγμα των ελληνικών πανεπιστημίων σε συνεργασίες με ιδρύματα του εξωτερικού για τη δημιουργία κοινών προγραμμάτων σπουδών, τόσο σε προπτυχιακό όσο, και σε μεταπτυχιακό επίπεδο.

Η θεσμοθέτηση και ενίσχυση Κέντρων Αριστείας στην ανώτατη εκπαίδευση μπορεί να συμβάλλει στην ανάδειξη καλών πρακτικών φοιτητοκεντρικής μάθησης και στην ενίσχυση των κινήτρων για τη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης στα ελληνικά πανεπιστήμια. Στην ίδια κατεύθυνση, η στήριξη της λειτουργίας Κέντρων Υποστήριξης Διδασκαλίας στα πανεπιστήμια, με βάση τις αντίστοιχες διεθνείς καλές πρακτικές, μπορεί να συμβάλλει στην απαραίτητη αλλαγή υποδείγματος της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών στην πανεπιστημιακή διδασκαλία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τον σκοπό αυτό αποτελεί, οπωσδήποτε, η βελτίωση της αναλογίας διδασκόντων-φοιτητών, ανά μάθημα και συνολικά στα πανεπιστήμια. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με ενίσχυση του διδακτικού προσωπικού των πανεπιστημίων, αναδιάρθρωση των προγραμμάτων σπουδών και των προσφερόμενων μαθημάτων, αλλά και με εισαγωγή κινήτρων και αντικινήτρων για την έγκαιρη ολοκλήρωση των σπουδών από τους φοιτητές. Στην κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσε να εξεταστεί και η εισαγωγή τέλους επανεγγραφής για όσους παρατείνουν τις σπουδές τους πέρα από τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσής τους.

Ψηφιακές δεξιότητες για όλους

Μια απαιτούμενη αλλαγή που αφορά όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος είναι η αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων διδασκόντων και διδασκομένων, σε συνδυασμό με τη βελτίωση των αντιστοίχων υποδομών των εκπαιδευτικών μονάδων. Η αναβάθμιση αυτή αφορά τόσο την εισαγωγή νέων μαθημάτων όσο και τη μερική αλλαγή του τρόπου διδασκαλίας υφισταμένων μαθημάτων. Η προσπάθεια είναι σημαντικό να ενταχθεί σε μια συνολική κατεύθυνση αναβάθμισης των δεξιοτήτων STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) των μαθητών, σε όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος. Η συνδυαστική χρήση αυτών των δεξιοτήτων θεωρείται απαραίτητη στο μεταβαλλόμενο τεχνολογικό περιβάλλον και είναι ένας τομέας που η Ελλάδα υστερεί σημαντικά.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία αυτού του εγχειρήματος είναι η συνεχής και ουσιαστική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, συμπεριλαμβανομένων των διδασκόντων στα πανεπιστήμια, στις μεταβαλλόμενες δυνατότητες των νέων τεχνολογιών αλλά και η αξιολόγηση και αναμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών όλων των βαθμίδων του εκπαιδευτικού συστήματος σε τακτά χρονικά

διαστήματα, με στόχο την ανάπτυξη νέων ικανοτήτων και δεξιοτήτων των αποφοίτων τους. Απαραίτητη είναι επίσης η συνολική αύξηση του ψηφιακού εκπαιδευτικού περιεχομένου και η στήριξη της ανάπτυξης ανοικτών εκπαιδευτικών πόρων σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες (ηλεκτρονικά βιβλία και πανεπιστημιακά συγγράμματα, open educational resources). Επιπλέον, η πρόσβαση των εκπαιδευτικών δομών όλων των βαθμίδων σε γρήγορο διαδίκτυο (οπτικές ίνες/5G) και η ενίσχυσή τους με τον απαραίτητο εξοπλισμό (computer rooms, desktops/laptops, διαδραστικοί πίνακες, κλπ.) θα συμβάλλουν στην συνολική αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων όλων των εκπαιδευτικών παραγόντων και στη μείωση των σχετικών ανισοτήτων (ψηφιακό χάσμα).

Αναβάθμιση εκπαιδευτικών υποδομών

Σε γενικότερο επίπεδο, στα χρόνια της κρίσης, δεν ανανεώθηκε αλλά ούτε και συντηρήθηκε επαρκώς η υλικοτεχνική υποδομή και ο εργαστηριακός και σχολικός εξοπλισμός πολλών εκπαιδευτικών μονάδων σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες. Θα πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για τη συντήρηση και την ενεργειακή, ψηφιακή, εκπαιδευτική και αισθητική αναβάθμιση αυτών των υποδομών και του εξοπλισμού τους (κτήρια, αίθουσες διδασκαλίας, εργαστήρια, έπιπλα, σπουδαστήρια, βιβλιοθήκες, γυμναστήρια, κλπ.). Στην κατεύθυνση αυτή θα συμβάλλει και η διαμόρφωση νέων αρχιτεκτονικών προδιαγραφών για τα εκπαιδευτήρια όλων των βαθμίδων, προκειμένου να ανταποκριθούν στις σύγχρονες εκπαιδευτικές ανάγκες και παιδαγωγικές αρχές και πρακτικές από την προσχολική μέχρι την πανεπιστημιακή και την δια βίου εκπαίδευση. Στον παραπάνω στόχο μπορούν ακόμη να συμβάλλουν νέες προδιαγραφές για τον σχολικό εξοπλισμό (θρανία, καρέκλες, κλπ.). Η χρηματοδότηση ενός προγράμματος ολοκληρωμένης αναβάθμισης των εκπαιδευτηρίων όλων των βαθμίδων είναι σημαντική προτεραιότητα.

Εξορθολογισμός πόρων

Οι δημόσιες δαπάνες στην εκπαίδευση χρειάζεται να αυξηθούν τα επόμενα χρόνια, ώστε να συγκλίνουν τουλάχιστον με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, με έμφαση στην αύξηση των δαπανών για την προσχολική εκπαίδευση. Υπάρχουν όμως και σημαντικά περιθώρια για εξοικονόμηση πόρων σε κάποιους τομείς.

Στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η αναλογία μαθητών-εκπαιδευτικών είναι σκόπιμο να συγκλίνει με το μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να συμβάλλει η σύγκλιση του διδακτικού και εργασιακού ωραρίου των εκπαιδευτικών, η αναδιάρθρωση του ημερήσιου ωραρίου λειτουργίας (διάρκεια διδακτικών ωρών και διαλειμμάτων) και των ωρολογίων προγραμμάτων των σχολείων, καθώς και η αύξηση του μεγέθους των τάξεων (με αύξηση του ελάχιστου αριθμού μαθητών ανά τάξη). Επιπλέον, ύστερα και από τη μεγάλη μείωση του μαθητικού πληθυσμού που σημειώνεται και αναμένεται να ενταθεί τα προσεχή χρόνια, είναι απαραίτητη η προώθηση συγχωνεύσεων σχολείων και η δημιουργία μεγαλύτερων εκπαιδευτικών μονάδων, καθώς και η ενοποίηση της διοίκησής τους, ανά περιοχή, που θα επιτρέψει καλύτερη αξιοποίηση των πόρων και όλων των κατηγοριών του προσωπικού τους. Ιδιαίτερα στη λυκειακή βαθμίδα, η δημιουργία μεγαλύτερων εκπαιδευτικών μονάδων θα διευκολύνει την παροχή προγραμμάτων με περισσότερες επιλογές για τους μαθητές.

Σημαντικά περιθώρια εξοικονόμησης υπάρχουν και στην ανώτατη εκπαίδευση, καθώς η ενσωμάτωση των ΤΕΙ στα πανεπιστήμια δεν συνοδεύτηκε από τον απαραίτητο περιορισμό του κατακερματισμού των ιδρυμάτων με τη διασπορά σχολών και τμημάτων τους σε πολλές διαφορετικές πόλεις και κωμοπόλεις. Πέρα από την εξοικονόμηση πόρων, η άρση του σημερινού κατακερματισμού και η συγκέντρωση των πανεπιστημίων σε μεγαλύτερες μονάδες, θα συμβάλλει στην αναβάθμιση της ακαδημαϊκής εμπειρίας και ανάπτυξης των φοιτητών, καθώς και στη διεύρυνση των εκπαιδευτικών τους επιλογών στο πλαίσιο των σπουδών τους. Ένα τέτοιο πρόγραμμα

συγχωνεύσεων θα συμβάλλει, επιπλέον, στην έγκαιρη προσαρμογή του συστήματος, πριν οι δημογραφικές επιπτώσεις γίνουν εμφανείς και στην ανώτατη εκπαίδευση, όπως αναμένεται από το 2027 και έπειτα.

Άμβλυνση εκπαιδευτικών ανισοτήτων

Τις τελευταίες δεκαετίες μεγάλος αριθμός οικογενειών μεταναστών έχει εγκατασταθεί στη χώρα μας και είναι πιθανό ότι η τάση αυτή θα συνεχισθεί και τα επόμενα χρόνια. Για διάφορους λόγους, πολλά παιδιά μεταναστών δεν έχουν ενσωματωθεί με επιτυχία στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές ενισχυτικής διδασκαλίας για αυτές τις ομάδες μπορεί να έχουν θετικά αποτελέσματα τόσο στο πεδίο της οικονομίας όσο και στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής.

Επιπρόσθετα, θα ήταν επιθυμητό στο πλαίσιο του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής να δημιουργηθεί Παρατηρητήριο Εκπαιδευτικών Ανισοτήτων, το οποίο να εισηγείται σε τακτική βάση στο Υπουργείο Παιδείας τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για τη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου μέσω της μείωσης των ανισοτήτων στις εκπαιδευτικές επιδόσεις του συνόλου του μαθητικού πληθυσμού. Θα χρειαστεί, για αυτό, η επέκταση «Τράπεζας Θεμάτων» σε όλες τις τάξεις για τη διασφάλιση της συγκρισιμότητας των μαθησιακών αποτελεσμάτων σε εθνικό επίπεδο και διαχρονικά. Στο ίδιο πλαίσιο, είναι σημαντική η επέκταση του δικτύου πρότυπων σχολείων όλων των βαθμίδων με ίδρυση αντίστοιχων μονάδων σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της χώρας, καθώς και αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας ζωνών εκπαιδευτικής προτεραιότητας και ενισχυτικής εκπαίδευσης για ολοκληρωμένη παρέμβαση με στόχο τη μείωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων στις επιδόσεις των μαθητών.

Παρεμβάσεις για την άμβλυνση των ανισοτήτων είναι αναγκαίες και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Οι υποδομές φοιτητικής μέριμνας χρειάζεται να επεκταθούν και αναβαθμιστούν, και η διαχείρισή τους να ανατεθεί στα πανεπιστήμια στο πλαίσιο ειδικού νομικού προσώπου (ΝΠΙΔ) προκειμένου να αξιοποιηθούν καλύτερα, αυξάνοντας τα έσοδα τους και βελτιώνοντας την ποιότητα των υπηρεσιών τους στους φοιτητές. Οι κρατικές δαπάνες φοιτητικής μέριμνας (σίτισης, στέγασης, συγγραμμάτων, κλπ.) χρειάζονται εξορθολογισμό και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους. Ειδικότερα, οι επιλογές των φοιτητών μπορούν να διευρυνθούν μεταξύ έντυπων, ηλεκτρονικών ή και μεταχειρισμένων συγγραμμάτων. Στον αναγκαίο εξορθολογισμό της φοιτητικής μέριμνας μπορεί επίσης να συμβάλλει η εισαγωγή μηχανισμού άτοκων δανείων, με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής (μετά την ένταξη στην αγορά εργασίας, από ένα ύψος εισοδημάτων και πάνω, χωρίς εμπλοκή τραπεζών) για την κάλυψη του κόστους διαβίωσης στη διάρκεια των σπουδών.

Ολοκληρωμένη στρατηγική διεθνοποίησης των πανεπιστημίων

Η δυνατότητα τα πανεπιστήμια να προσελκύσουν και φοιτητές από το εξωτερικό με καταβολή διδάκτρων θα αυξήσει την οικονομική τους αυτονομία και θα δημιουργήσει ένα πολύτιμο πολυπολιτισμικό περιβάλλον προς όφελος όλων. Η διεθνοποίηση και ενίσχυση των ανώτατων ιδρυμάτων έχει και δύο ιδιαίτερα σημαντικά παράπλευρα οφέλη. Αφενός την καλύτερη διασύνδεση της χώρας ευρύτερα με την ακαδημαϊκή, ερευνητική και επιχειρηματική κοινότητα της διασποράς, που αποτελεί πολύτιμη πηγή που δεν έχει τύχει της καλλιέργειας που απαιτείται. Αφετέρου, την τοποθέτηση της χώρας ως τοπικού κέντρου στην ευρύτερη περιοχή, καθώς ταλαντούχοι και φιλόδοξοι νέοι και νέες, καταρχάς από τα Βαλκάνια, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, τη Ρωσία, τη Μέση Ανατολή, τη Βόρεια Αφρική, την Τουρκία, φυσικά την Κύπρο αλλά και από όλο τον κόσμο (ιδιαίτερα Κίνα, Ινδία, ΗΠΑ, Καναδάς), θα μπορούν να σπουδάζουν στη χώρα και στη συνέχεια να έχουν την επιλογή της ενσωμάτωσης στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό της, με σημαντικά γεωπολιτικά οφέλη.

Για την επιτυχή διεθνοποίηση των ελληνικών πανεπιστημίων και την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς τους, απαιτείται η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης και πολυετούς στρατηγικής. Στην κατεύθυνση αυτή, πέρα από την οργάνωση ξενόγλωσσων προπτυχιακών και μεταπτυχιακών προγραμμάτων, με ή χωρίς συνεργασία με πανεπιστήμια άλλων χωρών, χρειάζεται η πλήρης προσαρμογή των ελληνικών πανεπιστημίων στις αρχές του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης, ώστε να ενισχυθεί η αναγνώριση των σπουδών που παρέχουν στο εξωτερικό και η ελκυστικότητά τους σε διεθνές επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται, ειδικότερα, η προσαρμογή της διάρθρωσης των σπουδών (3-5-8), καθώς και η προσαρμογή των διαδικασιών ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης των πτυχίων, με ριζική αναμόρφωση του εθνικού θεσμικού πλαισίου, λαμβάνοντας υπόψη το ευρωπαϊκό πλαίσιο αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων και επαγγελματικής ισοδυναμίας. Επιπλέον, η κύρωση διεθνών συμβάσεων για την αναγνώριση πτυχίων (Σύμβαση της Λισσαβόνας) και η προώθηση της σύναψης διμερών συμφωνιών ακαδημαϊκής αναγνώρισης με άλλες χώρες, θα συμβάλλουν στη διεθνή αναγνώριση και προβολή των ελληνικών πανεπιστημίων και στην προσέλκυση φοιτητών, ενώ ταυτόχρονα θα διευκολύνουν τον επαναπατρισμό των Ελλήνων που έχουν φύγει στο εξωτερικό, ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία της κρίσης.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής για διεθνοποίηση των ελληνικών πανεπιστημίων, θα μπορούσε να τεθεί ως στόχος η προσέλκυση 100 χιλ. αλλοδαπών φοιτητών μέχρι το 2030. Για την επίτευξή του θα χρειαστεί, πέρα από την οργάνωση ξενόγλωσσων προπτυχιακών και μεταπτυχιακών προγραμμάτων, το άνοιγμα σε αλλοδαπούς φοιτητές και των προγραμμάτων που προσφέρονται στην ελληνική γλώσσα. (Τόσο τα ξενόγλωσσα όσο και τα ελληνόγλωσσα προγράμματα είναι σκόπιμο να είναι ανοικτά και σε ξένους και σε Έλληνες φοιτητές.) Αυτό θα μπορούσε να υλοποιηθεί είτε με προγράμματα ταχείας εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας πριν την έναρξη των σπουδών, είτε με διδασκαλία μαθημάτων στην αγγλική γλώσσα στο πρώτο έτος σπουδών και παράλληλη παρακολούθηση μαθημάτων ταχείας εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας.

Η διεθνοποίηση των πανεπιστημίων, μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών για την ένταξη της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης στα προπτυχιακά και μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών των πανεπιστημίων, για παράδειγμα με την προσφορά μαθημάτων με υποστήριξη τεχνολογίας από καθηγητές ιδρυμάτων του εξωτερικού ή με την οργάνωση προγραμμάτων σπουδών με ανοικτά διαδικτυακά μαθήματα (MOOCs) για αλλοδαπούς ή ομογενείς στο εξωτερικό. Απαραίτητη είναι επίσης η οργάνωση των υπηρεσιών υποστήριξης των αλλοδαπών φοιτητών στα ιδρύματα (π.χ. διαδικασίες εισαγωγής, άδειας διαμονής, στέγαση, κλπ.), η θεσμοθέτηση υποτροφιών και άλλων κινήτρων προσέλκυσης (π.χ. δανείων κάλυψης διδάκτρων), καθώς και η οργανωμένη διεθνής προβολή των προγραμμάτων των ελληνικών πανεπιστημίων σε άλλες χώρες, ιδιαίτερα σε όσες η αυξανόμενη ζήτηση για ανώτατες σπουδές δεν μπορεί να καλυφθεί από την τοπική προσφορά (π.χ. Κίνα, Ινδία, κλπ.).

Διασύνδεση με την αγορά εργασίας

Πρακτική άσκηση

Για τη βελτίωση της σύνδεσης της ανώτατης εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας είναι σημαντικό να αλλάξει ο προσανατολισμός της παρεχόμενης εκπαίδευσης, από την προετοιμασία των αποφοίτων για την απασχόληση πρωτίστως στον δημόσιο τομέα και την εκπαίδευση, στην απασχόληση τους στον ιδιωτικό τομέα και τις επιχειρήσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, μετά την κατάργηση των ΤΕΙ, θα πρέπει να διασφαλιστεί ο προσανατολισμός των προγραμμάτων σπουδών των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και στις εφαρμογές των επιστημών και της τεχνολογίας στο χώρο εργασίας. Σε αυτό θα μπορούσε να συμβάλλει η διάκριση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ή των επιμέρους σχολών τους μεταξύ εκείνων που οργανώνουν προγράμματα σπουδών στις εφαρμογές των επιστημών και της

τεχνολογίας (Πανεπιστήμια Εφαρμογών Επιστημών και Τεχνολογίας ή Σχολές Εφαρμογών και Τεχνολογίας) και εκείνων με περισσότερο θεωρητικό και ερευνητικό προσανατολισμό.

Τα Πανεπιστήμια Εφαρμογών και οι Σχολές Εφαρμογών θα μπορούσαν να προσφέρουν τριετή προγράμματα σπουδών, με υποχρεωτική παρακολούθηση πρακτικής άσκησης στο χώρο εργασίας, και να έχουν στενή συνεργασία με τις επιχειρήσεις, με έμφαση σε δυναμικούς τομείς της οικονομίας (μεταποίηση, τρόφιμα, ενέργεια, τουρισμός, τεχνολογίες πληροφορικής, πράσινη οικονομία, κλπ.). Με δεδομένο, μάλιστα, το υψηλό ποσοστό εγκατάλειψης (σχεδόν 30%) και τη συχνή επιμήκυνση (πέρα από την προβλεπόμενη διάρκεια) των σπουδών στην ανώτατη εκπαίδευση, τα προγράμματα αυτά θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν δυνατότητα «δεύτερης ευκαιρίας» για όσους φοιτητές έχουν ήδη εγκαταλείψει τις σπουδές που ξεκίνησαν, λόγω έλλειψης ενδιαφέροντος ή επαγγελματικής προοπτικής, και θα επιθυμούσαν κάποια αλλαγή εκπαιδευτικής πορείας. Τα προγράμματα αυτά θα μπορούσαν να ενισχυθούν περαιτέρω είτε, π.χ. με επιδότηση των ασφαλιστικών εισφορών για τις επιχειρήσεις που θα συνεχίσουν να απασχολούν τους φοιτητές μετά την ολοκλήρωση της πρακτικής άσκησής τους, είτε με αυξημένη χρηματοδότηση και στήριξη των πανεπιστημίων των οποίων οι απόφοιτοι βρίσκουν γρηγορότερα καλύτερες θέσεις εργασίας (π.χ. σχετική με τις σπουδές, καλύτερες αμοιβές, κλπ.).

Χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων από επιχειρήσεις

Ο επιχειρηματικός τομέας θα μπορούσε να συνεργασθεί με τα πανεπιστήμια για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων ερευνητικών προσπαθειών, τα αποτελέσματα των οποίων θα μπορούσαν να εκμεταλλευτούν οι χρηματοδοτούσες επιχειρήσεις με κατάλληλη προσυμφωνημένη αποζημίωση των ερευνητών και των πανεπιστημίων. Στην κατεύθυνση αυτή, σημαντικό ρόλο μπορούν να παίξουν τα Γραφεία Μεταφοράς Τεχνολογίας των πανεπιστημίων. Πέραν αυτών, η προκήρυξη σε τακτά χρονικά διαστήματα ερευνητικών προγραμμάτων, κυρίως, σε διδακτορικό και μεταδιδακτορικό επίπεδο, μπορεί να συγκρατήσει την τάση «φυγής εγκεφάλων» (brain drain) με πολλαπλώς επωφελή αποτελέσματα, τόσο για το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και, μακροχρόνια, για τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας.

Επιπρόσθετα, είναι κρίσιμης σημασίας να δημιουργηθούν κίνητρα καθώς και χρηματοδότηση για την βασική έρευνα. Αυτό απαιτεί τη θεσμοθέτηση σύνδεσης της πανεπιστημιακής χρηματοδότησης με παραγωγή έρευνας, καθώς και ενός οργανισμού που θα διαχειρίζεται ερευνητικά κονδύλια που θα απονέμει ετησίως ο κρατικός προϋπολογισμός και θα τα διανέμει αξιοκρατικά. Τα θέματα αυτά αναλύονται στην Ενότητα 5.4.

Επέκταση δια βίου μάθησης στα πανεπιστήμια

Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι ένα πολύ σημαντικό τμήμα της διά βίου μάθησης των εργαζομένων αλλά και του πληθυσμού γενικότερα αναλαμβάνεται από τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Άλλωστε, τις τελευταίες δεκαετίες το μερίδιο των πτυχιούχων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού και του πληθυσμού έχει αυξηθεί σημαντικά. Η αναβάθμιση (upskilling) και η ανανέωση (reskilling) των δεξιοτήτων τους απαιτεί την επέκταση του ρόλου των πανεπιστημίων στη δια βίου μάθηση. Η τάση αυτή έχει ήδη ξεκινήσει και στη χώρα μας και αναμένεται να ενισχυθεί τα επόμενα χρόνια, ενώ υπάρχουν μεγάλα περιθώρια συνεργασίας των πανεπιστημίων με την επιχειρηματική κοινότητα, με όφελος και για τα δύο μέρη.

Η πρόσβαση, όμως, πτυχιούχων στα προγράμματα δια βίου μάθησης των πανεπιστημίων χρειάζεται να υποστηριχθεί, ιδιαίτερα για ελεύθερους επαγγελματίες και εργαζόμενους σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, άτοκα δάνεια, με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής τους, μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην εκτεταμένη αναβάθμιση και ανανέωση γνώσεων και

δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, όπως απαιτείται από τις ραγδαίες τεχνολογικές μεταβολές και την αλλαγή του παραγωγικού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας που απαιτείται.

4.4 Υγεία

Σκοπός ενός συστήματος υγείας είναι η αντιμετώπιση των αναγκών του πληθυσμού σε όλο το σχετικό φάσμα φροντίδας, δηλαδή προστασία-πρόληψη, θεραπεία και αποκατάσταση. Ένα ισχυρό σύστημα υγείας αποτελεί κρίσιμο παράγοντα συνολικά για την ευημερία των πολιτών.

Η σημασία του συστήματος υγείας, καθώς και του τομέα υγείας γενικότερα (περιλαμβάνοντας την παραγωγή ιατρικού και φαρμακευτικού υλικού), αυξάνεται παγκοσμίως σε συνάρτηση με την επιμήκυνση του προσδόκιμου ζωής και την έντονη επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Στην πλευρά της δαπάνης, δημόσιας και ιδιωτικής, είναι κρίσιμο να υπάρχει αποτελεσματική στόχευση. Στην πλευρά της παραγωγής, ο τομέας προσφέρεται για επενδύσεις, έρευνα και καινοτομία, που οδηγούν και σε σημαντικές εξαγωγές ή υποκατάσταση εισαγωγών.

Με την πανδημία COVID-19, ο τομέας υγείας τέθηκε στο κέντρο του ενδιαφέροντος. Η κρίση ανέδειξε την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης επάρκειας φαρμάκων, υλικών και υποδομών, αλλά και την ανάγκη προώθησης της έρευνας και ανάπτυξης νέων εμβολίων, διαγνωστικών εξετάσεων και θεραπειών. Η κρίση δημιουργεί και σημαντικές ευκαιρίες για τον τομέα υγείας στην Ελλάδα και κυρίως τις εξαγωγικές επιχειρήσεις.

Στο σύστημα υγείας στην Ελλάδα προσφέρει υπηρεσίες ένας ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ιατρών, πολλοί από τους οποίους έχουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση. Η πρόσβαση στο σύστημα είναι σχετικά ανοικτή. Όμως, το σύστημα χαρακτηρίζεται από ανομοιογενή ποιότητα και δεν δημιουργεί κατάλληλα κίνητρα σε όσους εμπλέκονται. Μεγάλο μέρος της δαπάνης γίνεται, τυπικά ή άτυπα, απευθείας από τα νοικοκυριά εκτός δημόσιας ή ιδιωτικής ασφαλιστικής κάλυψης. Αν και η συνολική δημόσια δαπάνη περιορίστηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της δεκαετούς κρίσης, μετά τη μεγάλη αύξησή της πριν την κρίση, η δομή της, όπως και αυτή του συστήματος υγείας γενικότερα, θα πρέπει να βελτιωθεί αλλιώς θα επικρατήσει η τάση για μείωση της ποιότητας των υπηρεσιών και αύξηση του κόστους.

4.4.1 Δείκτες

Δημόσια και ιδιωτική δαπάνη

Το σύστημα υγείας στην Ελλάδα διαφέρει από τα περισσότερα στην Ευρώπη ως προς το μείγμα της δημόσιας και ιδιωτικής δαπάνης (Διάγραμμα 4.14). Το ποσοστό της δημόσιας δαπάνης (φορολογία και κοινωνική ασφάλιση) είναι σχετικά χαμηλό (60%), ενώ αυτό της ιδιωτικής δαπάνης είναι υψηλό (40%).

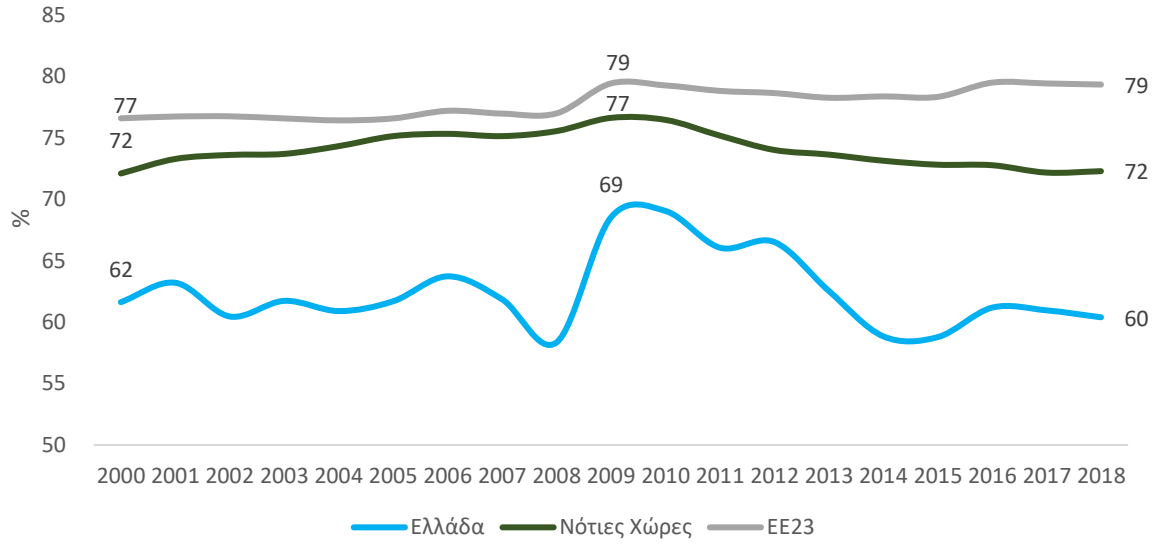
Η κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, επηρέασε έντονα αρνητικά τη δημόσια δαπάνη στην υγεία. Η συνολική δαπάνη (δημόσια και ιδιωτική) έχει υποχωρήσει στο 7,7% του ΑΕΠ (2018) έναντι 9,9% κατά μέσο όρο στην ΕΕ, ενώ η δημόσια δαπάνη έχει υποχωρήσει στο 4,5% έναντι 7,9% στην ΕΕ (Διάγραμμα 4.15). Η συνολική κατά κεφαλήν δαπάνη υγείας στην Ελλάδα διαμορφώθηκε στα €1.327 το 2018, έναντι €2.027 το 2009, ενώ η δημόσια κατά κεφαλήν δαπάνη υγείας στην Ελλάδα υποχώρησε κατά 43,9% μεταξύ 2009 και 2018, όπου και διαμορφώθηκε στα €779.

Μεσοπρόθεσμα, υπάρχουν για το σύστημα υγείας πρόσθετες προκλήσεις.[48] Το αρνητικό πρόσημο φυσικής μεταβολής (γεννήσεις – θάνατοι), η γήρανση του πληθυσμού (από 21,9% άνω των 65 το 2018 στο 36,5% το 2050), η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης (81,4 έτη στην Ελλάδα το 2017, υψηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ που είναι 80,9 έτη) και η αύξηση του αριθμού

[48] ΣΕΒ (2020), Ο ψηφιακός μετασχηματισμός βελτιώνει δραστικά τις υπηρεσίες υγείας, Τεύχος 52.

ασθενών με σοβαρές και χρόνιες παθήσεις, διαμορφώνουν ένα περιβάλλον με αυξανόμενες πιέσεις. Παρόμοιες πιέσεις αντιμετωπίζουν και άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Διάγραμμα 4.16).

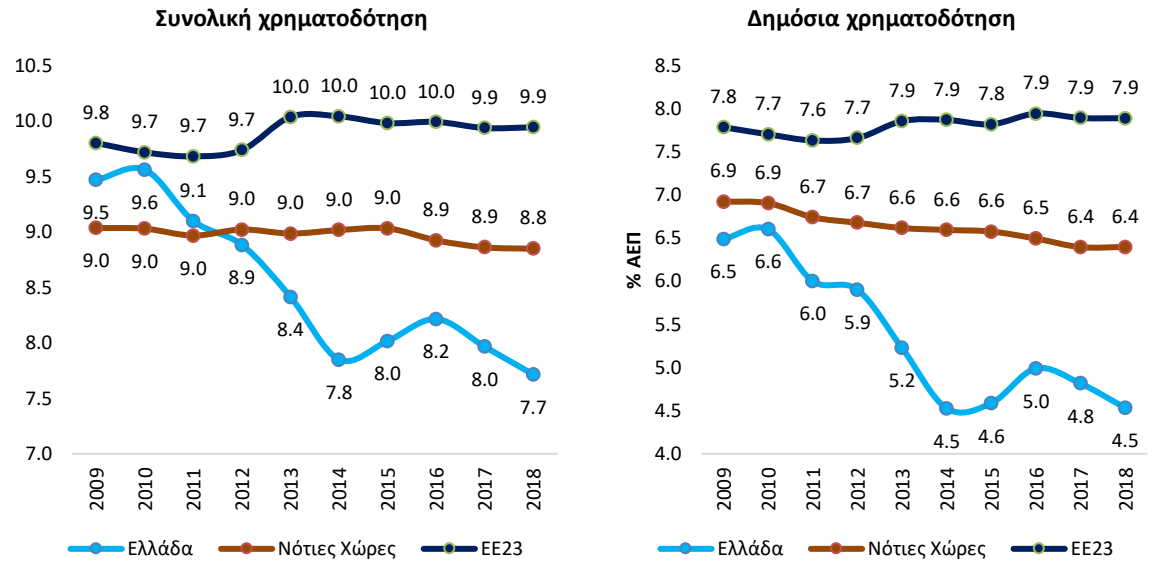
Διάγραμμα 4.14: Δημόσια χρηματοδότηση για δαπάνες υγείας (% στη συνολική) Ελλάδα-ΕΕ23-Νότιες Χώρες



Πηγή: OECD Health Statistics, 2019, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ. Νότιες Χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία)

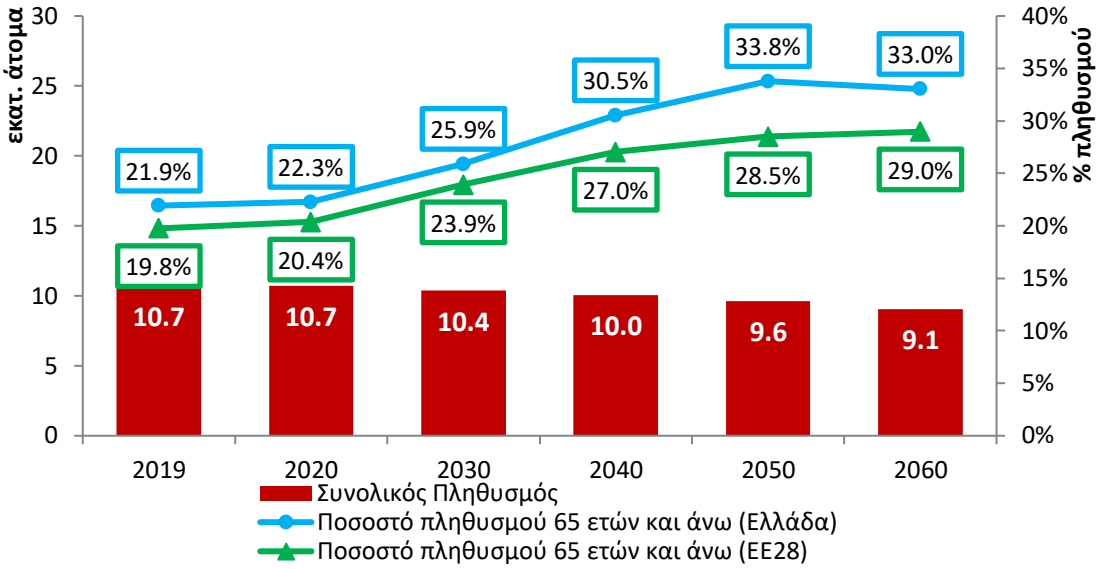
Κατά τη δεκαετή κρίση, ιδιαίτερα μεγάλη μείωση, κατά 62%, υπέστη και η δημόσια εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη. Μεγάλο μέρος της δαπάνης αυτής μετατοπίστηκε στους ασθενείς αλλά και στον φαρμακευτικό κλάδο μέσω των υποχρεωτικών επιστροφών (clawback και rebate) που αυτός καταβάλλει. Αντίστοιχες ισχυρές τάσεις μείωσης καταγράφηκαν και στη δημόσια νοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 4.18, και επεξηγείται στη συνέχεια της ενότητας, το σημερινό σύστημα δεν είναι διατηρήσιμο και χρήζει άμεσης αναπροσαρμογής.

Διάγραμμα 4.15: Συνολική χρηματοδότηση για δαπάνες υγείας (% ΑΕΠ) Ελλάδα-ΕΕ23-Νότιες Χώρες



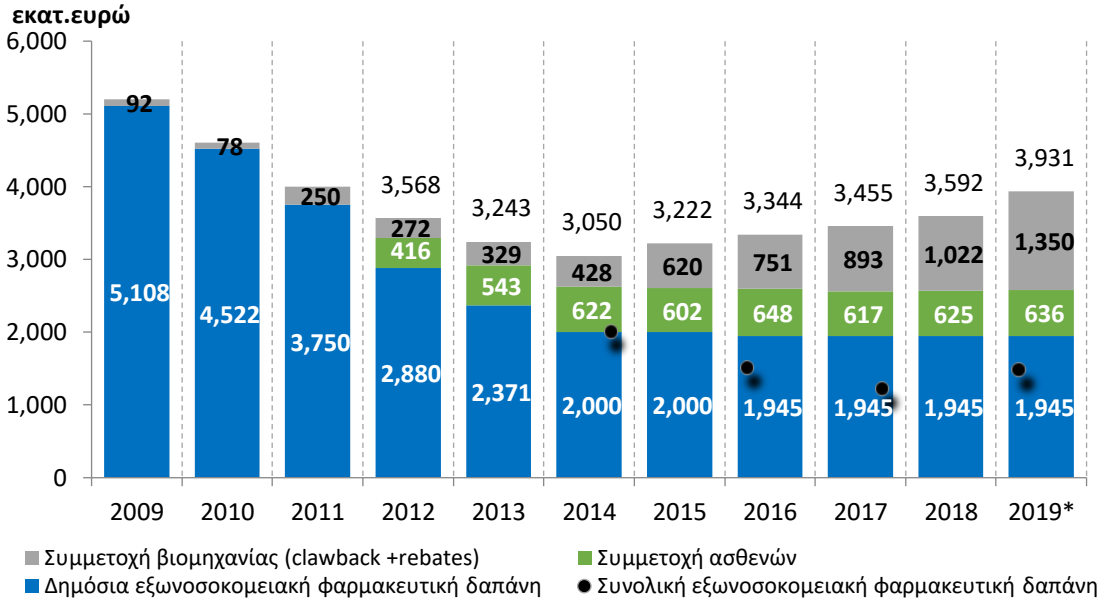
Πηγή: ΣΛΥ 2018, ΕΛΣΤΑΤ., 2019, Eurostat, OECD Health Statistics, 2019, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ. Νότιες Χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), ΕΕ23: (μη διαθέσιμα στοιχεία για Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Ρουμανία και Μάλτα)

Διάγραμμα 4.16: Πληθυσμός άνω των 65 ετών (% συνολικού πληθυσμού) Ελλάδα-ΕΕ



Πηγή: Eurostat, Population Projections, 2019, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ

Διάγραμμα 4.17: Συνολική δημόσια και ιδιωτική εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη



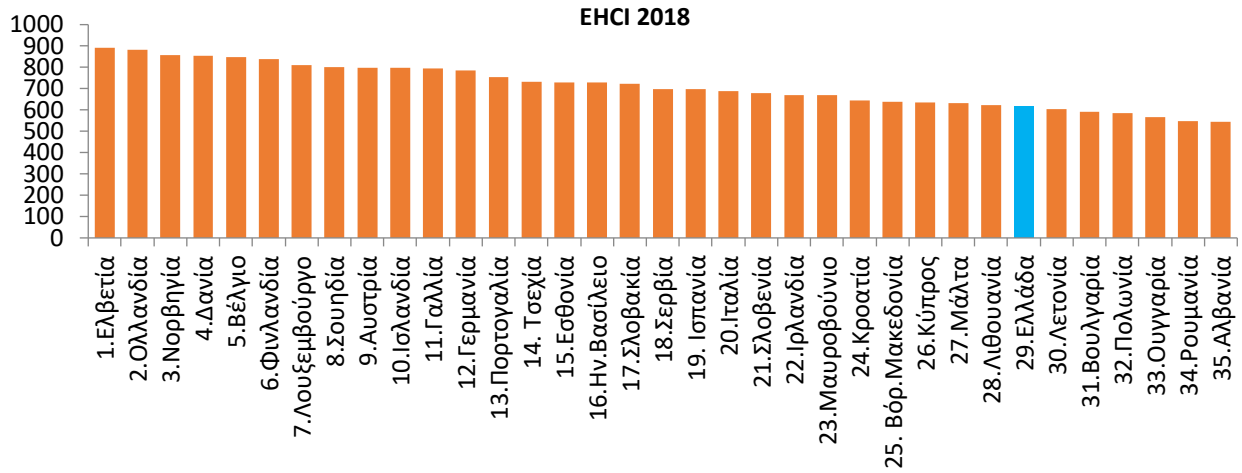
Πηγή: ΕΟΠΥΥ, Εκθέσεις Προϋπολογισμών, ΣΦΕΕ, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ. Σημ: Για 2009-2011 δεν υπάρχουν στοιχεία για τη συμμετοχή των ασθενών. Μολονότι οι φαρμακευτικές εταιρείες πωλούν σε τιμές παραγωγού, το clawback υπολογίζεται σε τιμές λιανικής. Για το 2019, τα clawback και rebates είναι εκτίμηση.

Λειτουργικά χαρακτηριστικά

Σύμφωνα με τα στοιχεία της αξιολόγησης συστημάτων υγείας 35 χωρών από το Euro Health Consumer Index (ECHI), η Ελλάδα το 2018 κατείχε την 29η θέση με 615 βαθμούς (άριστα οι 1.000 βαθμοί), ενώ το 2012 κατείχε την 22η θέση (Διάγραμμα 4.18). Στις επιμέρους επιδόσεις, υψηλή βαθμολογία επιτυγχάνεται σε πεδία όπως η άμεση πρόσβαση σε γιατρούς, η μείωση της θνησιμότητας από εγκεφαλικά, ο παιδικός εμβολιασμός, η μειωμένη συχνότητα υπερτασικών και η μέτρια κατανάλωση αλκοόλ. Αντίθετα, χαμηλή επίδοση επιτυγχάνεται σε πεδία όπως η πληροφόρηση και τα δικαιώματα των ασθενών, οι οικογενειακοί γιατροί, οι λίστες αναμονής στους καρκινοπαθείς, οι μεταμοσχεύσεις, οι άτυπες πληρωμές, το κάπνισμα, η έλλειψη φυσικής άσκησης,

οι θάνατοι από τροχαία, η καθυστερημένη εισαγωγή καινοτόμων φαρμάκων και η υψηλή κατανάλωση αντιβιοτικών.[49]

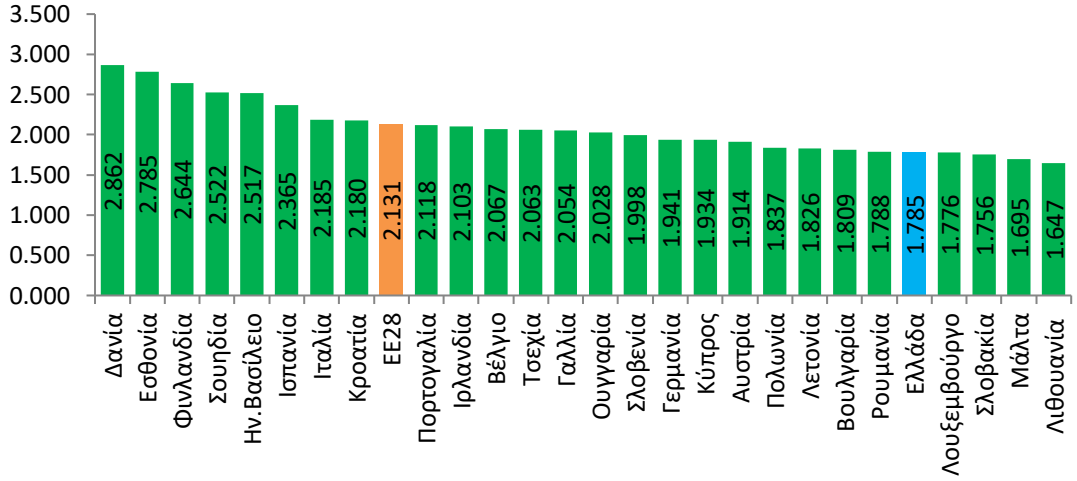
Διάγραμμα 4.18: Αξιολόγηση των συστημάτων υγείας 35 ευρωπαϊκών χωρών (2018)



Πηγή: Euro Health Consumer Index (ECHI)

Σημαντικά συμπεράσματα εξάγονται και από έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG Connect) το 2018, που εξετάζει την υιοθέτηση και χρήση ψηφιακής τεχνολογίας (e-Health) από τους γενικούς γιατρούς (GPs) στην πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας (Δείκτης eHealth adoption). Στην έρευνα εξετάζονται τέσσερις διακριτές περιοχές: α) χρήση Ηλεκτρονικού Φακέλου Υγείας, (Electronic Health Records – EHR), β) υιοθέτηση της ανταλλαγής πληροφοριών για την υγεία (Health Information Exchange), γ) υιοθέτηση Τηλεϊατρικής και δ) υιοθέτηση Προσωπικού Φακέλου Υγείας (Personal Health Record Adoption). Στη βάση των αποτελεσμάτων σε κάθε περιοχή, δημιουργείται ένας συνολικός δείκτης για την υιοθέτηση της ψηφιακής υγείας. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 23η θέση μεταξύ 27 χωρών της ΕΕ με 1.785 μονάδες (Διάγραμμα 4.19).[50]

Διάγραμμα 4.19: Υιοθέτηση και χρήση ψηφιακής τεχνολογίας (e-Health) από γενικούς ιατρούς (GPs) σε 27 χώρες της Ε.Ε.



Πηγή: European Commission

[49] Health Consumer Powerhouse (2018), Euro Health Consumer Index. https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf

[50] European Commission (2018) Benchmarking Deployment of eHealth among General Practitioners – Final Report.

Η φαρμακοβιομηχανία αποτελεί έναν σημαντικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας. Έχει αξιόλογη παραγωγή, κυρίως γενόσημων φαρμάκων (περίπου €1 δισεκ. για το 2018), με προστιθέμενη αξία των φαρμακευτικών προϊόντων στα €560 εκατ. ή στο 3,4% της μεταποίησης (2017), και ανοδική πορεία των εξαγωγών φαρμακευτικών προϊόντων (€1,9 δισεκ. το 2019). Απασχολεί σημαντικό αριθμό εργαζομένων (περίπου 21.200 το 2019) με υψηλή εκπαιδευτική κατάρτιση (60,6% των εργαζομένων έχουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση και περίπου 800 επιστήμονες υψηλής εξειδίκευσης εργάζονται σε τμήματα Ε&Α). Οι δαπάνες της για Ε&Α για το 2017 (€51 εκατ.) αντιστοιχούσαν στο 5% της συνολικής δαπάνης Ε&Α στην Ελλάδα, ενώ το μερίδιο πατεντών φαρμάκου στην Ελλάδα είναι υψηλότερο σε σχέση με την ΕΕ.[51] Ο φαρμακευτικός κλάδος στη χώρα αντιμετωπίζει επιπλέον προκλήσεις που σχετίζονται με την αναπροσαρμογή των δικτύων διανομής και παραγωγής και τον παγκόσμιο ανταγωνισμό.

4.4.2 Αγκυλώσεις

Το σύστημα υγείας αντιμετωπίζει σημαντικές παθογένειες, προβλήματα υποχρηματοδότησης και υποστελέχωσης σε τμήματά του, αλλά κυρίως ανορθολογικής κατανομής των υλικών και ανθρώπινων πόρων. Τα κυριότερα προβλήματα είναι τα εξής:

- **Απουσία μηχανισμών αξιολόγησης, ελέγχου και ποιότητας στις μονάδες υγείας.** Η Ελλάδα δεν διαθέτει διεθνώς συγκρίσιμα δεδομένα για βασικούς δείκτες ποιότητας της υγειονομικής περίθαλψης, όπως αποτρέψιμες νοσηλείες, καθώς και θνησιμότητα έπειτα από εισαγωγή στο νοσοκομείο για ορισμένες παθήσεις.[52]

- **Υποστελέχωση και ανορθολογική κατανομή του υγειονομικού δυναμικού.** Η Ελλάδα παρουσιάζει ιδιομορφία σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ όσον άφορα τη σύνθεση του υγειονομικού δυναμικού. Διαθέτει τον μεγαλύτερο αριθμό γιατρών (6,1) και τον μικρότερο αριθμό νοσηλευτών (3,4) ανά 1.000 κατοίκους μεταξύ των μελών της ΕΕ (στοιχεία 2018). Υπάρχει επίσης σημαντικό πρόβλημα ανισοκατανομής του προσωπικού στις δομές υγείας. Διαχρονικά παρατηρείται συγκέντρωση ιατρικού προσωπικού στα αστικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης και υποστελέχωση στην επαρχία. Επίσης, κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης, υπήρξε ρεύμα μετανάστευσης γιατρών και νοσηλευτών προς το εξωτερικό.[53]

- **Απουσία οργανωμένου συστήματος Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ).** Οι δομές ΠΦΥ είναι κατακερματισμένες με τη μορφή των Κέντρων Υγείας (ΚΥ) στις αγροτικές περιοχές, ΠΕΔΥ (Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας) και Τοπικών Μονάδων Υγείας (Το.Μ.Υ.) στις αστικές περιοχές, στις οποίες λειτουργούν πολλά ιδιωτικά ιατρεία, ενώ έχουν αναπτυχθεί και υπηρεσίες ενσωματωμένες σε δήμους ή άλλους οργανισμούς. Μέχρι σήμερα, δεν υφίσταται κάποιο πρότυπο στο οποίο θα συνυπάρξουν και συλλειτουργήσουν όλες οι πρωτοβάθμιες υπηρεσίες και οι πάροχοι. Οι υπηρεσίες ΠΦΥ εξακολουθούν να υπολείπονται σε θεσμοθετημένες και προτυποποιημένες διασυνδέσεις με τη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια φροντίδα υγείας, την ψυχική υγεία και τη δημόσια υγεία. Οι παραπομπές γίνονται χωρίς πρωτόκολλα και συνήθως είναι μονής κατεύθυνσης όσον αφορά την ενημέρωση.[54]

[51] ΙΟΒΕ-ΣΦΕΕ (2020), Η Φαρμακευτική αγορά στην Ελλάδα: Γεγονότα και Στοιχεία 2019
http://iobe.gr/docs/research/RES_05_A_22062020_REP_GR.pdf

[52] ΟΟΣΑ/Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τα Συστήματα και τις Πολιτικές Υγείας (2019), Ελλάδα: Προφίλ Υγείας 2019, Η Κατάσταση της Υγείας στην ΕΕ, ΟΟΣΑ, Παρίσι/Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τα Συστήματα και τις Πολιτικές Υγείας, Βρυξέλλες.

[53] Zilidis, C., Kastanioti, C., Polyzos, N., και Yfantopoulos, J., (2015). Development of a Health Work force Monitoring System in Greece. Journal of Investment and Management, 4 (5), 256-263. Doi: 10.11648/j. jim.20150405.27.

[54] διαΝΕΟσις (2020), Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

- **Έλλειψη σύγχρονων μονάδων περίθαλψης (νοσηλεία στο σπίτι, μονάδες ημερήσιας νοσηλείας, κέντρα αποκατάστασης, μονάδες χρονίως πασχόντων)**. Η μακροχρόνια φροντίδα υγείας συνεπάγεται την παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής πρόνοιας σε άτομα που χρειάζονται τη βοήθεια άλλων για τη διεκπεραίωση καθημερινών δραστηριοτήτων λόγω σωματικής ή ψυχικής αναπηρίας, κατά τη διάρκεια μιας εκτεταμένης χρονικής περιόδου. Απαραίτητη η ενίσχυση της συνέχειας της φροντίδας με την ανάπτυξη μετα-νοσοκομειακών υπηρεσιών, όπως υπηρεσιών μακροχρόνιας φροντίδας (long term care), ανακουφιστικής φροντίδας (hospices – palliative care), αποκατάστασης και κατ' οίκον φροντίδας. Με αυτόν τον τρόπο, οι ασθενείς που έχουν ανάγκη τέτοιες υπηρεσίες δεν θα καταλαμβάνουν κλίνες οξείας νοσηλείας στα νοσοκομεία, ένα συστηματικό πρόβλημα στην υφιστάμενη κατάσταση.[55]

- **Περιορισμένη χρήση της ηλεκτρονικής υγείας και υιοθέτησης των νέων ψηφιακών τεχνολογιών.** Η Ελλάδα υστερεί στη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών όπως ψηφιακός ιατρικός φάκελος ασθενούς, θεραπευτικά πρωτοκόλλα, μητρώα ασθενών, και υπηρεσίες τηλεϊατρικής, τηλε-συμβουλευτικής και τηλεπαρακολούθησης.[56] Το σύστημα της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης που εφαρμόζεται, αποτελεί ένα σημαντικό θετικό βήμα.

- **Ύπαρξη ισχυρής παραοικονομίας και άτυπων πληρωμών.** Οι άτυπες πληρωμές υπολογίζεται ότι αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τέταρτο του συνόλου των άμεσων ιδιωτικών πληρωμών και αποτελούν σοβαρό κίνδυνο και εμπόδιο για την πρόσβαση, την οικονομική προστασία και την ισότητα στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης. Σε πρόσφατη έκθεση του WHO διαπιστώνεται ότι ο κύριος όγκος των άτυπων πληρωμών προέρχεται από ασθενείς που θέλουν να εξασφαλίσουν καλύτερη ή ταχύτερη φροντίδα, ή απορρέει από απαιτήσεις εκ μέρους των ιατρών και από ελλιπή γνώση των σχετικών δικαιωμάτων, ιδίως μεταξύ των φτωχότερων νοικοκυριών και όσων ζουν σε αγροτικές περιοχές.[57]

- **Σύνθεση της φαρμακευτικής δαπάνης και συστήματα παρακολούθησής της.** Κατά την κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, η δημόσια εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη υπέστη ιδιαίτερα μεγάλη μείωση, κατά 62%, μετατοπίζοντας υψηλό βάρος στους ασθενείς αλλά και στον φαρμακευτικό κλάδο μέσω των υποχρεωτικών επιστροφών (clawback και rebate) που αυτός καταβάλλει. Με βάση τα στοιχεία του 2019, η εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη έφθασε στα €3,9 δισεκ., με τη συμμετοχή του κλάδου φαρμάκου να εκτιμάται στα €1,35 δισεκ. και τη συμμετοχή των ασθενών στα €636 εκατ. ευρώ. Αλλά και στο νοσοκομειακό μέρος, που εκτιμάται λίγο πάνω από €1 δισεκ., η συμμετοχή του φαρμακευτικού κλάδου στη δαπάνη ανέρχεται σχεδόν στο 48%. Η ισχυρή μείωση της δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης ήταν εύλογο να γίνει κατά τα προγράμματα προσαρμογής και αποτέλεσε σημαντικό συστατικό της συνολικής δημοσιονομικής εξισορρόπησης. Όμως, με το ισχύον σύστημα υπάρχουν μεγάλες στρεβλώσεις στα κίνητρα, καθώς υπάρχει οριζόντια παρέμβαση στο επίπεδο της δαπάνης, δεν υπάρχει πίεση για εξορθολογισμό μέσω ποσοτήτων και ορθολογικότερης συνταγογράφησης, και είναι ασθενή τα κίνητρα για αύξηση της συμμετοχής των γενόσημων φαρμάκων (όπου υπάρχει σημαντική υστέρηση σε σύγκριση με την ΕΕ), ενώ αποθαρρύνονται νέες θεραπείες που τείνουν να είναι ακριβότερες αλλά περισσότερο αποτελεσματικές.[58]

- **Εμπόδια επένδυσης στον κλάδο φαρμάκου.** Συχνές και αιφνίδιες αλλαγές στο ρυθμιστικό ή νομοθετικό πλαίσιο που αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να επενδύσουν στον τομέα φαρμάκου.

[55] διαΝΕΟσις (2020), Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας.
[56] ΣΕΒ-Deloitte (2020), Ψηφιακός Μετασχηματισμός του Κλάδου Υγείας.
[57] WHO Regional Office for Europe (2018), Addressing informal payments in the Greek health system. Copenhagen.
[58] ΙΟΒΕ-ΣΦΕΕ (2020), Η Φαρμακευτική αγορά στην Ελλάδα: Γεγονότα και Στοιχεία 2019
http://iobe.gr/docs/research/RES_05_A_22062020_REP_GR.pdf

Επίσης, έλλειψη ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος με παροχή κίνητρων ειδικά για Ε&Α και απουσία συστηματικής διασύνδεσης και συνεργασίας ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων με τη φαρμακευτική βιομηχανία.

4.4.3 Προτάσεις πολιτικής

Για την ενίσχυση των αναπτυξιακών προοπτικών του τομέα υγείας, αλλά και για αποτελεσματικότερη εκπλήρωση του κοινωνικού του ρόλου, απαιτείται ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος. Προτείνεται να δοθεί άμεση προτεραιότητα στο σύστημα πληροφόρησης και παρακολούθησης των ιατρικών πράξεων και δαπανών, όπου η υστέρηση είναι μεγάλη. Τα δημόσια νοσοκομεία δεν λειτουργούν αποτελεσματικά και, εκτός των άλλων, υποφέρουν από βάρος που δεν θα έπρεπε να τους αναλογεί, λόγω μεγάλης ανεπάρκειας στο σύστημα πρόληψης και πρωτοβάθμιας φροντίδας. Είναι σημαντικό να λειτουργούν με πολύ περισσότερους βαθμούς αυτονομίας και διαφάνειας. Η φαρμακευτική δαπάνη έχει περιοριστεί, αλλά με τρόπο που δεν είναι διατηρήσιμος και οι σχετικοί κανόνες χρήζουν άμεσων προσαρμογών. Ταυτόχρονα, υπάρχουν περιθώρια στον κλάδο για προσέλκυση σε μεγάλη κλίμακα δραστηριοτήτων σε Ε&Α όπως και σε κλινικές μελέτες. Ειδικότερες προτεραιότητες για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος αποτελούν:

Εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση του νοσοκομειακού τομέα

- Αύξηση διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας των δημόσιων νοσοκομείων, διασύνδεση με τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας μέσω προγραμματικών συμβάσεων.
- Ενίσχυση συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης νοσοκομείων και άλλων μονάδων υγείας.[59]
- Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών.
- Ορθολογικότερη κατανομή ιατρικού, νοσηλευτικού προσωπικού στα νοσηλευτικά ιδρύματα και τα κέντρα υγείας της χώρας. Κίνητρα σε γιατρούς ώστε να στελεχωθούν τα ιδρύματα σε απομακρυσμένες και νησιωτικές περιοχές όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη.
- Ανάπτυξη συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα υγείας όπως με συμβάσεις με ιδιωτικές κλινικές, συμβάσεις διαχείρισης ή μίσθωσης εξοπλισμού, ή συμβάσεις εκχώρησης.

Ενίσχυση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ)

- Ανάπτυξη ενός διασυνδεδεμένου και ολοκληρωμένου συστήματος ΠΦΥ που θα διασφαλίζει καθολική και ισότιμη κάλυψη αναγκών υγείας και φροντίδας και θα στοχεύει στην προαγωγή της υγείας και στην πρόληψη της ασθένειας ώστε να μειωθεί η συσσώρευση ασθενών στα νοσοκομεία.
- Επιπλέον χρηματοδότηση στην πρόληψη και στους εμβολιασμούς.

Ψηφιοποίηση του τομέα υγείας

- Πλήρης και κατά προτεραιότητα ανάπτυξη του συστήματος ηλεκτρονικού φακέλου ασθενούς (EMR – Electronic Medical Records), διευκολύνοντας την πρόσβαση των πολιτών στο σύστημα υγείας, τη διαφάνεια, και βελτιώνοντας τη διαδικασία διάγνωσης ή άμεσης παροχής φροντίδας.
- Ευφυής υγεία (smart health) και έξυπνο νοσοκομείο (μείωση κόστους και βελτιστοποίηση αποδοτικότητας).

[59] Η εφαρμογή συστήματος με Diagnosis-related group (DRG) αποτελεί σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση.

- Τηλεϊατρική (φροντίδα ασθενών μέσω τεχνολογίας πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών). Παροχή απομακρυσμένων υπηρεσιών διάγνωσης για επείγοντα περιστατικά.
- Επέκταση του συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης και στα νοσοκομεία.
- Αναβάθμιση των ψηφιακών συστημάτων των νοσοκομείων και των υπόλοιπων μονάδων υγείας και ανταλλαγή πληροφοριών υγείας μεταξύ των συστημάτων ΤΠΕ όλων των φορέων υγείας (δημόσιων και ιδιωτικών).
- Ανάπτυξη συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών νοσοκομείων: Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών προμηθειών, κυρίως στα δημόσια νοσοκομεία, είναι απαραίτητη ώστε το σύστημα να γίνει διαφανές, ελεγχόμενο και οικονομικά αποδοτικό.
- Αξιοποίηση των μεγάλων βάσεων δεδομένων και των Real World Evidence Data (για στόχευση και παροχή εξατομικευμένων ιατροτεχνολογικών προϊόντων και φαρμάκων).

Φαρμακευτική πολιτική – κίνητρα για επενδύσεις και Ε&Α

- Τιμολόγηση, αξιολόγηση, διαπραγμάτευση, συνταγογράφηση, παραγωγική προοπτική με στόχο τη διασφάλιση της πρόσβασης των ασθενών στα καινοτόμα φάρμακα και θεραπείες.
- Αύξηση της διείσδυσης γενόσημων στην αγορά, μέσω σχετικών κινήτρων προς όλους τους εμπλεκόμενους στην αλυσίδα των αποφάσεων. Στόχος η σταδιακή αλλά ισχυρή αύξηση της συμμετοχής τους, με περιορισμό της μοναδιαίας τιμής, ενδεχομένως με δυναμική τιμολόγηση που θα ενσωματώνει σχετικά κίνητρα.
- Εξορθολογισμός κινήτρων στη φαρμακευτική δαπάνη, με συνυπευθυνότητα των μερών ή, αντίστοιχα όριο στο τμήματα της δαπάνης που καλούνται να επωμιστούν. Εφαρμογή πρωτοκόλλων για τη συνταγογράφηση φαρμάκων που είναι η μόνη συστηματικά βιώσιμη λύση για χαμηλή δαπάνη.
- Διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων (clawback και rebate) που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας, επενδύσεων των επιχειρήσεων και κλινικές μελέτες.
- Υιοθέτηση ευνοϊκής φορολογικής πολιτικής για την παραγωγή και τις τεχνολογικές επενδύσεις στον φαρμακευτικό κλάδο.[60]
- Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου, πολιτικές για την ανάπτυξη της κλινικής έρευνας, της φαρμακευτικής καινοτομίας στην Ελλάδα και την αδειοδότηση φαρμάκων.
- Προώθηση θεσμικού πλαισίου για συνεργασία πανεπιστημίων και ερευνητικών ιδρυμάτων με τον κλάδο φαρμάκου για τη διεξαγωγή κλινικών μελετών με πολλαπλά οφέλη για τους ασθενείς, τα δημόσια έσοδα και τον φαρμακευτικό κλάδο.

4.5 Χωροταξία

Ο καθορισμός των χρήσεων γης και η αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι σημαντικοί παράγοντες για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για την προστασία του περιβάλλοντος μιας χώρας. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας αποτρέπει τις επιχειρήσεις από το να επενδύουν καθώς αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο δικαστικών αμφισβητήσεων για την ιδιοκτησία που απέκτησαν ή για το δικαίωμά τους να χρησιμοποιήσουν τη γη με τον τρόπο που σχεδιάζουν. Η ασάφεια είναι εξίσου επιζήμια για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς η οικιστική ανάπτυξη

[60] ΙΟΒΕ-ΠΕΦ (2020), Η Φαρμακευτική Βιομηχανία στην Ελλάδα.- Όροι και προϋποθέσεις για μια νέα αναπτυξιακή δυναμική

γίνεται άναρχα και βιομηχανικές ή τουριστικές επενδύσεις ενδέχεται να πραγματοποιούνται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές που χρήζουν προστασίας.

4.5.1 Δείκτες

Η Ελλάδα υστερεί σημαντικά σε θέματα χωροταξίας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ο δείκτης Registering Property του Doing Business Report 2020 της Παγκόσμιας Τράπεζας κατατάσσει την Ελλάδα 156η μεταξύ 187 χωρών. Ο δείκτης αυτός εξετάζει τις διαδικασίες που απαιτούνται για την αγορά γης, καθώς και την ποιότητα του συστήματος διαχείρισης της γης και καταγραφής δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.

Η υστέρηση της Ελλάδας σε θέματα χωροταξίας αποτυπώνεται και από το γεγονός ότι χρήσεις γης έχουν καθοριστεί σε λιγότερο από το μισό της χώρας. Το 2016, μόνο 16% των δημοτικών ενοτήτων της χώρας είχαν εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ή Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Για 31% των δημοτικών ενοτήτων, η κατάρτιση τέτοιων σχεδίων ήταν σε εξέλιξη, ενώ για το υπόλοιπο 53% η διαδικασία δεν είχε ξεκινήσει.[61] Αντίθετα, στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, χρήσεις γης έχουν καθοριστεί για το σύνολο της επικράτειάς τους.

Τα ΓΠΣ, και πιο πρόσφατα τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), καθορίζουν ποιες περιοχές σε μια χωρική ενότητα είναι οικιστικές (με υπάρχουσα ή προβλεπόμενη οικιστική ανάπτυξη), ποιες είναι επιχειρηματικές (βιομηχανικά πάρκα, κλπ.), ποιες είναι περιοχές προστασίας (όπου τίθενται περιορισμοί ή και απαγορεύσεις στις χρήσεις γης και στη δόμηση, π.χ. δασικές περιοχές), και ποιες μπορούν να υποδεχθούν ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων (με σκοπό την ορθολογική κατανομή και συσχέτιση των χρήσεων γης). Η απουσία σχεδίων χρήσεων γης συνεπάγεται ότι οικιστικές και επιχειρηματικές αναπτύξεις μπορούν να λαμβάνουν χώρα άναρχα, π.χ. οικιστικές αναπτύξεις σε περιοχές που ενδεχομένως να χαρακτηρίζονταν προστασίας, ή επιχειρηματικές αναπτύξεις σε περιοχές που ενδεχομένως να χαρακτηρίζονταν οικιστικές ή προστασίας. Ενδεικτικά, το 2012, σε περιοχές εκτός σχεδίου βρίσκονταν 66% των ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, ενώ μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές.[62]

Ο καθορισμός χρήσεων γης στην Ελλάδα υποφέρει και από άλλα προβλήματα πέρα από την έλλειψη ΓΠΣ για μεγάλο μέρος της χώρας. Στις περιοχές με εγκεκριμένα ΓΠΣ, συχνά οι προβλέψεις για τις μελλοντικές οικιστικές ανάγκες ήταν μη ρεαλιστικές και πρακτικά μη υλοποιήσιμες. Επίσης, η κατάρτιση και ολοκλήρωση των πολεοδομικών μελετών στις περιοχές με εγκεκριμένα ΓΠΣ γίνεται συνήθως με τόσο αργούς ρυθμούς ώστε πρακτικά οι μελέτες να μην φτάνουν παρά σπάνια στην έγκριση των σχετικών ρυμοτομικών σχεδίων.

Αντίστοιχα προβληματική με τον καθορισμό χρήσεων γης είναι η αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της ΕΕ που δεν διαθέτει εθνικό κτηματολόγιο για το σύνολο της επικράτειας. Δασικό κτηματολόγιο (δασικοί χάρτες) για το σύνολο της επικράτειας επίσης δεν υπάρχει. Τόσο το εθνικό κτηματολόγιο όσο και οι δασικοί χάρτες βρίσκονται υπό κατάρτιση, και σημαντική πρόοδος έχει επιτευχθεί σε κάποιες περιπτώσεις.

Η ελλιπής αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας συνδέεται στενά με τις δυσκολίες στον καθορισμό χρήσεων γης. Για παράδειγμα, είναι ευκολότερο να χαρακτηριστεί μια έκταση ως δασική αν αυτή ανήκει στο κράτος, από το αν αμφισβητείται από ιδιώτες.

[61] Τα στοιχεία προέρχονται από τη μελέτη Βεζυριαννίδου, Σ., https://www.kathimerini.gr/economy/local/888402/choris-poleodomiko-schediasmo-i-misi-ellada/.
[62] Μπαλτάς, Μ. (2019), «Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης Επιχειρηματικών Πάρκων, Βιομηχανίας και Εφοδιαστικής 2018-2040».

Τα προβλήματα με τον καθορισμό χρήσεων γης και την αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας έχουν ιστορικές ρίζες. Είναι επίσης προβλήματα σχετικά δυσεπίλυτα: για παράδειγμα, ο καθορισμός μια περιοχής ως προστασίας, συνεπάγεται τη μείωση της αξίας των ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή αυτή, και επομένως ισχυρές πιέσεις από τους ιδιοκτήτες, των οποίων η αξία της περιουσίας τους μειώνεται. Η δυσκολία στην επίλυση των προβλημάτων έχει ως συνέπεια αυτά να διαιωνίζονται, με αρνητικές συνέπειες τόσο για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για την προστασία του περιβάλλοντος. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας δημιουργεί επίσης πρόσφορο έδαφος για διαφθορά στις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας που ασχολούνται με τα αντίστοιχα ζητήματα.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα αναλώνεται κυρίως στο να ρυθμίζει προβλήματα που έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν. Για παράδειγμα, πολλές χωροταξικές διατάξεις την τελευταία δεκαετία αφορούν την τακτοποίηση αυθαιρέτων κτισμάτων. Ένας λόγος μάλιστα που η κατάρτιση δασικών χαρτών καθυστερεί είναι η ύπαρξη αυθαιρέτων οικισμών σε δασικές περιοχές. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή και χρόνο από τις αρμόδιες αρχές. Ως συνέπεια, λίγος χρόνος απομένει για τον σχεδιασμό που αφορά την αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων για τις πόλεις και την ύπαιθρο, όπως η κλιματική αλλαγή, οι φυσικές καταστροφές και η καλύτερη διαχείριση των φυσικών πόρων.

4.5.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Η ολοκλήρωση του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών μέσα στα επόμενα λίγα χρόνια αποτελεί σημαντική προτεραιότητα οικονομικής πολιτικής για τη χώρα. Παράλληλα θα πρέπει το κτηματολόγιο να διασυνδεθεί και να διαλειτουργήσει υποστηρίζοντας ψηφιακά το σύνολο των υπηρεσιών που σχετίζονται με ιδιοκτησία ακινήτων, όπως μεταβιβάσεις, μισθώσεις, φορολογία, αδειοδότηση, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, περιβαλλοντολογικοί έλεγχοι, και παροχή ανοιχτών δημόσιων δεδομένων.

Εξίσου σημαντική προτεραιότητα οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να αποτελεί ο καθορισμός χρήσεων γης σε όλη την επικράτεια. Η κατάρτιση και θεσμοθέτηση των ΤΠΣ είναι σκόπιμο να προχωρήσει με ταχείς ρυθμούς.

Σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, και μέχρι να ολοκληρωθούν τα ΤΠΣ, θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα για να περιοριστεί η άναρχη δόμηση. Νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης είναι πολύ σημαντικές προς αυτή την κατεύθυνση. Θα πρέπει επίσης να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην ολοκλήρωση και έγκριση των υφιστάμενων πολεοδομικών μελετών, με προτεραιότητα στις περιοχές όπου ασκούνται οικιστικές πιέσεις ή υπάρχουν κρίσιμες και διαπιστωμένες οικιστικές ανάγκες.

Νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, θα μπορούσαν να συνοδευτούν από την παροχή θετικών κινήτρων σε κάποιες περιπτώσεις. Παράγοντες που αποτρέπουν τις επιχειρήσεις από το να εγκατασταθούν σε κάποια βιομηχανικά ή επιχειρηματικά πάρκα περιλαμβάνουν την ποιότητα των υποδομών που αυτά προσφέρουν καθώς και το ύψος των χρεώσεων. Θα μπορούσε, ενδεχομένως να δοθεί περισσότερο βάρος σε αυτούς τους παράγοντες (παράλληλα με τα αρνητικά κίνητρα για την εγκατάσταση σε περιοχές εκτός σχεδίου), ώστε η εγκατάσταση στα πάρκα να καταστεί περισσότερο ελκυστική επιλογή για τις επιχειρήσεις.

Η κατάρτιση ΤΠΣ απαιτεί τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δήμοι είναι σκόπιμο να έχουν λόγο στον καθορισμό των χρήσεων γης στην επικράτειά τους, καθώς γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Η κατάρτιση των ΤΠΣ θα πρέπει να αναλαμβάνεται από τους ίδιους τους δήμους, με την κεντρική διοίκηση να καθορίζει κανόνες που να διασφαλίζουν ότι τα ΤΠΣ θα είναι συμβατά μεταξύ τους καθώς και με τον υπερκείμενο σχεδιασμό, και την περιφέρεια να παρέχει

περισσότερο εξειδικευμένες κατευθύνσεις. Το υπόδειγμα αυτό ακολουθείται, με μικρές παραλλαγές, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Ενώ η Ελλάδα έχει υιοθετήσει ένα παρόμοιο υπόδειγμα, η λειτουργία του στην πράξη έχει αποδειχθεί προβληματική. Πολλοί δήμοι δεν έχουν την τεχνογνωσία και τους πόρους να καταρτίσουν ΤΠΣ τα οποία να είναι συμβατά με έναν ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό. Υπόκεινται επίσης σε πιέσεις από ιδιοκτήτες ακινήτων που έχουν να χάσουν από μια αλλαγή χρήσεων γης. Η μικρή πρόοδος που έχει σημειωθεί με την κατάρτιση ΤΠΣ οφείλεται σε σημαντικό βαθμό σε αυτούς τους παράγοντες.[63]

Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αναγνωρίσει την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης των ΤΠΣ για όλη την επικράτεια και να ενισχύσει τη διαδικασία με τους εξής τρόπους. Πρώτον, θα πρέπει να βελτιώσει την ικανότητα και τα κίνητρα των δήμων να καταρτίσουν ΤΠΣ, παρέχοντάς τους περισσότερους πόρους και τεχνογνωσία. Το θέμα αυτό συνδέεται με τη γενικότερη διοικητική αποκέντρωση που προτείνεται στην Ενότητα 4.1. Η κεντρική κυβέρνηση θα μπορούσε να βελτιώσει περαιτέρω τα κίνητρα, παρέχοντας περισσότερους πόρους στους δήμους που ολοκληρώνουν ταχύτερα την κατάρτιση ΤΠΣ. Θα πρέπει επίσης να ενισχυθούν οι διαδικασίες διαβούλευσης στην κατάρτιση των ΤΠΣ, και αυτές να προβλέπονται από τα αρχικά στάδια εκπόνησής τους.

Ένας δεύτερος τρόπος με τον οποίο η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να ενισχύσει τη διαδικασία κατάρτισης ΤΠΣ είναι να ασκήσει καλύτερα τον επιτελικό και συντονιστικό της ρόλο. Θα πρέπει να καθορίσει σαφείς κανόνες και οδηγίες για τον χωροταξικό σχεδιασμό, που να μην αλλάζουν συχνά, όπως γίνεται μέχρι τώρα. Οι κανόνες και οι οδηγίες είναι σκόπιμο να είναι κωδικοποιημένοι σε εύχρηστα εγχειρίδια. Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να καθορίσει επίσης ενιαία μεθοδολογία για την κατάρτιση ΤΠΣ και ενιαία σχεδιαστικά πρότυπα. Θα πρέπει ακόμα να παρακολουθεί στενά τη διαδικασία, ώστε τυχόν καθυστερήσεις να ελαχιστοποιούνται.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω προϋποθέσεις δεν ισχύουν μέχρι τώρα. Ως προς τις αλλαγές της νομοθεσίας, για παράδειγμα, μέσα στην τελευταία δεκαετία έχει μεταβληθεί τουλάχιστον τέσσερις φορές η χωροταξική και η πολεοδομική νομοθεσία και πέντε φορές ο δασικός κώδικας. Το ζήτημα της πολυπλοκότητας αναλύεται περισσότερο στην Ενότητα 4.1, όπου παρουσιάζονται και προτάσεις αντιμετώπισής του.

Ο επιτελικός ρόλος της κεντρικής διοίκησης θα είναι σημαντικό να περιλαμβάνει και ζητήματα στρατηγικής. Για παράδειγμα, οι κανόνες και οδηγίες για την κατάρτιση ΤΠΣ σε τουριστικούς δήμους θα πρέπει να είναι συμβατοί με σαφείς στρατηγικές κατευθύνσεις για την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα. Όπως επισημαίνεται στην Ενότητα 6.2, τέτοιες κατευθύνσεις γενικά απουσιάζουν.

Ένα χωροταξικό εργαλείο, το οποίο χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο είναι τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ), τα οποία καθορίζουν το χωροταξικό πλαίσιο μιας συγκεκριμένης επένδυσης. Η έγκριση μιας επένδυσης μέσω ΕΠΣ παρέχει ασφάλεια στην επενδύουσα επιχείρηση καθώς την προφυλάσσει από μελλοντικές δικαστικές αμφισβητήσεις, και ταυτόχρονα συμβάλλει στην ορθολογική διαχείριση των χρήσεων γης στην περιοχή εγκατάστασης της επένδυσης. Είναι όμως απαραίτητο να καθορίζεται με συγκεκριμένες κατευθύνσεις και οδηγίες η συμβατότητα μεταξύ ΕΠΣ και ΤΠΣ, ώστε να αποφεύγονται συνεχείς και ανακυκλούμενες αντιφάσεις μεταξύ των σχεδίων. Τα ΕΠΣ μπορούν να είναι χρήσιμο εργαλείο για την προώθηση επενδύσεων, όμως δεν μπορούν να υποκαθιστούν από μόνα τους τον ενιαίο χωροταξικό σχεδιασμό που εμπεριέχει ένα ΤΠΣ. Θα πρέπει επομένως να αντιμετωπίζονται ως λύση που να χρησιμοποιείται μόνο για σημαντικές επενδύσεις σε

[63] Βεζυριαννίδου, Σ. και Κ. Λαλένης (2018), «Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη Μεταρρύθμιση 'Καλλικράτης'».

επιλεγμένες περιοχές. Στην κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να εξειδικευθούν περαιτέρω οι προϋποθέσεις για τις περιπτώσεις σχεδιασμού μέσω ΕΠΣ.

Η πρόσβαση των πολιτών και επιχειρήσεων σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα είναι ελλιπής. Είναι υψηλής σημασίας οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν εύκολη τέτοια πρόσβαση, και τα δεδομένα θα πρέπει να έχουν προκύψει από επιστημονικά τεκμηριωμένες μελέτες. Η δημόσια πρόσβαση σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα θα διευκολύνει τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των επενδύσεων από τις επιχειρήσεις αλλά και από τους πολίτες (π.χ. αγορά κατοικίας). Ενδεικτικά, μια επιχείρηση θα μπορεί να καταρτίσει ευκολότερα μια μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για μια επένδυση αν τα περιβαλλοντικά δεδομένα που απαιτούνται για τη μελέτη είναι διαθέσιμα σε δημόσιο διαδικτυακό τόπο. Επίσης, η μελέτη αυτή θα μπορεί να εγκριθεί ταχύτερα από τη δημόσια διοίκηση, χωρίς κίνδυνο δικαστικών αμφισβητήσεων.

Το ζήτημα της ελλιπούς πρόσβασης σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα συνδέεται με αυτό των περιορισμένων διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης κατά τη λήψη αποφάσεων χωροταξικού και περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Οι διαβουλεύσεις συχνά περιορίζονται σε απλή ανάρτηση ενός σχεδίου σε διάφορες ιστοσελίδες, χωρίς επαρκή αιτιολόγηση για τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και χωρίς επαρκή ενημέρωση του κοινού και δημόσια εμφάνιση των σχολίων που υποβάλλονται. Η θέσπιση ανοικτών και ουσιαστικών διαδικασιών διαβούλευσης θα ενίσχυε τον δημόσιο έλεγχο των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και θα αποτελούσε θεσμικό αντίβαρο στην παρουσία των οικονομικά ισχυρότερων.

Ένα τελευταίο και ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα αφορά τους περιβαλλοντικούς ελέγχους. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία είναι απαραίτητοι τόσο για την προστασία του περιβάλλοντος όσο και για ισότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων απέναντι στους νόμους. Οι περιβαλλοντικές παραβάσεις στην Ελλάδα είναι συχνό φαινόμενο, όπως τεκμηριώνεται και από τις καταδίκες της χώρας από τα ευρωπαϊκά όργανα. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης εξηγεί σε σημαντικό βαθμό την έκταση του φαινομένου. Παράλληλα όμως απαιτείται ενίσχυση των μηχανισμών συμμόρφωσης. Ο θεσμός της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, ο οποίος έχει εισαχθεί στη χώρα από το 2001, είναι απαραίτητος προς αυτή την κατεύθυνση. Χρειάζεται όμως να ενισχυθεί τόσο σε πόρους όσο και σε θεσμική ανεξαρτησία.

Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος (που ονομάζεται, πλέον, Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας) να μην υπάγεται πλέον στο ΥΠΕΝ αλλά να καταστεί Ανεξάρτητη Αρχή, στην οποία να υπαχθούν και οι περιφερειακές υπηρεσίες επιθεώρησης. Ανεξάρτητες Αρχές επιφορτισμένες με την προστασία του περιβάλλοντος και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υπάρχουν στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Ανεξάρτητη Αρχή που είναι επιφορτισμένη με τους σκοπούς αυτούς είναι η Environment Agency, και έχει περίπου 10600 υπαλλήλους. Σε αντίθεση, στην Επιθεώρηση Περιβάλλοντος στο ΥΠΕΝ απασχολούταν 17 υπάλληλοι το 2015, στους οποίους μπορούν να προστεθούν οι 224 που απασχολούταν στις περιφερειακές επιθεωρήσεις.[64] Εξαιτίας της υποστελέχωσης, ο αριθμός των περιβαλλοντικών ελέγχων έχει μειωθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία. Η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος έχει επίσης υποβαθμιστεί από ειδική υπηρεσία σε μια απλή υπηρεσιακή μονάδα του ΥΠΕΝ, χωρίς αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων. Η δυσαναλογία πόρων και θεσμικής ισχύος της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος με τη σπουδαιότητα του έργου που έχει να

[64] Τα στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο προέρχονται από τον σύνδεσμο https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency/about. Ο αριθμός των επιθεωρητών είναι μικρότερος καθώς το προσωπικό της Environment Agency έχει και άλλα καθήκοντα.

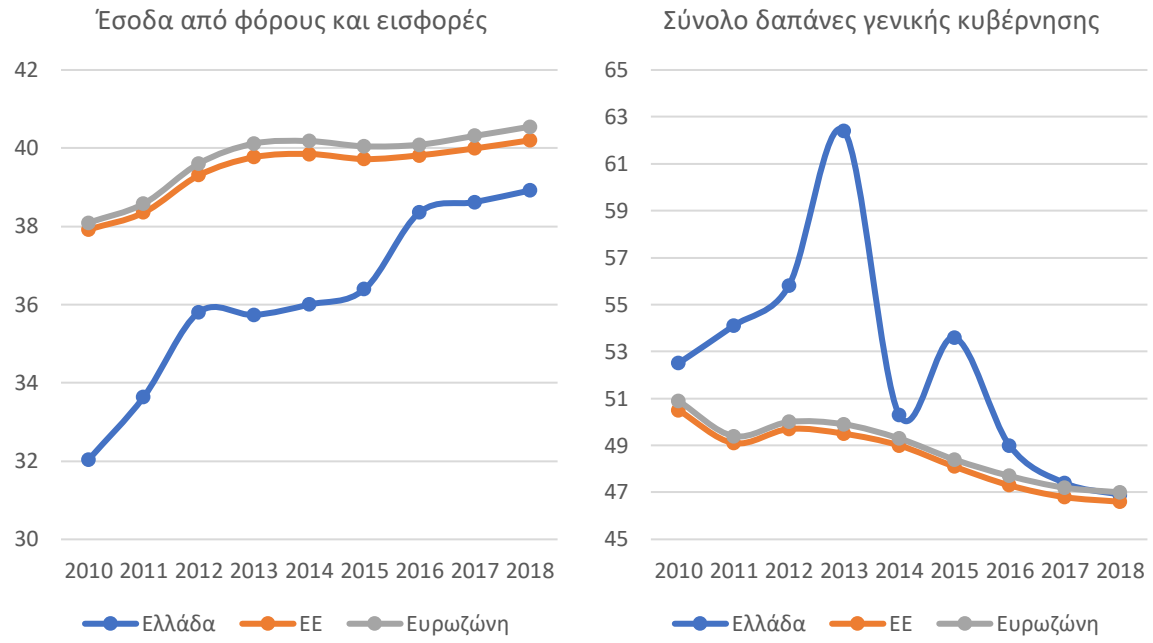
επιτελέσει, ιδιαίτερα σε μια περίοδο που περιβαλλοντικά ζητήματα είναι ζωτικής σημασίας διεθνώς, είναι κραυγαλέα.

4.6 Φορολογία

4.6.1 Δείκτες

Στο διάστημα από το 2010 έως σήμερα και στο πλαίσιο της επίτευξης δημοσιονομικής ισορροπίας, τα δημόσια έσοδα από φόρους και εισφορές αυξήθηκαν σταδιακά από το 32% στο 38,9% του ΑΕΠ (σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2018), ποσοστό που αντιστοιχεί περίπου στον μέσο όρο των οικονομιών της Ευρωζώνης (40,5% - Διάγραμμα 4.20 και Πίνακας 4.1).[65] Αντίστοιχα, οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης περιορίστηκαν στον μέσο όρο της Ευρωζώνης (47% του ΑΕΠ), σε 46,9% του ΑΕΠ το 2018 από 52,5% το 2009.

Διάγραμμα 4.20: Έσοδα από φόρους και εισφορές και δαπάνες γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ, 2010-2018



Πηγή: European Commission - DG Taxation

Πίνακας 4.1: Φόροι και εισφορές ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο φόρων & εισφορών	38,9%	40,5%	8η	2018
Άμεσοι φόροι	10,2%	13,3%	11η	2018
Έμμεσοι φόροι	17,1%	9,9%	1η	2018
Ασφαλιστικές εισφορές	11,6%	14,1%	12η	2018
Φόροι (recurrent) ακίνητης περιουσίας	2,6%	1,3%	2η	2018

Πηγή: European Commission - DG Taxation

Σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, η Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά στα έσοδα από άμεσους φόρους (10,2% έναντι 13,3% του ΑΕΠ) ενώ έχει δυσανάλογα υψηλά έσοδα από έμμεσους φόρους (17,1% έναντι 9,9% του ΑΕΠ). Ως προς τους φορολογικούς συντελεστές, αυτοί είναι

[65] Για το σύνολο των εσόδων από φόρους και εισφορές τα περισσότερο πρόσφατα στοιχεία της Eurostat για το 2019, τα οποία δεν είναι διαθέσιμα αναλυτικά για κάθε κατηγορία, παρουσιάζουν ελαφρές διαφοροποιήσεις.

δυσανάλογα υψηλοί στην εργασία (έμμεσος φορολογικός συντελεστής 43,2% έναντι 38,6%), στην ακίνητη περιουσία και στα ενεργειακά προϊόντα (Πίνακας 4.1).

4.6.2 Αγκυλώσεις

Άτυπη οικονομία και φοροδιαφυγή

Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων αντανακλά και αναπαράγει χρόνιες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας: μεγάλη άτυπη οικονομία («παραοικονομία»), μεγάλο πλήθος αυτοαπασχολούμενων, χαμηλή παραγωγικότητα και προστιθέμενη αξία, υψηλή εξάρτηση από την κατανάλωση, μικρό ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, και υψηλή ανεργία. Ειδικότερα, οι υψηλοί συντελεστές φόρων στην εργασία (μετά τα εισαγωγικά κλιμάκια εισοδήματος), ενώ υπάρχει υστέρηση στα αντίστοιχα έσοδα, αντανακλούν το μικρό ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, την υψηλή ανεργία και το υψηλό ποσοστό άτυπης (αδήλωτης ή υποδηλωμένης) εργασίας.

Πίνακας 4.2: Έμμεσοι φορολογικοί συντελεστές

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Φόροι στην κατανάλωση	17,6%	16,8%	14η	2018
Φόροι στην εργασία	43,2%	38,6%	2η - (1η η Σλοβακία)	2018
Φόροι στα ενεργειακά προϊόντα (€ ανά τόνο ισοδύναμου πετρελαίου)	335,4	271,5	2η - (1η η Ιταλία)	2018

Πηγή: European Commission - DG Taxation

Αντίστοιχα, ενδείξεις για υψηλό ποσοστό αδήλωτων εισοδημάτων και φοροδιαφυγής προέρχεται από το γεγονός ότι, αν και τα άμεσα φορολογικά έσοδα ενισχύονται σημαντικά από τον ΕΝΦΙΑ, παραμένουν πολύ χαμηλότερα από την υπόλοιπη Ευρωζώνη. Σημαντική συνεισφορά στη μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής έχει και η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, παρά τις προσπάθειες απλοποίησης κατά την τελευταία δεκαετία, ενώ και η εμπιστοσύνη των πολιτών στο φορολογικό σύστημα και διοίκηση παραμένει χαμηλή.

Φοροδιαφυγή παρατηρείται και στην έμμεση φορολογία, ιδίως καθώς μεγάλο μέρος των υπηρεσιών που αντιστοιχεί σε υψηλό συντελεστή ΦΠΑ δραστηριοποιείται στην άτυπη οικονομία και δεν καταγράφεται. Ειδικότερα, η Ελλάδα εμφανίζει τη δεύτερη υψηλότερη υστέρηση στον ΦΠΑ (VAT gap) στην ΕΕ, με 33,6% της συνολικής φορολογικής απαίτησης (VAT total tax liability).

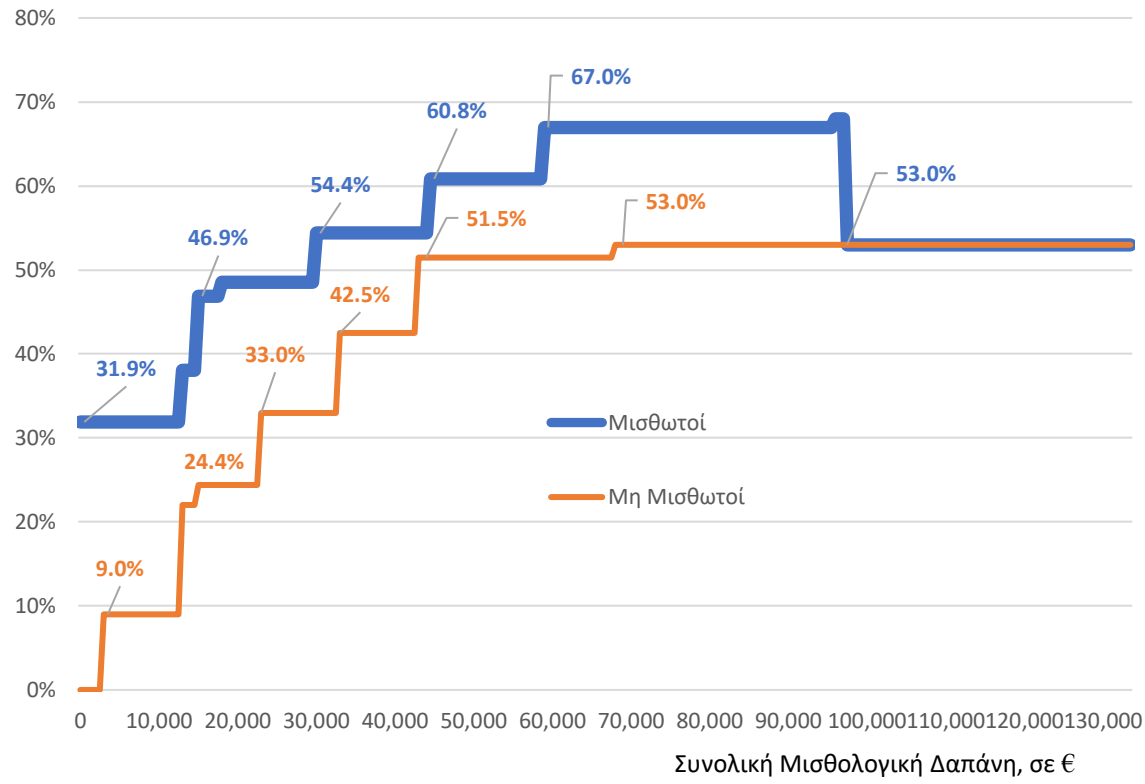
Υπέρμετρη φορολόγηση της εργασίας

Η βάση στη φορολογία εισοδήματος είναι περιορισμένη και επικεντρωμένη υπερβολικά στη μισθωτή εργασία, με αποτέλεσμα η φορολογική επιβάρυνση να είναι ασύμμετρα μεγάλη για μικρό μέρος του πληθυσμού. Το Διάγραμμα 4.21 απεικονίζει τον οριακό συντελεστή επιβάρυνσης της εργασίας από φόρους και εισφορές, συμπεριλαμβανομένης και της εισφοράς αλληλεγγύης, ως συνάρτηση της συνολικής μισθολογικής δαπάνης. Ο οριακός συντελεστής είναι ιδιαίτερα υψηλός και εμφανίζει πολύ έντονη προοδευτικότητα ήδη από μεσαία εισοδήματα. Η επιβάρυνση είναι υψηλότερη για τη μισθωτή εργασία από τη μη μισθωτή εργασία.

Ενδεικτικά, μισθωτός που λαμβάνει καθαρό μισθό 1000 ευρώ το μήνα (δηλαδή 14000 ευρώ ετησίως, καθώς δίνονται 14 μισθοί) κοστίζει περίπου 23000 ευρώ ετησίως στον εργοδότη του. Αν ο εργοδότης θέλει να δώσει καθαρή αύξηση στον εργαζόμενο 1000 ευρώ ετησίως, αυτό θα του κοστίσει περίπου 2000 ευρώ (με τα υπόλοιπα 1000 ευρώ να πηγαίνουν στο κράτος). Μισθωτός που λαμβάνει καθαρό μισθό 2500 ευρώ το μήνα (δηλαδή 35000 ευρώ ετησίως) κοστίζει 76000 ευρώ ετησίως στον εργοδότη του, και το κόστος του εργοδότη για καθαρή αύξηση 1000 ευρώ στον εργαζόμενο είναι 3000 ευρώ (με τα υπόλοιπα 2000 ευρώ να πηγαίνουν στο κράτος).

Η υπέρμετρη επιβάρυνση της μισθωτής εργασίας από φόρους και εισφορές, ειδικά στη μεσαία εισοδηματική κλίμακα, έχει αρνητικές συνέπειες στη διεθνή ανταγωνιστικότητα, στην παραμονή εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού στη χώρα, και στα κίνητρα για επίσημη εργασία. Οι εργοδότες αντιμετωπίζουν δυσκολίες για να προσελκύσουν εργαζόμενους με ιδιαίτερες δεξιότητες, καθώς το μισθολογικό κόστος για να προσφέρουν έναν καθαρό μισθό που είναι ανταγωνιστικός διεθνώς είναι πολύ υψηλό. Για να επιτύχει ισχυρούς ρυθμούς ανάπτυξης, όμως, η χώρα έχει ανάγκη από θέσεις εργασίας σε τομείς υψηλών δεξιοτήτων, καθώς και από τις αντίστοιχες επενδύσεις. Στη μεταποίηση, η διεθνής ανταγωνιστικότητα της χώρας επιδεινώνεται τόσο από το υψηλό μισθολογικό κόστος όσο και από το σχετικά υψηλό κόστος ενέργειας (το οποίο επίσης επηρεάζεται από τη δομή των φόρων).

Διάγραμμα 4.21: Οριακός συντελεστής επιβάρυνσης από φόρους και εισφορές



Πηγή: Υπολογισμοί ερευνητικής ομάδας

4.6.3 Προτάσεις πολιτικής

Γενικές κατευθύνσεις

Μεσοπρόθεσμα, η δυνατότητα μείωσης των συνολικών φορολογικών βαρών, θα εξαρτηθεί αφενός από την πορεία των δημόσιων δαπανών και αφετέρου από τους στόχους για πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, όπως αυτοί θα συμφωνηθούν με τους πιστωτές, και στο πλαίσιο των κανόνων που θα ορισθούν για τα επόμενα χρόνια. Σε ένα βαθμό, θα επηρεαστεί και από το ύψος και τη διάρθρωση των πόρων που αναμένονται ως καθαρή εισροή από την ΕΕ για την περίοδο μετά το 2021. Στην Ενότητα 4.9 παρουσιάζονται προτάσεις συνολικά για τη δημοσιονομική ισορροπία, που περιλαμβάνουν ήπια πρωτογενή πλεονάσματα μεσοπρόθεσμα, μείωση δημόσιων εσόδων και δαπανών, και αναδιάρθρωσή τους.

Σε περισσότερο άμεσο ορίζοντα, το περιθώριο μείωσης των φορολογικών εσόδων είναι υπαρκτό αλλά σχετικά μικρό. Αν και υπάρχει δυνατότητα για εξορθολογισμό του κόστους της δημόσιας διοίκησης και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (που μπορεί να προκύψει, σε μεγάλο βαθμό, από την

ταχύτερη υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών) και για εισροή αξιόλογων νέων πόρων ως επιδοτήσεις από την ΕΕ, με δεδομένη την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και της ανάγκης περαιτέρω κάλυψης άλλων δαπανών από τη Γενική Κυβέρνηση, όπως δαπάνες υγείας και άλλες που σχετίζονται με την αντιμετώπιση της πανδημίας, ο συνολικός στόχος για τα φορολογικά έσοδα δεν μπορεί να μειωθεί άμεσα κατά πολύ.

Αντίθετα, υπάρχει σημαντικό περιθώριο όσο και ανάγκη για αλλαγή της σύνθεσης των εσόδων και της δομής των φόρων, ώστε να αμβλυνθούν οι στρεβλώσεις που υποβιβάζουν τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας. Δεδομένης της σημερινής δομής του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος, όπως και της δομής της ελληνικής οικονομίας, απόλυτη προτεραιότητα θα πρέπει να δοθεί στην ελάφρυνση του βάρους στη μισθωτή εργασία. Υπερβολικά μεγάλο μέρος της εργασίας αφορά αυτοαπασχόληση, άτυπους τομείς της οικονομίας και εργασία με χαμηλά δηλωμένα εισοδήματα που εξαιρούνται από τη φορολογία, ενώ η επιβάρυνση από φόρους και εισφορές για εισοδήματα πάνω από τα χαμηλότερα είναι εξαιρετικά υψηλή. Το κόστος αυτής της στρέβλωσης είναι σημαντικό διότι ο άτυπος τομέας γενικά δεν προσανατολίζεται στις εξαγωγές (εκτός όταν αφορά τουριστικές ή διασυνδεδεμένες υπηρεσίες εμπορίου) και συγχρόνως παγιδεύει αξιόλογο εργατικό δυναμικό που θα μπορούσε να διοχετευθεί προς τους περισσότερο δυναμικούς και εξαγωγικούς τομείς.

Δεδομένης της προτεραιότητας που πρέπει να δοθεί για μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας, ενδεχόμενη μείωση των φόρων στην κατανάλωση (και ειδικότερα στον ΦΠΑ και στην περιουσία), δεν κρίνεται ως εξίσου σημαντική προτεραιότητα.

Η σχετική μετατόπιση του βάρους από την εργασία στην κατανάλωση θα πρέπει επίσης να συνδυαστεί με συστηματική ενίσχυση της υποστήριξης των αδύναμων νοικοκυριών με κατάλληλα επιδόματα στη χαμηλόμισθη εργασία όπως και μέσω ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Σχετικές προτάσεις παρουσιάζονται στην Ενότητα 4.8.

Ο φόροι στην ακίνητη περιουσία πρέπει να εξορθολογιστούν, να ενοποιηθούν και να περάσουν σταδιακά σε τοπικό επίπεδο. Η κατάργηση του «συμπληρωματικού φόρου» για τους ιδιώτες ιδιοκτήτης ακινήτων θα μειώσει τις έντονες στρεβλώσεις και θα ενισχύσει την αγορά ακινήτων. Είναι σημαντική η λειτουργία μιας αξιόπιστης και ανεξάρτητης Αρχής για τον καθορισμό των αντικειμενικών αξιών ακινήτων, που θα είναι κρίσιμο να εναρμονίζονται με τις πραγματικές αξίες της αγοράς καθώς το σημερινό σύστημα δημιουργεί ισχυρά αντικίνητρα.

Ειδικοί περιβαλλοντικοί φόροι θα μπορούσαν να έχουν σταδιακά υψηλότερο μερίδιο στο μείγμα των εσόδων. Η επιβολή νέων φόρων κατανάλωσης στα ορυκτά καύσιμα δεν κρίνεται σκόπιμη όμως, καθώς οι φόροι αυτοί είναι ήδη υψηλοί στην Ελλάδα σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Δεδομένης της υψηλής επιβάρυνσης από υφιστάμενους φόρους, είναι σημαντικό οι περιβαλλοντικοί φόροι να αντικαθιστούν με διαφάνεια υπάρχοντες φόρους ή να επιστρέφονται στους φορολογούμενους ως εμφανής μείωση του φόρου εισοδήματος. Με αυτό τον τρόπο, τα κίνητρα για κατανάλωση φιλικότερων για το περιβάλλον προϊόντων θα ενισχυθούν, χωρίς επιπλέον φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών και επιχειρήσεων.

Σημαντική προϋπόθεση για τη διατήρηση των φορολογικών εσόδων στο απαραίτητο επίπεδο με ταυτόχρονη ενίσχυση της παραγωγικής δραστηριότητας είναι η διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Σε αυτό θα συμβάλλει η κατάλληλη χρήση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και άλλων μέσων που ενισχύουν τη διαφάνεια και δημιουργούν τα κίνητρα για νοικοκυριά και επιχειρήσεις να κινηθούν στην επίσημη και όχι στην άτυπη οικονομία. Σε δραστηριότητες που εμφανίζουν συνολικά υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής μπορεί να εφαρμοστούν στοχευμένες πολιτικές μειωμένων φορολογικών

συντελεστών για όσους συμμορφώνονται, προκειμένου να περιοριστεί το ανταγωνιστικό-φορολογικό πλεονέκτημα όσων δραστηριοποιούνται στην άτυπη οικονομία.

Η ισχυρή άνοδος των ηλεκτρονικών πληρωμών συνέβαλε στην άνοδο των εισπράξεων από ΦΠΑ,[66,67] ωστόσο υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια για περαιτέρω ενίσχυση, καθώς η Ελλάδα παραμένει πολύ χαμηλά στην κατάταξη με βάση την αξία συναλλαγών με κάρτες ως ποσοστό της ιδιωτικής κατανάλωσης (4η χαμηλότερη στην ΕΕ με 18,4%, έναντι 36,7% κατά μέσο όρο στην ΕΕ το 2018, με βάση στοιχεία από την ΕΚΤ). Το ισχύον πλαίσιο μπορεί να ενισχυθεί εάν τα κίνητρα γίνουν θετικά (δηλαδή, μέσω επιβράβευσης όσων συναλλάσσονται με διαφανείς πληρωμές) και στοχευμένα (δηλαδή, σε επαγγέλματα και αγορές όπου υπάρχει καταρχήν υψηλότερη φοροδιαφυγή). Τα θετικά αυτά κίνητρα, εφόσον είναι αρκετά ισχυρά και συστηματικά, μπορεί να έχουν σημαντικά θετικά αποτελέσματα ώστε να πληρώνουν σταδιακά περισσότερους φόρους τμήματα της οικονομίας που σήμερα πληρώνουν ελάχιστους αν και υπάρχουν υψηλά πραγματικά εισοδήματα.[68] Η θετική επίδραση στην ενίσχυση των εσόδων αφορά κυρίως τον ΦΠΑ αλλά και τον αντίστοιχο φόρο εισοδήματος και, σε μικρότερο βαθμό, τις ασφαλιστικές εισφορές. Ταυτόχρονα, οι σχετικοί (εκ των υστέρων, δειγματοληπτικοί) έλεγχοι στους φορολογούμενους θα πρέπει να γίνουν περισσότερο στοχευμένοι και αποτελεσματικοί.

Ένας παράγοντας που δυσχεραίνει την εντόπιση φορολογητέας ύλης είναι η εξάπλωση υπηρεσιών που διεξάγονται μέσα από ψηφιακές πλατφόρμες (gig economy). Αυτό είναι ένα εντεινόμενο πρόβλημα για τις φορολογικές αρχές σε παγκόσμια κλίμακα. Πέρα από τον συντονισμό σε κανόνες και πολιτικές σε επίπεδο ΕΕ, θα πρέπει οι φορολογικές αρχές στη χώρα να συντηρούν συνεχώς υψηλό επίπεδο τεχνολογιών και τεχνογνωσίας προς αποφυγή της περαιτέρω διάβρωσης της φορολογικής βάσης.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης απαιτεί μια αργή και επίμονη διαδικασία μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας από άτυπες προς επίσημες δραστηριότητες. Η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας πρέπει όμως να μειωθεί αμεσότερα, για να ενισχυθεί η επίσημη εργασία και η εξωστρέφεια. Η ενίσχυση της εξωστρέφειας και η συρρίκνωση της άτυπης οικονομίας προς όφελος της επίσημης αποτελούν συνδεδεμένους μεταξύ τους στόχους που συστηματικά ο ένας μπορεί να υποστηρίζει τον άλλον κατά τα επόμενα χρόνια.

Τέλος, η σταθερότητα του φορολογικού (και του ασφαλιστικού) συστήματος σε βάθος χρόνου είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς η αβεβαιότητα αποθαρρύνει μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επενδύσεις σε φυσικό ή ανθρώπινο κεφάλαιο. Οι συχνές αλλαγές και η πολυπλοκότητα των κανόνων λειτουργούν ως εμπόδια για την προσέλκυση νέων επιχειρήσεων και τη μεγέθυνση όσων λειτουργούν.

Ειδικότερες παρεμβάσεις

Από τη σημερινή βάση αφετηρίας, προκρίνονται μια σειρά από άμεσες ειδικότερες παρεμβάσεις με στόχο τη δικαιότερη, παραγωγικότερη και αναπτυξιακά φιλικότερη κατανομή των φορολογικών βαρών σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις:

1. Αναμόρφωση των φορολογικών συντελεστών και των φορολογικών κλιμακίων εισοδήματος στην κατεύθυνση της περαιτέρω απλοποίησης. Σύγκλιση προς τον μέσο όρο της Ευρωζώνης

[66] Hondroyiannis, G. and D. Papaoikonomou (2017), "The effect of card payments on VAT revenue: New evidence from Greece", *Economics Letters*, 157, 17-20.

[67] Danchev, S., G. Gatopoulos and N. Vettas (2020) "Penetration of Digital Payments in Greece after Capital Controls: Determinants and Impact on VAT Revenues", *CESifo Economic Studies*, 66, 198–220, https://doi.org/10.1093/cesifo/ifz019

[68] Σχετικές προτάσεις υπάρχουν στις μελέτες του ΙΟΒΕ (2015) «Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα» και (2018) «Οι ηλεκτρονικές πληρωμές μετά τους κεφαλαιακούς περιορισμούς: Μέτρα ενίσχυσης και φορολογικά έσοδα».

(προσαρμοσμένη στα μέσα εισοδήματα). Εναρμόνιση των κλιμακίων φορολογίας εισοδήματος και ασφαλιστέων αποδοχών ώστε να μην επιβαρύνονται τα εισοδήματα από εργασία, ταυτόχρονα με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και υψηλές ασφαλιστικές εισφορές.

2. Συνεχής προσπάθεια απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, με τη θέσπιση ειδικού θεσμού (στο πρότυπο του Office for Tax Simplification του Ηνωμένου Βασίλειου).
3. Κατά το δυνατό εξομοίωση και ενιαία φορολογική μεταχείριση των εισοδημάτων από διαφορετικές πηγές ώστε να μην καταστρατηγείται και η έννοια της προοδευτικότητας της φορολογικής κλίμακας.
4. Σταδιακή μεταφορά του ΕΝΦΙΑ σε τοπικό επίπεδο, με αντίστοιχη προσαρμογή των μεταβιβάσεων από την κεντρική κυβέρνηση προς τους ΟΤΑ, και κατάργηση του συμπληρωματικού φόρου για τους ιδιώτες.
5. Ενίσχυση αποταμίευσης νοικοκυριών με κίνητρα για μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επενδύσεις μέσω της ελληνικής κεφαλαιαγοράς και ειδικών επενδύσεων.
6. Ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση των επενδύσεων των επιχειρήσεων σε μηχανολογικό εξοπλισμό, με μεταβολή του σημερινού συστήματος δεκαετούς φορολογικής απόσβεσης, ενδεικτικά με επιταχυνόμενες αποσβέσεις εντός τριετίας.
7. Άρση αντικινήτρων για τη μεγέθυνση μικρομεσαίων επιχειρήσεων εντός της χώρας.
8. Σταθερό φορολογικό πλαίσιο για τις επιχειρήσεις. Δεκαετής ρήτρα μη επιδείνωσης του φορολογικού πλαισίου για νέες επενδύσεις. Εισαγωγή διαδικασίας για προκαταβολική διευθέτηση φορολογικών ζητημάτων (advance tax ruling) μέσω μοναδικού σημείου επαφής στη φορολογική Αρχή για νέες επιχειρήσεις και επενδύσεις.
9. Εξέταση της δυνατότητας επιβολής περιβαλλοντικών φόρων σε εισαγωγές (carbon border tax) από χώρες οι οποίες δεν έχουν θεσπίσει κατάλληλα περιβαλλοντικά μέτρα, στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης σχετικών αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ. Συγκράτηση της φορολογικής επιβάρυνσης του ενεργειακού κόστους για τη βιομηχανία (μέσω φόρων, τελών και ρυθμιζόμενων χρεώσεων) σε επίπεδα συγκρίσιμα με άλλες χώρες της ΕΕ.
10. Αυστηρότερα και εντατικότερα μέτρα ελέγχου για τον περιορισμό της λαθραίας διακίνησης καυσίμων και καπνικών προϊόντων, με εξασφάλιση του κατάλληλου εξοπλισμού και τεχνογνωσίας.
11. Ενίσχυση κινήτρων για συρρίκνωση της παραοικονομίας μέσω επιβράβευσης και στοχευμένης χρήσης ηλεκτρονικών πληρωμών.

4.7 Ασφαλιστικό σύστημα

Ο ρόλος που διαδραμάτισε το ασφαλιστικό σύστημα στη δυναμική που οδήγησε στην κρίση της προηγούμενης δεκαετίας ανέδειξε εμφατικά την κρισιμότητα του για τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Απόλυτα κρίσιμοι είναι και οι δυσμενείς δημογραφικοί συσχετισμοί, που ασκούν ασφυκτικές πιέσεις στο δημόσιο ταμείο στο επίπεδο των παροχών. Το ασφαλιστικό σύστημα χρειάζεται συνολική μεταρρύθμιση, ώστε να προσαρμοστεί στις δημογραφικές τάσεις, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα μεσοπρόθεσμα την επάρκεια των συντάξεων και τη δημοσιονομική ισορροπία. Το ασφαλιστικό σύστημα πρέπει να είναι μοχλός ανάπτυξης και όχι τροχοπέδη, και να στηρίζει τα εισοδήματα όχι μόνο των συνταξιούχων αλλά και των εργαζομένων. Κεντρικό ρόλο σε αυτή την κατεύθυνση καλείται να παίξει η κεφαλαιοποιητική ασφάλιση, η οποία αποτελεί βασικό μέρος της απάντησης στις δημογραφικές πιέσεις.

4.7.1 Δείκτες

Οι παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα κατά την τελευταία δεκαετία βελτίωσαν σημαντικά τους δείκτες μακροχρόνιας βιωσιμότητάς του. Ωστόσο, παραμένουν προβλήματα στη δομή του με υψηλό βαθμό επιβάρυνσης της εργασίας και περιορισμένο βαθμό ανταποδοτικότητας και δυνατότητας κεφαλαιοποίησης. Η σημερινή δομή του ασφαλιστικού θέτει σημαντικά αντικίνητρα τόσο στην εργασία, όσο και στην αποταμίευση και τις επενδύσεις. Τα αντικίνητρα αυτά θα γίνονται όλο και πιο ισχυρά με το πέρασμα του χρόνου εξαιτίας των επιδεινούμενων δημογραφικών τάσεων.

Η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα παραμένει ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ (16,5% έναντι 13,2% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη), με τη χώρα να βρίσκεται στην υψηλότερη θέση στην Ευρωζώνη, παρά τις διαδοχικές περικοπές και αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα από το 2010. Επιβαρυντικά για τα δημόσια οικονομικά δρα και το υψηλό ποσοστό κρατικής επιχορήγησης για την κάλυψη συντάξεων σε ύψος 10,1% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 3,1% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στην ΕΕ. Σε συνδυασμό με την υψηλή μισθολογική δαπάνη της γενικής κυβέρνησης (11,7% έναντι 9,9% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη), το Ελληνικό Δημόσιο καταλήγει να δαπανά το υψηλότερο ποσοστό του ΑΕΠ (28,4%) σε μισθούς και συντάξεις στην Ευρωζώνη (έναντι 23,1% κατά μέσο όρο - Πίνακας 4.3). Ως αποτέλεσμα της άνισης κατανομής των δαπανών, κρίσιμοι τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και οι δημόσιες επενδύσεις υποχρηματοδοτούνται.

Πίνακας 4.3: Δαπάνες ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο Δαπανών	46,30%	47,10%	6η	2019
Συνταξιοδοτική Δαπάνη	16,50%	13,20%	1η	2017
Μισθολογική δαπάνη Γ.Κ.	11,70%	9,90%	5η	2019
Συνταξιοδοτική & Μισθολογική Δαπάνη	28,40%	23,10%	1η	2017

Πηγή: Eurostat

Στο πλαίσιο αυτό, πολιτικές προσαρμογής που υιοθετήθηκαν τα περασμένα έτη στοχεύουν στην σταδιακή αποκλιμάκωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης ως ποσοστού του ΑΕΠ, και στη μείωση της επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό ως ποσοστό των συνολικών δαπανών του. Είναι σημαντικό, κατά την ερχόμενη δεκαετία, να μην εκτροχιαστεί η χώρα από την πορεία αυτή, έτσι ώστε η συνταξιοδοτική και μισθολογική δαπάνη του δημοσίου ως ποσοστό του ΑΕΠ να μειωθεί σταδιακά, συγκλίνοντας προς τον μέσο όρο της Ευρωζώνης και κλείνοντας μερικώς την ψαλίδα. Σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στους κινδύνους που προέρχονται από την τρέχουσα κρίση της πανδημίας και την επίπτωσή της στην πορεία του ΑΕΠ.

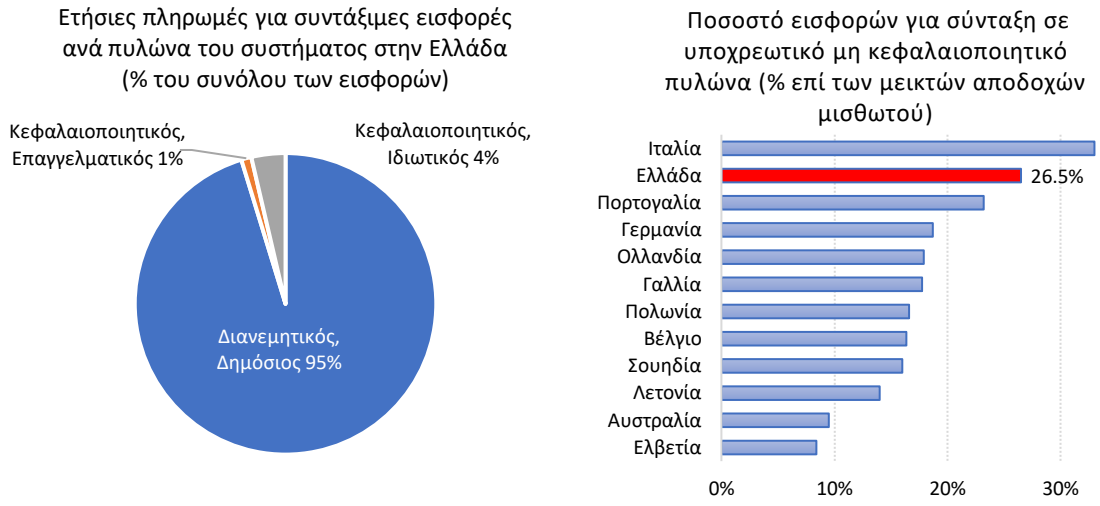
4.7.2 Προτάσεις πολιτικής

Η αναμενόμενη ραγδαία δημογραφική γήρανση στη χώρα θα οδηγήσει σε μεγάλη αύξηση του δείκτη εξάρτησης συνταξιούχων σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό. Αν το ασφαλιστικό σύστημα παραμείνει αμιγώς διανεμητικό όπως είναι σήμερα (οι πληρωμές προς τους συνταξιούχους καλύπτονται από τις εισφορές του ενεργού πληθυσμού και τον κρατικό προϋπολογισμό) και δεδομένων των περιορισμένων δυνατοτήτων για δημόσιο δανεισμό, τότε είτε το ύψος των συντάξεων θα πρέπει να μειώνεται διαρκώς σχετικά με αυτό των μισθών, είτε το ύψος των εισφορών και φόρων να αυξάνεται. Αυξήσεις σε εισφορές και φόρους θα μειώσουν περαιτέρω τα κίνητρα στην επίσημη εργασία και θα δυσχεράνουν την αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας στην οικονομία. Αντίστοιχα, μια δυναμική μείωσης των συντάξεων για τις επόμενες γενιές θα είναι κοινωνικά άδικη και επώδυνη. Θα δημιουργήσει επίσης αντικίνητρα στην επίσημη εργασία καθώς η καταβολή εισφορών θα δίνει δικαίωμα σε χαμηλότερες συντάξεις.

Για να αμβλυνθούν τα παραπάνω προβλήματα, θα πρέπει να ενισχυθούν οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες ώστε μέρος των συντάξεων να καλύπτεται από συσσωρευμένη αποταμίευση. Οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες είναι επιθυμητό να δρουν συμπληρωματικά με τον κύριο, έχοντας ένα δευτερεύοντα αλλά κρίσιμο ρόλο. Το κύριο όφελος από τη μετάβαση σε ένα μερικώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι η ενίσχυση των κινήτρων για περισσότερη και επίσημη εργασία καθώς και για αποταμίευση των νοικοκυριών. Τα νοικοκυριά θα έχουν ισχυρότερα κίνητρα προσφοράς εργασίας όταν θα ελέγχουν καλύτερα τις αποταμιεύσεις τους και όταν με υψηλότερες εισφορές κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου θα μπορούν να αναμένουν μεγαλύτερη σύνταξη. Τα οφέλη αφορούν επίσης τη μεγαλύτερη διασπορά ρίσκου και άρα διαχρονικά μεγαλύτερη ασφάλεια για τις συντάξεις.

Η μετάβαση σε ένα μερικώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα δεν θα αποτελούσε ελληνική πρωτοτυπία, αντίθετα θα έφερνε την Ελλάδα πλησιέστερα στον μέσο όρο των ασφαλιστικών συστημάτων της Ευρώπης. Σήμερα, μόνο περίπου το 5% των πληρωμών ασφαλισμένων για συντάξιμες εισφορές στην Ελλάδα είναι κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα (Διάγραμμα 4.22). Αντίστοιχα, το σύνολο του ενεργητικού των κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων σύνταξης είναι κοντά στο 1% του ΑΕΠ, σε αντιδιαστολή με 50% για τον μέσο όρο των μελών του ΟΟΣΑ. Επίσης, το σημερινό ύψος των υποχρεωτικών εισφορών για κύρια και επικουρική σύνταξη στον δημόσιο διανεμητικό πυλώνα (26,5%) είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη (Διάγραμμα 4.22) και 8 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερο από τον μέσο όρο των μελών του ΟΟΣΑ.

Διάγραμμα 4.22: Μερίδιο συνταξιοδοτικών εισφορών για διανεμητικό πυλώνα, 2018



Πηγές: ΕΛΕΤΕΑ, ΕΑΕΕ, Εθνική Αναλογιστική Αρχή, ΟΟΣΑ, Εθνικές Στατιστικές Αρχές

Η σταδιακή μετατροπή μέρους των εισφορών αυτών σε εισφορές κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα θα έχει ευεργετική επίδραση στις εγχώριες αποταμιεύσεις και επενδύσεις, όπως παρατηρείται σε χώρες με περισσότερο ισορροπημένα συνταξιοδοτικά συστήματα. Εκτιμάται ότι μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση σε συνδυασμό με στοχευμένα φορολογικά κίνητρα για τοποθετήσεις στην εγχώρια κεφαλαιαγορά, με βάση καλών πρακτικών της ΕΕ, θα δημιουργήσει νέα αποθεματικά προς επένδυση ύψους έως και €99 δισεκ. σε 40 χρόνια. Η ενίσχυση της αποταμίευσης και των επενδύσεων με αυτό τον τρόπο θα οδηγήσει σε υψηλότερο πραγματικό ΑΕΠ κατά €6,9 δισεκ., και σε 81 χιλ. περισσότερες θέσεις εργασίας (ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης) κατά μέσο όρο ετησίως για τα επόμενα 40 χρόνια.[69]

[69] Πηγή: ΙΟΒΕ (2019), Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.

Δεδομένης της υφιστάμενης δομής του ασφαλιστικού συστήματος, η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος προϋποθέτει μείωση της επιβάρυνσης από εισφορές που κατευθύνονται στον διανεμητικό πυλώνα (κύρια και επικουρική σύνταξη). Προς αυτή την κατεύθυνση, η υφιστάμενη επικουρική σύνταξη θα πρέπει να αλλάξει και στη θέση της να θεσπιστούν μηχανισμοί που λειτουργούν πλήρως κεφαλαιοποιητικά. Δεδομένης της καθυστέρησης της ανάπτυξης του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στη χώρα, η μεταρρύθμιση της επικουρικής πρέπει να προχωρήσει τάχιστα και με επαρκώς ευρύ πεδίο εφαρμογής (ενδεικτικά, για όλους τους νέους εργαζόμενους αλλά και εθελοντικά για όσους παλαιότερους ασφαλισμένους το επιλέξουν ή εναλλακτικά για όσους εργαζόμενους δεν απέχουν από τη συνταξιοδότηση πάνω από έναν αριθμό ετών).

Συμπληρωματικά προς την παραπάνω αλλαγή, είναι ιδιαίτερα σημαντική η μεταρρύθμιση της επαγγελματικής και ιδιωτικής ασφάλισης. Από την ίδρυση και λειτουργία των επαγγελματικών ταμείων (του Ν. 3029/2002), είναι πολύ περιορισμένος ο αριθμός εργαζομένων και επαγγελματιών που συμμετέχουν στην επαγγελματική ασφάλιση. Πέρα από κάποιους ρυθμιστικούς περιορισμούς, σημαντικός σχετικός παράγοντας ήταν το υψηλό επίπεδο παροχών από το δημόσιο σύστημα πριν την κρίση και στη συνέχεια η οικονομική δυσχέρεια κατά την περίοδο τη κρίσης. Ταυτόχρονα, η συγκριτικά δυσμενέστερη φορολογική μεταχείριση των ομαδικών και των ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων που προσφέρει ο ασφαλιστικός κλάδος θέτει υψηλά εμπόδια στους εργαζομένους να εξασφαλίσουν υψηλότερες συντάξεις με αυτή την οδό. Είναι επιτακτική η ανάγκη για διεύρυνση της επαγγελματικής και ιδιωτικής ασφάλισης, μέσα από τη θέσπιση της δυνατότητας συμμετοχής τρίτων σε ανοιχτά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά ταμεία και την κατάργηση των στρεβλώσεων στη φορολόγηση των ομαδικών και των ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων. Παράλληλα με τις αλλαγές αυτές, είναι απαραίτητο να θεσπιστεί ενιαίο, αποτελεσματικό και αυστηρό πλαίσιο εποπτείας κατά τα πρότυπα πολλών άλλων χωρών της ΕΕ. Ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας θα πρέπει να θωρακιστούν θεσμικά, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για υγιή και δυναμική ανάπτυξή τους και να ανταπεξέλθουν στον αναβαθμισμένο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν ως συμπληρωματικοί συνταξιοδοτικοί πυλώνες.

Η ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων δημιουργεί ένα χρηματοδοτικό κενό καθώς μέρος των εισφορών των εργαζομένων θα κατευθύνεται προς τις μελλοντικές συντάξεις τους και όχι προς την κάλυψη των συντάξεων των σημερινών συνταξιούχων. Το χρηματοδοτικό κενό από καθολική μετάβαση σε κεφαλαιοποιητική επικουρική σύνταξη (από την πρώτη ημέρα και για όλους ανεξαιρέτως τους εργαζόμενους), χωρίς μείωση στις παρεχόμενες συντάξεις και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη θετικές επιδράσεις στο ΑΕΠ, υπολογίζεται σε 1,3% του ΑΕΠ του πρώτου χρόνου της εφαρμογής, το οποίο υποχωρεί σε κάτω του 0,3% του ΑΕΠ σε βάθος 40 ετών.[70] Η θετική αναπτυξιακή δυναμική που θα δημιουργήσει η μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας και η συσσώρευση αποταμιεύσεων στον κεφαλαιοποιητικό πυλώνα θα μειώσει το χρηματοδοτικό κενό. Για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού μπορούν επίσης να εξεταστούν λύσεις που έχουν εφαρμοστεί σε άλλες χώρες, όπως αξιοποίηση πόρων από ιδιωτικοποιήσεις και έκδοση ειδικών ομολόγων. Σε κάθε περίπτωση, οι πόροι που θα αξιοποιηθούν για να καλύψουν το χρηματοδοτικό κενό δεν θα χαθούν, καθώς ανάλογα με τη λειτουργική μορφή της νέας επικουρικής θα μειώνονται ανάλογα οι μελλοντικές υποχρεώσεις του κράτους για συντάξεις ή θα συσσωρεύονται περιουσιακά στοιχεία από τις εισφορές των εργαζομένων. Είναι, επίσης, κρίσιμης σημασίας να παραμένει η συνταξιοδοτική δαπάνη υπό έλεγχο και να υπάρχει διαχρονική μείωσή της ως ποσοστό του ΑΕΠ όπως και της σχετικής χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό.

[70] Πηγή: ΙΟΒΕ (2019), Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.

Ένα θέμα το οποίο χρήζει ιδιαίτερης προσοχής όσον αφορά τις συνταξιοδοτικές δαπάνες είναι η πρόωρη συνταξιοδότηση. Αυτή επιβαρύνει όχι μόνο τις δαπάνες αλλά και την οικονομική δραστηριότητα καθώς αποθαρρύνει τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής γυναικών άνω των 55 ετών οφείλεται, μεταξύ άλλων παραγόντων, στην επιλογή, μέχρι πρόσφατα για μητέρες ανήλικων παιδιών, να συνταξιοδοτηθούν σε νεαρή ηλικία με λιγότερα από 20 έτη ασφάλισης. Ενώ αυτοί οι κανόνες έχουν αλλάξει σταδιακά από το 2010, είναι ακόμη δυνατό για τις γυναίκες να συνταξιοδοτηθούν νωρίς εάν το 2015 είχαν φτάσει την απαιτούμενη ηλικία συνταξιοδότησης και είχαν (περιορισμένα) έτη ασφάλισης. Με βάση τις αλλαγές που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, αναμένεται ότι έως το 2022, οι επιλογές πρόωρης συνταξιοδότησης θα έχουν καταργηθεί και θα ισχύει μια γενική ηλικία συνταξιοδότησης των 67 ετών (ή των 62 ετών με εισφορές 40 ετών). Δεδομένων των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων για την Ελλάδα, δεν θα πρέπει να επανεισαχθούν εξαιρέσεις από αυτούς τους καθολικούς κανόνες.

Είναι σημειωτέο πως ακόμη και με την πλήρη μετατροπή της υφιστάμενης επικουρικής σε κεφαλαιοποιητική, το κύριο σώμα του συστήματος συντάξεων (περίπου το 80% του συνόλου) παραμένει διανεμητικό. Με αυτό τον τρόπο, το κόστος μετάβασης παραμένει διαχειρίσιμο, ενώ τα κίνητρα για εργασία και αποταμίευση των νοικοκυριών βελτιώνονται σταδιακά και επιτυγχάνεται καλύτερο μείγμα συμμετοχής των πυλώνων ασφάλισης στην αντιμετώπιση των κινδύνων του ασφαλιστικού συστήματος.

Παράλληλα με την εισαγωγή των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων, προτείνονται παρεμβάσεις στον διανεμητικό πυλώνα, ώστε να αυξηθεί η ανταποδοτικότητα και διαφάνεια του συστήματος. Οι παρεμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν:

1. Μείωση του ανώτατου ορίου εισοδήματος (πλαφόν ασφαλιστέων αποδοχών) επί του οποίου επιβάλλονται αναλογικές ασφαλιστικές εισφορές για τους μισθωτούς εργαζόμενους, ώστε να προσεγγίσει τους μέσους όρους στην ΕΕ.
2. Αντικατάσταση της ποσοστιαίας εισφοράς υγείας των μισθωτών με ένα σταθερό ποσό ή ένα σύστημα λίγων κλάσεων, όπως ισχύει και με τους αυτοαπασχολούμενους. Εναλλακτικά, διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος αναλογικών εισφορών αλλά με ακόμα χαμηλότερο πλαφόν ασφαλιστέων αποδοχών υγείας. Το σχετικό κενό θα μπορεί να καλυφθεί από γενικά φορολογικά έσοδα.
3. Αναπροσαρμογή των κανόνων υπολογισμού της ανταποδοτικής σύνταξης με τρόπο που να είναι αναλογιστικά και ουσιαστικά περισσότερο ανταποδοτική και συνδεδεμένη με την ηλικία συνταξιοδότησης.
4. Εξορθολογισμό των κανόνων αναγνώρισης πλασματικών χρόνων ασφάλισης.
5. Επιτάχυνση της λειτουργικής ενοποίησης των σχετικών συστημάτων των ταμείων, ώστε να γίνεται πολύ γρηγορότερα και με αυτόματους μηχανισμούς η έκδοση συντάξεων και ταυτόχρονα να υπάρχει συνεχής πληροφόρηση στους εργαζόμενους για την ασφαλιστική τους θέση κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.

4.8 Κοινωνική πρόνοια

4.8.1 Αγκυλώσεις

Οργάνωση και διαχείριση

Η οργάνωση και διαχείριση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας παρουσιάζει προβλήματα. Ένα πρόβλημα είναι ότι το σύστημα αποτελείται από πλήθος διαφορετικών επιδομάτων (επίδομα ανεργίας, επίδομα αναπηρίας, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, επίδομα στέγασης, επίδομα

θέρμανσης, επίδομα μεταφορών, κλπ.) των οποίων η διαχείριση γίνεται με τρόπο κατακερματισμένο, ακόμα και μετά την ψηφιοποίηση των διαδικασιών. Σε κάθε επίδομα αντιστοιχεί μια διαφορετική ψηφιακή πλατφόρμα, ενώ αυτές σπάνια διαλειτουργούν σε επίπεδο ανταλλαγής πληροφορίας. Αυτό κάνει τις διαδικασίες ένταξης των δικαιούχων στα προγράμματα επιδομάτων πολύπλοκες. Δυσχεραίνει επίσης τον δημόσιο έλεγχο, δηλαδή αν οι λαμβάνοντες τα επιδόματα πράγματι τα δικαιούνται, καθώς και την αξιολόγηση του συστήματος, δηλαδή αν τα επιδόματα πράγματι καλύπτουν τις ανάγκες των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων.

Ένα ακόμα πρόβλημα, το οποίο σχετίζεται με την πολυπλοκότητα του συστήματος, είναι ότι κάποια επιδόματα επικαλύπτονται μεταξύ τους, καθώς στοχεύουν στην κάλυψη παρόμοιων αναγκών, αλλά οι όροι για διαφορετικές ομάδες ατόμων διαφέρουν, δημιουργώντας ανισότητες. [71]

Κίνητρα για εργασία

Το ισχύον σύστημα δεν διασφαλίζει επαρκή κίνητρα για επίσημη εργασία. Για παράδειγμα, η παροχή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ), αλλά και πολλών άλλων επιδομάτων, διακόπτεται απότομα μόλις το εισόδημα υπερβεί ένα όριο. (Το όριο για το ΕΕΕ υπολογίζεται με βάση την οικογενειακή δομή, και είναι 2400 ευρώ ετησίως για μονομελή οικογένεια, και 4200 ευρώ ετησίως για ζευγάρι με ένα παιδί ή για μονογονεϊκή οικογένεια με δυο παιδιά.) Είναι επομένως συχνά περισσότερο συμφέρον για ένα δικαιούχο του ΕΕΕ να διατηρήσει το οικογενειακό εισόδημά του μόλις κάτω από το όριο, είτε χωρίς να αναζητήσει επιπλέον εργασία, είτε εργαζόμενος επιπλέον ώρες άτυπα (αδήλωτα), παρά να αναζητήσει επιπλέον επίσημη εργασία. Το πρόβλημα αυτό υπάρχει και σε άλλες χώρες, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου τα επίπεδα φοροδιαφυγής και αυτοαπασχόλησης είναι υψηλά.

Υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες

Ιδιαίτερα υψηλή προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑμΕΑ) και την πληρέστερη ενσωμάτωση τους στην οικονομική ζωή. Η ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της έχουν δεσμευθεί να βελτιώσουν την κοινωνική και οικονομική κατάσταση των ΑμΕΑ, και είναι συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες (UNCRPD). Η σημαντική αυτή συνθήκη τέθηκε σε ισχύ για την ΕΕ τον Ιανουάριο 2011 και αποτέλεσε τη βάση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την αναπηρία 2010-2020. Στον σχετικό τομέα στην Ελλάδα υπάρχει μεγάλο έλλειμμα, παρά τις επιμέρους προσπάθειες τα τελευταία χρόνια για ευθυγράμμιση με το ευρωπαϊκό πλαίσιο. Ασφαλώς, η επαρκής υποστήριξη των ΑμΕΑ έχει και αυτοτελή σημασία και αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας στο πλαίσιο και της ισότητας όλων των πολιτών. Η στενότερη διασύνδεση με την οικονομία μπορεί, όμως, να έχει σημαντικό όφελος συνολικά για τη χώρα αλλά και αποτελεί συνθήκη και για την καλύτερη κοινωνική ενσωμάτωση τον ίδιων των ατόμων καθότι η εργασία είναι καταλυτικός παράγοντας προς αυτό.

Σύμφωνα με το Εθνικό Παρατηρητήριο για την Αναπηρία (2017), τα άτομα με αναπηρίες υπολογίζεται ότι αποτελούν περίπου το 10% του γενικού πληθυσμού στην Ελλάδα.[72] Στις παραγωγικές ηλικίες 20-64 ετών, 889.389 άτομα εκτιμάται ότι αντιμετωπίζουν κάποιου βαθμού αναπηρία, εκ των οποίων οι 359.244 έχουν κάποιο σοβαρής μορφής περιορισμό.

[71] Για παράδειγμα, σύμφωνα με το υπάρχον σύστημα, ασφαλισμένος άνω των 67 ετών μπορεί να αιτηθεί για το Επίδομα Στέγασης και να λάβει το ποσό των 70 ευρώ σε περίπτωση μονοπρόσωπου νοικοκυριού, ενώ ανασφάλιστος άνω των 65 ετών μπορεί να καταστεί δικαιούχος του Επιδόματος Στεγαστικής Συνδρομής, το οποίο, ανάλογα με το ύψος του μισθωτηρίου, μπορεί να ανέλθει έως 362 ευρώ.

[72] Ευρύτερα και σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ποσοστό που έχει κάποια μορφή αναπηρίας μπορεί να πλησιάζει το 20% του πληθυσμού της ΕΕ.

Η Ελλάδα υστερεί ως προς τις κρατικές δαπάνες για την υποστήριξη ΑμΕΑ. Στην κατηγορία για Ασθένεια και Αναπηρία,[73] αντιστοιχούν περίπου €2,8 δισεκ. ή 1,5% του ΑΕΠ, έναντι μέσου όρου 2,7% του ΑΕΠ στην ΕΕ. Η μεγαλύτερη υστέρηση όμως καταγράφεται σε θέματα θεσμών και υποδομών που δρουν ανασχετικά στην ενσωμάτωση στην οικονομική ζωή.

Ο δείκτης απασχόλησης των ατόμων με σοβαρή αναπηρία στις ηλικίες 20-64 ετών είναι στο εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο του 24,2%, υπολειπόμενος κατά 33,4 μονάδες σε σχέση με την τιμή που λαμβάνει στον πληθυσμό χωρίς αναπηρία (57,6%), ενώ σε σύγκριση με τον εθνικό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την απασχόληση υστερεί κατά 46 μονάδες. Αν αφαιρεθούν από το σύνολο των ατόμων με σοβαρούς περιορισμούς ηλικίας 20-64 ετών όσοι δηλώνουν «ακατάλληλοι για εργασία λόγω αναπηρίας», το ποσοστό απασχόλησης της κατηγορίας φτάνει μόλις στο 31,8%. Γενικότερα, από ευρύτερη ανάλυση των δεδομένων, προκύπτει χάσμα στην απασχόληση ανάμεσα στο ποσοστό των απασχολούμενων ατόμων με σοβαρή αναπηρία και του αντίστοιχου ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού χωρίς αναπηρία, ειδικότερα στις μικρότερες παραγωγικές ηλικίες.

Ειδικότερα, προβλήματα παρατηρούνται στην προσβασιμότητα (ενδεικτικά, μικρό ποσοστό των σχολικών και άλλων εκπαιδευτικών κτιρίων έχουν σε επαρκή βαθμό ράμπες και τουαλέτες για άτομα με κινητικά προβλήματα, είναι δυσχερής η πρόσβαση σε μέσα μεταφοράς, ελάχιστα πεζοδρόμια είναι εντός προδιαγραφών, οδηγοί ατόμων με προβλήματα όρασης στους δρόμους είναι λάθος τοποθετημένοι), στην περιορισμένη εφαρμογή νόμων και σε θεσμικές ελλείψεις (όπως στις διαδικασίες απασχόλησης, την αναποτελεσματική στόχευση στο σύστημα υγείας, όπου έμφαση δίνεται στις διαδικασίες πιστοποίησης της αναπηρίας αντί για παροχές πρόληψης και αποκατάστασης) και στην πρόωρη εγκατάλειψη της εκπαίδευσης και κατάρτισης.

4.8.2 Προτάσεις πολιτικής

Οργάνωση και διαχείριση

Το σύστημα επιδομάτων θα πρέπει να απλοποιηθεί ριζικά. Για παράδειγμα, όλα τα επιδόματα θα μπορούσαν να ενοποιηθούν σε ένα, εκτός του επιδόματος ανεργίας, του επιδόματος αναπηρίας, και ενός στεγαστικού επιδόματος που θα καταβάλλεται σε αδύναμους οφειλέτες (Ενότητα 5.1). Το ενοποιημένο επίδομα θα πρέπει να δίνεται σε άτομα με χαμηλό οικογενειακό εισόδημα ακόμη και εάν εργάζονται, και να είναι σχεδιασμένο ώστε να ενισχύει τα κίνητρα για την εργασία. Το εισόδημα θα πρέπει να υπολογίζεται με βάση την οικογενειακή δομή (π.χ. αριθμός παιδιών) και να υπάρχει ιδιαίτερη στόχευση σε οικογένειες με μεγαλύτερη ανάγκη, όπως μητέρες ή πατέρες με παιδιά χωρίς σύντροφο.

Ο καθορισμός του επιδόματος καθώς και της σχέσης του με το συνολικό οικογενειακό εισόδημα και πλούτο, είναι σκόπιμο να γίνεται από ειδική επιτροπή με πρόσβαση σε ατομικά δεδομένα (όπως οι οικογενειακοί προϋπολογισμοί) και σε στοιχεία από τις φορολογικές δηλώσεις. Η επιτροπή θα πρέπει να έχει καθορίσει και τον τρόπο χρηματοδότησης του συστήματος επιδομάτων, λαμβάνοντας υπόψη και το φορολογικό σύστημα.

Η διαχείριση των επιδομάτων θα πρέπει να γίνεται με τρόπο ενοποιημένο, μέσω μιας ενιαίας ψηφιακής πύλης πρόσβασης όπου θα τηρείται ιστορικό για κάθε άτομο. Το σύστημα θα μπορούσε ενδεχομένως να ενοποιηθεί με τη φορολογική διοίκηση, και η διαχείριση να γίνεται από τις φορολογικές αρχές, καθώς τα επιδόματα και η φορολογία σχετίζονται μεταξύ τους: είναι μεταφορές από η προς το κράτος. Στην περίπτωση αυτή, όλα τα απαραίτητα κριτήρια επιλεξιμότητας θα αναφέρονται στην φορολογική δήλωση του ατόμου, χωρίς να απαιτείται επιπλέον αίτηση για το επίδομα. Στη συνέχεια, οι φορολογικές αρχές θα καταβάλλουν το επίδομα, λαμβάνοντας υπόψη και

[73] Sickness and disability – Πηγή: Eurostat.

τα φορολογικά στοιχεία των άλλων μελών της οικογένειας. Η εκταμίευση του επιδόματος θα μπορεί να γίνεται κάθε μήνα, εν αναμονή της τελικής φορολογικής δήλωσης, όπου θα καθορίζεται το τελικό υπόλοιπο.

Κίνητρα για εργασία

Ο σχεδιασμός ενός συστήματος επιδομάτων προσκρούει στο πρόβλημα της επαλήθευσης των εισοδημάτων. Είναι σημαντικό εξασφαλιστεί ότι το σύστημα δεν γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης από άτομα που δεν έχουν πραγματική ανάγκη, και δεν δημιουργεί σημαντικά κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων και για άτυπη (αδήλωτη) εργασία.

Το πρώτο ζήτημα που προκύπτει είναι ο ρόλος των τεκμηρίων. Η ορθή στόχευση των επιδομάτων απαιτεί τεκμηρίωση της οικονομικής κατάστασης (εισοδήματος και περιουσίας) των νοικοκυριών με βάση αντικειμενικά στοιχεία. Τα τεκμήρια επομένως θα είναι σημαντικό να εφαρμόζονται για όσους λαμβάνουν κάποιο επίδομα, όπως ισχύει με το υπάρχον σύστημα.

Η θέσπιση τεκμηρίων αυξάνει τη γραφειοκρατία και δημιουργεί αντικίνητρα στην αποταμίευση αν τα τεκμήρια περιλαμβάνουν περιουσιακά στοιχεία. Επομένως, το ύψος των τεκμηρίων θα πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να μη δημιουργούνται σημαντικά αντικίνητρα αλλά να αποκλείονται από επιδόματα οικογένειες που είναι προφανές ότι δεν τα έχουν ανάγκη. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη και η δυνατότητα ρευστοποίησης των περιουσιακών στοιχείων καθώς ορισμένα περιουσιακά στοιχεία μπορεί να λειτουργούν αρνητικά ως προς τη λήψη του επιδόματος αλλά δεν βελτιώνουν την οικονομική κατάσταση του ατόμου καθώς δεν μπορούν να ρευστοποιηθούν.

Το δεύτερο ζήτημα που προκύπτει είναι ο ρόλος του ΕΕΕ. Όπως προαναφέρθηκε, ο σχεδιασμός του ΕΕΕ, αλλά και πολλών άλλων επιδομάτων, δημιουργεί αντικίνητρα για επίσημη εργασία καθώς η παροχή τους διακόπτεται απότομα όταν το εισόδημα υπερβεί το όριο. Για να ενισχυθούν τα κίνητρα για επίσημη εργασία, θα πρέπει το ΕΕΕ να αποσύρεται περισσότερο σταδιακά όταν ο μισθός αυξάνεται.

Το ΕΕΕ θα μπορούσε επίσης να συνδυαστεί με ένα σύστημα αρνητικής φορολογίας για εργαζόμενους με χαμηλό μισθό. Αρνητικοί φορολογικοί συντελεστές για εργαζόμενους με χαμηλό μισθό εφαρμόζονται σε χώρες όπως οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Για παράδειγμα, στο σύστημα που ισχύει στις ΗΠΑ, ένας εργαζόμενος λαμβάνει επίδομα 40 σεντς από το κράτος για κάθε δολάριο εισοδήματός του, αν το εισόδημά του είναι κάτω από ένα όριο. Το συνολικό επίδομα στη συνέχεια παραμένει σταθερό, και όταν το εισόδημα υπερβεί ένα δεύτερο όριο, το επίδομα μειώνεται κατά 30 σεντς για κάθε δολάριο εισοδήματος, μέχρι να εξαλειφθεί εντελώς όταν το εισόδημα φτάσει στο αφορολόγητο όριο του φορολογικού συστήματος. Η αρνητική φορολογία για τους χαμηλούς μισθούς είναι ένα επίδομα εργασίας (ΕΕΡΓ). Το σύστημα επιδοτεί την εργασία των χαμηλόμισθων, επιβάλλοντας παράλληλα έναν φορολογικό συντελεστή στα λίγο υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα που λαμβάνουν υποστήριξη η οποία μειώνεται όταν αυξάνονται οι αποδοχές από την εργασία. Το ΕΕΡΓ είναι υψηλότερο για οικογένειες με παιδιά.

Η προσθήκη του ΕΕΡΓ στο ΕΕΕ, σε συνδυασμό με την πιο σταδιακή απόσυρση του ΕΕΕ, θα δημιουργήσει ισχυρά κίνητρα για επίσημη εργασία. Ένα άτομο που δεν εργάζεται και δεν έχει άλλα εισοδήματα θα λαμβάνει το ΕΕΕ. Εάν αρχίσει να εργάζεται, τότε συνεχίζει να λαμβάνει το ΕΕΕ, καθώς επιπλέον και το ΕΕΡΓ, έως ένα ανώτατο όριο. Αύξηση του εισοδήματος πάνω από το όριο αυτό θα συνεπάγεται σταδιακή μείωση του συνολικού επιδόματος, μέχρι αυτό να μηδενιστεί. Το ΕΕΕ και το ΕΕΡΓ θα μπορούν να συνδυαστούν σε ένα ενιαίο επίδομα, και να αποδίδονται με βάση την φορολογική δήλωση.

Εάν το ΕΕΡΓ εισαχθεί, τότε θα πρέπει να αποδίδεται μόνο για επίσημη δηλωμένη μισθωτή εργασία, ώστε να αντισταθμίζει μερικώς τα υφιστάμενα αντικίνητρα για μισθωτή εργασία αλλά και επειδή το εισόδημα από μισθωτή εργασία είναι ευκολότερα επαληθεύσιμο. Θα πρέπει επίσης να ισχύει μόνο στον ιδιωτικό τομέα, και το επίπεδό του να αυξάνεται με τον αριθμό των παιδιών. Στην περίπτωση ζευγαριού, είναι σκόπιμο να εξαρτάται από τις αποδοχές και των δύο και επίσης να απαιτείται να εργάζονται *και οι δύο* σε επίσημη δηλωμένη μισθωτή εργασία. Έτσι θα μειωθεί η δυνατότητα εκμετάλλευσης του συστήματος, θα αυξηθούν τα κίνητρα εργασίας των γυναικών, θα αντισταθμιστεί η μισθολογική διάκριση εναντίον των γυναικών και, τέλος, θα ενισχυθεί η μισθωτή εργασία σε σχέση με την αυτοαπασχόληση.

Οι παράμετροι σε ένα σύστημα που συνδυάζει το ΕΕΕ με το ΕΕΡΓ (ύψος ΕΕΕ, ποσοστό επιδότησης, ανώτατο συνολικό επίδομα, ποσοστό σταδιακής μείωσης) θα πρέπει να καθοριστούν ώστε το κόστος του συστήματος να παραμείνει σε εφικτά επίπεδα. Η πιο σταδιακή απόσυρση του ΕΕΕ, καθώς και η προσθήκη του ΕΕΡΓ, δημιουργούν ισχυρά κίνητρα για εργασία αλλά αυξάνουν το κόστος του συστήματος. Το κόστος θα μπορούσε να παραμείνει σε εφικτά επίπεδα μέσω του εξορθολογισμού των υπόλοιπων επιδομάτων και συγχώνευσής τους με το ΕΕΕ και το ΕΕΡΓ.

Υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες

Μέτρα πολιτικής που θα βελτιώσουν ευρύτερα τη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στον δημόσιο τομέα και την αγορά εργασίας, αναμένεται να ευνοήσουν ευάλωτες ομάδες, όπως τα ΑμΕΑ, ακόμη περισσότερο από τον μέσο όρο του πληθυσμού. Παράλληλα, όμως, απαιτούνται και στοχευμένες δράσεις για την άρση συγκεκριμένων αγκυλώσεων σε περιοχές όπως η εκπαίδευση, η επαγγελματική κατάρτιση, η απασχόληση, η ψηφιακή διασύνδεση και η προσβασιμότητα. Ως γενική κατεύθυνση, οι σχετικές πολιτικές είναι σημαντικό να ακολουθούν το «κοινωνικό υπόδειγμα» προσέγγισης της αναπηρίας, που προϋποθέτει αλλαγές και στον ευρύτερο περίγυρο ώστε να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες και ιδιαιτερότητες των ατόμων αυτών.

Είναι σημαντική η ανάγκη για άμεση προώθηση παρεμβάσεων σε τέσσερις κυρίως κατευθύνσεις και χρηματοδότηση των σχετικών δράσεων όπου αυτό είναι απαραίτητο. Πρώτον, την καλύτερη στόχευση των επιδομάτων και άλλων υποστηρικτικών μέτρων που δρουν ως απαραίτητες «παθητικές» μορφές υποστήριξης. Δεύτερον, την πρόσβαση σε σύγχρονα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης που τελικά διευκολύνουν και την απασχόληση σε θέσεις υψηλής αξίας, ως «ενεργητικές» πολιτικές. Τρίτον, τη βελτίωση των υποδομών για πρόσβαση με φυσικό και ψηφιακό τρόπο. Τέταρτον, την εφαρμογή νόμων κατά των διακρίσεων και προσφοράς ίσων ευκαιριών.

4.9 Δημοσιονομική ισορροπία

Κατά την τελευταία δεκαετία, οι πολιτικές προσαρμογής μετέτρεψαν τα δημοσιονομικά ελλείματα σε πλεονάσματα. Η κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19, όμως, κατέστησε τον προϋπολογισμό πάλι έντονα ελλειμματικό. Η πολιτική πρωτογενών πλεονασμάτων θα πρέπει να διατηρηθεί μελλοντικά, με τα πλεονάσματα όμως να είναι ήπια. Παράλληλα, τα έσοδα και οι δαπάνες θα πρέπει να μειώνονται σταδιακά ως ποσοστό του ΑΕΠ καθώς αυτό θα αυξάνεται, και η σύνθεσή τους θα πρέπει να αλλάξει ώστε να ενισχυθούν οι αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας.

4.9.1 Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά δημόσιων οικονομικών και μεσοπρόθεσμοι στόχοι προ της υγειονομικής κρίσης

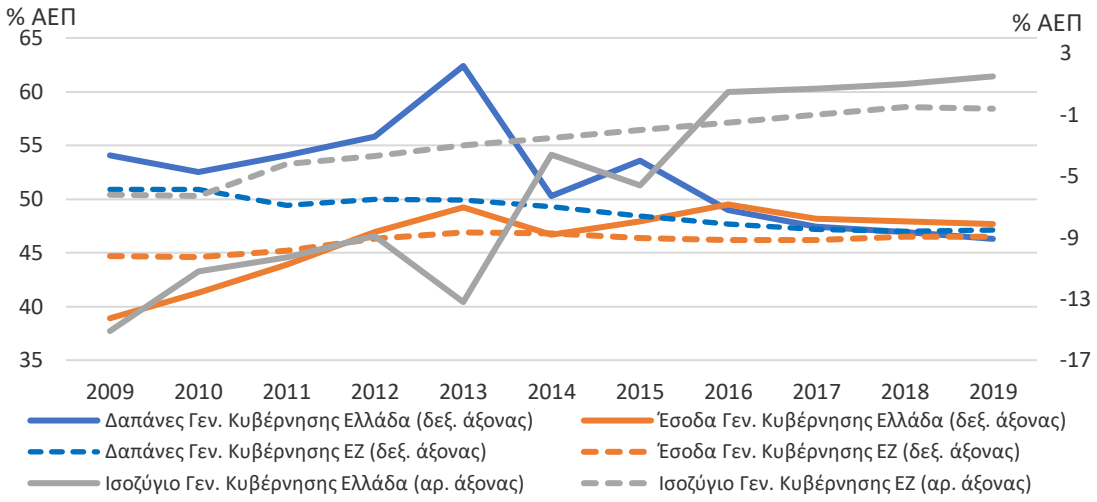
Στην περίοδο 2009-2019 σημειώθηκε ιδιαίτερα έντονη δημοσιονομική προσαρμογή, κατά 16,6 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.23). Η βελτίωση του ισοζυγίου Γενικής Κυβέρνησης

συνολικά ικανοποίησε τους στόχους που είχαν τεθεί στα τρία Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ), ενώ από το 2016 έως το 2019 το ισοζύγιο είναι πλεονασματικό.

Η δημοσιονομική ισορροπία έχει θετικό αντίκτυπο στην αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής, η οποία αποτελεί βασική συνθήκη για την ανάπτυξη μιας οικονομίας μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, στην Ελλάδα, η συνεχής επίτευξη ήπιων δημοσιονομικών πλεονασμάτων, στον βαθμό που αυτά δεν επιδρούν ανασχετικά στην ανάπτυξη, είναι απαραίτητη προκειμένου να είναι διαχειρίσιμο το δημόσιο χρέος. Παρά την εκτεταμένη βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου, το δημόσιο χρέος, ως ποσοστό του ΑΕΠ, παραμένει ιδιαίτερα υψηλό (Διάγραμμα 1.5) και προβλέπεται να ενισχυθεί σημαντικά το 2020, από την επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών εξαιτίας της πανδημίας COVID-19 και της ισχυρής ύφεσης που αυτή προκαλεί.

Εκτός από την επίτευξη της δημοσιονομικής προσαρμογής, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ευστάθειά της, η οποία συνδέεται στενά με τη βιωσιμότητά της. Η ευστάθεια της δημοσιονομικής προσαρμογής εξαρτάται ενδογενώς από τη σύνθεσή της καθώς επηρεάζει κρίσιμα την ανάπτυξη της οικονομίας.[74] Στην περίπτωση της Ελλάδας, η προσαρμογή έγινε στην πράξη με διαφορετικό μείγμα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό στα προγράμματα, δηλαδή κυρίως με αύξηση των δημοσίων εσόδων και σε μικρότερο βαθμό από τη μείωση των δημοσίων δαπανών.[75] Μια έντονη άνοδος των δημοσίων εσόδων σε διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής συνήθως προέρχεται από αντίστοιχες αυξήσεις φορολογικών συντελεστών, άμεσης και έμμεσης φορολογίας. Αυτές ασκούν πιέσεις στα κέρδη και το διαθέσιμο εισόδημα, επιχειρήσεων και νοικοκυριών αντίστοιχα, επιδρώντας έτσι ανασχετικά στην απασχόληση και την ανάπτυξη, εξελίξεις οι οποίες πλήττουν και τη διαδικασία προσαρμογής.

Διάγραμμα 4.23: Εξέλιξη εσόδων, δαπανών, ισοζυγίου γενικής κυβέρνησης (Ελλάδα – Ευρωζώνη)



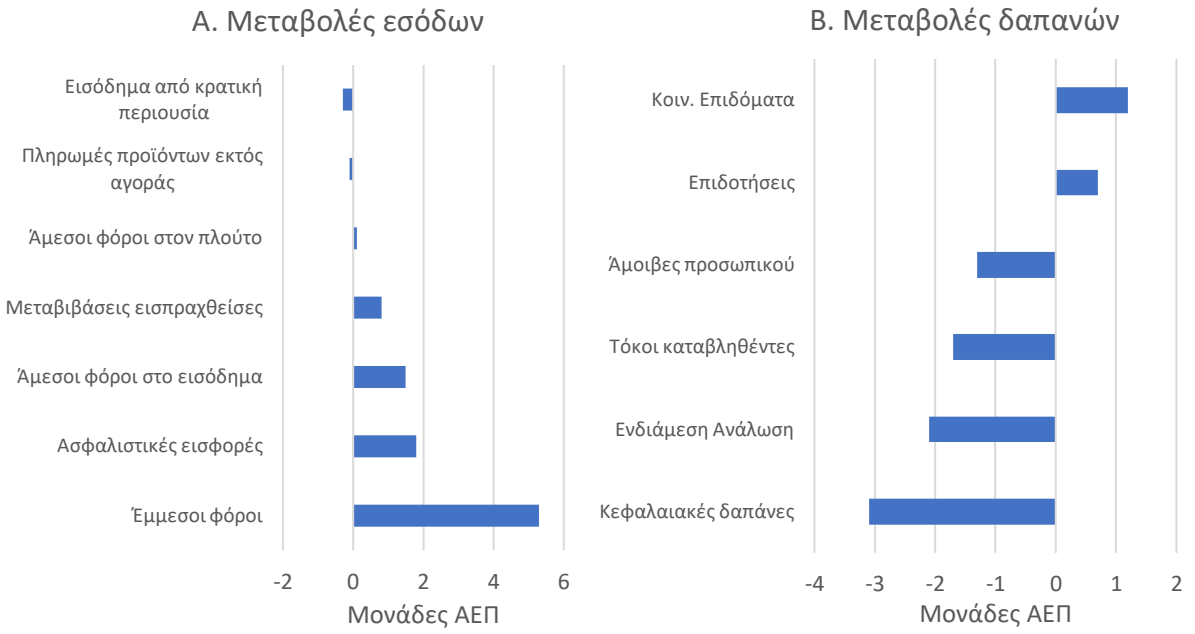
Πηγή: Government statistics, Eurostat

Συγκεκριμένα, αναφορικά με τη δημοσιονομική προσαρμογή την περίοδο 2010-2018, περίπου το 56% (ή 9 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ) προήλθε από την ενίσχυση των εσόδων και το υπόλοιπο 44% (7,1 π.μ. του ΑΕΠ) από τη μείωση των δημοσίων δαπανών (Διάγραμμα 4.23). Ως αποτέλεσμα, τα δημοσιονομικά έσοδα στην Ελλάδα υπερβαίνουν από το 2012 το μέσο όρο στην Ευρωζώνη (με εξαίρεση το 2014), ενώ οι εγχώριες δημόσιες δαπάνες παρέμεναν σε επίπεδο ελαφρώς υψηλότερο από την Ευρωζώνη έως το 2017.

[74] IMF, 1995, Guidelines for Fiscal Adjustment, Pamphlet No 49.
[75] IMF, 2017, Greece Ex-post Evaluation of Exceptional Access under the 2012 Extended Arrangement, Staff report, Φεβρουάριος 2017.

Σε ό,τι αφορά τα επιμέρους χαρακτηριστικά της δημοσιονομικής προσαρμογής, στο σκέλος των εσόδων προήλθε κατά 59% (5,3 π.μ. ΑΕΠ) από την αύξηση των έμμεσων φορών, κατά 20% (1,8 π.μ. ΑΕΠ) από άνοδο των ασφαλιστικών εισφορών, με την αύξηση της άμεσης φορολογίας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά να συνεισφέρει 1,5 π.μ. του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.24 Α). Επομένως, η μεγάλη διεύρυνση των δημοσίων εσόδων προήλθε από την αύξηση της έμμεσης φορολογίας, των ασφαλιστικών εισφορών και ευρύτερα την φορολογική επιβάρυνση κυρίως των νοικοκυριών, αλλά και των επιχειρήσεων. Τα έσοδα από άλλες πηγές, όπως οι μεταβιβάσεις (κυρίως πόροι της ΕΕ) και η διαχείριση της περιουσίας του δημοσίου, είτε ενισχύθηκαν σε μικρό βαθμό, είτε υποχώρησαν (Διάγραμμα 4.24 Α).

Διάγραμμα 4.24: Συμβολή βασικών κατηγοριών εσόδων και δαπανών στη δημοσιονομική προσαρμογή 2010-2018



Πηγή: Government statistics, Eurostat

Στο σκέλος των δαπανών, το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής, 43,1% ή 3,1 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, προήλθε από τον περιορισμό των επενδυτικών δαπανών, δηλαδή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Έπονται σε συμβολή ο περιορισμός της ενδιάμεσης κατανάλωσης (29,2% ή 2,1 π.μ. ΑΕΠ) και οι πληρωμές τόκων (23,6% ή 1,7 π.μ.). Οι αναπροσαρμογές των αμοιβών προσωπικού συνεισέφεραν 1,3 π.μ. ΑΕΠ. Αντιθέτως, οι δαπάνες για κοινωνικά επιδόματα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι συντάξεις, διευρύνθηκαν κατά 1,2 π.μ. του ΑΕΠ, επομένως προκύπτει πως δεν συνέβαλαν στη δημοσιονομική προσαρμογή.

Συνολικά, η περιστολή των λειτουργικών εξόδων του δημοσίου (δημόσια ανάλωση–αμοιβές προσωπικού-λοιπά τρέχοντα έσοδα) έφτασε τις 3,5 π.μ. του ΑΕΠ και ήταν ελαφρώς ισχυρότερη από την περικοπή των επενδυτικών πόρων (3,1 π.μ. του ΑΕΠ). Αναλογικά, ωστόσο, η δεύτερη κατηγορία μειώθηκε από το 2009 πολύ περισσότερο σε σύγκριση με την πρώτη (52,5% έναντι 16,1%). Επιπλέον, οι κεφαλαιακές δαπάνες μπορούν να συμβάλλουν σαφώς περισσότερο στην πολυετή, ταχύρρυθμη ανάπτυξη, την οποία χρειάζεται η ελληνική οικονομία.

Ως προς τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, η κεντρική υπόθεση στην οποία στηρίχθηκε η κατάρτιση του βασικού σεναρίου του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) ήταν η δέσμευση στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας από

την ΕΕ, για επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% του ΑΕΠ σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης έως το 2022. Επιπλέον, η κατάρτιση του ΜΠΔΣ στηρίζεται σε: i) επικαιροποιημένες αποδόσεις πρόσφατων παρεμβάσεων στα έσοδα και τις δαπάνες, ii) γνώση ή βάσιμες εκτιμήσεις διαφοροποιήσεων που είναι ιδιαίτερα πιθανό να συμβούν στα επόμενα έτη (εναλλακτικά σενάρια) και iii) στο μη σχεδιασμό νέων δημοσιονομικών παρεμβάσεων κατά τα έτη 2020-2024.

Υπό αυτές τις παραδοχές, οι συνολικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού αναμενόταν να παρουσιάσουν ήπια άνοδο το 2021-2024, με αποτέλεσμα να ανέλθουν από τα €56,0 δισεκ. το 2020 στα €57,8 δισεκ. (+3,1%). Το μεγαλύτερο μέρος της ανόδου (75,6%) προβλεπόταν να προέλθει από αύξηση των Γενικών Κρατικών Δαπανών. Το υπόλοιπο μέρος οφείλεται κυρίως σε άνοδο δαπανών σε υπουργεία που σχετίζονται με την προσπάθεια ανάκαμψης της οικονομίας, για την υλοποίηση επενδύσεων και την υποστήριξη της απασχόλησης (υπουργεία Υποδομών και Μεταφορών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων).

Τα μέτρα δημοσιονομικής τόνωσης για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης που τέθηκαν σε εφαρμογή το 2020 αναπόφευκτα άλλαξαν τον προγραμματισμό του ΜΠΔΣ, το οποίο ωστόσο, δίνει μια εικόνα των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών προτεραιοτήτων. Σε αυτό το πλαίσιο, με βάση τις υποθέσεις του Φεβρουαρίου του 2020, το ΜΠΔΣ στόχευε σε ήπια άνοδο των δαπανών στην περίοδο 2021-2024, που θα προερχόταν κυρίως από τη διεύρυνση των λοιπών εξόδων. Σε συνδυασμό με τη στασιμότητα των παροχών σε εργαζομένους, οι λειτουργικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού θα αυξάνονταν. Δεν δινόταν σημαντική έμφαση στις δημόσιες επενδύσεις, παρά την υποχώρηση των προηγούμενων ετών. Ελαφρώς θα περιορίζονταν οι μεταβιβάσεις, διατηρώντας την υψηλή αναλογία τους στο ΑΕΠ.

4.9.2 Προτάσεις πολιτικής

Με βάση την εξέλιξη της δημοσιονομικής ισορροπίας την προηγούμενη δεκαετία, τη δυναμική της αλλά κυρίως την ανάγκη υποστήριξης της στροφής του παραγωγικού υποδείγματος και της ενίσχυσης των αναπτυξιακών προοπτικών προτείνονται συνδυαστικά οι εξής προτεραιότητες.

- Η επίτευξη συστηματικών πρωτογενών πλεονασμάτων συμβάλλει στη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους και την αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής. Η πορεία του δημόσιου χρέους πρέπει να παραμείνει σε ήπια πτωτική τροχιά μεσοπρόθεσμα.
- Τα δημοσιονομικά πλεονάσματα μακροπρόθεσμα πρέπει να είναι ήπια, ρεαλιστικά και η στοχοθεσία τους να ενέχει βαθμό ευελιξίας προκειμένου να μην αποτελούν τροχοπέδη στην αναπτυξιακή τροχιά.
- Το ύψος των δημοσίων δαπανών και των φορολογικών εσόδων κρίνεται σκόπιμο να αυξάνεται μεσοπρόθεσμα με χαμηλότερο ρυθμό από το ΑΕΠ.
- Το μείγμα των δημοσίων δαπανών και φόρων είναι απαραίτητο να ανακατανεμηθεί με τρόπο ο οποίος θα στηρίζει το αναπτυξιακό υπόδειγμα της οικονομίας.
- Στην πλευρά των δαπανών, κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ειδικά σε τομείς με ισχυρή αναπτυξιακή επίδραση, σε αντιδιαστολή με τις γενικές λειτουργικές ή συνταξιοδοτικές δαπάνες, ενώ υπάρχει ανάγκη αλλαγής προτεραιοτήτων για την απασχόληση στον δημόσιο τομέα.
- Στην πλευρά των εσόδων, κρίνεται απαραίτητη η διεύρυνση της φορολογικής βάσης έτσι ώστε να κατανεμηθούν δικαιότερα τα φορολογικά βάρη, μεταξύ άλλων μέσα από στοχευμένα κίνητρα για ηλεκτρονικές πληρωμές, καθώς και η ενίσχυση πόρων από περιβαλλοντικούς φόρους, σε

αντιδιαστολή με την υπέρμετρα επιβαρυμένη φορολογικά μισθωτή εργασία και κοινωνική ασφάλιση.

- Στο πλαίσιο των πρόσφατων Ευρωπαϊκών μέτρων στήριξης της ανάκαμψης δημιουργείται βραχυπρόθεσμα πολύτιμος δημοσιονομικός χώρος για τα κράτη μέλη όπως και η Ελλάδα, ο οποίος είναι κρίσιμο να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά ώστε να έχει υψηλό αναπτυξιακό πολλαπλασιαστή.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής και η βιωσιμότητα του υψηλού δημόσιου χρέους απαιτείται η στοχοθεσία συστηματικών πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων. Τα πλεονάσματα θα πρέπει να είναι σχετικά ήπια και ρεαλιστικά, ώστε να μη καταπνίγεται η αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας. Με βάση τη διεθνή εμπειρία και τα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, αυτά θα ήταν της τάξης του 1 έως 1,5% του ΑΕΠ.

Οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να αυξάνονται μεσοπρόθεσμα με χαμηλότερο ρυθμό από εκείνον του ΑΕΠ. Αυτό θα επιτρέψει αντίστοιχα και μια μεσοπρόθεσμη μείωση των φορολογικών βαρών ως ποσοστό του ΑΕΠ, στοιχείο το οποίο θα συμβάλλει στην αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας συμπληρωματικά με τις προτεινόμενες δομικές μεταρρυθμίσεις.

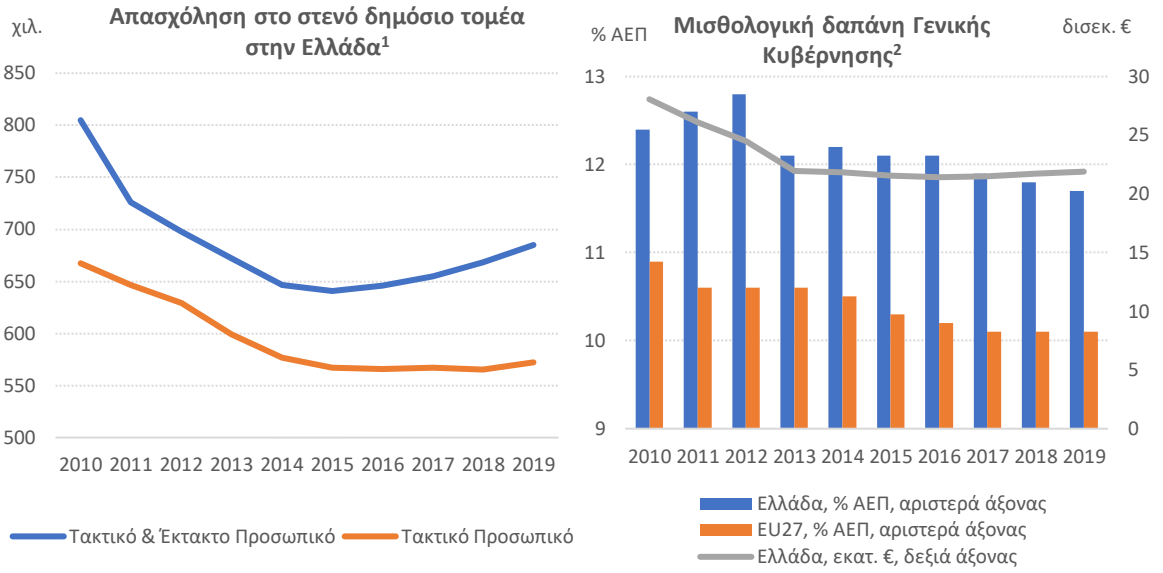
Εξίσου, αν όχι και περισσότερο σημαντική, είναι η ανακατανομή στη βαρύτητα των διαφόρων κατηγοριών δημοσίων δαπανών, καθώς και η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Για παράδειγμα, είναι υψηλής σημασίας να εφαρμοστεί η ήδη νομοθετημένη σταδιακή αποκλιμάκωση των συνταξιοδοτικών παροχών ως ποσοστό του ΑΕΠ, καθώς και η ήδη σχεδιαζόμενη μείωση της επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό προς τις συντάξεις ως ποσοστό των συνολικών δαπανών του. Επιπλέον, κρίνεται απαραίτητη η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού στον δημόσιο τομέα, εξέλιξη η οποία θα επιτρέψει τον εξορθολογισμό της μισθολογικής δαπάνης περιορίζοντας τις γενικές λειτουργικές δαπάνες καθώς και την ανάγκη προσλήψεων σε θέσεις με επαναλαμβανόμενες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες. Στον αντίποδα, είναι σημαντική η ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), καθώς και ο διαρκής σχεδιασμός του με τρόπο που να συμπληρώνει και αξιοποιεί περαιτέρω τις ευκαιρίες και τα έργα χρηματοδότησης που προκύπτουν από το ΕΣΠΑ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης. Επιπλέον, απαραίτητη είναι η ενίσχυση των δαπανών του συστήματος υγείας από τον προϋπολογισμό (καλύπτοντας έτσι και την απώλεια εσόδων από την προτεινόμενη ελάφρυνση των εισφορών υγείας για τους μισθωτούς κατ' αναλογία των ελεύθερων επαγγελματιών), αλλά και των δομών προ-σχολικής εκπαίδευσης και μετα-σχολικής κατάρτισης.

Το Διάγραμμα 4.25 αποτυπώνει την εξέλιξη της απασχόλησης και της μισθολογικής δαπάνης στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2010-2019. Η απασχόληση κατέγραψε σωρευτική μείωση την περίοδο 2010-2015 έως και 20%, κυρίως μέσα από δημοσιονομικά μέτρα όπως ο κανόνας της 1 πρόσληψης για κάθε 5 αποχωρήσεις. Ωστόσο, το μερίδιό της στη συνολική απασχόληση περιορίστηκε μόνο οριακά την ίδια περίοδο, με εκείνο των απασχολούμενων στον στενό δημόσιο τομέα να προσεγγίζει το 20% της εγχώριας απασχόλησης το 2019. Μετά το 2015, καταγράφεται σταδιακή αύξηση της απασχόλησης στο Δημόσιο, κυρίως μέσα από προσλήψεις έκτακτου προσωπικού. Αντίστοιχα, η μισθολογική δαπάνη της Γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα μειώθηκε σωρευτικά κατά 24% την περίοδο 2010-2015 και κατά 1,1 ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ σωρευτικά την περίοδο 2012-2019, ωστόσο παραμένει υψηλότερη από τις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες σε σχέση με το ΑΕΠ.

Η διαφορά της μισθολογικής δαπάνης στον ελληνικό δημόσιο τομέα από τον μέσο όρο της ΕΕ, σε συνδυασμό με τον επερχόμενο ψηφιακό μετασχηματισμό, αναδεικνύουν ευκαιρίες για εξοικονόμηση πόρων. Μια σύγκλιση της Ελλάδας με τον μ.ό. των χωρών της ΕΕ θα απέφερε ετήσια

δημοσιονομικά οφέλη της τάξης της 1,6 ποσοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ. Αυτό δεν σημαίνει οριζόντιες περικοπές σε αριθμό ή αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων αλλά στοχευμένη ανακατανομή τους, αξιοποιώντας και τις εκτεταμένες αποχωρήσεις λόγω προγραμματισμένων συνταξιοδοτήσεων. Ως προς τις αμοιβές, θα μπορούσαν να εξεταστούν δημοσιονομικά ουδέτερες αλλαγές στο ενιαίο μισθολόγιο στην κατεύθυνση μιας περισσότερο αποσυμπιεσμένης κλίμακας η οποία θα συνδέεται με περιγράμματα θέσεων και θα αμείβει καλύτερα το εξειδικευμένο προσωπικό με δεξιότητες. Ως προς τους υπαλλήλους, η κατανομή των μελλοντικών προσλήψεων θα μπορούσε να δίνει μειωμένη προτεραιότητα για περισσότερους διοικητικούς υπαλλήλους γενικών καθηκόντων και αυξημένη προτεραιότητα για λιγότερους, αλλά εξειδικευμένους εργαζόμενους με δεξιότητες στις νέες τεχνολογίες. Σε επίπεδο τομέων, και ως αποτέλεσμα των δημογραφικών τάσεων αλλά και των ελλείψεων σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης με κατάλληλη στόχευση. Ενδεικτικά, είναι σκόπιμος ο προγραμματισμός για επιβράδυνση στις προσλήψεις και μειωμένο πλήθος εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, όπου αναμένεται σημαντική μείωση του αριθμού των μαθητών, αλλά και η επιτάχυνση στο ρυθμό προσλήψεων παιδαγωγών προσχολικής ηλικίας και προσωπικού στο χώρο της υγείας, όπου αναμένεται αύξηση των αναγκών.

Διάγραμμα 4.25: Απασχόληση και μισθολογική δαπάνη στον δημόσιο τομέα



[1] Πηγή: Βάση Απογραφής του Υπουργείου Εσωτερικών και επεξεργασία ερευνητικής ομάδας

Σημ. Τα στοιχεία δεν περιλαμβάνουν απασχόληση σε ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ δεν είναι εκφρασμένα σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης.

[2] Πηγή: Eurostat

Αντίστοιχα περιθώρια εξοικονόμησης δημοσιονομικών πόρων υπάρχουν από τη σταδιακή μείωση του μεριδίου της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης, όπου το κόστος της ετήσιας κρατικής επιχορήγησης παραμένει συστηματικά υψηλότερο του μέσου όρου της ΕΕ, κατά τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ. Η σταδιακή μείωση είναι σκόπιμο να επιτευχθεί μέσω της αύξησης του ΑΕΠ, ακολουθώντας τον υφιστάμενο μηχανισμό για πάγωμα των συντάξεων έως το 2022 και αναπροσαρμογή τους έπειτα με βάση τον πληθωρισμό και το ΑΕΠ, ή κάποιον ανάλογο μηχανισμό.[76] Η δομική μεταρρύθμιση του

[76] Προβλέπεται ότι από την 1.1.2013, οι συντάξεις θα αυξάνονται με βάση συντελεστή που προκύπτει από τον μέσο όρο του ετήσιου ποσοστού μεταβολής του ΑΕΠ και του Γενικού Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΓΔΤΚ) του προηγούμενου έτους, με μέγιστο το ποσοστό μεταβολής του ΓΔΤΚ (Ν. 4387/2016, Παρ.4, Άρθρο 14).

ασφαλιστικού που προτείνεται στην Ενότητα 4.7 (σταδιακή μετατροπή της επικουρικής σύνταξης σε κεφαλαιοποιητική) θα συμβάλλει στην αύξηση του ΑΕΠ μεσοπρόθεσμα καθώς θα βελτιώσει τα κίνητρα για επίσημη εργασία, αποταμίευση και επενδύσεις. Το χρηματοδοτικό κενό μετάβασης σε κεφαλαιοποιητική επικουρική σύνταξη είναι διαχειρίσιμο.

Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμο να δοθεί αυξημένη βαρύτητα στις δαπάνες του ΠΔΕ, δεδομένης και της σημαντικής μείωσής τους την προηγούμενη δεκαετία, οι οποίες έχουν σημαντική πολλαπλασιαστική επίδραση στην ανάπτυξη, σε αντιδιαστολή με τις δαπάνες για δημόσια κατανάλωση και λειτουργικά έξοδα. Είναι στη θετική κατεύθυνση πως εφαρμόζεται ένα πενταετές Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης το οποίο θα στοχεύει στην ανάδειξη προτεραιοτήτων του ΠΔΕ, θα διασφαλίζει τη συνέχεια των δράσεων, την έγκαιρη υλοποίησή τους, καθώς και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων τους. Στο πλαίσιο των προτεραιοτήτων του ΠΔΕ, ξεχωρίζουν οι τομείς της «έξυπνης» και «πράσινης» ανάπτυξης, οι επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό, καθώς και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της εξωστρέφειας. Παράλληλα, είναι κρίσιμο να διασφαλιστεί η ετοιμότητα του μηχανισμού απορρόφησης των νέων κονδυλίων της ΕΕ στα πλαίσια των μέτρων ανάκαμψης, ούτως ώστε να προωθηθεί άμεσα η υλοποίηση έργων υποδομών καθώς και η κινητοποίηση πόρων σε τομείς με πολλαπλασιαστική επίδραση στην αναπτυξιακή προοπτική της οικονομίας. Ως προς τις μεταβιβαστικές πληρωμές, είναι σημαντικό να αυξηθεί η βαρύτητα της κοινωνικής προστασίας κυρίως μέσα από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των σχετικών πόρων. Από αυτή τη διαδικασία μπορεί να αυξηθεί η διαθεσιμότητα για άλλες κοινωνικές ανάγκες, όπως π.χ. για την προστασία της δημόσιας υγείας.[77]

Η ταχύτερη ψηφιοποίηση του δημοσίου τομέα θα διευκολύνει την παρακολούθηση και αξιολόγηση της κατανομής των δημοσίων δαπανών καθώς και την αποτελεσματική διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων. Επιπλέον, θα απελευθερώσει πόρους, καθώς περιορίζει τις εστίες διαφθοράς, και προάγει την κουλτούρα ψηφιακών πληρωμών, οι οποίες έχουν ευεργετική επίδραση στη φορολογική συμμόρφωση.

Ως προς την πλευρά των εσόδων, πέρα από τις προτάσεις πολιτικής για τη φορολογία που περιγράφονται στο Κεφάλαιο 4.7 (π.χ. μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας, απλοποίηση και σταθερότητα του φορολογικού πλαισίου), τα έσοδα από την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικά πιο ενισχυμένη πηγή δημοσιονομικών πόρων, με πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας. Άλλωστε, αυτά κατά μέσο όρο τα έσοδα αυτά δεν ενισχύθηκαν στην περίοδο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Οι παραπάνω κατευθύνσεις μπορούν να αποτελέσουν το γενικό πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική στην επόμενη δεκαετία αλλά φυσικά η ακριβής εφαρμογή θα εξαρτηθεί από σειρά παραγόντων, όπως η ευρύτερη δημοσιονομική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε γενικές γραμμές, στο πρώτο μισό της δεκαετίας αναμένεται να συμβάλλουν στη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου τα προγράμματα της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης λόγω της πανδημίας και οι σχετικά ευνοϊκές απαιτήσεις αναφορικά με την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους ενώ κατά το δεύτερο μισό η ισχυρή αναπτυξιακή δυναμική που θα οδηγεί σε υψηλότερα εισοδήματα εφόσον έχει ενδυναμωθεί η οικονομία από τα αμέσως επόμενα έτη.

Τέλος, εντός των στενών πλαισίων του δημοσιονομικού «χώρου» που θα έχει η Ελλάδα σε μακροχρόνιο ορίζοντα, κρίσιμο παράγοντα αποτελεί η καλλιέργεια και διασφάλιση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας. Κι αυτό γιατί αυτή η αξιοπιστία, τόσο στη χώρα όσο και διεθνώς, επιτρέπει την ευελιξία της δημοσιονομικής πολιτικής σε περιόδους οικονομικών κρίσεων, ενώ

[77] Η παρούσα Έκθεση δεν προβαίνει σε αξιολόγηση για το ύψος δαπανών που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, όπως στον τομέα της άμυνας.

ταυτόχρονα αυξάνει την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών εργαλείων σε σχέση με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα στην πραγματική οικονομία. Προκειμένου να επιτευχθεί η ενίσχυσή της, είναι σημαντικό να ικανοποιούνται τουλάχιστον δύο προϋποθέσεις. Αφενός, η εκάστοτε πολιτική ηγεσία καλείται να ασκεί τη δημοσιονομική πολιτική με γνώμονα το αποτέλεσμα όχι μόνο στο βραχυχρόνιο αλλά και στο μέσο-μακροχρόνιο ορίζοντα. Σε αυτόν το στόχο, καθοριστικός είναι ο υποστηρικτικός ρόλος ανεξάρτητων θεσμών όπως το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής. Αφετέρου, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η φορολογική συνείδηση των πολιτών. Για αυτήν την επιδίωξη καθοριστικός είναι ο ρόλος του ίδιου του κράτους, το οποίο καλείται να προσφέρει υψηλό επίπεδο υπηρεσιών και με κοινωνικά δίκαιο τρόπο προς τους πολίτες του, ούτως ώστε να τους πείσει ότι οι πόροι τους αξιοποιούνται αποτελεσματικά.

5 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής – Αγορές

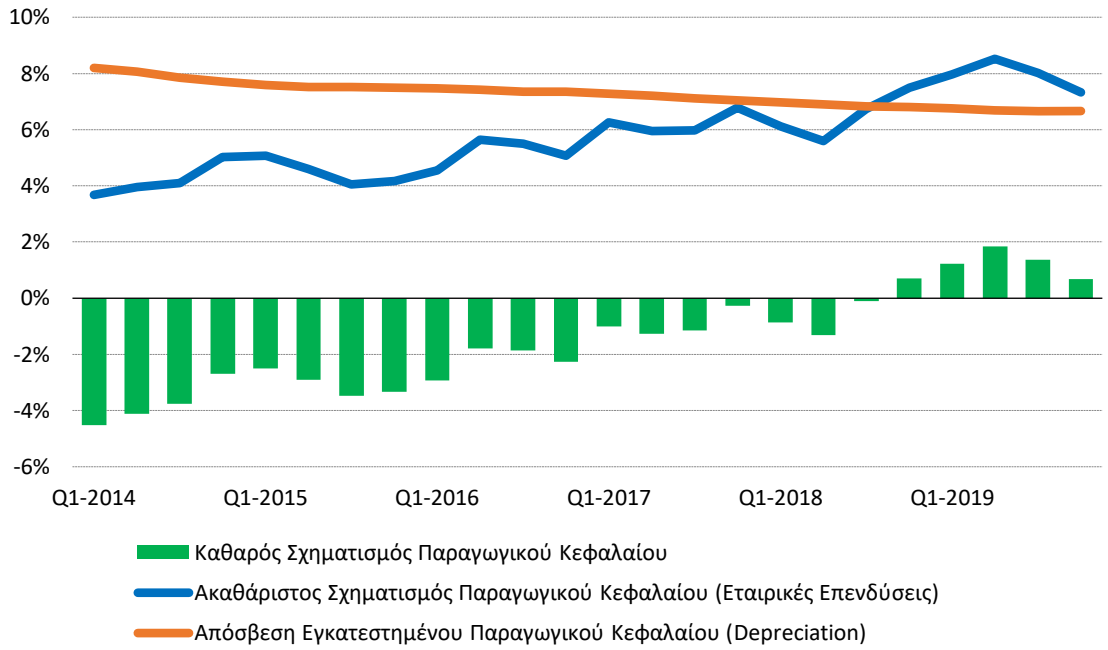
5.1 Χρηματοδότηση

Στο Κεφάλαιο 1 τεκμηριώνεται (Διάγραμμα 1.11) ότι οι εταιρικές επενδύσεις στην Ελλάδα είναι αισθητά χαμηλότερες ως ποσοστό του ΑΕΠ από τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτό ισχύει και κατά τη διάρκεια της κρίσης, όπου το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ μειώθηκε από τα προ-κρίσης επίπεδα, αλλά και διαχρονικά.

Την περίοδο 2016-19 παρατηρείται σταδιακή ανάκαμψη του ποσοστού επενδύσεων στο ΑΕΠ προς τα προ-κρίσης επίπεδα. Όπως μάλιστα φαίνεται στο Διάγραμμα 5.1, ο καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου έγινε θετικός το 2019, δηλαδή οι εταιρικές επενδύσεις υπερέβησαν την απόσβεση (depreciation) του εγκατεστημένου κεφαλαίου.[78] Η σταδιακή ανάκαμψη ανατράπηκε το 2020 εξαιτίας της πανδημίας, και ο καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου έγινε πάλι αρνητικός. Ακόμα και αν η πανδημία ξεπεραστεί γρήγορα, θα απαιτηθούν πολλά χρόνια για να αναπληρωθεί η σωρευτική απόσβεση του παραγωγικού κεφαλαίου κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Ένας σημαντικός λόγος που οι εταιρικές επενδύσεις στην Ελλάδα είναι χαμηλές, είναι η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση -- σε δανεισμό και κυρίως σε μετοχικά κεφάλαια. Η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση αποτελεί τροχοπέδη για τη μεγέθυνση των μεσαίων και μικρών επιχειρήσεων (ΜμΕ). Και αντίστροφα, το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων δυσχεραίνει τη χρηματοδότησή τους και επομένως τη δημιουργία κρίσιμης μάζας επιχειρήσεων για την ύπαρξη ρευστών αγορών κεφαλαίου για το σύνολο της οικονομίας. Ο φαύλος αυτός κύκλος μπορεί να αντιμετωπιστεί με βελτιωτικές δράσεις τόσο στο χρηματοπιστωτικό σύστημα όσο και στην οικονομία γενικότερα.

Διάγραμμα 5.1: Ακαθάριστος και καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου, % του ΑΕΠ



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και Τράπεζα της Ελλάδος. Σημείωση: Τα μεγέθη υπολογίζονται σε ετήσιους όρους, αθροίζοντας τις τιμές τους κατά τις τέσσερις πιο πρόσφατες τριμηνιαίες περιόδους.

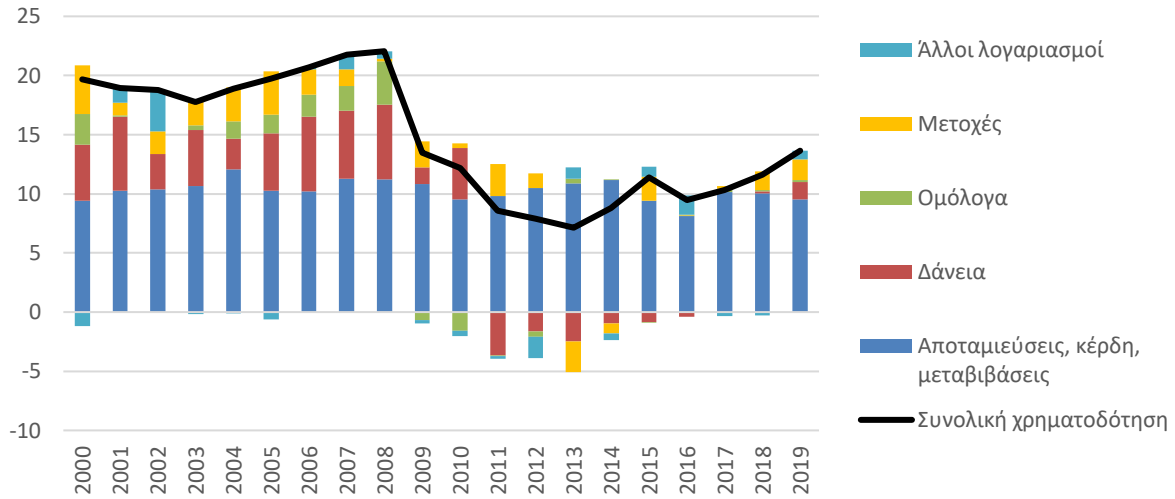
[78] Σε αντίθεση με το Διάγραμμα 1.1, το Διάγραμμα 5.1 περιλαμβάνει στις επενδύσεις και τις μεταβολές των αποθεμάτων.

Η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τις ελληνικές επιχειρήσεις και η έλλειψη ρευστών αγορών κεφαλαίου, αντικατοπτρίζεται στις αποδόσεις που επιτυγχάνουν τα ελληνικά νοικοκυριά στις αποταμιεύσεις τους. Συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, τα ελληνικά νοικοκυριά επενδύουν μεγαλύτερο μέρος των αποταμιεύσεών τους σε κατοικίες, αντί για χρηματοπιστωτικά και ασφαλιστικά προϊόντα, τα οποία γενικά παρέχουν μεγαλύτερη ρευστότητα και διασπορά κινδύνου. Επίσης, σε μεγαλύτερο ποσοστό συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, οι επενδύσεις στα χρηματοπιστωτικά προϊόντα είναι τραπεζικοί λογαριασμοί, οι οποίοι παρέχουν χαμηλότερες αποδόσεις από άλλα προϊόντα όπως ομόλογα, μετοχές και αμοιβαία κεφάλαια. Οι συγκρίσεις αυτές προκύπτουν από πρωτογενείς έρευνες στα νοικοκυριά, αλλά διαφαίνονται και από το σχετικά μικρό μέγεθος του ασφαλιστικού και επενδυτικού τομέα στην Ελλάδα.[79] Βελτιωτικές δράσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα θα αυξήσουν τις αποδόσεις για τα νοικοκυριά, ενθαρρύνοντας την αποταμίευση, η οποία παραμένει χαμηλή τις τελευταίες δεκαετίες.

5.1.1 Δείκτες

Στο Διάγραμμα 5.2 αποτυπώνονται οι πηγές χρηματοδότησης των μη-χρηματοπιστωτικών ελληνικών επιχειρήσεων. Η χρηματοδότηση από εσωτερικές πηγές (internal finance), όπως τα κέρδη και οι αποταμιεύσεις μιας επιχείρησης, είναι σχεδόν σταθερή, ως ποσοστό του ΑΕΠ, από το 2000 και μετά. Η χρηματοδότηση από εξωτερικές πηγές (external finance, τράπεζες και κεφαλαιαγορές) ήταν σχεδόν ίση με αυτήν από εσωτερικές πηγές την περίοδο 2000-08 πριν την κρίση, αλλά σχεδόν μηδενική κατά την περίοδο 2010-19, με μια μικρή ανάκαμψη το 2018-19. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι ελληνικές επιχειρήσεις βασίζονταν σχεδόν αποκλειστικά σε εσωτερική χρηματοδότηση.

Διάγραμμα 5.2: Πηγές χρηματοδότησης των μη-χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Η δυσκολία πρόσβασης στην εξωτερική χρηματοδότηση προκύπτει από διάφορους δείκτες. Το κόστος δανεισμού των ελληνικών επιχειρήσεων από τις τράπεζες είναι αισθητά υψηλότερο από άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Το μέσο επιτόκιο δανεισμού για μεγάλες ελληνικές επιχειρήσεις το 2018

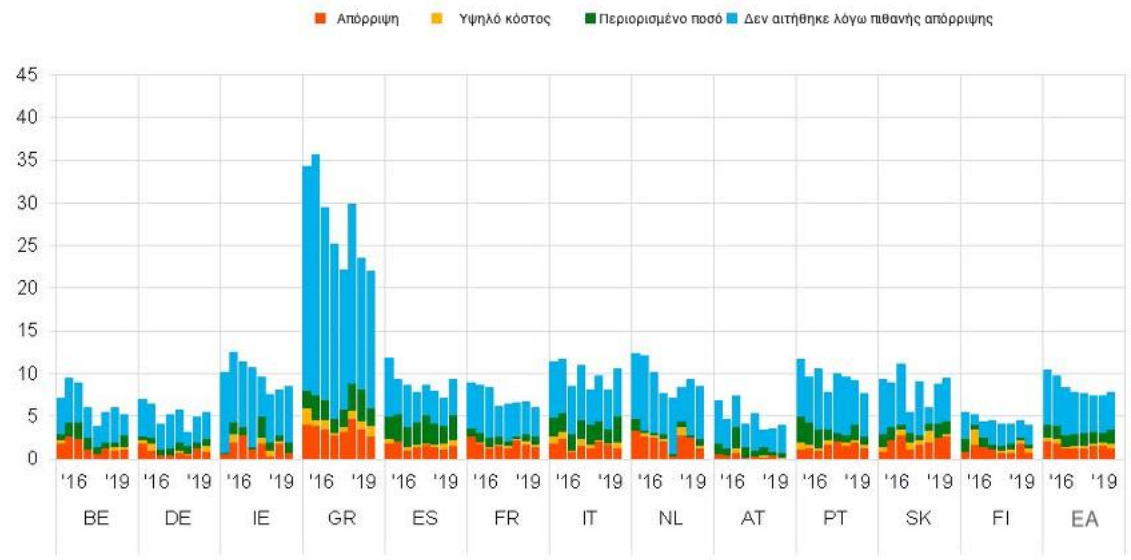
[79] Οι συγκρίσεις βασίζονται σε στοιχεία από την Έρευνα για τα Οικονομικά και την Κατανάλωση των Νοικοκυριών (Household Finances and Consumption Survey) που πραγματοποιείται υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Μια λεπτομερέστερη παρουσίαση και ανάλυση των στοιχείων βρίσκεται στο Βαγιανός Δ., Μ. Τσούτσουρα, Μ. Χαλιάσος και Γ. Χαρδούβελης, (2017), «Χρηματοοικονομική ανάπτυξη και ο πιστωτικός κύκλος στην Ελλάδα», Κεφ. 7 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός, Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

ήταν 3,81%, ενώ συγκριτικά ήταν μόνο 1,93% στην Πορτογαλία.[80] Οι ελληνικές ΜμΕ υποφέρουν όχι μόνο από υψηλότερα επιτόκια σε σχέση με άλλες χώρες, αλλά και από χαμηλότερη παροχή νέου δανεισμού προς αυτές. Στο Διάγραμμα 5.3 φαίνεται ότι συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωζώνης, περισσότερες ελληνικές ΜμΕ αποθαρρύνονται να αιτηθούν δάνεια από τράπεζες ή βλέπουν τις αιτήσεις τους να απορρίπτονται. Η διαφορά μεταξύ της Ελλάδας και των άλλων χωρών στο Διάγραμμα 5.3 οφείλεται εν μέρει στο μικρό μέγεθος των ελληνικών ΜμΕ και στον προσανατολισμό τους στην εσωτερική αγορά. Η διαφορά όμως είναι μεγάλη για να μπορεί να εξηγηθεί μόνο από τα χαρακτηριστικά αυτά.

Οι παραπάνω δείκτες αφορούν τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από τις τράπεζες. Ο τραπεζικός δανεισμός είναι η βασική πηγή εξωτερικής χρηματοδότησης για τις ελληνικές επιχειρήσεις. Αυτό φαίνεται στο Διάγραμμα 5.2 (χρονοσειρά «δάνεια») για την περίοδο πριν την κρίση, όταν η εξωτερική χρηματοδότηση ήταν σημαντική. Η απότομη πτώση της χρηματοδότησης κατά τη διάρκεια της κρίσης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο μηδενισμό του τραπεζικού δανεισμού.

Το ότι οι κεφαλαιαγορές, καθώς και μετοχικά σχήματα Venture Capital (που επενδύουν σε νέες επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας) και Private Equity (που επενδύουν σε επιχειρήσεις μη εισηγμένες στο χρηματιστήριο), έχουν περιορισμένο ρόλο στη χρηματοδότηση των ελληνικών επιχειρήσεων είναι ένας επιπλέον δείκτης δύσκολης πρόσβασης στη χρηματοδότηση. Αυτό συμβαίνει γιατί την απουσία χρηματοδότησης μέσω μετοχικού κεφαλαίου δεν μπορεί να υποκαταστήσει ο τραπεζικός δανεισμός, αφού οι επιχειρήσεις πρέπει τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη να συγκρατούν τη συνολική μόχλευσή τους (δανεισμός προς μετοχικό κεφάλαιο) κάτω από ένα όριο. Επομένως, η αδυναμία πρόσβασης σε μετοχικό κεφάλαιο συνεπάγεται και περιορισμένη δυνατότητα χρηματοδότησης.

Διάγραμμα 5.3: Πρόσβαση ΜμΕ σε τραπεζικό δανεισμό



Σημείωση: Ποσοστό ερωτηθέντων που αντιμετώπισαν εμπόδια στην εξασφάλιση τραπεζικού δάνειου το προηγούμενο εξάμηνο. Πηγή: Survey on the Access to Finance of Enterprises in the Euro Area, ECB 2020.

Ο περιορισμένος ρόλος των κεφαλαιαγορών αποτυπώνεται στην κεφαλαιοποίηση του Χρηματιστηρίου Αθηνών (ΧΑ). Αυτή βρισκόταν στο 18% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 26% στην Αυστρία και Πορτογαλία, 51% στο Ισραήλ, 59% στο Βέλγιο, και 53% στο σύνολο της ΕΕ.[81] Αντίστοιχες

[80] OECD (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs Scoreboard*.
[81] World Bank, *Market capitalization of listed domestic companies as % of GDP*.

συγκρίσεις ισχύουν για τον όγκο ημερησίων συναλλαγών. Εξίσου ανησυχητικό για την πορεία του ΧΑ είναι το φαινόμενο μεγάλων ελληνικών εταιρειών να εγκαταλείπουν το ΧΑ για να εισαχθούν σε ξένα χρηματιστήρια και να αντλήσουν κεφάλαια με χαμηλότερο κόστος. Αυτό κάνει το ΧΑ λιγότερο ελκυστικό για τους επενδυτές, αυξάνοντας το κόστος κεφαλαίου για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις.

Οι συμμετοχές σε ΜμΕ από μετοχικά σχήματα Venture Capital και Private Equity είναι επίσης μικρές σε σύγκριση με πολλές άλλες χώρες. Οι επενδύσεις των Venture Capital ήταν 0,013% του ΑΕΠ στην Ελλάδα το 2019, έναντι 0,019% στην Πορτογαλία, 0,020% στην Αυστρία, 0,081% στο Βέλγιο, 0,064% στην Ολλανδία, και 0,060% στο σύνολο της ΕΕ. Οι επενδύσεις των Growth Equity (που επενδύουν σε ΜμΕ με καλές προοπτικές μεγέθυνσης) ήταν 0,032% στην Ελλάδα, έναντι 0,040% στην Πορτογαλία, 0,022% στην Αυστρία, 0,093% στο Βέλγιο, 0,088% στην Ολλανδία, και 0,092% στο σύνολο της ΕΕ.[82]

5.1.2 Αγκυλώσεις

Δανεισμός και Τράπεζες

Το υψηλό κόστος δανεισμού για τις ελληνικές επιχειρήσεις οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Ο σημαντικότερος παράγοντας είναι τα προβληματικά δάνεια, τα οποία (μετρούμενα ως Non Performing Exposure - NPE) αποτελούν περίπου το 40% του συνόλου των τραπεζικών δανείων, το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωζώνη, με την Κύπρο στο 35% και τις υπόλοιπες χώρες πολύ χαμηλότερα. Τα προβληματικά δάνεια αποθαρρύνουν τον νέο δανεισμό προς τις επιχειρήσεις: είτε αυτός δεν πραγματοποιείται καθόλου είτε συνοδεύεται από υψηλά επιτόκια.[83]

Η αρνητική σχέση προβληματικών δανείων και νέου δανεισμού μπορεί να γίνει κατανοητή ως εξής. Τα προβληματικά δάνεια έχουν πραγματική αξία πολύ μικρότερη της αρχικής λογιστικής τους αξίας στους ισολογισμούς των τραπεζών. Η λογιστική τους αξία μειώνεται προς την πραγματική αξία με την πάροδο του χρόνου (π.χ. μέσω διαγραφών, πωλήσεων, ή τιτλοποιήσεων) και αυτό επιφέρει σημαντικές απώλειες στις τράπεζες. Οι απώλειες με τη σειρά τους δημιουργούν νέες κεφαλαιακές ανάγκες. Όμως, η άντληση νέων κεφαλαίων μπορεί να είναι επώδυνη για τους υπάρχοντες παλαιούς μετόχους (φαινόμενο debt overhang),[84] και έτσι οι τράπεζες γενικά τείνουν να την αποφύγουν. Έτσι, με μικρή κεφαλαιακή βάση και χωρίς νέα κεφάλαια, οι τράπεζες αδυνατούν να προσφέρουν νέα δάνεια. Άλλωστε αυτό το απαγορεύουν οι κανονισμοί ελάχιστης κεφαλαιακής επάρκειας του SSM και της ΤτΕ. Ο νέος δανεισμός περιορίζεται ιδιαίτερα προς τις ΜμΕ γιατί αυτές έχουν τον μεγαλύτερο πιστωτικό κίνδυνο.

Η δυσχέρεια στην άντληση τραπεζικών κεφαλαίων δεν περιορίζει μόνο τον νέο δανεισμό προς τις επιχειρήσεις αλλά και δημιουργεί στρεβλά κίνητρα στις τράπεζες να διατηρούν υπερχρεωμένες μη-βιώσιμες επιχειρήσεις («ζόμπι») σε λειτουργία. Αυτό συμβαίνει επειδή η εκκαθάριση των περιουσιακών στοιχείων των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων υποχρεώνει τις τράπεζες να εγγράψουν απώλειες στους ισολογισμούς τους, ενώ δεν έχουν τέτοια υποχρέωση αν αφήσουν τις επιχειρήσεις

[82] Invest Europe (2020), *Investing in Europe: Private Equity activity 2019.*

[83] Μια πρόσφατη εκτενής ανάλυση των προβληματικών δανείων και των κεφαλαιακών αναγκών που αυτά δημιουργούν, καθώς και των γενικότερων προκλήσεων για το ελληνικό τραπεζικό σύστημα, βρίσκεται στο Χαρδούβελης, Γ. (2020), «Κρίση και Χρηματοπιστωτικά Ανοίγματα στην Ελλάδα», προσεχώς στον συλλογικό τόμο *Υποχρεώσεις Χρηματοπιστωτικών Φορέων*, επιμέλεια Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικολόγων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

[84] Το debt overhang συνίσταται στο ότι τα νέα κεφάλαια, που προέρχονται από αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, καθιστούν τα προϋπάρχοντα χρέη της τράπεζας περισσότερο ασφαλή, αυξάνοντας επομένως την αξία τους. Την αξία αυτή την καρπώνονται οι πιστωτές της τράπεζας (ομολογιούχοι, καταθέτες). Συγχρόνως, η αξία αυτή δεν μπορεί να προκύψει εις βάρος των νέων μετόχων, διαφορετικά αυτοί δεν θα επένδυαν στην αύξηση κεφαλαίου. Κατά συνέπεια, η επιπλέον αξία αναγκαστικά προκύπτει εις βάρος των υπαρχόντων παλαιών μετόχων.

να λειτουργούν. Το ποσοστό των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων ήταν 26% το 2016, και οι επιχειρήσεις αυτές αντιπροσώπευαν περίπου το 28% του συνολικού δανεισμού.[85]

Ένας δεύτερος παράγοντας που συμβάλλει στο υψηλό κόστος δανεισμού των επιχειρήσεων είναι το σχετικά υψηλό λειτουργικό κόστος των ελληνικών τραπεζών, το οποίο μεταφέρεται στις επιχειρήσεις υπό μορφή υψηλότερων χρεώσεων σε επιτόκια ή προμήθειες. Το λειτουργικό κόστος είναι υψηλό εξαιτίας της ελλιπούς ψηφιοποίησης διαδικασιών, του υπεράριθμου και ανενεργού προσωπικού, κλπ. Οι προσπάθειες των τραπεζών τα τελευταία χρόνια να περιορίσουν το λειτουργικό τους κόστος έχουν μειώσει τη σημασία αυτού του παράγοντα.

Ένας τρίτος παράγοντας υψηλού κόστους δανεισμού των επιχειρήσεων είναι το υψηλό κόστος δανεισμού των ίδιων των τραπεζών στις διεθνείς αγορές. Το υψηλό κόστος δανεισμού των τραπεζών οφείλεται εν μέρει στο ότι η Ελλάδα θεωρείται χώρα υψηλότερου κινδύνου από τις περισσότερες άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Οφείλεται επίσης και στα προβληματικά δάνεια. Το ύψος των δανείων αυτών (40% του συνόλου) σε συνδυασμό με το ότι σημαντικό μέρος των τραπεζικών μετοχικών κεφαλαίων προέρχονται από μελλοντικές φοροελαφρύνσεις (τα deferred tax assets είναι 60% του συνόλου), δημιουργεί αβεβαιότητα στις διεθνείς αγορές σχετικά με το αν οι τράπεζες έχουν επαρκή κεφάλαια και μελλοντικά έσοδα για να καλύψουν τις απώλειές τους από τα προβληματικά δάνεια. Οι πρόσφατες ενέργειες της ΕΚΤ, όπου οι τράπεζες δανείζονται με πολύ χαμηλό επιτόκιο ακόμα και με εξασφαλίσεις (collateral) χαμηλής ποιότητας, έχουν μειώσει το κόστος δανεισμού των ελληνικών τραπεζών, και επομένως τη σημασία του τρίτου παράγοντα.

Ένας τέταρτος και τελευταίος παράγοντας είναι η αναποτελεσματικότητα της πτωχευτικής διαδικασίας και η έλλειψη διαφάνειας στην αγορά πίστεως. Ως προς την πτωχευτική διαδικασία, η ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης που τίθεται υπό εκκαθάριση είναι διαδικασία ιδιαίτερα χρονοβόρα. Αυτό κάνει τους πιστωτές να προτιμούν συχνά την επίτευξη συμφωνίας με τους μετόχους για την αναδιοργάνωση της επιχείρησης, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου η εκκαθάριση θα κατεύθυνε πόρους σε περισσότερο παραγωγικές επιχειρήσεις. Η αναδιοργάνωση μιας επιχείρησης είναι επίσης χρονοβόρα διαδικασία, η οποία μειώνει συχνά την αξία της επιχείρησης. Είναι ενδεικτικό ότι από τις 3500 μεγαλύτερες ελληνικές επιχειρήσεις που αντιμετώπισαν προβλήματα από την αρχή της κρίσης, μόνο 100 περίπου επέλεξαν τη διαδικασία της αναδιοργάνωσης (άρθρο 106 του πτωχευτικού κώδικα). Ο πτωχευτικός νόμος που ψηφίστηκε πρόσφατα («Κώδικας Διευθέτησης Οφειλών και Παροχής Δεύτερης Ευκαιρίας») επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στις διαδικασίες εκκαθάρισης και αναδιοργάνωσης.

Ως προς τη διαφάνεια, είναι σημαντικό μια τράπεζα να γνωρίζει αν περιουσιακά στοιχεία ενός δανειολήπτη χρησιμοποιούνται ως εξασφάλιση για δάνειο σε άλλο δανειστή. Οι πληροφορίες αυτές δεν είναι εύκολα διαθέσιμες για τα κινητά περιουσιακά στοιχεία. Πληροφορίες που αφορούν άλλες δανειακές υποχρεώσεις ενός δανειολήπτη είναι επίσης ελλιπείς, δημιουργώντας ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ τραπεζών και δανειζόμενων.

Το κόστος της αναποτελεσματικότητας στην πτωχευτική διαδικασία μεταφέρεται από τις τράπεζες στους δανειζόμενους μέσω των επιτοκίων και των υπόλοιπων όρων των δανείων τους. Το ίδιο ισχύει και για το κόστος της ασύμμετρης πληροφόρησης.

Κεφαλαιαγορές

Το ότι οι κεφαλαιαγορές, καθώς και μετοχικά σχήματα όπως venture capital και private equity, έχουν περιορισμένο ρόλο στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων.

[85] Τα στοιχεία προέρχονται από τη μελέτη της PwC «10 Χρόνια Κρίσης: Η Οικονομία Συρρικνώθηκε αλλά δεν Μεταρρυθμίστηκε». Η μελέτη εξετάζει τις επιχειρήσεις με έσοδα άνω των € 10 εκατ. Το σύνολο των επιχειρήσεων αυτών είναι 2817, και 745 κατατάσσονται στις κατηγορίες “Zombie” ή “Almost Zombie” με βάση τα οικονομικά τους μεγέθη.

Ένας σημαντικός παράγοντας είναι η χαμηλή ποιότητα των λογιστικών στοιχείων που παρέχουν οι ελληνικές εταιρείες στις αγορές. Ο παράγοντας αυτός συνδέεται με τη γενικότερη ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance) στην Ελλάδα.

Η εταιρική διακυβέρνηση είναι το σύνολο κανόνων που καθορίζουν το πώς μια επιχείρηση λειτουργεί και προστατεύουν τα συμφέροντα όσων σχετίζονται με αυτή, όπως εργαζόμενοι, πιστωτές, μέτοχοι, κλπ. Σημαντικά στοιχεία της εταιρικής διακυβέρνησης είναι η σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) της επιχείρησης, και ιδιαίτερα ο ρόλος των ανεξάρτητων μελών, καθώς και η διαδικασία εσωτερικού ελέγχου.

Αν και υπάρχει νομοθετική πρόνοια για την ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, η εφαρμογή στην πράξη είναι προβληματική. Τα ανεξάρτητα μέλη του Δ.Σ. έχουν συχνά στενές σχέσεις με τη διοίκηση της επιχείρησης. Η διοίκηση επίσης συχνά παρεμβαίνει στη διαδικασία εσωτερικού ελέγχου, καθιστώντας την μη ανεξάρτητη και αξιόπιστη. Τέτοια χαρακτηριστικά έχουν ως συνέπεια να μην υπάρχει διαφάνεια ως προς τη λογιστική κατάσταση των εταιρειών και να μην προστατεύονται επαρκώς τα συμφέροντα των μετόχων μειοψηφίας και των πιστωτών. Η μετοχική συμμετοχή σε εταιρείες καθίσταται επομένως μη ελκυστική, με συνέπεια την υπολειτουργία των κεφαλαιαγορών και άλλων μετοχικών σχημάτων.[86]

Τα προβλήματα με την εταιρική διακυβέρνηση είναι δυνητικά σοβαρότερα για τις μικρές και τις οικογενειακές εταιρείες. Αυτό γιατί οι βασικοί μέτοχοι στις εταιρείες αυτές συχνά έχουν στενές σχέσεις με τη διοίκηση. Επίσης, το μέγεθος μιας επένδυσης από νέους μετόχους στις εταιρείες αυτές είναι αναγκαστικά χαμηλό: στις μικρές εταιρείες λόγω μεγέθους και στις οικογενειακές επειδή το ποσοστό των μετοχών διαθέσιμο για το κοινό (free float) είναι χαμηλό. Το κέρδος από μια μικρή επένδυση μπορεί να μην καλύπτει το κόστος συλλογής πληροφοριών ή συμμετοχής στην διακυβέρνηση, π.χ. μέσω διορισμού ανεξάρτητων μελών στο Δ.Σ. Επομένως, οι μικρότερες και οι οικογενειακές εταιρείες έχουν δυσκολότερη πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Αυτό δημιουργεί έναν φαύλο κύκλο, όπου η δύσκολη πρόσβαση στη χρηματοδότηση ενισχύει την τάση μιας εταιρείας να παραμείνει μικρή ή οικογενειακή, και αντίστροφα τα χαρακτηριστικά αυτά των ελληνικών επιχειρήσεων δυσχεραίνουν τη χρηματοδότησή τους και επομένως τη δημιουργία κρίσιμης μάζας για την ύπαρξη ρευστών αγορών κεφαλαίου για το σύνολο της οικονομίας.

Η βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης απαιτεί και ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας (financial supervision and regulation). Στην Ελλάδα οι συστημικές τράπεζες εποπτεύονται από τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό (SSM), οι τράπεζες μικρού μεγέθους και ο ασφαλιστικός τομέας εποπτεύονται από την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ), και οι κεφαλαιαγορές και τα επενδυτικά σχήματα (π.χ. αμοιβαία κεφάλαια) εποπτεύονται από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΚ). Ένας από τους ρόλους της ΕΚ είναι να διασφαλίζει ότι οι εισηγμένες εταιρείες δημοσιεύουν σωστά λογιστικά στοιχεία και να επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες. Η χαμηλή ποιότητα των λογιστικών στοιχείων και της εταιρικής διακυβέρνησης, γενικότερα, καταδεικνύει ότι η ΕΚ πρέπει να ενισχυθεί στο έργο της. Ένα επιπλέον στοιχείο που συνηγορεί προς αυτή την κατεύθυνση είναι το μεγάλο ποσοστό εισηγμένων εταιρειών στο ΧΑ που βρίσκονται υπό καθεστώς επιτήρησης ή αναστολής διαπραγμάτευσης: από τις 172 εισηγμένες, οι 43 βρίσκονται στο καθεστώς αυτό.

Προβλήματα που αφορούν την εταιρική διακυβέρνηση και τη διαφάνεια εντοπίζονται και στον τομέα των αμοιβαίων κεφαλαίων. Τα προβλήματα αυτά έχουν προκαλέσει επεμβάσεις της ΕΚ, η οποία έχει επιβάλλει κυρώσεις. Η εμπιστοσύνη των νοικοκυριών προς τα αμοιβαία κεφάλαια και συναφή

[86] Τα προβλήματα με την εταιρική διακυβέρνηση στην Ελλάδα αναλύονται εκτενέστερα στη μελέτη της Grant Thornton «Έρευνα Εταιρικής Διακυβέρνησης 2011». Η Τράπεζα της Ελλάδος αναφέρεται επίσης στο ζήτημα αυτό, π.χ. «Έκθεση για τη Νομισματική Πολιτική, Ιούλιος 2018», σελ. 138.

επενδυτικά προϊόντα φαίνεται όμως να παραμένει χαμηλή: το σύνολο των επενδύσεων σε αμοιβαία κεφάλαια στην Ελλάδα ήταν 4,7% του ΑΕΠ το 2019, έναντι 11,1% στην Πορτογαλία, 48,7% στην Αυστρία, 35% στο Βέλγιο, 116,9% στην Ολλανδία, και 107,8% στο σύνολο της ΕΕ.[87] Οι χαμηλές επενδύσεις σε αμοιβαία κεφάλαια δεν είναι κυρίως συνέπεια της κρίσης, καθώς το 2010 ανέρχονταν σε 4,3% του ΑΕΠ, δηλαδή ποσοστό ακόμα χαμηλότερο. Η έλλειψη εμπιστοσύνης είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες που αποτρέπουν την ανάπτυξη των αμοιβαίων κεφαλαίων όσο και τη γενικότερη ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς στην Ελλάδα.

Ο νέος νόμος 4706/2020 αποσκοπεί να αντιμετωπίσει πολλές από τις παραπάνω παθογένειες, και έχει σημαντικά θετικά στοιχεία. Όπως και με τον νέο πτωχευτικό νόμο, όμως, το ζήτημα της εφαρμογής είναι κρίσιμο.

5.1.3 Προτάσεις πολιτικής

Τράπεζες

Το βασικό πρόβλημα με τις τράπεζες, και πηγή πολλών άλλων δυσχερειών (δυσκολία στον δανεισμό προς νέες επιχειρήσεις, δανεισμός σε επιχειρήσεις «ζόμπι») είναι τα προβληματικά δάνεια. Μια πρώτη στρατηγική είναι να επιλυθεί το πρόβλημα σταδιακά, σε ορίζοντα 3-5 χρόνων, κυρίως με την αξιοποίηση των ετήσιων κερδών προ προβλέψεων για την αύξηση των προβλέψεων κάθε χρόνο, καθώς και με τιτλοποιήσεις ή πωλήσεις προβληματικών δανείων. Οι κεφαλαιακές ανάγκες που ενδέχεται να προκύψουν με τη στρατηγική αυτή θα μπορούν να καλυφθούν στο μέλλον, ίσως υπό καλύτερες συνθήκες. Η στρατηγική αυτή περιορίζει τις άμεσες ανάγκες για νέα κεφάλαια, αλλά παρατείνει τα υπάρχοντα προβλήματα.

Μια δεύτερη στρατηγική, την οποία θεωρούμε καλύτερη, είναι να λυθεί το πρόβλημα αμεσότερα, είτε μέσω της δημιουργίας «κακής τράπεζας» (bad bank) και τη μεταφορά του συνόλου των προβληματικών δανείων σε αυτή, είτε μέσω άμεσων μαζικών τιτλοποιήσεων ή και πωλήσεων προβληματικών δανείων στην αγορά από κάθε τράπεζα χωριστά. Και στις δυο περιπτώσεις, οι νέοι κάτοχοι των δανείων δεν έχουν κίνητρα να διατηρούν μη βιώσιμες επιχειρήσεις σε λειτουργία γιατί έχει εγγράψει τα αντίστοιχα δάνεια στους ισολογισμούς τους στην πραγματική τους αξία. Επειδή, ακριβώς όμως, οι τράπεζες έχουν μεταφέρει τα δάνεια στους νέους κατόχους τους στην πραγματική τους αξία, ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωπες με νέες κεφαλαιακές ανάγκες.[88]

Η λύση της «κακής τράπεζας» έχει σημαντικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, ο συντονισμός μεταξύ των πιστωτών διευκολύνεται, καθώς όλα τα προβληματικά δάνεια από μια επιχείρηση συγκεντρώνονται κάτω από την ίδια στέγη. Η «κακή τράπεζα» μπορεί να έχει επίσης καλύτερες δυνατότητες να ανακτήσει χρεωστούμενα ποσά από κακοπληρωτές εξαιτίας του μεγέθους της. Αναγνωρίζοντας τα πλεονεκτήματα της «κακής τράπεζας», η Τράπεζα της Ελλάδος επεξεργάζεται σχετική πρόταση.

Η λύση της «κακής τράπεζας» έχει και κάποια μειονεκτήματα. Η δημιουργία της «κακής τράπεζας» μπορεί να απαιτήσει μακρές διαπραγματεύσεις, ιδιαίτερα καθώς η κάθε τράπεζα βρίσκεται σε διαφορετικό σημείο εκκίνησης όσον αφορά τις προβλέψεις. Κατά το διάστημα αυτό, η διαχείριση των προβληματικών δανείων μπορεί να υπολειτουργεί. Οι τράπεζες έχουν επίσης προχωρήσει σε

[87] Τα στοιχεία προέρχονται από τις ετήσιες εκθέσεις της European Fund and Asset Management Association.

[88] Από τις πρόσφατες τιτλοποιήσεις προκύπτει ότι για κάθε €1 δισεκ. προβληματικών δανείων που τιτλοποιούνται, απαιτούνται €200 εκατ. επιπρόσθετες προβλέψεις και κατ' επέκταση και κεφάλαια. (Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, αν τα έσοδα από την τιτλοποίηση είναι €300 εκατ. και οι προβλέψεις είναι €500 εκατ. δηλαδή η τράπεζα προβλέπει απώλεια έναντι της λογιστικής αξίας κατά €500 εκατ. αντί για €700 εκατ.). Για πωλήσεις προβληματικών δανείων στην αγορά, οι ανάγκες για προβλέψεις είναι μεγαλύτερες.

σχεδιασμό και υλοποίηση των δικών τους λύσεων η καθεμιά (π.χ. τιτλοποιήσεις), οι οποίες έχουν εγκριθεί από τον SSM, και η ανατροπή των λύσεων αυτών μπορεί να έχει κόστος.

Μια εναλλακτική λύση είναι η κάθε τράπεζα ανεξάρτητα να προχωρήσει ταχύτερα στην εξυγίανση του δικού της χαρτοφυλακίου προβληματικών δανείων μέσω τιτλοποιήσεων και πωλήσεων. Υπό τη λύση αυτή, η κυβέρνηση, σε συνεννόηση με τον SSM, θα πρέπει να επιταχύνει το σημερινό τριετές πρόγραμμα μείωσης των προβληματικών δανείων που έχει εγκριθεί από τον SSM και που βασίζεται στο πρόγραμμα «Ηρακλής», και να θέσει στις ελληνικές τράπεζες τον δεσμευτικό στόχο ότι τα προβληματικά δάνεια ως προς το σύνολο των δανείων θα πρέπει να μειωθούν σε μονοψήφιο αριθμό στο τέλος του 2021 (ενδεχομένως με κάποια πρόβλεψη παράτασης αν η πανδημία συνεχιστεί και το 2021). Παράλληλα, θα πρέπει να καθιερωθεί σύστημα bonus/malus από την κυβέρνηση και τον SSM για αποκλίσεις από τους στόχους και για διατήρηση επιχειρήσεων «ζόμπι» στο χαρτοφυλάκιό τους. Το σύστημα αυτό μπορεί να βασίζεται, ενδεικτικά, σε ευνοϊκότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις ή ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση για τράπεζες που ξεπερνούν τους στόχους τους.

Η πανδημία COVID-19 αναμένεται να δημιουργήσει νέα προβληματικά δάνεια, επιτείνοντας τα προβλήματα των τραπεζών και την αναγκαιότητα εφαρμογής μιας από τις παραπάνω λύσεις. Μια μεγάλη αύξηση των προβληματικών δανείων μπορεί να καταστήσει την λύση της κακής τράπεζας προτιμότερη, καθώς το όφελος της λύσης αυτής αυξάνεται σημαντικά με την κλίμακα του προβλήματος. Λύσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι υπό επεξεργασία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Πτωχευτικό δίκαιο

Το πτωχευτικό δίκαιο για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά είναι σκόπιμο να αλλάξει ώστε ο διαδικασίες να γίνουν περισσότερο γρήγορες και αποτελεσματικές. Ο νέος πτωχευτικός νόμος κινείται προς αυτή την κατεύθυνση.

Ως προς τις επιχειρήσεις, ο νέος πτωχευτικός νόμος επιταχύνει διαδικασίες που ήταν έως τώρα ιδιαίτερα χρονοβόρες. Για παράδειγμα, η ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης γίνεται πλέον παράλληλα με την επαλήθευση των απαιτήσεων των πιστωτών, αντί για μετά από αυτή. Η ρευστοποίηση καθίσταται επίσης περισσότερο γρήγορη και διαφανής διαδικασία. Μια εξίσου σημαντική καινοτομία είναι ο εξωδικαστικός μηχανισμός, που επιτρέπει ταχεία συμφωνία μεταξύ επιχείρησης και πιστωτών για μείωση του δανειακού βάρους, με αυτόματη μείωση των απαιτήσεων του δημοσίου (αν τέτοια συμφωνία επιτευχθεί). Ο εξωδικαστικός μηχανισμός θα ωφελήσει ιδιαίτερα τις ΜμΕ, για τις οποίες το κόστος της αναδιοργάνωσης μέσω της δικαστικής οδού είναι απαγορευτικό. Η αυτόματη μείωση των απαιτήσεων του Δημοσίου που προβλέπεται από τον εξωδικαστικό μηχανισμό είναι σημαντική, καθώς το Δημόσιο δεν έχει την ίδια ευελιξία με τους πιστωτές να διαπραγματεύεται μείωση των απαιτήσεών του. Επομένως, χρέη προς το Δημόσιο καθυστερούν συχνά την αναδιοργάνωση βιώσιμων επιχειρήσεων, απομειώνοντας την αξία των επιχειρήσεων, και ζημιώνοντας τους πιστωτές τους αλλά και το ίδιο το Δημόσιο.

Ως προς τα νοικοκυριά, ο νέος πτωχευτικός νόμος εισάγει ένα ενιαίο πλαίσιο πτώχευσης που μέχρι τώρα απουσίαζε. Η καινοτομία του εξωδικαστικού μηχανισμού εισάγεται και για τα φυσικά πρόσωπα, ενώ η κατάχρηση του μηχανισμού καθίσταται δύσκολη από το ότι με την ένταξη ενός οφειλέτη στον μηχανισμό ο πιστωτές αποκτούν γνώση του συνόλου των περιουσιακών του στοιχείων. Η πτωχευτική διαδικασία απαλλάσσει πλήρως τον οφειλέτη από τα χρέη του σε διάστημα λίγων χρόνων, με παράλληλη ρευστοποίηση των περιουσιακών του στοιχείων. Η απαλλαγή από τα χρέη επανεντάσσει τον οφειλέτη στην παραγωγική διαδικασία, δίνοντάς του κίνητρα να αποκτήσει νέο εισόδημα. Προστασία για την πρώτη κατοικία παρέχεται μέσω της δυνατότητας του οφειλέτη να παραμένει σε αυτή, πληρώνοντας ένα ενοίκιο στον νέο ιδιοκτήτη και έχοντας δικαίωμα επαναγοράς

σε 12 χρόνια. Το κράτος έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει τους φτωχότερους οφειλέτες μέσω ενός στεγαστικού επιδόματος, αντί να επεμβαίνει στην πτωχευτική διαδικασία με μέτρα όπως η απαγόρευση των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας, τα οποία επιβαρύνουν τους πιστωτές και αυξάνουν εν τέλει το κόστος δανεισμού.

Το στεγαστικό επίδομα θα μπορούσε ενδεχομένως να καταβάλλεται όχι μόνο κατά την φάση του ενοικίου, αφού δηλαδή το σπίτι έχει περάσει στον νέο ιδιοκτήτη, αλλά και πριν την πτώχευση, για περιορισμένο χρονικό διάστημα αφότου ο οφειλέτης εκδηλώσει δυσκολία πληρωμής (π.χ., ένα χρόνο). Το πλεονέκτημα αυτής της λύσης είναι ότι κάποιες πτωχεύσεις θα μπορούν να αποφευχθούν.

Ο νέος πτωχευτικός νόμος είναι μια θετική εξέλιξη και αναμένεται να επισπεύσει την επίλυση των προβληματικών δανείων. Η επιτυχία στην εφαρμογή συναρτάται, όμως, σε σημαντικό βαθμό από την επιτάχυνση των ρυθμών έκδοσης των αποφάσεων από τα δικαστήρια που εξετάζουν τις αιτήσεις υπαγωγής στο νόμο. Παράλληλα, είναι κρίσιμο να μη διατηρηθεί η κουλτούρα άρνησης πληρωμών στο μέρος της αγοράς που στρατηγικά εκμεταλλεύεται τις καθυστερήσεις στην εφαρμογή των ρυθμίσεων.

Παράλληλα με τις βελτιώσεις στην πτωχευτική διαδικασία, είναι κρίσιμης σημασίας να βελτιωθεί η διαφάνεια στην αγορά πίστεως. Η δημιουργία ενός ενιαίου ψηφιακού μητρώου εξασφαλίσεων θα είναι ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, ενώ ένα μητρώο πιστώσεων υπάρχει (Τειρεσίας), αυτό θα μπορούσε να συμπεριλάβει περισσότερες πληροφορίες. Η βελτίωση της διαφάνειας θα πρέπει να είναι συμβατή με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ακολουθώντας βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

Χρηματοπιστωτική εποπτεία

Η ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα των κεφαλαιαγορών αποτελεί προτεραιότητα, καθώς θα έχει ευεργετικές συνέπειες στην ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης, στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, και στη μείωση του κόστους άντλησης μετοχικών κεφαλαίων από τις επιχειρήσεις.

Η εποπτεία των κεφαλαιαγορών μπορεί να ενισχυθεί με δυο τρόπους. Ένας τρόπος είναι να διατηρηθεί η παρούσα δομή, υπό την οποία οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με τις κεφαλαιαγορές βρίσκονται υπό την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΚ) και αυτές που σχετίζονται με τις τράπεζες βρίσκονται υπό την ΤτΕ και τον SSM, αλλά η ΕΚ να ενισχυθεί σε πόρους και θεσμική ανεξαρτησία. Η ανάγκη ενίσχυσης της ΕΚ προκύπτει από μια απλή αντιπαραβολή με την ΤτΕ. Και οι δύο επόπτες είναι Ανεξάρτητες Αρχές σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία. Η ανεξαρτησία της ΤτΕ είναι όμως ισχυρότερη καθώς είναι εγγυημένη από το Ευρωσύστημα, του οποίου η ΤτΕ είναι μέλος. Αντίστοιχος ευρωπαϊκός θεσμός δεν υπάρχει για την ΕΚ, τουλάχιστον προς το παρόν, οπότε άλλα εχέγγυα ανεξαρτησίας που μπορεί να της παρέχει το κράτος αποκτούν μεγαλύτερη σημασία. Επίσης, η ΤτΕ έχει πολλαπλάσιους πόρους από την ΕΚ, καθώς και μεγαλύτερη ευελιξία σε διαδικασίες προσλήψεων, κλπ. Ενδεικτικά, η ΕΚ απασχολεί 130 άτομα ενώ η ΤτΕ πάνω από 3000.

Ένας δεύτερος τρόπος να ενισχυθεί η εποπτεία των κεφαλαιαγορών είναι η αλλάξει η σημερινή δομή, ακολουθώντας και διεθνείς τάσεις. Τις τελευταίες δεκαετίες, πολλές χώρες έχουν αναδιοργανώσει το σύστημα χρηματοπιστωτικής εποπτείας από το δίπολο τράπεζες και κεφαλαιαγορές, προς το δίπολο φερεγγυότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (solvency/prudential regulation) και προστασία των επενδυτών (conduct/consumer-protection regulation). Τα δύο τμήματα που αντιστοιχούν στα μέρη του νέου δίπολου λειτουργούν είτε ως ξεχωριστοί οργανισμοί είτε ως ξεχωριστά τμήματα μέσα στον ίδιο οργανισμό. Το κάθε τμήμα έχει ευρεία δικαιοδοσία που συμπεριλαμβάνει όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δηλαδή τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες, επενδυτικές εταιρείες, κλπ., καθώς και τις κεφαλαιαγορές. Το πρότυπο των δύο ξεχωριστών

οργανισμών ακολουθείται μεταξύ άλλων στο Ηνωμένο Βασίλειο (όπου ή φερεγγυότητα ελέγχεται από το Prudential Regulation Authority και η προστασία από το Financial Conduct Authority), στο Βέλγιο και στην Ολλανδία. Το υπόδειγμα δύο ξεχωριστών τμημάτων μέσα στον ίδιο οργανισμό ακολουθείται μεταξύ άλλων στη Δανία, στην Ιρλανδία και στη Σουηδία. Το νέο σύστημα εποπτείας είναι γνωστό ως twin peaks.

Ένα βασικό πλεονέκτημα του συστήματος twin peaks είναι ότι είναι συμβατό με την πολυπλοκότητα των σύγχρονων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Πολλές τράπεζες δεν περιορίζονται στις παραδοσιακές τους δραστηριότητες να διοχετεύουν τις καταθέσεις που λαμβάνουν σε δανεισμό, αλλά προσφέρουν και άλλες υπηρεσίες όπως επενδυτικά και ασφαλιστικά προϊόντα. Αντίστοιχα, πολλές επενδυτικές εταιρείες εισέρχονται όλο και περισσότερο στην τραπεζική. Η εποπτεία των ιδρυμάτων αυτών δύσκολα μπορεί να διαχωριστεί με βάση το παραδοσιακό δίπολο τράπεζες και κεφαλαιαγορές. Ένα ακόμα πλεονέκτημα είναι ότι ένας επόπτης επιφορτισμένος με την διασφάλιση της φερεγγυότητας μπορεί να μη δώσει τη δέουσα προσοχή στο θέμα της προστασίας. Για παράδειγμα, μπορεί να μην επιβάλλει πρόστιμο σε ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα που έχει εισάγει στην αγορά ένα προϊόν που έχει ζημιώσει τα νοικοκυριά, επειδή αυτό μπορεί να δημιουργήσει πρόβλημα φερεγγυότητας στο ίδρυμα. Ο διαχωρισμός της εποπτείας με το σύστημα twin peaks εξασφαλίζει ότι ζητήματα προστασίας των επενδυτών λαμβάνουν την δέουσα σημασία.[89]

Η μετάβαση στο σύστημα twin peaks θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αναθέτοντας στην ΕΚ το μέρος της προστασίας. Ο ρόλος της ΕΚ θα αναβαθμιζόταν έτσι σημαντικά καθώς αυτή θα επόπτευε μεγαλύτερο φάσμα χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και όλες τις εισηγμένες εταιρείες στο ΧΑ. Η ΕΚ θα μπορούσε να συνεχίσει να λειτουργεί ως ξεχωριστός οργανισμός, ή να γίνει ένα ανεξάρτητο τμήμα της ΤτΕ επιφορτισμένο με το μέρος της προστασίας. Και στις δύο περιπτώσεις, η απαιτούμενη ενίσχυσή της σε ανεξαρτησία και πόρους καθίσταται ακόμη σημαντικότερη.

Επιφορτισμένη με θέματα προστασίας των νοικοκυριών για όλο το φάσμα των χρηματοπιστωτικών τους συναλλαγών, η ΕΚ θα μπορούσε να αναλάβει και περισσότερες δράσεις για θέματα χρηματοπιστωτικής παιδείας (financial literacy), δηλαδή για την εξοικείωση των νοικοκυριών με βασικές χρηματοπιστωτικές έννοιες και αρχές διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων. Το επίπεδο χρηματοπιστωτικής παιδείας στην Ελλάδα υπολείπεται από αυτό σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες.[90] Η περιορισμένη εξοικείωση των νοικοκυριών με χρηματοπιστωτικές έννοιες οφείλεται εν μέρει στην περιορισμένη ανάπτυξη του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος, και ειδικότερα του ασφαλιστικού και επενδυτικού τομέα. Δυσχεραίνει όμως και την ανάπτυξή των τομέων αυτών.

Θα μπορούσε κάποιος να επιχειρηματολογήσει ότι η σημερινή δομή του συστήματος εποπτείας στην Ελλάδα ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στις ανάγκες που υπάρχουν. Δηλαδή, το μικρό μέγεθος της ΕΚ σε σχέση με την ΤτΕ αντανακλά το γεγονός ότι οι κεφαλαιαγορές στην Ελλάδα είναι μικρές και η χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση γίνεται κυρίως μέσω των τραπεζών. Επίσης ο διαχωρισμός της εποπτείας στη βάση του δίπολου τράπεζες και κεφαλαιαγορές είναι αποτελεσματικός δεδομένου ότι οι ελληνικές τράπεζες εστιάζονται κυρίως στις παραδοσιακές τραπεζικές δραστηριότητες ενώ οι επενδυτικές εταιρείες είναι μικρές.

Το παραπάνω επιχείρημα δεν λαμβάνει υπόψη τη δυναμική που θα πρέπει να αποκτήσει το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Οι κεφαλαιαγορές θα πρέπει να αναπτυχθούν, έτσι ώστε οι ελληνικές επιχειρήσεις να έχουν καλύτερη πρόσβαση σε μετοχικά κεφάλαια. Η εισαγωγή ενός κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στο ασφαλιστικό σύστημα, όπως προτείνεται στην παρούσα έκθεση, θα

[89] Τα πλεονεκτήματα του συστήματος twin peaks παρουσιάζονται εκτενέστερα στο IMF (2011), Technical Note on Financial Sector Supervision, Netherlands Country Report No 11/208, και Schoenmaker, D. και N. Veron (2017) "A Twin Peaks Vision for Europe", Policy Contribution Issue No 30, Bruegel Institute.

[90] Klapper, L., A. Lusardi and P. και Oudheusden (2014) "Financial Literacy around the World", Standard and Poor's report.

δώσει μια ώθηση στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, αλλά απαιτεί την εύρυθμή τους λειτουργία. Παράλληλα, στην πλευρά των τραπεζών, θα πρέπει το υπόδειγμα λειτουργίας τους στην Ελλάδα να εμπλουτιστεί με δραστηριότητες πέραν των παραδοσιακών, ακολουθώντας τις διεθνείς τάσεις. Ο σχεδιασμός του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας θα πρέπει να λάβει υπόψη την επιθυμητή αυτή δυναμική, και να διευκολύνει την πραγματοποίησή της.

Συμπληρωματικά με την ενισχυμένη εποπτεία, είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης. Οι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης θα πρέπει να διασφαλίζουν μεγαλύτερη ανεξαρτησία των μελών του Δ.Σ. μιας εταιρείας από τη διοίκηση της εταιρείας. Θα πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στους μηχανισμούς εξωτερικού ελέγχου (ορκωτοί ελεγκτές) καθώς και στην εποπτεία των μηχανισμών αυτών από το κράτος. Ο νέος νόμος 4706/2020 για την εταιρική διακυβέρνηση περιέχει σημαντικές πρόνοιες προς αυτή την κατεύθυνση, εισάγοντας αυστηρούς περιορισμούς για τον διορισμό των ανεξάρτητων μελών του Δ.Σ. μιας εταιρείας, για τους μηχανισμούς ελέγχου, κλπ. Κάποιοι από τους περιορισμούς είναι ίσως υπερβολικά αυστηροί, αλλά η γενική κατεύθυνση είναι σωστή.[91] Ο νέος νόμος θα πρέπει να συνοδευτεί από ενισχυμένη και αποτελεσματική εποπτεία ώστε οι διατάξεις του να μην προσθέτουν ρυθμιστικό βάρος στις επιχειρήσεις χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Αναβάθμιση του Χρηματιστηρίου

Ο ρόλος του ΧΑ θα πρέπει να αναβαθμιστεί ώστε το κόστος άντλησης μετοχικών κεφαλαίων από τις επιχειρήσεις να μειωθεί. Συμπληρωματικά με τις προαναφερθείσες αλλαγές στην εποπτεία, η αναβάθμιση του ΧΑ μπορεί να επιτευχθεί με τα εξής μέτρα.

Ένα μέτρο είναι η θέσπιση φορολογικών κινήτρων για την εισαγωγή στο ΧΑ, καθώς και η άρση των υφισταμένων αντικινήτρων. Με το υφιστάμενο φορολογικό πλαίσιο, οι εταιρείες που θέλουν να αντλήσουν μετοχικά κεφάλαια υποχρεούνται να πληρώσουν φόρο 1% επί των κεφαλαίων που αντλούν. Ο φόρος αυτός είναι σκόπιμο να καταργηθεί. Αντίθετα, θα μπορούσε να δοθεί ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση προς μια εταιρεία που εισάγεται στο ΧΑ, π.χ. χαμηλότερος φορολογικός συντελεστής στα κέρδη για τα πρώτα πέντε χρόνια μετά την εισαγωγή. Η διαδικασία εισαγωγής θα μπορούσε επίσης να διευκολυνθεί, π.χ. με την επιδότηση του κόστους προετοιμασίας του φακέλου εισαγωγής.

Τα παραπάνω κίνητρα θα έδιναν ώθηση στις ελληνικές εταιρείες να μεγαλώσουν και να πληρούν τα κριτήρια διαφάνειας που απαιτούνται για την εισαγωγή στο ΧΑ. Μια ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση προς τις εταιρείες που εισάγονται στο ΧΑ δικαιολογείται από την ύπαρξη αντικινήτρων που κρατούν τις εταιρείες μικρές. Δικαιολογείται επίσης από τις οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στις αγορές κεφαλαίου: μια μεγαλύτερη αγορά με περισσότερες εισηγμένες επιχειρήσεις, προσελκύει περισσότερους επενδυτές προς όφελος όλων των επιχειρήσεων.

Φορολογικά κίνητρα είναι επίσης σκόπιμο να δοθούν σε νοικοκυριά τα οποία επενδύουν σε εταιρείες που εισάγονται στο ΧΑ. Τέτοιας μορφής κίνητρα υπάρχουν σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και η Ιταλία, και θα μπορούσαν να δίνονται μόνο για μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο τέτοια κίνητρα υποστηρίζουν επιχειρήσεις ή επενδύσεις που συνδυάζουν χαρακτηριστικά όπως η καινοτομία και ο πράσινος (περιβαλλοντικά φιλικός) προσανατολισμός, ενώ έμφαση δίνεται στις ΜμΕ μέσω συνθετικών σχημάτων.

Ένα άλλο μέτρο που θα συνέβαλε στην αναβάθμιση του ΧΑ είναι η μετατροπή του ασφαλιστικού συστήματος από καθαρά διανεμητικό σε μείγμα διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού. Όπως

[91] Ακόμα αυστηρότεροι περιορισμοί ισχύουν για τις ελληνικές τράπεζες, όπου ανεξάρτητα μέλη του Δ.Σ. με σημαντικές αρμοδιότητες μπορούν ουσιαστικά να είναι μόνο ξένοι. Οι περιορισμοί αυτοί είχαν τεθεί εξαιτίας των προαναφερθέντων προβλημάτων στην εταιρική διακυβέρνηση, και δεν θα έχουν λόγο ύπαρξης αν τα προβλήματα επιλυθούν.

περιγράφεται στην Ενότητα 4.7 της Έκθεσης, η θέσπιση του κεφαλαιοποιητικού τμήματος θα μειώσει το βάρος στην εργασία, ενθαρρύνοντας την παραγωγή και τις εξαγωγές. Μια επιπλέον και σημαντική ευεργετική συνέπεια είναι ότι θα αυξηθεί η αποταμίευση και η ζήτηση για επενδυτικά προϊόντα.

Τα παραπάνω μέτρα θα είναι αποτελεσματικά αν συνδυαστούν με την αναβάθμιση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας και της εταιρικής διακυβέρνησης, με τους τρόπους που αναφέρονται παραπάνω.

Κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση

Για να διευκολύνει την πρόσβαση των επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση, το κράτος, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, χρησιμοποιεί δημόσιους πόρους. Οι πόροι αυτοί κατευθύνονται προς τις επιχειρήσεις είτε με τη μορφή δανείων που παρέχουν οι ιδιωτικές τράπεζες και το κράτος επιδοτεί, είτε με τη μορφή μετοχικής συμμετοχής μέσω σχημάτων Venture Capital και Growth Equity, στα οποία μπορεί να συμμετέχουν και ιδιωτικά κεφάλαια. Ο ρόλος τους μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Η οργάνωση των κρατικών συμμετοχών γίνεται μέσω της Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας (ΕΑΤ, πρώην ΕΤΕΑΝ) και της Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΑΤΕ, πρώην ΤΑΝΕΟ). Το κράτος έχει επίσης αναθέσει την οργάνωση κάποιων προγραμμάτων, όπως πρόσφατα το Equifund, στο Ευρωπαϊκό Επενδυτικό Ταμείο (European Investment Fund, EIF). Το ύψος των πόρων που οι φορείς αυτοί διαχειρίζονται αποφασίζεται από το κράτος και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Οι φορείς, με τη σειρά τους, καθορίζουν τη δομή των προγραμμάτων, όπως το ύψος της επιδότησης των επιτοκίων δανεισμού και το εύρος των δανειακών εγγυήσεων.

Ένα βασικό ερώτημα είναι αν η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων αποτελεί καλή χρήση δημόσιων πόρων. Μήπως δηλαδή είναι προτιμότερο αντί το κράτος να δαπανά πόρους για χρηματοδότηση, να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο ο ιδιωτικός τομέας θα χρηματοδοτεί τα επενδυτικά σχέδια που θεωρεί βιώσιμα. Ένα αντίστοιχο ερώτημα αφορά τις άμεσες επιδοτήσεις που το κράτος παρέχει στις επιχειρήσεις μέσω αναπτυξιακών νόμων. Θα πρέπει το κράτος να αποφασίζει ποιες επιχειρήσεις χρήζουν ενίσχυσης, ή εναλλακτικά να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο η αγορά θα αποφασίζει για το ποιες επιχειρήσεις θα αναπτυχθούν; Η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων μπορεί να είναι χρήσιμη αν ισχύουν οι παρακάτω δυο προϋποθέσεις.

Η πρώτη προϋπόθεση, η οποία μπορεί να επαρκεί και από μόνη της για να αιτιολογήσει μια κρατική παρέμβαση, είναι η υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων μιας επιχείρησης να έχει σημαντικές θετικές εξωτερικές επιδράσεις για το σύνολο της οικονομίας -- δηλαδή επιδράσεις για άλλες επιχειρήσεις ή νοικοκυριά τις οποίες η επενδύουσα επιχείρηση αδυνατεί να καρπωθεί. Στην περίπτωση αυτή, η χρηματοδότηση την οποία η επιχείρηση μπορεί να βρει στην αγορά δεν αντανακλά το κοινωνικό όφελος που θα προκύψει από τα επενδυτικά της σχέδια. Ένα παράδειγμα θετικών εξωτερικών συνεπειών είναι να συμβάλλει η επιτυχία μιας επιχείρησης καινοτομίας στην ανάπτυξη ενός οικοσυστήματος καινοτομίας στον τομέα της, με οφέλη και για άλλες επιχειρήσεις. Να τονιστεί ότι η πρώτη προϋπόθεση λειτουργεί και αντίστροφα: η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση πρέπει να αποφεύγεται για επιχειρήσεις που έχουν αρνητικές εξωτερικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας, π.χ., αρνητικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα.

Η δεύτερη προϋπόθεση, η οποία γενικά δεν επαρκεί από μόνη της αλλά ενισχύει την πρώτη, είναι τμήματα του χρηματοπιστωτικού συστήματος να μην είναι επαρκώς αναπτυγμένα. Για παράδειγμα, αν δεν υπάρχουν ρευστές αγορές κεφαλαίου, καθώς και ένα οικοσύστημα χρηματοδότησης γύρω από αυτές (χρηματιστηριακοί αναλυτές, διαχειριστές κεφαλαίων, κλπ.), η άντληση μετοχικού κεφαλαίου είναι δύσκολη για τις επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα για τις μικρότερες. Στην περίπτωση αυτή,

η μετοχική συμμετοχή του κράτους, μέσω σχημάτων Venture Capital και Growth Equity, μπορεί να είναι χρήσιμη, και να οδηγήσει σε βάθος χρόνου στην ανάπτυξη ρευστών κεφαλαιαγορών.

Η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων εγκυμονεί και κινδύνους. Το κράτος μπορεί να κατευθύνει δημόσιους πόρους σε επενδυτικά σχέδια που η αγορά μπορεί να χρηματοδοτήσει, και που δεν έχουν θετικές εξωτερικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει σπατάλη δημόσιων πόρων. Δημιουργείται επίσης στρεβλός ανταγωνισμός στην αγορά, καθώς μια επιχείρηση ευνοείται σε βάρος των ανταγωνιστών της. Η αναγκαιότητα της κρατικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση θα πρέπει, επομένως, να εξετάζεται προσεκτικά για να διαπιστώνεται αν ισχύουν οι προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν.

Η πρώτη προϋπόθεση είναι πιθανότερο να ισχύει για επιχειρήσεις που παράγουν καινοτόμα προϊόντα ή εισάγουν καινοτόμες μεθόδους παραγωγής, και που μπορεί να έχουν σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη νέων οικοσυστημάτων ή τομέων. Επομένως οι κρατικές συμμετοχές θα πρέπει γενικά να εστιάζουν σε τέτοιου είδους επιχειρήσεις.

Η δεύτερη προϋπόθεση είναι πιθανότερο να ισχύει για επενδύσεις σε μετοχικό κεφάλαιο, δεδομένου του μικρού μεγέθους των ελληνικών κεφαλαιαγορών συγκριτικά με τις τράπεζες. Είναι επίσης πιθανότερο να ισχύσει για επενδύσεις από μικρότερες επιχειρήσεις. Επομένως οι κρατικές συμμετοχές θα πρέπει γενικά να εστιάζουν σε μετοχικά σχήματα Venture Capital και Growth Equity όπως τα σχήματα του Equifund. Στην παρούσα συγκυρία, μια κρατική συμμετοχή στον δανεισμό είναι χρήσιμη, εξαιτίας της πανδημίας αλλά και του υψηλού ποσοστού προβληματικών δανείων που κατέχουν οι τράπεζες και το οποίο δυσχεραίνει τη δανειοδότηση των ΜμΕ. Η κρατική συμμετοχή στον δανεισμό μέσω εγγυήσεων είναι προτιμότερη από την επιδότηση των επιτοκίων, καθώς οι εγγυήσεις μειώνουν τον κίνδυνο που αναλαμβάνουν οι τράπεζες και επομένως αυξάνουν τα κίνητρά τους για να δανείζουν. Και στην περίπτωση του δανεισμού, όμως, και σε αυτή της απόκτησης μετοχών, οι ιδιώτες επενδυτές μαζί με τους οποίους το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση θα πρέπει να επιμερίζονται τον κίνδυνο χαμηλών αποδόσεων. Αυτό εξασφαλίζει ότι το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων με σημαντικές πιθανότητες επιτυχίας. Βέβαια, οι αποδόσεις που θα πετυχαίνει το κράτος στις συμμετοχές του θα είναι χαμηλότερες από αυτές των ιδιωτών επενδυτών, καθώς ο λόγος που το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση είναι ότι οι αποδόσεις δεν είναι αρκετά ελκυστικές για τους ιδιώτες.

Τα κρατικά προγράμματα χρηματοδότησης είναι σημαντικό να χαρακτηρίζονται από πλήρη διαφάνεια. Τα χαρακτηριστικά των επιδοτούμενων επενδυτικών σχεδίων θα πρέπει να αναλύονται, και να αιτιολογείται προσεκτικά γιατί ισχύουν οι δύο προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν. Η στόχευση θα πρέπει να αιτιολογείται με βάση τις προϋποθέσεις αυτές και όχι με βάση την ύπαρξη κονδυλίων. Οι κρατικοί επενδυτικοί φορείς θα πρέπει επίσης, μέσω της δραστηριοτήτων τους, να εξετάζουν τομείς όπου οι προϋποθέσεις πληρούνται ή όχι, ώστε μελλοντικά προγράμματα χρηματοδότησης να είναι καλά στοχευμένα.[92]

5.2 Επιχειρήσεις και ανταγωνισμός

Η ένταση του ανταγωνισμού στην εγχώρια αγορά προϊόντων και υπηρεσιών αποτελεί βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της διεθνούς ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας αλλά και της ευημερίας των πολιτών εντός της χώρας. Με εντονότερο ανταγωνισμό, οι επιχειρήσεις έχουν ισχυρότερα κίνητρα να βελτιώνουν τις παραγωγικές διαδικασίες τους, ώστε να είναι σε θέση να προσφέρουν υψηλότερης ποιότητας προϊόντα και υπηρεσίες σε χαμηλότερες τιμές. Αυτό ωφελεί

[92] Μια ανάλυση αυτού του ζητήματος, καθώς και των βέλτιστων πρακτικών λειτουργίας των αναπτυξιακών τραπεζών γενικότερα, βρίσκεται στο Fernandez-Arias E., R. Hausmann και U. Panizza (2019) "Smart Development Banks", Inter-American Development Bank, working paper.

τους καταναλωτές. Αυξάνει επίσης την παραγωγικότητα της οικονομίας, και κατ' επέκταση τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας.

Ο ανταγωνισμός βελτιώνει την παραγωγικότητα σε επίπεδο επιχείρησης, καθώς οι επιχειρήσεις που λειτουργούν σε περισσότερο ανταγωνιστικό περιβάλλον έχουν γενικά καλύτερη διαχείριση. Βελτιώνει επίσης την παραγωγικότητα σε επίπεδο οικονομικού κλάδου, καθώς περισσότερο παραγωγικές επιχειρήσεις εισέρχονται και κερδίζουν μερίδιο αγοράς σε βάρος των λιγότερο παραγωγικών. Τέλος, ο ανταγωνισμός σε έναν κλάδο βελτιώνει την παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας αν τα προϊόντα του κλάδου χρησιμοποιούνται ως ενδιάμεσα προϊόντα σε άλλους κλάδους, καθώς η μείωση των τιμών των προϊόντων του κλάδου συνεπάγεται μείωση κόστους στους άλλους κλάδους. Σημαντικά παραδείγματα τέτοιων προϊόντων είναι η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές.

Η ευεργετική επίδραση του ανταγωνισμού στην παραγωγικότητα και τη διεθνή ανταγωνιστικότητα επιβεβαιώνεται από ευρύ φάσμα εμπειρικών μελετών, οι οποίες συγκρίνουν διαφορετικές αγορές προϊόντων ή και διαφορετικές επιχειρήσεις στον ίδιο κλάδο.[93] Τα ευρήματα δεν περιορίζονται στις δυτικές οικονομίες, αλλά προκύπτουν και από μελέτες στην Ιαπωνία, στη Νότια Κορέα, καθώς και σε αναπτυσσόμενες χώρες.

Ο εντονότερος ανταγωνισμός έχει, φυσικά, ως άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση των κερδών για επιχειρήσεις και κλάδους -- κέρδη που προκύπτουν από ένα περιβάλλον όπου μπορεί να πωλούνται προϊόντα χαμηλότερης ποιότητας σε υψηλότερες τιμές επειδή, με διάφορους τρόπους, αποκλείεται η πρόσβαση των αγοραστών σε καλύτερες εναλλακτικές. Στο σύνολο της οικονομίας, όμως, η μείωση των κερδών είναι μικρότερη από το όφελος που προκύπτει από τη μείωση των τιμών για τους καταναλωτές και τους ενδιάμεσους αγοραστές και από την επέκταση της δραστηριότητας παραγωγικότερων επιχειρήσεων. Μεσοπρόθεσμα, το σημαντικότερο αποτέλεσμα της υψηλότερης έντασης ανταγωνισμού στην οικονομία είναι ότι αυξάνεται η παραγωγικότητα, η καινοτομικότητα και η εξωστρέφεια.[94]

Η ένταση του ανταγωνισμού στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας είναι γενικά χαμηλή. Αυτό, σε μεγάλο βαθμό, οφείλεται στην πολυπλοκότητα και αναποτελεσματικότητα του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου, η οποία δημιουργεί εμπόδια για την είσοδο νέων επιχειρήσεων. Οι αναποτελεσματικές ρυθμίσεις αυξάνουν και το κόστος των υφιστάμενων επιχειρήσεων, μειώνοντας τη διεθνή ανταγωνιστικότητά τους. Επειδή όμως οι επιχειρήσεις που βρίσκονται ήδη στην αγορά μπορούν να προσαρμοστούν καλύτερα στην πολυπλοκότητα του εγχώριου ρυθμιστικού πλαισίου από άλλες και ιδίως ξένες, αντιμετωπίζουν λιγότερο ανταγωνισμό από αυτές. Το αποτέλεσμα είναι μια σχετικά κλειστή αγορά, όπου πολλές επιχειρήσεις δεν είναι ανταγωνιστικές διεθνώς, αλλά κατορθώνουν να έχουν σημαντικά περιθώρια λειτουργικού κέρδους εγχωρίως.

Η βελτίωση του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, με τους τρόπους που περιγράφονται σε πολλές από τις ενότητες της Έκθεσης, θα έχει διττό ευεργετικό αποτέλεσμα στην οικονομία. Θα μειώσει το κόστος για τις εγχώριες επιχειρήσεις, καθιστώντας τες περισσότερο ανταγωνιστικές διεθνώς και εξωστρεφείς. Παράλληλα, θα αυξήσει την ένταση του ανταγωνισμού στη χώρα, καθώς θα διευκολύνει την είσοδο νέων επιχειρήσεων και την επέκταση των υφιστάμενων.

[93] OECD (2013), OECD Competition Assessment Reviews: Greece, OECD (2014), Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes.

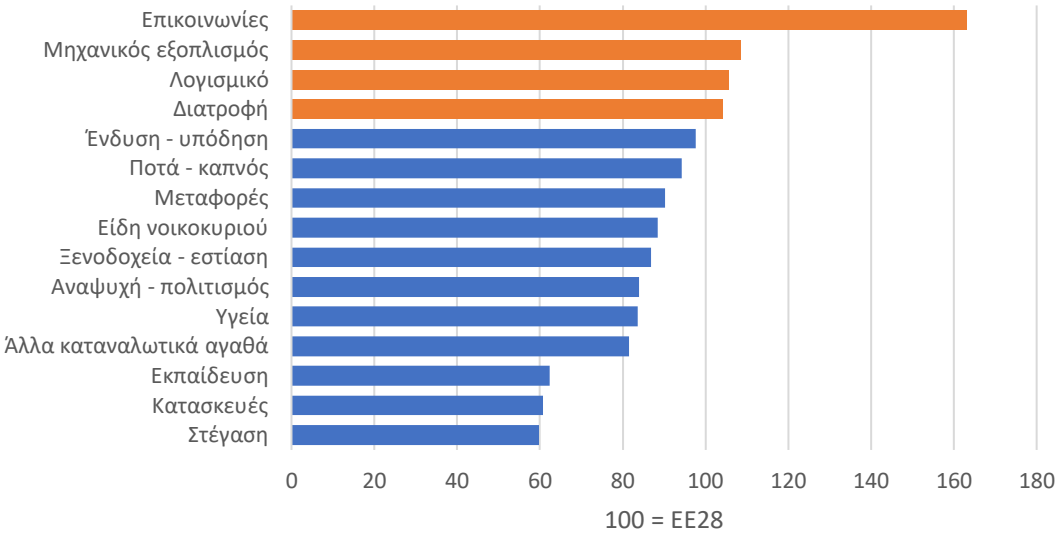
[94] Πρόσφατη έρευνα (Besley, T., N. Fontana και N. Limodio (2020), Antitrust policies and profitability in non-tradable sectors, προσεχώς στο *American Economic Review*) οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υψηλότερη ένταση ανταγωνισμού μειώνει τα περιθώρια κέρδους στους τομείς των μη διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών σε αντίθεση με αυτούς των εμπορεύσιμων.

5.2.1 Δείκτες

Η ένταση ανταγωνισμού στο σύνολο μιας οικονομίας δεν είναι εύκολο να μετρηθεί. Η κάθε αγορά προϊόντος διαφέρει σε ουσιώδη χαρακτηριστικά (όπως κόστος, ζήτηση, φορολογική μεταχείριση, καινοτομία και χαρακτηριστικά των προϊόντων), γεγονός που καθιστά δύσκολη την όποια γενίκευση. Ωστόσο, η χαμηλή παραγωγικότητα και η περιορισμένη διεθνής ανταγωνιστικότητα αποτελούν ισχυρές έμμεσες ενδείξεις ότι η ένταση του ανταγωνισμού στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας είναι χαμηλή.

Ενδείξεις για την ένταση του ανταγωνισμού σε επίπεδο ομάδων προϊόντων προκύπτουν από τη σύγκριση των επιπέδων των τιμών, στο πλαίσιο του υπολογισμού των ισοδύναμων αγοραστικής δύναμης. Παρά το ότι άμεσες συγκρίσεις δεν πάντα εφικτές, σε επίπεδο ευρύτερων ομάδων, αρκετά υψηλότερα σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ28 είναι οι τιμές στην Ελλάδα για τις υπηρεσίες επικοινωνίας (κατά 63,1% το 2019), ενώ υψηλότερες από τον μέσο όρο καταγράφονται και οι τιμές μηχανικού εξοπλισμού (κατά 8,6%), λογισμικού (5,7%) και προϊόντων διατροφής (4,3% - Διάγραμμα 5.4). Σε επίπεδο στενότερων ομάδων προϊόντων, σχετικά υψηλές τιμές καταγράφονται σε συγκεκριμένες βασικές κατηγορίες ειδών διατροφής.

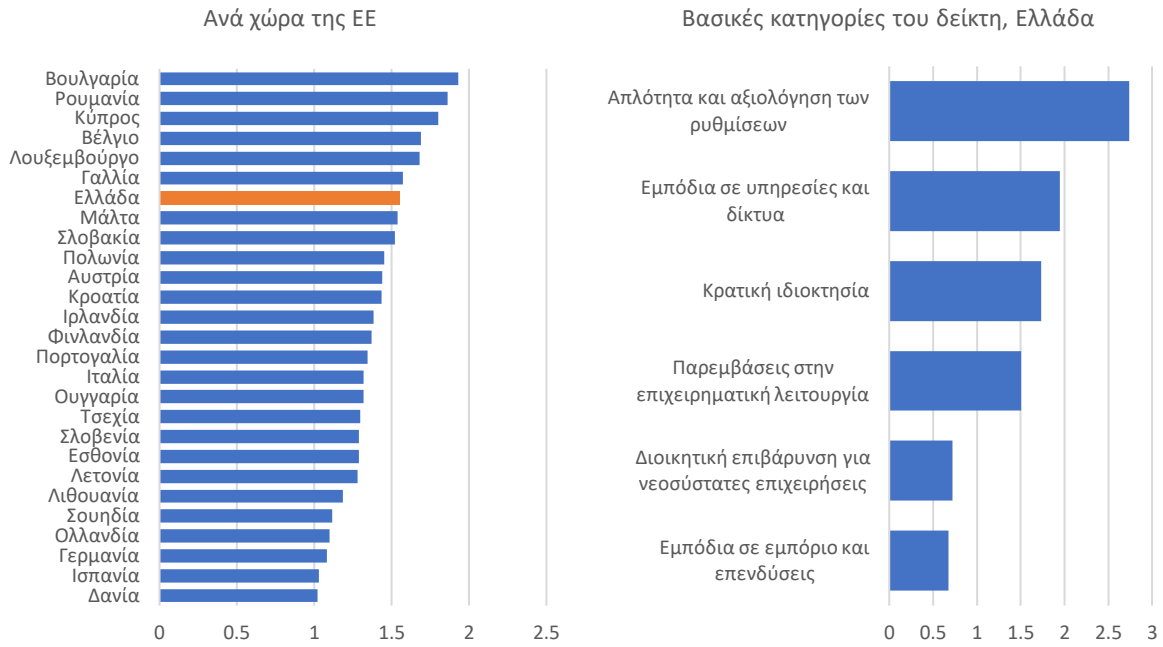
Διάγραμμα 5.4: Δείκτες συγκριτικού επιπέδου τιμών, ΕΕ28=100, 2019



Πηγή: Eurostat

Ενδείξεις για χαμηλή ένταση ανταγωνισμού προέρχονται και από τον δείκτη που αφορά τη ρύθμιση της αγοράς προϊόντων (Product Market Regulation, PMR). Ο δείκτης, που δημοσιεύεται κάθε πέντε έτη από τον ΟΟΣΑ, προσφέρει ένα μέτρο της ποιότητας των ρυθμίσεων της αγοράς προϊόντων και του βαθμού στον οποίο λειτουργούν περιοριστικά. Καταγράφει επίσης τα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις, καθώς και τον βαθμό του κρατικού ελέγχου στην οικονομία. Η εικόνα που προκύπτει από τον εν λόγω δείκτη ως προς τη σχετική θέση της Ελλάδας, είναι συνεπής με τα προηγούμενα αποτελέσματα: αυστηρή ρύθμιση της αγοράς προϊόντων, ισχυρός κρατικός έλεγχος και μεγάλα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα. Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην 7η δυσμενέστερη θέση ανάμεσα στα 27 μέλη της ΕΕ. Η χώρα καταγράφει τη μεγαλύτερη υστέρηση στους υποδείκτες που μετρούν τη διαδικασία απλοποίησης και αξιολόγησης των ρυθμίσεων (με ειδικά προβληματική την αλληλεπίδραση με ομάδες συμφερόντων), τα εμπόδια ανταγωνισμού σε υπηρεσίες και δίκτυα, και το εύρος δραστηριοτήτων επιχειρήσεων που ανήκουν στο Δημόσιο (Διάγραμμα 5.5).

Διάγραμμα 5.5: Δείκτης ρύθμισης της αγοράς προϊόντων, 2018



Πηγή: OECD

5.2.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Όπως περιγράφεται και αλλού στην Έκθεση, σε πολλές αγορές υπάρχει κατακερματισμός, με πολλές επιχειρήσεις μικρού μεγέθους. Αν και καταρχήν το πλήθος των επιχειρήσεων σε μια αγορά ευνοεί τον ανταγωνισμό, το πρόβλημα που εμφανίζεται είναι διττής φύσης: πολλές επιχειρήσεις λειτουργούν μη αποτελεσματικά, έχουν δυσχερή πρόσβαση σε χρηματοδότηση και κάνουν χαμηλές επενδύσεις, ενώ ταυτόχρονα η συμπεριφορά τους και κεντρικά χαρακτηριστικά της παραγωγής τους και της ζήτησης προδιαγράφονται από ρυθμιστικούς κανόνες που συνήθως μειώνουν την ένταση του ανταγωνισμού. Σε άλλους κλάδους, υπάρχει ολιγοπωλιακή διάρθρωση, αλλά και εκεί το ευρύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν προωθεί την αποτελεσματική λειτουργία των επιχειρήσεων, ενώ παράλληλα τείνει να θέτει σημαντικά εμπόδια σε όσους δυνητικά θα εισέρχονταν ως νέοι ανταγωνιστές στον κλάδο.

Ρυθμιστικό πλαίσιο

Οι υπερβολικές και ανώφελες ρυθμίσεις σε μεγάλο αριθμό αγορών στην Ελλάδα έχουν οδηγήσει σε υψηλό ρυθμιστικό βάρος, με αρνητικές συνέπειες για το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων και για την ένταση του ανταγωνισμού.

Αναφορικά με τον όγκο ανώφελων ρυθμίσεων, σε έκθεση του ΟΟΣΑ[95] καταγράφεται ότι, στο διάστημα που εξετάζει η έκθεση, εκδόθηκαν 3.430 νόμοι, 20.580 προεδρικά διατάγματα, 114.905 υπουργικές αποφάσεις, 24.010 αποφάσεις περιφερειών και 8.575 αποφάσεις δημοτικών αρχών. Συνολικά εκδόθηκαν 171.500 νέες ρυθμίσεις – εκδίδονταν περίπου 5.716 ρυθμίσεις ετησίως (ή 477 μηνιαίως) κατά μέσο όρο. Ακόμα και αν δεν προσμετρήσουμε τις αποφάσεις των περιφερειών και τις ρυθμίσεις των δημοτικών αρχών, ο αριθμός των ρυθμίσεων ανά έτος ανέρχεται σε 4.630 κατά μέσο όρο (ή 386 ρυθμίσεις μηνιαίως). Σύμφωνα με μια συγκριτική μελέτη μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ (OECD, 2009), μεταξύ 1997 και 2007 όχι μόνο αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των νέων πρωτογενών

[95] OECD (2011), «Functional Review of the Central Administration in Greece»

νόμων, αλλά η Ελλάδα ήταν η χώρα με τις περισσότερες νέες δευτερεύουσες ρυθμίσεις ανάμεσα σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ.

Οι ρυθμίσεις συχνά σχεδιάζονται ανεπαρκώς, χωρίς προηγουμένως τα κατάλληλα θεσμικά όργανα να διερευνήσουν αν οι ρυθμίσεις είναι όντως αναγκαίες, αν είναι αναλογικές με το πρόβλημα που καλούνται να επιλύσουν, και χωρίς να έχουν αξιολογηθεί οι επιδράσεις τους. Το πρόβλημα εξετάζεται περισσότερο στην Ενότητα 4.1, όπου γίνεται επίσης αναφορά στην πρόσφατη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου – μια αναμφισβήτητα θετική εξέλιξη.

Συναφής και συμπληρωματική με το πρόβλημα του σχεδιασμού των ρυθμίσεων είναι η αδυναμία ή το υψηλό κόστος που απαιτείται να καταβάλλει μια επιχείρηση για να επιτύχει ρυθμιστική συμμόρφωση. Το γεγονός αυτό οφείλεται τόσο στην πολυνομία και τα πολλαπλά επίπεδα νομοθεσίας όσο και στην ελλιπή ψηφιοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας και ρυθμίσεων. Η πολυνομία και η ελλιπής ψηφιοποίηση καθιστούν δύσκολο τον έλεγχο συμμόρφωσης τόσο εκ των προτέρων (*ex ante*) όσο και εκ των υστέρων (*ex post*).

Πολιτική ανταγωνισμού

Παράλληλα με την ύπαρξη υπερβολικών και ανώφελων ρυθμίσεων, προβλήματα υπάρχουν και με την εφαρμογή ρυθμίσεων ουσιαστικής σημασίας, όπως το δίκαιο του ανταγωνισμού και η κλαδική ρύθμιση. Η εφαρμογή δεν είναι επαρκώς αποτελεσματική σε κάποιες περιπτώσεις, με συνέπεια την κυριαρχία συμπεριφορών που δεν συνάδουν με ελεύθερο και έντονο ανταγωνισμό.

Η Ελλάδα διαθέτει την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΕΑ), που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή, καθώς και μια σειρά κλαδικών Ρυθμιστικών Αρχών (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Ρυθμιστικές Αρχές στις μεταφορές κ.ά.). Οι Αρχές αυτές διαθέτουν νομικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία, αλλά απαιτούνται ακόμα σημαντικά βήματα ώστε να φτάσουν στο επίπεδο της πραγματικής ανεξαρτησίας που διαθέτει, για παράδειγμα, η Τράπεζα της Ελλάδος, και υψηλότερο επίπεδο αποτελεσματικότητας. Τα βήματα αυτά συμπεριλαμβάνουν μεταξύ άλλων σταθερή χρηματοδότηση της κάθε Αρχής, ως ποσοστό του ΑΕΠ ή άλλου κατάλληλου δείκτη, η οποία να καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό αν χρειάζεται, ευελιξία στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τους, και αξιόπιστη διαδικασία στοχοθεσίας και αξιολόγησης. Τα ζητήματα αυτά αναλύονται εκτενέστερα για όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές στην Ενότητα 4.1. Στην περίπτωση των Αρχών ανταγωνισμού είναι επίσης σημαντικό να προσδιοριστούν οι αρμοδιότητές τους με μεγαλύτερη σαφήνεια, και να περιοριστούν οι όποιες επικαλύψεις.

Αναφορικά με την ΕΕΑ, απαιτείται περαιτέρω ενίσχυση σε υλικούς και ανθρώπινους πόρους και εξειδικευμένους επιστημονικούς συμβούλους ώστε αφενός να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της (μείωση των χρόνων από τον εντοπισμό παραβάσεων στην εκδίκαση των αποφάσεων), αφετέρου ώστε η ΕΕΑ να ενεργεί με σκοπό να βελτιώσει την κουλτούρα του ανταγωνισμού (advocacy) και τις δραστηριότητες προβολής (outreach activities). Η αποτελεσματική λειτουργία της ΕΕΑ αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την καταπολέμηση συμπεριφορών, ιδίως από ισχυρές επιχειρήσεις, που μειώνουν τον ανταγωνισμό στις αγορές μέσω εναρμονισμένων πρακτικών ή κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, με αρνητικό αντίκτυπο στους καταναλωτές και την ευρύτερη οικονομία.

Εταιρική διοίκηση (management)

Προβλήματα στον εγχώριο ανταγωνισμό και στη διεθνή ανταγωνιστικότητα προκύπτουν και λόγω του απαρχαιωμένου υποδείγματος εταιρικής διοίκησης που παρατηρείται σε ορισμένες περιπτώσεις του επιχειρηματικού τομέα στη χώρα. Ειδικότερα, η Ελλάδα έχει τη χαμηλότερη βαθμολογία μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στα στοιχεία του World Management Survey. Ο συγκεκριμένος

σύνθετος δείκτης αξιολογεί 18 διοικητικές πρακτικές, σε τρεις επιμέρους διαστάσεις: τη στοχοθεσία (target management), την παρακολούθηση της επιχειρησιακής απόδοσης (monitoring management) και την παροχή κινήτρων στο προσωπικό, και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (incentives management).

Στα ίδια συμπεράσματα συνεπικουρούν και τα στοιχεία από το Global Talent Competitiveness Index (2017), που ακολουθεί μια διαφορετική μεθοδολογία. Η Ελλάδα καταλαμβάνει ιδιαίτερα χαμηλή θέση σε θέματα που αφορούν τον επαγγελματισμό της διοίκησης (89η θέση ανάμεσα σε 118 χώρες), τη σύνδεση αμοιβών και παραγωγικότητας (90η θέση) και την εξέλιξη των εργαζομένων (79η θέση). Μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν τις διαδικασίες ελέγχου και τη χρηστή εταιρική διακυβέρνηση είναι απαραίτητες και πρέπει να αντιμετωπιστούν ως υψηλής προτεραιότητας. Το θέμα αυτό αναλύεται περαιτέρω στην Ενότητα 5.1.

5.2.3 Ιδιωτικοποιήσεις

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων έχει σημαντικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα των περιουσιακών στοιχείων που ιδιωτικοποιούνται, καθώς και σε αυτή της οικονομίας γενικότερα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η θεαματική αύξηση στην κίνηση εμπορευματοκιβωτίων στο λιμάνι του Πειραιά με τη δραστηριοποίηση του ομίλου COSCO από το 2008 και την αλλαγή του επιχειρηματικού υποδείγματος διαχείρισης του λιμένα.[96] Ειδικότερα, η κίνηση αυξήθηκε από 1,4 εκατ. TEUs το 2007 σε 5,7 εκατ. TEUs το 2019, και ως αποτέλεσμα το λιμάνι του Πειραιά κατέλαβε την 1η θέση στη Μεσόγειο και την 4η στην Ευρώπη, από 17η το 2007.

Οι ιδιωτικοποιήσεις μπορούν να αυξήσουν την παραγωγικότητα μέσω της καλύτερης διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων αλλά και μέσω της υλοποίησης νέων επενδύσεων. Οι συμφωνίες ιδιωτικοποιήσεων συχνά εμπεριέχουν δεσμεύσεις για την πραγματοποίηση μιας ροής επενδύσεων. Η εισροή κεφαλαίων από στρατηγικούς επενδυτές εκσυγχρονίζουν τους παραγωγικούς πόρους σε μια συγκυρία που δεν θα επέτρεπε αυτό να γίνει με τους περιορισμούς του προγενέστερου ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Ενδεικτικό παράδειγμα προέρχεται από την παραχώρηση 14 περιφερειακών αεροδρομίων στην εταιρεία Fraport Greece το 2017. Το επενδυτικό πρόγραμμα της εταιρείας αναμένεται να ξεπεράσει τα €460 εκατ. έως το τέλος του 2020.[97] Δεν θα ήταν εφικτό να εφαρμοστεί ανάλογο πρόγραμμα αναβάθμισης των υποδομών και ενίσχυσης των διασυνδέσεων στα αεροδρόμια που παραμένουν υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.

Οι ιδιωτικοποιήσεις και οι επενδύσεις που συνδέονται με αυτές μπορούν να επιδράσουν καταλυτικά στην ανάπτυξη πολλών τομέων της οικονομίας. Ο εκσυγχρονισμός των αεροδρομίων και των μαρίνων της χώρας μέσω των νέων επενδύσεων βελτιώνει σημαντικά την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος που προσφέρει η χώρα. Επιπλέον, η ανάπτυξη των περιφερειακών λιμένων από νέους στρατηγικούς επενδυτές μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στη μεταφορική δραστηριότητα, αλλά και στην μεταποίηση στις αντίστοιχες περιοχές. Τέλος, περιοχές και ακίνητα που βρίσκονται σε αχρηστία, όπως το Ελληνικό, μπορούν με το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων να μετατραπούν σε πόλους ανάπτυξης εμπορικών, επιχειρηματικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων για τους επισκέπτες και τους κατοίκους της ευρύτερης περιοχής. Παράλληλα, η διαδικασία ιδιωτικοποίησης για κάποια περιουσιακά στοιχεία επιβάλλει και υποβοηθά την εφαρμογή καινοτομικών λύσεων που αυξάνουν

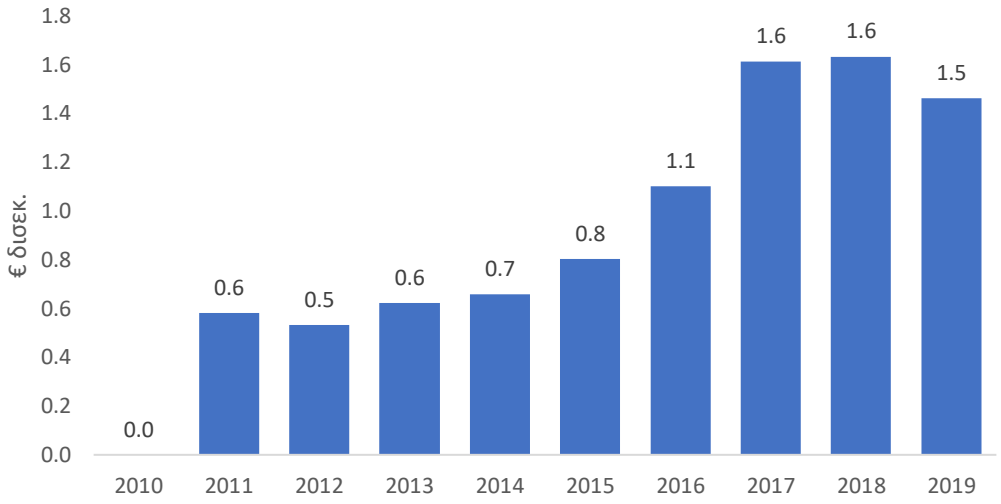
[96] Τον Νοέμβριο του 2008 υπογράφηκε σύμβαση παραχώρησης με την εταιρεία Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε. (ΣΕΠ), θυγατρική της COSCO Pacific Limited, για την εκμετάλλευση και αποκλειστική χρήση του Νέου Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων για 35 χρόνια, ο οποίος περιλαμβάνει τις προβλήτες ΙΙ και ΙΙΙ (ανατολική πλευρά). Το 2016, η εταιρεία Cosco Group (Hong Kong) Limited, μέλος του Ομίλου COSCO, εξαγόρασε πλειοψηφικό ποσοστό μετοχών (51%) από το Ελληνικό Δημόσιο.

[97] Πηγή: ΙΟΒΕ (2020), Η μακροοικονομική και κοινωνικό-οικονομική επίδραση του προγράμματος αξιοποίησης της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου.

την αξία τους και που μπορούν να επεκταθούν στη συνέχεια και για την αξιοποίηση άλλων περιουσιακών στοιχείων στη χώρα.

Οι ιδιωτικοποιήσεις φέρνουν επίσης έσοδα για το Ελληνικό Δημόσιο, τόσο από το αρχικό τίμημα και τα ετήσια ανταλλάγματα που προβλέπονται στις συμβάσεις παραχώρησης, όσο και από αυξημένες εισροές από φόρους και εισφορές λόγω ισχυρότερης δραστηριότητας στους ιδιωτικοποιημένους πόρους. Αυτά τα έσοδα δημιουργούν δημοσιονομικό χώρο, ο οποίος θα έπρεπε αλλιώς να προκύψει από υψηλότερους φόρους ή από περικοπή των δημόσιων δαπανών. Εκτιμάται ότι το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ενίσχυσε το ΑΕΠ της χώρας κατά περίπου €1 δισεκ. ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2011-2019 (Διάγραμμα 5.6) με τον δημοσιονομικό χώρο που δημιούργησε, καθώς και με τις επενδύσεις που προκάλεσε στα περιουσιακά στοιχεία που ιδιωτικοποιήθηκαν.

Διάγραμμα 5.6: Ενίσχυση του πραγματικού ετήσιου ΑΕΠ της Ελλάδας λόγω της υλοποίησης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, σε σύγκριση με το επίπεδο του ΑΕΠ αν δεν είχε υλοποιηθεί το πρόγραμμα (σενάριο βάσης - έτος αναφοράς 2010)



Πηγή: ΙΟΒΕ (2020)

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων βρίσκεται σε εξέλιξη. Ενώ έχουν ιδιωτικοποιηθεί σημαντικά περιουσιακά στοιχεία του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), εκκρεμεί ακόμα η ιδιωτικοποίηση άλλων σε υποδομές, ακίνητα και εταιρείες. Ειδικότερα, σε εξέλιξη βρίσκονται έργα ιδιωτικοποίησης υποδομών (περιφερειακά λιμάνια, μαρίνες, Εγνατία Οδός, υπόγεια αποθήκη φυσικού αερίου), ακινήτων (Ελληνικό, Golf Αφάντου, εργοταξιακοί χώροι Αντιρρίου) και εταιρειών (ΔΕΠΑ Εμπορίας, ΔΕΠΑ Υποδομών, Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών). Πολλά ακόμα έργα βρίσκονται στα αρχικά στάδια προγραμματισμού, μεταξύ των οποίων είναι η παραχώρηση της Αττικής Οδού, η πώληση μετοχών της ΔΕΗ, των Ελληνικών Πετρελαίων, της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ, καθώς και διαγωνισμοί για μαρίνες, λιμάνια, ιαματικές πηγές και ακίνητα.

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων είναι κρίσιμο να συνεχιστεί, με προτεραιοποίηση που να μεγιστοποιεί τις θετικές επιδράσεις σε σημαντικούς τομείς όπως ο τουρισμός και η ενέργεια, αλλά και με μεγαλύτερη ένταση. Ειδικότερα, η μεγιστοποίηση των θετικών επιδράσεων από τον εκσυγχρονισμό των υποδομών και την αποδοτικότερη αξιοποίησή τους αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ανάπτυξη της οικονομίας την επόμενη δεκαετία. Παράλληλα, μια συνολικά υψηλότερη αναπτυξιακή δυναμική στην οικονομία αυξάνει την αξία και των επιμέρους περιουσιακών στοιχείων και τα αναμενόμενα έσοδα από την αξιοποίησή τους. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να προστεθούν στο πρόγραμμα προς αξιοποίηση και σειρά νέων περιουσιακών

στοιχείων του Δημοσίου, υπό την προϋπόθεση όμως πως θα διευρυνθεί ο σκοπός χρήσης των εσόδων ώστε αυτά να μπορούν να ενισχύσουν άμεσα τον κρατικό προϋπολογισμό.

5.2.4 ΔΕΚΟ

Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ) κατέχουν σημαντική θέση στην ελληνική οικονομία, καθώς συχνά δραστηριοποιούνται σε τομείς που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Ωστόσο, εξαιτίας σοβαρών διαχειριστικών λαθών του παρελθόντος, στρεβλών κινήτρων και έντονου εναγκαλισμού με το πολιτικό σύστημα, πολλές ΔΕΚΟ υστερούν σε όρους οικονομικής αποδοτικότητας και βιωσιμότητας, δημιουργώντας, ακόμα και σήμερα, πρόσθετα δημοσιονομικά βάρη στην ελληνική οικονομία.

Με την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) τον Μάιο του 2016 (Ν.4389/2016) και τη μεταβίβαση προς αυτή των συμμετοχών του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο σημαντικών Δημόσιων Επιχειρήσεων τον Ιανουάριο του 2018, επιχειρήθηκε η βελτίωση στη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου. Η ΕΕΣΥΠ συγκεντρώνει ένα σημαντικό χαρτοφυλάκιο περιουσιακών στοιχείων (υποδομές και ακίνητα) και συμμετοχών σε δημόσιες επιχειρήσεις, αποσκοπώντας στην αποτελεσματική διαχείρισή τους, στη διατήρηση και μεγιστοποίηση της αξίας τους, στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στη συμβολή τους στην απομείωση του δημοσίου χρέους της χώρας. Η οργανωτική δομή της ΕΕΣΥΠ περιλαμβάνει τις άμεσες θυγατρικές, στις οποίες εντάσσεται το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ) και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), και τις λοιπές θυγατρικές εταιρείες, στις οποίες περιλαμβάνονται οι πλειοψηφικές ή μειοψηφικές μετοχικές συμμετοχές σε ΔΕΚΟ και σε άλλες εταιρείες (Πίνακας 5.1).

Πίνακας 5.1 Άμεσες και λοιπές θυγατρικές εταιρείες της ΕΕΣΥΠ και ποσοστό συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο

Άμεσες θυγατρικές	Ποσοστό συμμετοχής
Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (ΤΑΙΠΕΔ)	100%
Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤΑΔ)	100%
Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ)	100%
Λοιπές θυγατρικές	**Ποσοστό συμμετοχής**
Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθήνας Α.Ε. (ΟΑΣΑ)	100%
ΓΑΙΑΟΣΕ Α.Ε.	100%
Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΔΕΘ – HELEXPO)	100%
Οργανισμός Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Α.Ε. (ΟΚΑΑ)	100%
Κεντρική Αγορά Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΚΑΘ)	100%
Ανώνυμος Εταιρεία Διώρυγος Κορίνθου Α.Ε. (ΑΕΔΙΚ)	100%
Ελληνικά Ταχυδρομεία Α.Ε. (ΕΛΤΑ)	90%
Ελληνικές Αλυκές Α.Ε.	55,19%
Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτευούσης Α.Ε. (ΕΥΔΑΠ)	50%+1μετοχή
Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΕΥΑΘ)	50%+1μετοχή
ΕΤΒΑ – ΒΙ.ΠΕ. Α.Ε	35%
Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε. (ΔΕΗ)	34,12%
Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.	25%
Folli Follie Α.Ε	0,96%

Πηγή: ΕΕΣΥΠ.

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που εξετάζεται στην Ενότητα 5.2.3 αφορά τα περιουσιακά στοιχεία του ΤΑΙΠΕΔ, αλλά μπορεί να επεκταθεί και σε περιουσιακά στοιχεία της ΕΕΣΥΠ που βρίσκονται εκτός

του ΤΑΙΠΕΔ. Για παράδειγμα, οι μετοχικές συμμετοχές του δημοσίου στις τράπεζες, μέσω του ΤΧΣ, θα πρέπει να πουληθούν σταδιακά σε ιδιώτες επενδυτές. Το ίδιο ισχύει για τις συμμετοχές σε κάποιες ΔΕΚΟ.

Οι κυριότερες δραστηριότητες των ΔΕΚΟ που βρίσκονται υπό τον έλεγχο της ΕΕΣΥΠ εντοπίζονται στους τομείς της Ενέργειας, της Ύδρευσης και Αποχέτευσης, των Αστικών Συγκοινωνιών και των Ταχυδρομείων. Οι εταιρείες αυτές μπορεί να ενισχύσουν την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, συμβάλλοντας τόσο με την επενδυτική τους δραστηριότητα (με ή χωρίς ιδιωτικοποίηση) όσο και με τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας τους, ο οποίος θα επιτρέψει τη βελτίωση των οικονομικών τους επιδόσεων και τη μείωση της εξάρτησης από τους πόρους του κρατικού προϋπολογισμού. Ενδεικτικά, επενδύσεις προγραμματίζεται να υλοποιηθούν σε πεδία όπως η επέκταση των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, η αναβάθμιση εγκαταστάσεων των κεντρικών αγορών της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, η ανανέωση του στόλου λεωφορείων με σύγχρονα και περιβαλλοντικά φιλικά οχήματα, η ανάπλαση των εγκαταστάσεων της ΔΕΘ, η ανάπτυξη βιομηχανικών πάρκων και κέντρων logistics, δράσεις ψηφιακού μετασχηματισμού για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων επιχειρήσεων, κ.ά.

Στο πλαίσιο αυτό είναι επίσης ιδιαίτερα θετική η εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης των διοικητικών συμβουλίων των ΔΕΚΟ που βρίσκονται υπό τον έλεγχο της ΕΕΣΥΠ, η δημιουργία επιτροπών ελέγχου με εξειδικευμένη γνώση σε θέματα λογιστικής και ελεγκτικής, η αναβάθμιση ή δημιουργία τμημάτων εσωτερικού ελέγχου, η ανάπτυξη διαδικασιών κανονιστικής συμμόρφωσης, η ανάπτυξη επιχειρηματικών σχεδίων, η ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης και η θέσπιση ενός ενιαίου πλαισίου παρακολούθησης και ελέγχου της απόδοσης με συγκεκριμένους βασικούς δείκτες απόδοσης (ΒΔΑ). Καθώς στην ΕΕΣΥΠ δεν περιλαμβάνεται το σύνολο των ΔΕΚΟ (π.χ. κρατικές επιχειρήσεις όπως οι εγχώριες αμυντικές βιομηχανίες ΕΑΒ και ΕΑΣ ή ο ΟΣΕ και η ΕΡΤ ελέγχονται από τα αρμόδια υπουργεία), είναι σκόπιμη η άμεση εισαγωγή παρόμοιων ρυθμίσεων και διαδικασιών για το σύνολο των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα.

Παράλληλα με τις βελτιώσεις στη διοίκηση και λειτουργία των ΔΕΚΟ, θα πρέπει να εξεταστεί η ιδιωτικοποίηση κάποιων από αυτές. Για τον σκοπό αυτό, είναι σκόπιμο να διατυπωθούν κανόνες σύμφωνα με τους οποίους θα θεωρείται προτιμητέα η κρατική κυριότητα, όπως επίσης και αρχές και πρότυπα με τα οποία θα ασκούνται τα κρατικά δικαιώματα. Σε γενικές γραμμές, η ιδιωτικοποίηση μιας επιχείρησης είναι προτιμητέα όταν αυτή δραστηριοποιείται σε ανταγωνιστικό περιβάλλον. Όταν, αντίθετα, η επιχείρηση είναι φυσικό μονοπώλιο, τότε η κρατική κυριότητα μπορεί να είναι προτιμητέα, αλλά αυτό εξαρτάται και από άλλους θεσμικούς παράγοντες.[98] Σε κάθε περίπτωση, όσες ΔΕΚΟ παραμείνουν στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου είναι απαραίτητο να συνεχίσουν να βελτιώνουν την οικονομική τους αποδοτικότητα, η οποία είναι κρίσιμη και σε σχέση με τα δημόσια οικονομικά.

5.3 Εργασία

Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα και χαμηλή συμμετοχή. Περιθώρια για παρεμβάσεις υπάρχουν και ως προς τα δύο αυτά ζητήματα μέσω (α) βελτίωσης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού (απασχολούμενων και ανέργων) και (β) αύξησης του ποσοστού συμμετοχής εκείνων των ομάδων του πληθυσμού που υπο-εκπροσωπούνται (γυναίκες, νέοι και άτομα μεγαλύτερης ηλικίας).

Η πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας COVID-19 καθιστά τις μεταρρυθμίσεις περισσότερο αναγκαίες, καθώς αναμένεται επιτάχυνση του ρυθμού αυτοματοποίησης της οικονομίας που προϋποθέτει την

[98] Vickers J. και G. Yarrow (1991) "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives,* 5, 2, 111-132.

επανακατάρτιση του εργατικού δυναμικού σε, μεταξύ άλλων, ψηφιακές δεξιότητες καθώς και την ευκολότερη μετακίνηση των απασχολούμενων μεταξύ κλάδων οικονομικής δραστηριότητας.

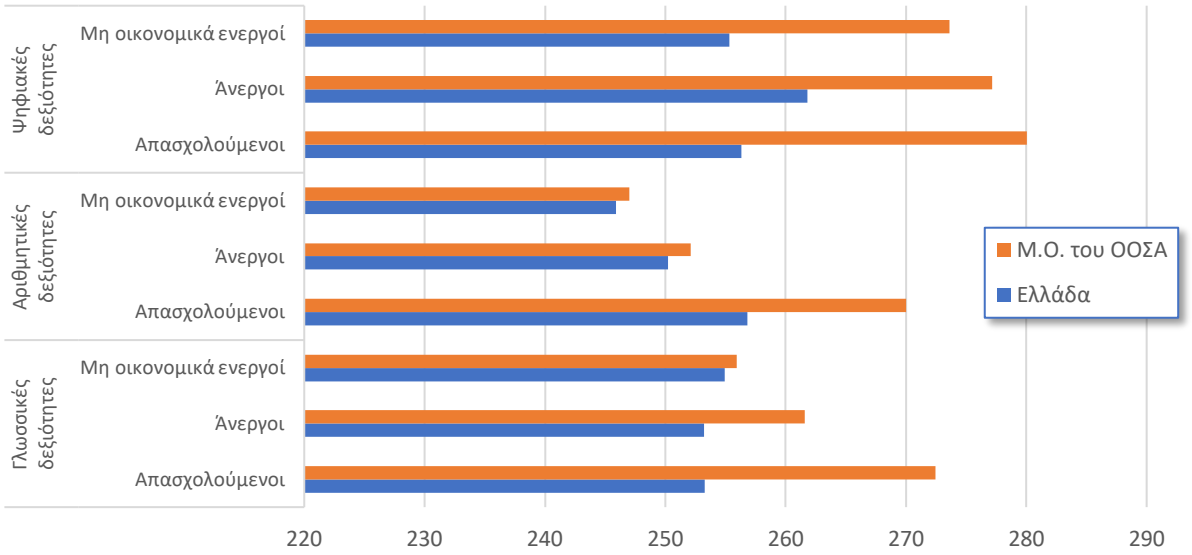
5.3.1 Αγκυλώσεις

Παραγωγικότητα και δεξιότητες

Όπως τεκμηριώνεται στο Κεφάλαιο 1, το επιχειρηματικό υπόδειγμα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από αυξημένη παρουσία μικρών και ατομικών επιχειρήσεων χαμηλής παραγωγικότητας. Μια επιπλέον πιθανή αιτία της χαμηλής παραγωγικότητας είναι η απουσία των κατάλληλων δεξιοτήτων καθώς και η περιορισμένη κινητικότητα μεταξύ θέσεων εργασίας, η οποία παρότι είναι ελαφρά υψηλότερη από ότι πριν τη δεκαετή οικονομική κρίση, εξακολουθεί να είναι χαμηλή.

Ως προς την απουσία δεξιοτήτων, τα στοιχεία δείχνουν ότι παρά το υψηλό ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πληθυσμό, λείπουν από αυτόν απαραίτητα εφόδια για την αγορά εργασίας. Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ για την αποτίμηση των ικανοτήτων των ενηλίκων (Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) επισημαίνει ότι σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, ο πληθυσμός χαρακτηρίζεται από χαμηλές γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες, καθώς και από έλλειψη εκείνων των ικανοτήτων που χρειάζονται για την επίλυση προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον (Διάγραμμα 5.7). Αυτό μπορεί να αποδοθεί στην αναποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος, στην περιορισμένη παροχή γενικής και ειδικής κατάρτισης εκ μέρους των επιχειρήσεων, και στη μετανάστευση στο εξωτερικό ατόμων με υψηλές δεξιότητες.

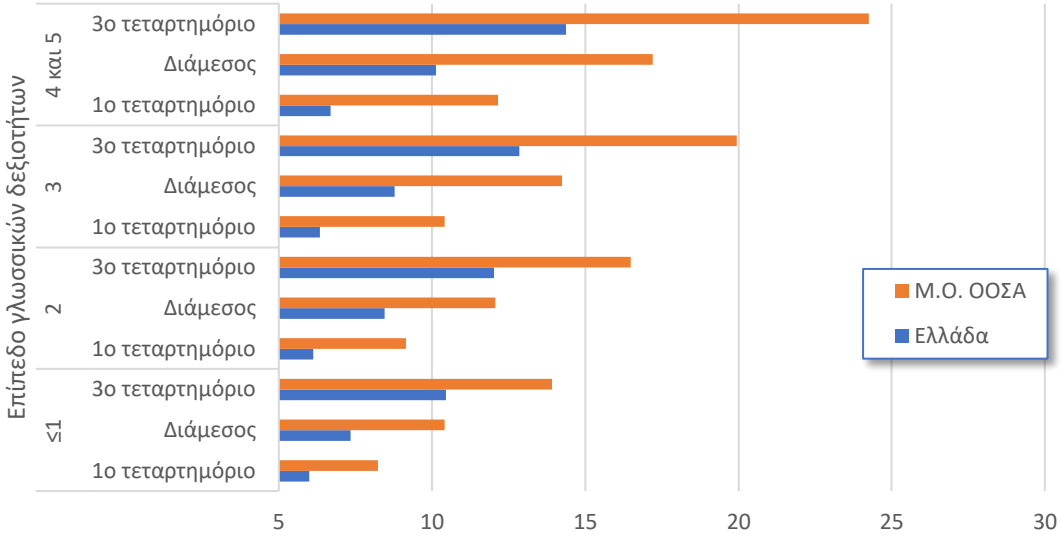
Διάγραμμα 5.7: Γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες του οικονομικά ενεργού και μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, 2015



Πηγή: ΟΟΣΑ (2019), Έρευνα αποτίμησης ικανοτήτων ενηλίκων (PIACC) https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en, Προσπελάστηκε 22 Ιουνίου 2020. Σημείωση: Οι δεξιότητες αξιολογούνται σε κλίμακα μεταξύ 0 και 500.

Επιπλέον τα αποτελέσματα της έρευνας PIAAC δείχνουν ότι το επίπεδο δεξιοτήτων των ατόμων εντός και εκτός αγοράς εργασίας δεν διαφέρει σημαντικά και επιπλέον δεν υπάρχουν επαρκή κίνητρα για την απόκτηση δεξιοτήτων, καθώς η διασπορά των μισθών μεταξύ ατόμων με διαφορετικά επίπεδα δεξιοτήτων είναι μικρή σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 5.8). Η έρευνα PIACC του ΟΟΣΑ βρίσκει επίσης ότι ένα ποσοστό του πληθυσμού – το υψηλότερο ποσοστό σε όλες τις συμμετέχουσες στην έρευνα χώρες - είναι υπερεκπαιδευμένο.

Διάγραμμα 5.8: Κατανομή ωριαίων αμοιβών ανάλογα με το επίπεδο γλωσσικών δεξιοτήτων, USD ανά ώρα, προσαρμοσμένα σε όρους αγοραστικής δύναμης, 2015



Πηγή: ΟΟΣΑ (2019), Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en, Accessed 22 June 2020.

Περίπου το 28% των απασχολούμενων στην Ελλάδα έχουν υψηλότερο επίπεδο δεξιοτήτων από αυτό που απαιτείται για την άσκηση της εργασίας τους. Το αντίστοιχο ποσοστό κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ είναι 8%. Τα μεγέθη αυτά αντανακλούν μάλλον την έλλειψη επενδύσεων στις επιχειρήσεις και την απουσία θέσεων εργασίας σε εξωστρεφείς εξαγωγικές επιχειρήσεις. Από την άλλη, υπάρχει και ένα ποσοστό υπο-εκπαίδευσης υπό την έννοια ότι περίπου 7% των απασχολούμενων έχουν λιγότερες δεξιότητες από αυτές που απαιτούνται για την εργασία τους. Έτσι, παρά το υψηλό ποσοστό ανεργίας που ακόμη χαρακτηρίζει την ελληνική οικονομία, υπάρχει στενότητα σε άτομα υψηλών δεξιοτήτων, ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζει ιδιαίτερα η μεταποίηση.

Εμπόδια στη συμμετοχή γυναικών

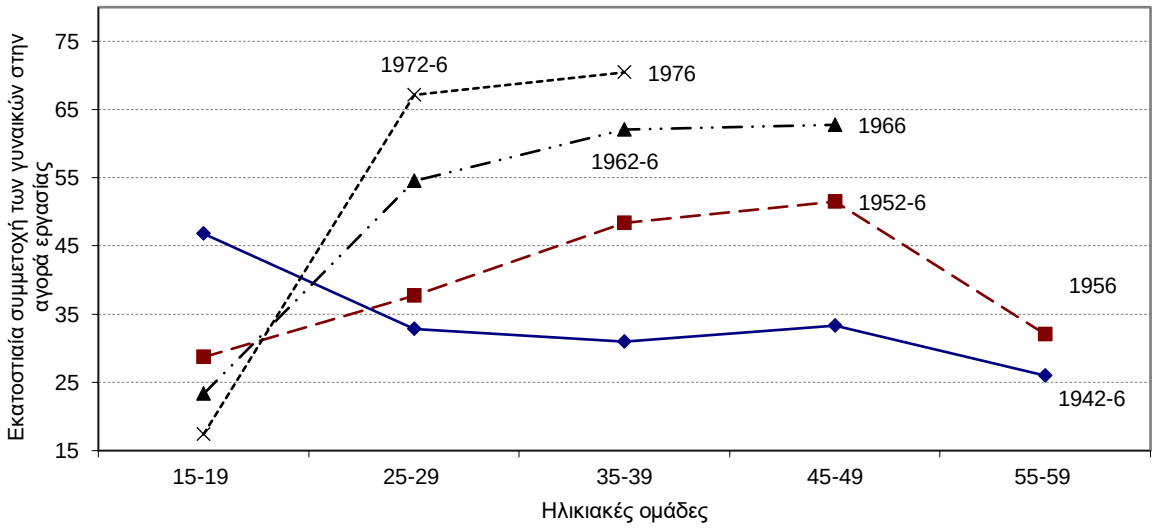
Η συμμετοχή στην αγορά εργασίας είναι χαμηλότερη σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ, με ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στις γυναίκες, τους νέους και τα μεγαλύτερης ηλικίας άτομα (βλ. Ενότητα 1.1). Οι λόγοι για τις αποκλίσεις στη συμμετοχή των γυναικών μπορούν να αποδοθούν σε αποτελέσματα κοόρτης (το χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην Ελλάδα σε παλαιότερες γενιές) και στην πρόωρη συνταξιοδότηση. Από το Διάγραμμα 5.9 φαίνονται αυτά τα δυο σημεία, καθώς το διάγραμμα παρουσιάζει τα ποσοστά συμμετοχής στην αγορά εργασίας για διαφορετικές κοόρτες (αυτές που γεννήθηκαν στο διάστημα μεταξύ 1942-46, μεταξύ 1952-56, μεταξύ 1962-66 και μεταξύ 1972-76). Για κάθε πιο πρόσφατη κοόρτη, τα ποσοστά συμμετοχής είναι υψηλότερα (με εξαίρεση την ηλικία 15-19 ετών, καθώς περισσότερα άτομα σπουδάζουν), ενώ για κάθε κοόρτη παρατηρούμε υποχώρηση στο ποσοστό συμμετοχής μεταξύ 45-49 και 55-59 ετών. Η υποχώρηση αυτή είναι μάλιστα πολύ απότομη για την κοόρτη που περιλαμβάνει τις γυναίκες 55 έως 59 ετών το 2011 και αντανακλά πιθανόν την επιλογή πρόωρης συνταξιοδότησης που έκαναν τα άτομα λόγω της οικονομικής κρίσης.

Ένα εμπόδιο που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας είναι η απουσία προσιτής και ποιοτικής παιδικής φροντίδας, καθώς και η απουσία ποιοτικής φροντίδας για τους ηλικιωμένους. Το 2016, περίπου 15% των νοικοκυριών χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος αναφέρουν ότι θα ήθελαν να χρησιμοποιήσουν σε μεγαλύτερη έκταση οργανωμένες υπηρεσίες παιδικής φροντίδας αλλά δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα, ενώ για πάνω από το 50% των

γυναικών ηλικίας 30-39 ετών οι λόγοι που δεν αναζητούν εργασία είναι επειδή φροντίζουν μικρά παιδιά ή εξαρτώμενους ενήλικες και για άλλους οικογενειακούς ή προσωπικούς λόγους. Το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες της ίδιας ηλικίας είναι 7%.

Από την πλευρά της ζήτησης εργασίας, παρατηρείται ότι το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα είναι περίπου 13 εκατοστιαίες μονάδες χαμηλότερο του ποσοστού στην ΕΕ-15, με την απόκλιση να είναι 8 εκατοστιαίες μονάδες για τους άνδρες και 17 εκατοστιαίες μονάδες για τις γυναίκες. Για τις γυναίκες η μεγαλύτερη απόκλιση καταγράφεται για την ηλικιακή ομάδα 50-59 ετών. Αυτό που είναι πιο σημαντικό όμως, είναι ότι σε όλες τις ηλικιακές ομάδες υπάρχει διαφορά μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ-15 και ότι η διαφορά μεταξύ του ποσοστού συμμετοχής και του ποσοστού απασχόλησης είναι μέγιστη για την ηλικιακή ομάδα 25 έως 54.

Διάγραμμα 5.9: Ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας κατά ηλικιακές ομάδες και έτος γέννησης



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Στοιχεία απογραφών 1961-2011. Προσπελάστηκε στις 23 Ιουνίου 2020.

Αυτό μάλλον αντανακλά τις χαμηλές προοπτικές απασχόλησης για τις γυναίκες αυτής της ηλικίας που θέλουν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας, καθώς οι εργοδότες διστάζουν να προσλάβουν γυναίκες σε αναπαραγωγική ηλικία. Ο Πίνακας 5.2 παρουσιάζει τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών στην Ελλάδα το 2017 κατά ηλικία και οικογενειακή κατάσταση. Τα στοιχεία υποδηλώνουν ότι οι παντρεμένες γυναίκες 30-34 ετών υφίστανται σημαντικές κυρώσεις ενώ μια μικρότερη «ποινή» υπάρχει και για την ηλικιακή ομάδα 35-39. Πάνω από την ηλικία των 55 ετών, οι ανύπαντρες γυναίκες έχουν καλύτερη απόδοση από ό,τι οι παντρεμένες σε σχέση με το ποσοστό απασχόλησης, αλλά οι ανύπαντρες γυναίκες άνω των 55 αντιπροσωπεύουν μια μάλλον μικρή ομάδα ατόμων.

Ο Πίνακας 5.3 συγκρίνει το ποσοστό απασχόλησης των παντρεμένων γυναικών χωρίς παιδιά με εκείνο των παντρεμένων γυναικών με παιδιά για να αποκαλύψει ότι η πραγματική «ποινή» προκύπτει από την απόκτηση παιδιών.

Τέλος, και παρά το γεγονός ότι σε πιο πρόσφατες γενιές οι γυναίκες έχουν υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο από τους άνδρες, οι άνδρες καταλαμβάνουν περισσότερες αναλογικά διευθυντικές θέσεις. Μόνο στο 27% (μέσος όρος στο διάστημα 2011-18) των διευθυντικών θέσεων βρίσκονται γυναίκες παρά το γεγονός ότι το ποσοστό των γυναικών στο σύνολο των απασχολούμενων είναι 42%. Η υστέρηση της επαγγελματικής ανέλιξης των γυναικών μπορεί να φανεί και από το ότι μόνο το 1,8% των γυναικών είναι σε διευθυντικές θέσεις σε σύγκριση με το 3,1% των ανδρών.

Πίνακας 5.2: Ποσοστό απασχόλησης γυναικών ανά ηλικιακή ομάδα και οικογενειακή κατάσταση, 2017

Ηλικιακή ομάδα	Άγαμη	Παντρεμένη/ Σε συμβίωση	Χήρα ή διαζευγμένη
25-29	50,0	38,9	54,3
30-34	58,9	49,5	66,9
35-39	61,3	57,6	69,2
40-44	53,1	59,2	66,6
45-49	60,8	58,4	68,7
50-54	61,1	50,8	51,8
55-59	48,0	34,9	38,4
60-64	28,8	20,2	14,7

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2017

Πίνακας 5.3: Ποσοστό απασχόλησης παντρεμένων γυναικών ανά ηλικιακή ομάδα και ανάλογα με την ύπαρξη ή μη παιδιών, 2017

Ηλικιακή ομάδα	Χωρίς παιδιά	Με παιδιά
25-29	53,7	38,1
30-34	59,8	48,8
35-39	66,6	57,3
40-44	67,2	58,9
45-49	56,2	58,5
50-54	54,5	50,4
55-59	39,2	34,3
60-64	23,1	19,6

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2017

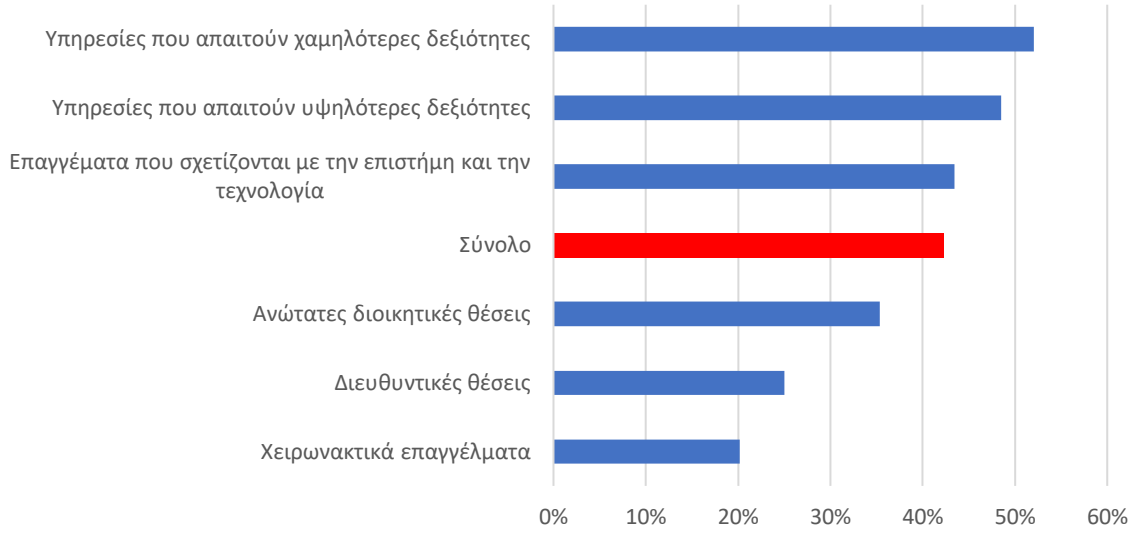
Η εικόνα διαχωρισμού της αγοράς εργασίας σε θέσεις εργασίας για άντρες και σε θέσεις για γυναίκες φαίνεται από το γεγονός ότι σε ορισμένα επαγγέλματα το ποσοστό των απασχολούμενων που είναι γυναίκες είναι πολύ υψηλότερο από το ποσοστό των απασχολούμενων γυναικών στο σύνολο της οικονομίας, ενώ σε άλλα επαγγέλματα συμβαίνει το αντίστροφο. Η πρώτη ομάδα επαγγελμάτων, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.10, είναι, σε γενικές γραμμές, επαγγέλματα με χαμηλότερες αμοιβές και δυσμενέστερες επαγγελματικές προοπτικές από εκείνες της δεύτερης ομάδας. Ακόμη όμως και στα ίδια επαγγέλματα και με παρόμοια προσόντα οι γυναίκες αμείβονται σημαντικά χαμηλότερα από τους άνδρες αν και το ποσοστό αυτό μειώνεται διαχρονικά (Διάγραμμα 5.11).

Άτυπη αγορά εργασίας

Η έκταση της παραοικονομίας στην Ελλάδα είναι σημαντική (υπάρχουν εκτιμήσεις ότι το 2010 η παραοικονομία αντιστοιχούσε στο 25% του ΑΕΠ). Η παραγωγή που δεν καταγράφεται στους επίσημους εθνικούς λογαριασμούς συνιστά παραοικονομία, αλλά και οι εισροές που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή και δεν εμφανίζονται στους επίσημους λογαριασμούς συνιστούν παραοικονομία. Η μη καταγραφή της απασχόλησης συμβαίνει επειδή τα άτομα εργάζονται ως αυτοαπασχολούμενοι, αποφεύγοντας την πληρωμή εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση, ή επειδή τα άτομα εργάζονται ως μισθωτοί χωρίς όμως να έχουν δηλώσει την απασχόληση αυτή, αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτό τόσο οι ίδιοι όσο και οι εργοδότες τους την πληρωμή εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση. Μη καταγεγραμμένοι για τους σκοπούς των φορέων κοινωνικής ασφάλισης είναι και τα μέλη οικογενειών που βοηθούν στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και που νόμιμα δεν πληρώνουν εισφορές. Στη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής

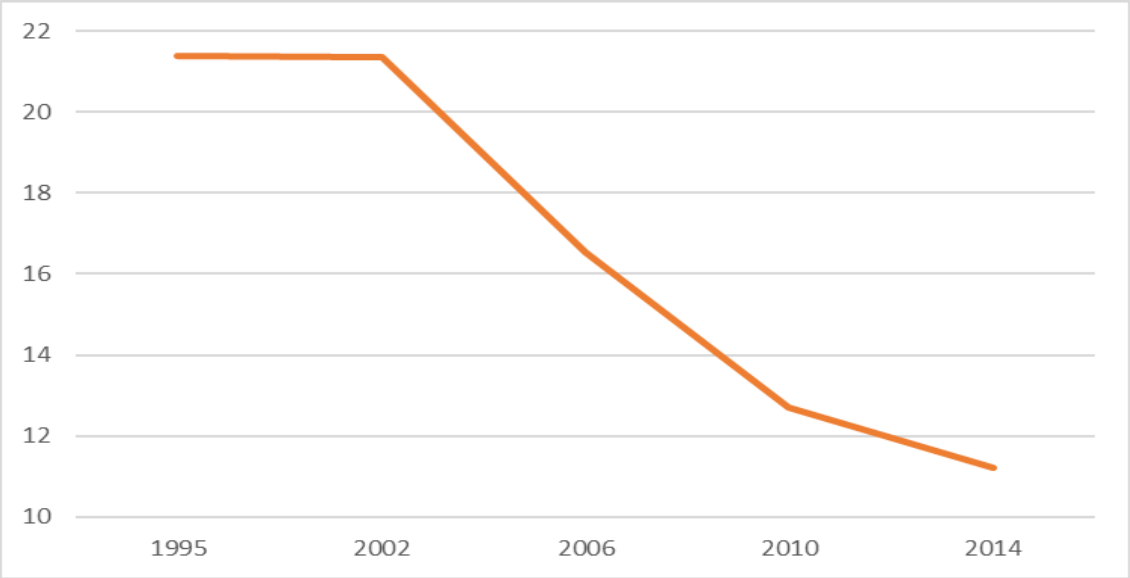
κρίσης της ελληνικής οικονομίας η άτυπη εργασία φαίνεται να αυξήθηκε. Η άτυπη εργασία έχει ως αποτέλεσμα οι απασχολούμενοι να είναι απροστάτευτοι, οι επιχειρήσεις να αντιμετωπίζουν αθέμιτο ανταγωνισμό ενώ και τα δημόσια ταμεία χάνουν έσοδα.

Διάγραμμα 5.10: Ποσοστό γυναικών σε κάθε τύπο επαγγέλματος (μισθωτοί ιδιωτικού τομέα 40 – 67 ετών)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Α' τριμ. 2019.

Διάγραμμα 5.11: Ποσοστό μισθολογικής διαφοράς μεταξύ ανδρών και γυναικών



Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση τα στοιχεία της Έρευνας Διάρθρωσης Αμοιβών στις Επιχειρήσεις, 1995-2014. Διατηρούνται σταθερά η εκπαίδευση, η ηλικία, τα έτη εργασίας στη συγκεκριμένη απασχόληση, ο κλάδος οικονομικής δραστηριότητας και η κατηγορία επαγγέλματος.

Χαρακτηριστικό της έκτασης της αδήλωτης εργασίας είναι το γεγονός ότι το 2016, σύμφωνα με στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ, περίπου 4% των μισθωτών στον ιδιωτικό τομέα αναφέρουν ότι δεν είναι ασφαλισμένοι. Το ποσοστό αυτό φτάνει στο 7,3% για άτομα που εργάζονται σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 10 απασχολούμενους.

Η άτυπη οικονομία συνιστά σημαντικό πρόσκομμα για την ανάπτυξη. Πρώτον, επιχειρήσεις στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας δεν μεγεθύνονται, δεν επενδύουν συστηματικά σε νέες τεχνολογίες και δεν εστιάζουν σε εξαγωγές γιατί στόχος τους είναι να διατηρήσουν ένα χαμηλό προφίλ. Μάλιστα, η αρχική δομή των επιχειρήσεων αυτών είναι ως μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις χωρίς αναπτυξιακό στόχο. Ένας τρόπος για να αντιληφθεί κανείς τις συνέπειες της λειτουργίας επιχειρήσεων στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας είναι να σκεφτεί ότι οι επιχειρήσεις αυτές εγκλωβίζουν πόρους που εναλλακτικά θα χρησιμοποιούνταν στην επίσημη οικονομία από εξωστρεφείς επιχειρήσεις.

Βέβαια τα παραπάνω δεν συνιστούν την πλήρη εικόνα καθώς και επιχειρήσεις που ανήκουν (φαινομενικά) στον επίσημο τομέα, προσλαμβάνουν προσωπικό που δεν καταγράφεται. Επιπλέον, η άτυπη οικονομία μπορεί να λάβει διαφορετικές μορφές και έτσι η εκτίμηση που αναφέρθηκε παραπάνω των ατόμων που μόνοι τους αναφέρουν ότι δεν είναι ασφαλισμένοι αποτελεί ένα κατώτατο όριο και δεν περιλαμβάνει άτομα που δεν δηλώνουν το σύνολο ή μέρος του εισοδήματός τους ή εκείνους που δεν αναφέρουν ότι είναι ανασφάλιστοι καθώς και, όπως ήδη αναφέρθηκε, τα μέλη οικογενειών που βοηθούν στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις.

Οι ίδιες οι επιχειρήσεις αναφέρουν ότι οι δύο βασικοί λόγοι που τους αποτρέπουν από την τήρηση των νόμιμων πρακτικών πρόσληψης εργαζομένων είναι:

(α) το ύψος της φορολογικής σφήνας – δηλαδή η μεγάλη απόκλιση ανάμεσα στο εργατικό κόστος για τον εργοδότη και το διαθέσιμο εισόδημα του απασχολούμενου.

(β) τα έμμεσα διοικητικά βάρη (π.χ. πληρωμή ενός λογιστή για να συμπληρώνει τους πίνακες της ΕΡΓΑΝΗ, το κόστος του χρόνου που δαπανάται για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες κ.ο.κ.).

Είναι κατανοητό ότι αυτά τα προσκόμματα είναι περισσότερο σοβαρά για μικρότερες επιχειρήσεις. Αλλά και πέραν αυτών των τυπικών εμποδίων, η δυνατότητα αποφυγής φόρων και ρυθμίσεων ουσιαστικά επιδοτεί την παραοικονομία.

Η αντιμετώπιση της παραοικονομίας δεν είναι απλή. Πρέπει να είναι αποτέλεσμα (α) ενός συνδυασμού λιγότερων και βελτιωμένων ρυθμίσεων, (β) αναδιάρθρωσης του φορολογικού συστήματος για την άρση των αντικινήτρων, όπως της προτιμησιακής μεταχείρισης των αυτοαπασχολούμενων και (γ) της συστηματικής εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας. Προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση παρουσιάζονται σε άλλες ενότητες της έκθεσης.

5.3.2 Προτάσεις πολιτικής

Κατάρτιση

Στις σύγχρονες οικονομίες η απόκτηση δεξιοτήτων πραγματοποιείται καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής ενός ατόμου. Η επιτυχία της συνεχούς απόκτησης δεξιοτήτων εξαρτάται από την ύπαρξη στέρεων βάσεων που αποκτήθηκαν από το εκπαιδευτικό σύστημα. Υπάρχουν πλέον ισχυρές ενδείξεις ότι η κατάρτιση έχει καλύτερα αποτελέσματα σε άτομα που έχουν ήδη σχετικά υψηλότερα «ακαδημαϊκά» επιτεύγματα. Με άλλα λόγια, η κατάρτιση δεν μπορεί να θεωρείται ως απλή «επανορθωτική» δραστηριότητα για άτομα τα οποία προηγουμένως απέκτησαν ανεπαρκή εκπαίδευση, αλλά ως *συμπλήρωμα* προηγούμενων επενδύσεων στην εκπαίδευση. Η παροχή υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα, ξεκινώντας από την προσχολική ηλικία, είναι επομένως κρίσιμη.

Οι συμπληρωματικότητες των διαφόρων κύκλων εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι πλέον γνωστές, ενώ υπάρχει μια σειρά αποτυχημένων προγραμμάτων επανορθωτικής κατάρτισης σε αναπτυγμένες χώρες, όπως π.χ. Σουηδία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο και ΗΠΑ. Είναι δύσκολο να βρεθεί κάποιο πρόγραμμα επανορθωτικής κατάρτισης που να απέφερε περισσότερα οφέλη από το κόστος του. Παρακάτω, προτείνεται ένα σχέδιο που έχει λειτουργήσει καλά στην πράξη. Βασικοί παράγοντες στο σχέδιο αυτό είναι ο σχεδιασμός των κινήτρων, τόσο για τους εργαζομένους όσο και για τους

παρόχους κατάρτισης, και η ουσιαστική διαπίστευση της παρεχόμενης εκπαίδευσης καθώς και των παρόχων αυτής.

Κατάρτιση πριν την είσοδο στην αγορά εργασίας

Οι καταρτιζόμενοι πρέπει να έχουν πολλές επιλογές και επαρκή πληροφόρηση για δεξιότητες που μπορούν να αποκτήσουν. Η απόκτηση όμως ορισμένων δεξιοτήτων, όπως οι ψηφιακές, είναι σκόπιμο να είναι υποχρεωτική καθώς οι δεξιότητες αυτές είναι απαραίτητες σε μια σύγχρονη οικονομία. Τα στοιχεία δείχνουν ότι το ποσοστό των ατόμων με βασικές ή υψηλότερες από τις βασικές ψηφιακές δεξιότητες είναι χαμηλότερο στην Ελλάδα από ό,τι στον μέσο όρο της ΕΕ. Δεδομένης της ταχύτητας με την οποία εξαπλώνεται ο αυτοματισμός, προτείνεται η εκπαίδευση σε ψηφιακές δεξιότητες να παρέχεται *πριν* τα άτομα εισέλθουν στην αγορά εργασίας. Η εκπαίδευση στις δεξιότητες αυτές πρέπει να ξεκινάει από το σχολείο. Πρέπει επίσης να υπάρχουν προγράμματα κατάρτισης για ενήλικες τα οποία να συνδέονται με την αγορά εργασίας.

Προτάσεις πολιτικής:

1. Αναδιάρθρωση του σχολικού προγράμματος σπουδών ώστε να περιλαμβάνει κατάρτιση σε ψηφιακές δεξιότητες για το σύνολο των έξι ετών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εάν όχι νωρίτερα. Όπως και κάθε ξένη γλώσσα, η υπολογιστική σκέψη (computational thinking) πρέπει να διδάσκεται συστηματικά από μικρή ηλικία. Οι δεξιότητες πρέπει να αξιολογούνται, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο, και οι μαθητές να αποδεικνύουν την ικανότητά τους στην επίλυση προβλημάτων με τη χρήση της πληροφορικής. Το πρόγραμμα σπουδών πληροφορικής πρέπει να εξελίσσεται με την τεχνολογία και να αποτελεί κεντρικό μέρος του προγράμματος σπουδών και όχι απλώς ένα βοηθητικό περιθωριοποιημένο μάθημα.
2. Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση πρέπει περισσότερα πανεπιστήμια να προσφέρουν πτυχία Επιστήμης Υπολογιστών ή Τεχνολογίας Λογισμικού, και αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν πρακτική άσκηση με επιχειρήσεις.
3. Πέραν της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η κατάρτιση στην πληροφορική πρέπει να είναι ευρέως διαθέσιμη, δηλαδή και για άτομα με απολυτήριο λυκείου ή άλλη επαγγελματική κατάρτιση. Είναι σημαντικό να υπάρξει συνεργασία και με τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον κλάδο της πληροφορικής προκειμένου αυτές να οργανώσουν τα προγράμματα κατάρτισης που θα καλύψουν τα κενά δεξιοτήτων. Και εδώ η παροχή πρακτικής άσκησης είναι κομβική. Η δυνατότητα παροχής κινήτρων για τέτοια εκπαίδευση, όπως π.χ. μέσω της συνεργασίας με μεγάλους τηλεπικοινωνιακούς φορείς για την παροχή κινήτρων στους μαθητές για να αποκτήσουν τέτοιες δεξιότητες, θα μπορούσε να αυξήσει τη ζήτηση για κατάρτιση. Για παράδειγμα, οι πάροχοι τηλεπικοινωνιών θα μπορούσαν να συμφωνήσουν να προσφέρουν δωρεάν δεδομένα ως επιβράβευση σε όσους ολοκληρώνουν την πιστοποίηση για τις ψηφιακές δεξιότητες.

Κατάρτιση για άνεργους

Τα άτομα χωρίς δουλειά είναι πιθανότερο να μην διαθέτουν τις δεξιότητες που απαιτούνται στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, το επίπεδο των δεξιοτήτων των ατόμων αυτών παρουσιάζει πολύ μεγάλες διαβαθμίσεις. Οποιοδήποτε πρόγραμμα κατάρτισης σχεδιαστεί, πρέπει να αναγνωρίζει αυτή την πραγματικότητα.

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) θα πρέπει για έξι μήνες να βοηθά ενεργά τους ανέργους στην αναζήτηση εργασίας. Τα άτομα που δεν έχουν βρει δουλειά μετά από έξι μήνες θα πρέπει να καλούνται να συμμετέχουν σε κατάλληλα στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης. Όσοι

επιθυμούν να εκπαιδευτούν πριν από οποιαδήποτε αναζήτηση εργασίας, θα πρέπει επίσης να έχουν αυτή τη δυνατότητα.

Οι βασικές παράμετροι για τη διοργάνωση της κατάρτισης προτείνεται να είναι ως εξής:

1. Η κατάρτιση διεξάγεται από ιδιωτικά κέντρα κατάρτισης ικανά να προσφέρουν υψηλής ποιότητας εκπαίδευση σε μια σειρά αντικειμένων από μηχανικούς αυτοκινήτων, φιλοξενία, διάφορες προσωπικές υπηρεσίες (π.χ. κομμωτικής), έως τεχνικούς πληροφορικής. Ο ΟΑΕΔ είναι υπεύθυνος για τη διαπίστευση αυτών των εκπαιδευτικών κέντρων.

2. Το πρόγραμμα συνδυάζει εξάμηνη θεωρητική εκπαίδευση σε ένα αντικείμενο της επιλογής του εκπαιδευόμενου, ακολουθούμενη από πρακτική άσκηση στην αγορά την οποία θα βρίσκει για τον εκπαιδευόμενο το κέντρο κατάρτισης. Η εκπαίδευση πρέπει να είναι ουσιαστική και να οδηγεί σε συγκεκριμένες δεξιότητες που να μπορούν να πιστοποιηθούν.

3. Η κατάρτιση χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους. Η αποζημίωση των κέντρων κατάρτισης για τις παρεχόμενες υπηρεσίες θα εξαρτάται από την ολοκλήρωση από τον εκπαιδευόμενο διαφορετικών σταδίων της διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, καταβάλλεται ένα ποσό από τον ΟΑΕΔ μετά την επιβεβαιωμένη ολοκλήρωση και πιστοποίηση, περαιτέρω αποζημίωση καταβάλλεται για την τοποθέτηση σε θέση πρακτικής άσκησης και την ολοκλήρωση αυτής, περαιτέρω αποζημίωση καταβάλλεται για την εύρεση θέσης εργασίας, και τέλος καταβάλλεται ένα bonus σε περίπτωση διατήρησης από τον καταρτισθέντα της θέσης εργασίας για 6 μήνες.

4. Οι άνεργοι λαμβάνουν επίσης ένα ποσό έναντι του κόστους διαβίωσής τους κατά τη διάρκεια της περιόδου κατάρτισης. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης στην τάξη η κυβέρνηση καλύπτει την αμοιβή των εργαζομένων με ποσό που καλύπτει τα βασικά έξοδα διαβίωσης. Κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης, οι άνεργοι αμείβονται από την κυβέρνηση με τον κατώτατο μισθό. Η επιχείρηση στην οποία κάνουν την πρακτική άσκηση δεν πληρώνει κάτι για τις υπηρεσίες του εργαζομένου, δεσμεύεται όμως να ενσωματώσει τον καταρτιζόμενο στο πρόγραμμα εργασιών της επιχείρησης βάσει των προσόντων του. Οι επιχειρήσεις θα παρακολουθούνται από τον ΟΑΕΔ.

5. Δεδομένου ότι η πληρωμή των κέντρων κατάρτισης γίνεται με βάση τα αποτελέσματα που αυτά επιτυγχάνουν, τα κέντρα θα πρέπει να αξιολογούν εάν οι καταρτιζόμενοι μπορούν να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα και να επιλέγουν αυτούς που πιστεύουν ότι μπορούν να επιτύχουν. Όσοι δεν γίνονται δεκτοί παρακολουθούν ένα ενισχυτικό πρόγραμμα για να βελτιώσουν τις ικανότητές τους για απασχόληση (κοινωνικές δεξιότητες, τεχνική συνέντευξης, παρουσίαση, συνέπεια κλπ.). Πράγματι, η βελτίωση των κοινωνικών δεξιοτήτων έχει αποδειχθεί ότι έχει σημαντικά αποτελέσματα για όσους βρίσκονται στα όρια της αγοράς εργασίας. Έτσι, παρότι οι κοινωνικές δεξιότητες πρέπει να αποτελούν μέρος οποιουδήποτε προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης, η σημασία τους είναι ιδιαίτερα αυξημένη για την ομάδα με τις χαμηλότερες δεξιότητες. Τα ενισχυτικά αυτά προγράμματα διοργανώνονται από την κυβέρνηση. Μετά την ολοκλήρωση τους, τα άτομα επίσης θα τοποθετούνται για πρακτική άσκηση. Εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, θα τους προσφέρεται η επιλογή να εργαστούν σε εθελοντικό τομέα.

Σημαντικό στοιχείο του παραπάνω προγράμματος είναι ο ορισμός των κριτηρίων επιλεξιμότητας για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης. Τέτοια προγράμματα πρέπει να απευθύνονται σε ομάδες ευρύτερες των ανέργων και να περιλαμβάνουν για παράδειγμα άτομα με χαμηλά εισοδήματα – δηλαδή εισοδήματα κάτω από ένα όριο που θα οριστεί.

Αναβάθμιση του ΟΑΕΔ

Τα παραπάνω προϋποθέτουν έναν αναβαθμισμένο ρόλο για τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Ο ΟΑΕΔ έχει περιορισμένο αριθμό απασχολούμενων και φαίνεται ότι διαχρονικά δυσκολεύεται να εκπληρώσει τον διαμεσολαβητικό του ρόλο μεταξύ ανέργων και εργοδοτών. Οι εργοδότες δεν εμπιστεύονται άτομα που ελέγχονται μέσω του ΟΑΕΔ και οι άνεργοι δεν εμπιστεύονται τους εργοδότες που αναζητούν εργασία μέσω του ΟΑΕΔ. Η βελτίωση της διαδικασίας αποτύπωσης του προφίλ των ανέργων και η προσέλκυση μεγάλων εταιρειών για προσλήψεις μέσω του ΟΑΕΔ θα μπορούσε να βελτιώσει τη διαδικασία.

Προτείνεται μια αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ σε πέντε πυλώνες:

1 *Εγγραφή ανέργων:* Ο ΟΑΕΔ ελέγχει εάν οι άνεργοι πληρούν τις προϋποθέσεις για επίδομα ανεργίας. Δεδομένης της βελτίωσης της ψηφιακής διακυβέρνησης, το έργο αυτό δεν θα χρησιμοποιεί πολλούς πόρους του ΟΑΕΔ.

2 *Βοήθεια αναζήτησης εργασίας στο πρώτο διάστημα ανεργίας:* Ο ΟΑΕΔ παρέχει συμβουλές σε άτομα που αναζητούν εργασία και υπηρεσίες γραφείου εύρεσης/αντιστοίχισης προσωπικού. Σημαντικός είναι εδώ ο συντονισμός του ΟΑΕΔ με τους εργοδότες. Παρέχει επίσης σεμινάρια για τεχνικές συνέντευξης και σύνταξης βιογραφικών.

3 *Διαπίστευση κέντρων κατάρτισης:* Ο ΟΑΕΔ, σε συντονισμό με εκπροσώπους των εργοδοτών, είναι υπεύθυνος για την παροχή διαπίστευσης των ιδιωτικών κέντρων κατάρτισης στα οποία πρόκειται να εκπαιδευτούν οι άνεργοι και οι εργαζόμενοι. Παρέχει επίσης καθοδήγηση για τις ανάγκες κατάρτισης που υπάρχουν, και πάλι σε συνεννόηση με τον ιδιωτικό τομέα.

4 *Παρακολούθηση των επιχειρήσεων στις οποίες πραγματοποιούνται οι ασκήσεις πρακτικής:* Ο ΟΑΕΔ παρακολουθεί τις επιχειρήσεις στις οποίες πραγματοποιείται η πρακτική άσκηση. Η παρακολούθηση πρέπει αφενός να είναι ενδελεχής και αφετέρου να εξασφαλίζει την έγκαιρη πληρωμή των εταιρειών.

5 *Εξορθολογισμός των μη ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας:* Κατά τη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής κρίσης δόθηκε έμφαση στις μη ενεργητικές πολιτικές. Αν και δεν υπήρξε άμεση αύξηση του επιδόματος ανεργίας, οι εγγεγραμμένοι άνεργοι μπορούσαν να επωφεληθούν από μια σειρά επιδοτήσεων. Αυτά τα μέτρα ήταν απαραίτητα για την αντιμετώπιση των οικονομικών δυσχερειών όσων έχασαν τη δουλειά τους. Οι πολιτικές αυτές δεν συνοδεύθηκαν όμως με ενεργητικές πολιτικές, όπως αυτές που προτείνονται παραπάνω, ώστε να φέρουν τους ανέργους στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, είναι κρίσιμο να διασφαλίζεται ότι η δομή του συστήματος παροχών δεν λειτουργεί ως αντικίνητρο για την εργασία.

6 *Επανασχεδιασμός του επιδόματος ανεργίας:* Με την προϋπόθεση ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θα ενισχυθούν και επομένως όσοι χάνουν τη δουλειά τους θα υποστηρίζονται άμεσα στην αναζήτηση εργασίας, προτείνουμε να μεταβληθεί ο τρόπος προσδιορισμού του επιδόματος ανεργίας με τέτοιο τρόπο ώστε να οδηγεί σε ουσιαστικότερη υποστήριξη των ανέργων, να μειώνει το κοινωνικό κόστος των απολύσεων, και να ενισχύει τα κίνητρα για δήλωση των πραγματικών αμοιβών όταν το άτομο απασχολείται αμβλύνοντας τη φορο- και εισφορο-διαφυγή. Πιο συγκεκριμένα, προτείνουμε το επίδομα ανεργίας να μην είναι σταθερό και συνδεδεμένο με τον κατώτατο μισθό αλλά με τις προηγούμενες αμοιβές του ανέργου. Αυτό είναι απαραίτητο, ειδικά σε μία αγορά εργασίας με μεγαλύτερη κινητικότητα. Το επίδομα ανεργίας προτείνουμε όπως οριστεί στο 55% του μέσου μηνιαίου μισθού του ανέργου στα προηγούμενα 3 έτη με ανώτατο όριο επιδόματος τα 1200 ευρώ (το επίπεδο του μέσου μηνιαίου μισθού των πλήρως απασχολούμενων τον Ιανουάριο του 2020 σύμφωνα με τα στοιχεία του

ΕΦΚΑ). Η διάρκεια του αυξημένου επιδόματος να είναι στους έξι μήνες, αντί για δώδεκα μήνες που είναι τώρα, και να πληρώνεται υπό την προϋπόθεση ότι ο άνεργος αναζητά ενεργά εργασία ή συμμετέχει σε προγράμματα κατάρτισης. Αν ο άνεργος μετά τους έξι μήνες παρά τις ενεργές προσπάθειες για εύρεση εργασίας δεν έχει βρει δουλειά, θα λαμβάνει για διάστημα έως έξι μήνες ή έως ότου βρει δουλειά, αν αυτό συμβεί νωρίτερα, το επίδομα ανεργίας στο επίπεδο που είναι σήμερα, δηλ. στο 55% του κατώτατου μισθού. Η χρηματοδότηση του επιδόματος ανεργίας θα μπορούσε να προέλθει από τα αποθεματικά του ΟΑΕΔ.

Κατάρτιση για εργαζόμενους

Σε έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο με ταχέως αναδυόμενες νέες τεχνολογίες, πρέπει να επιτρέπεται στους εργαζόμενους να αναβαθμίζουν τις δεξιότητές τους μέσω της επανεκπαίδευσης τους. Η κατάρτιση για τους εργαζόμενους μπορεί να οργανωθεί είτε από τον εργοδότη είτε από τους ίδιους τους εργαζόμενους. Όταν οργανώνεται από τον εργοδότη, η εκπαίδευση μπορεί να πραγματοποιηθεί στον χώρο εργασίας ή έξω από αυτόν.

Η κατάρτιση που παρέχεται από τον εργοδότη θεωρείται σημαντική για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και τη διατήρηση της ευελιξίας σε μια συνεχώς εξελισσόμενη αγορά εργασίας. Ωστόσο, οι εταιρείες δεν έχουν τα κίνητρα να παρέχουν την κατάρτιση στον βαθμό που πρέπει. Αυτό γιατί αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο ότι αφού πληρώσουν για το κόστος της κατάρτισης, οι εργαζόμενοι να τις εγκαταλείψουν για άλλες εταιρείες. Από την άλλη πλευρά, οι εργαζόμενοι μπορεί να μην είναι διατεθειμένοι να συναινέσουν σε περικοπές αμοιβών για να χρηματοδοτήσουν την κατάρτισή τους. Όπως και στην περίπτωση των ανέργων, το σύστημα κατάρτισης των εργαζομένων θα πρέπει να στηρίζεται στον ιδιωτικό τομέα και να σχεδιαστεί με τα κατάλληλα κίνητρα.

Το υφιστάμενο επιδοτούμενο από το κράτος πρόγραμμα κατάρτισης φαίνεται να μην είναι αποτελεσματικό καθώς οι επιχειρήσεις το θεωρούν πολύ γραφειοκρατικό. Παρότι στο ισχύον πρόγραμμα οι εκπαιδευτές πρέπει να είναι διαπιστευμένοι και υπάρχουν ορισμένες προϋποθέσεις για να εξασφαλιστεί μια ελάχιστη ποιότητα του προγράμματος, τα προγράμματα δεν ελκύουν ούτε τους εργοδότες ούτε τους εργαζομένους, καθώς τα θέματα που καλύπτονται είναι πολύ θεωρητικά.

Η κατάρτιση που ξεκινάει με πρωτοβουλία των εργαζομένων είναι επίσης περιορισμένη. Αυτό γιατί οι ίδιοι οι εργαζόμενοι δεν είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν για την κατάρτισή τους, καθώς η απόδοση της επένδυσης είναι αβέβαιη. Κίνητρα στους εργαζόμενους μπορούν να δοθούν αν αυτοί αναλαμβάνουν μέρος μόνο του κόστους και συμμετέχουν στις αυξημένες αποδόσεις μετά την κατάρτιση (π.χ. επιδόματα παραγωγικότητας, πρόγραμμα διαμοιρασμού των κερδών μιας επιχείρησης με το προσωπικό της).

Για να αντιμετωπιστεί το κύριο εμπόδιο στην ενδο-επιχειρησιακή κατάρτιση, το κράτος θα πρέπει να επιδοτεί τον εργοδότη που οργανώνει ή παρέχει κατάρτιση η οποία οδηγεί σε χειροπιαστές, πιστοποιημένες σύμφωνα με κριτήρια της αγοράς, και επιβεβαιωμένες δεξιότητες. Η φύση και το πεδίο της κατάρτισης θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας του εργοδότη και του απασχολούμενου χωρίς περιορισμούς από το κράτος.

Ισότητα των γυναικών και άδειες μητρότητας/πατρότητας

Τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης των γυναικών σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ, η υποεκπροσώπησή τους σε υψηλής ποιότητας θέσεις εργασίας (Διάγραμμα 5.10) και το μισθολογικό χάσμα με τους άνδρες (Διάγραμμα 5.10), αποτελούν ενδείξεις ότι οι εργοδότες κάνουν διακρίσεις εις βάρος των γυναικών και ότι αυτές δεν αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητές τους στην αγορά εργασίας. Πέραν της κοινωνικής αδικίας που αυτό συνεπάγεται, υπάρχει και το οικονομικό κόστος ότι σημαντικό μέρος του παραγωγικού δυναμικού της χώρας παραμένει αναξιοποίητο.

Η ανισότητα ευκαιριών για τις γυναίκες στην αγορά εργασίας μπορεί να αντιμετωπιστεί με σειρά μέτρων. Η κυβέρνηση θα μπορούσε να εισάγει την ιδέα της αποτύπωσης των μέτρων που λαμβάνει (π.χ. δημοσιονομικά μέτρα, πολιτική υγείας κλπ.) στην προώθηση της ισότητας των φύλων όπως κάνουν άλλες κυβερνήσεις στο πλαίσιο του αποκαλούμενου gender budgeting. Η κυβέρνηση θα πρέπει επίσης να προωθήσει την έννοια της κοινωνικής ευθύνης για τις επιχειρήσεις, οι οποίες θα πρέπει να υποστηρίζουν τις γυναίκες κατά την περίοδο τεκνοποίησης θεωρώντας το διάστημα αυτό ως μέρος της κανονικής σταδιοδρομίας των υπαλλήλων τους και όχι ως εμπόδιο στην πρόοδό τους. Μια τέτοια συμπεριφορά εκ μέρους των επιχειρήσεων θα ενισχύσει την αφοσίωση των εργαζομένων με σημαντικά μακροπρόθεσμα οφέλη για τις επιχειρήσεις. Η κυβέρνηση μπορεί να χρησιμοποιήσει μια συστηματική και εκτεταμένη εκστρατεία ενημέρωσης για να επικοινωνήσει το μήνυμα αυτό.

Η κυβέρνηση θα μπορούσε επίσης να θέσει προϋποθέσεις ως προς τη συμμετοχή των γυναικών στις επιχειρήσεις που προμηθεύουν τον δημόσιο τομέα. Για παράδειγμα, προϋπόθεση για ανάθεση κρατικής προμήθειας σε μια επιχείρηση θα μπορούσε να είναι ότι οι γυναίκες στην επιχείρηση αυτή καταλαμβάνουν τουλάχιστον ένα ελάχιστο ποσοστό θέσεων σε κάθε επίπεδο της επαγγελματικής ιεραρχίας. Είναι αντιληπτό ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το σημείο εκκίνησης και να δοθεί ένα εύλογο χρονικό διάστημα στις επιχειρήσεις για να προσαρμοστούν. Το μήνυμα όμως πρέπει να είναι ξεκάθαρο, ότι οι προμηθευτές του δημοσίου θα πρέπει να εξασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες στις γυναίκες.

Απαιτείται επίσης αναθεώρηση των νόμων για της άδειες μητρότητας (άδεια τοκετού και λοχείας, ειδική εξάμηνη άδεια μετά την άδεια τοκετού, άδεια φροντίδας παιδιού). Η μεταρρύθμιση πρέπει να έχει τους παρακάτω στόχους:

1. Μεταφορά του μισθολογικού κόστους των αδειών από τις επιχειρήσεις στο κράτος για να μειωθούν τα αντικίνητρα στην πρόσληψη των γυναικών. Αυτό συνιστά κομβικό σημείο καθώς το ισχύον σύστημα ουσιαστικά τιμωρεί (επιβάλλει κόστος) στις επιχειρήσεις για την πρόσληψη γυναικών σε αναπαραγωγική ηλικία. Η απομάκρυνση του αντικινήτρου αυτού πρέπει να συνιστά προτεραιότητα.
2. Σύστημα πατρικής άδειας παρόμοιο με αυτό των γυναικών ώστε να ενισχυθεί η συμμετοχή των ανδρών στην ανατροφή των παιδιών τους και η αγορά εργασίας να τους αντιμετωπίζει το ίδιο με τις γυναίκες. Για να έχει κάποιο αποτέλεσμα το παραπάνω θα πρέπει η άδεια του πατέρα να μην μπορεί να μεταφερθεί στη μητέρα. Μέχρι να αλλάξουν οι συνήθεις πρακτικές η κυβέρνηση θα πρέπει να εξετάσει την παροχή κινήτρων προς τους άνδρες για να λάβουν αυτή την άδεια ή θα πρέπει να την κάνει υποχρεωτική. Η υιοθέτηση του μέτρου αυτού στον δημόσιο τομέα θα δημιουργούσε μια «συνήθη πρακτική».
3. Ευελιξία στο πότε μια γυναίκα θα ξεκινήσει και θα τελειώσει την άδεια τοκετού χωρίς συγκεκριμένους περιορισμούς από το κράτος. Το σημαντικό στοιχείο είναι να αφαιρεθούν περιορισμοί και διαφορές ανάμεσα στα φύλα όσον αφορά την ανατροφή των παιδιών και την αγορά εργασίας.

Τέλος, καθώς οι τρέχουσες παροχές άδειας μητρότητας στον δημόσιο τομέα είναι περισσότερο γενναιόδωρες για τις μητέρες από τις προβλεπόμενες στον ιδιωτικό τομέα, θα πρέπει οι παροχές να εξισωθούν. Προσφέροντας περισσότερα οφέλη, ο δημόσιος τομέας ανταγωνίζεται αθέμιτα τον ιδιωτικό και ουσιαστικά χρησιμοποιεί χρήματα των φορολογουμένων για να στερήσει από τον ιδιωτικό τομέα ανθρώπινους πόρους που προσελκύονται στον δημόσιο τομέα. Δεύτερον, οι προτεινόμενες άδειας πατρότητας του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να επεκταθούν στον δημόσιο τομέα. Με άλλα λόγια, το σύνολο των κανονισμών που διέπουν την άδεια λόγω τεκνοποίησης θα πρέπει να είναι πανομοιότυπο στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα.

Φροντίδα παιδιών και πρώιμη παιδική εκπαίδευση

Ένα από τα βασικά προσκόμματα που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και την εξέλιξή τους σε αυτή, είναι η έλλειψη διαθεσιμότητας παιδικής φροντίδας και ακόμη περισσότερο η απουσία ποιοτικής παιδικής φροντίδας. Δεδομένης της περιορισμένης διαθεσιμότητας των δομών παιδικής φροντίδας και λαμβανομένων υπόψη των κοινωνικών συμβάσεων που θέτουν στις γυναίκες την ευθύνη για την ανατροφή του παιδιού, συχνά οι γυναίκες αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη δουλειά τους έως ότου το παιδί αρχίσει να πηγαίνει στο σχολείο. Εκτός από τους περιορισμούς στη σταδιοδρομία των γυναικών που συνεπάγεται αυτή η πρακτική, η πρόβλεψη μιας τέτοιας διακοπής σταδιοδρομίας ωθεί τις γυναίκες σε θέσεις εργασίας χαμηλότερης ποιότητας με λιγότερες ευκαιρίες εξέλιξης ακόμη και πριν αποκτήσουν παιδιά. Η έλλειψη επαρκούς υποστηρικτικής υποδομής για τη φροντίδα των παιδιών, καθώς και το ανεπαρκές σύστημα γονικής άδειας ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για την απόκλιση μεταξύ ανδρών και γυναικών στα ποσοστά απασχόλησης, στη σταδιοδρομία των δύο φύλων και στις αμοιβές.

Είναι πλέον κατανοητό ότι η επιτυχία στην ενήλικη ζωή απαιτεί επενδύσεις στην παιδική ηλικία από πολύ νωρίς. Γνωρίζουμε επίσης ότι η ανάπτυξη των παιδιών σχετίζεται θετικά με το εισόδημα των γονέων, και επομένως τα παιδιά από χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα συσσωρεύουν ελλείψεις οι οποίες με τη σειρά τους συνεπάγονται χειρότερες ακαδημαϊκές επιδόσεις στο σχολείο και χειρότερα αποτελέσματα στην αγορά εργασίας. Παρότι δεν γνωρίζουμε συγκεκριμένες μελέτες στην Ελλάδα, υπάρχουν μελέτες σε άλλες χώρες, από τις πλουσιότερες (ΗΠΑ) έως μερικές από τις φτωχότερες, που οδηγούν στο ίδιο συμπέρασμα. Είναι λοιπόν πρωταρχικής σημασίας να δημιουργηθεί ένα σύστημα ποιοτικής παιδικής μέριμνας διαθέσιμο σε όλους. Αυτό θα βελτιώσει την εκπαίδευση και τα αποτελέσματα της ζωής των παιδιών και θα συμβάλλει στη μείωση του μισθολογικού χάσματος μεταξύ των δύο φύλων.

«Προβάδισμα στη ζωή» – ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα παιδικής ανάπτυξης

Είναι κρίσιμης σημασίας να καθιερωθεί ένα πρόγραμμα παιδικής μέριμνας και ανάπτυξης που να προσφέρει υπηρεσίες από το δεύτερο τρίμηνο της εγκυμοσύνης μέχρι την έναρξη του δημοτικού σχολείου. Όλες οι υπηρεσίες θα παρέχονται δωρεάν και θα αφορούν υποστήριξη εγκυμοσύνης, ψυχικής υγείας, θηλασμό και κοινωνικό-διανοητική διέγερση του παιδιού.

Οι μητέρες θα πρέπει να μπορούν να αφήσουν το παιδί τους σε μια δομή παιδικής φροντίδας από το τέλος της άδειας μητρότητας και άνω, κατά τη διάρκεια των ωρών εργασίας. Η δομή θα προσφέρει διατροφή, παιδικό παιχνίδι και διέγερση μέσα από ειδικό πρόγραμμα για την ανάπτυξη της πρώιμης παιδικής ηλικίας από εκπαιδευμένους βοηθούς παιδικής φροντίδας. Η παροχή αυτής της υπηρεσίας θα βελτιώσει τη γνωστική ανάπτυξη των παιδιών και θα προσφέρει τη δυνατότητα στις γυναίκες να εργάζονται. Η υπηρεσία θα πρέπει να προσφέρεται ανεξάρτητα από το αν οι γυναίκες εργάζονται ή όχι. Οι δομές παιδικής μέριμνας θα πρέπει να προσφέρουν κατάλληλες δραστηριότητες για την κάθε ηλικία, συμπεριλαμβανομένων και προγραμμάτων εισαγωγής στα μαθηματικά και την ανάγνωση, προκειμένου τα παιδιά να καταστούν περισσότερο έτοιμα για να ενταχθούν στο σχολικό περιβάλλον. Το πρόγραμμα θα πρέπει να ακολουθεί συγκεκριμένη δομή (curriculum) και να συμπεριλαμβάνει τακτική ενημέρωση των γονέων εξασφαλίζοντας την επέκταση παιδαγωγικών δραστηριοτήτων κατ' οίκον. Τέλος θα πρέπει να δημιουργηθεί σύστημα εποπτείας, συνεχούς εκπαίδευσης και υποστήριξης των παιδαγωγών.

Φροντίδα για ηλικιωμένους

Οι ελλείψεις σε δομές μακροχρόνιας φροντίδας τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα καθώς και η χαμηλή ποιότητα των διαθέσιμων δομών έχουν ως αποτέλεσμα η οικογένεια να επωμίζεται τη φροντίδα των πιο ευάλωτων μελών της. Όμως ο τρόπος αυτός οργάνωσης έχει κόστος

για τα άτομα που επωμίζονται τη φροντίδα τόσο άμεσο όσο και έμμεσο – σε όρους επαγγελματικής εξέλιξης – και δημιουργεί αντικίνητρα για τη συμμετοχή των άτυπων φροντιστών στην αγορά εργασίας. Όσο υπήρχε η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, το οικονομικό κόστος της φροντίδας των ευάλωτων μελών μιας οικογένειας από τα νεότερα και υγιέστερα μέλη αυτής μπορεί να μην ήταν μεγάλο. όμως, η κατάργηση αυτής της δυνατότητας σημαίνει ότι η επιλογή της άτυπης φροντίδας γίνεται δυσκολότερη. Η πρόωρη συνταξιοδότηση δεν μπορεί να αποτελεί λύση γι' αυτό το σημαντικό κοινωνικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες στον κόσμο. Η λύση θα πρέπει να βρεθεί στην επέκταση της κοινωνικής και ιατρικής ασφάλισης.

Προτάσεις πολιτικής

Μεγάλος αριθμός ατόμων χρειάζονται μακροχρόνια φροντίδα όταν βρίσκονται σε προχωρημένη ηλικία λόγω προβλημάτων υγείας που χρονίζουν αλλά που συνήθως δεν απαιτούν εισαγωγή στο νοσοκομείο. Σε ορισμένα κράτη, όπως π.χ. στις ΗΠΑ, η μακροχρόνια φροντίδα προσφέρεται στους άπορους σε ειδικευμένα ιδρύματα ως μέρος της ιατρικής περίθαλψης που δικαιούνται. Οι υπόλοιποι μπορούν να ασφαλιστούν. Το σύστημα αυτό δεν έχει δώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα καθώς υπάρχει περιορισμένη ασφαλιστική κάλυψη και τα άτομα αναγκάζονται σε μεγάλη ηλικία να στηριχτούν στην οικογένειά τους ή να ρευστοποιήσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία (π.χ. να πουλήσουν το σπίτι τους) για να εξασφαλίσουν τα χρήματα για την πληρωμή της φροντίδας.

Η οικογενειακή υποστήριξη προς τους ηλικιωμένους που χρειάζονται μακροχρόνια φροντίδα μπορεί να μην είναι πάντα διαθέσιμη, ή να είναι ανεπαρκής, ή να περιορίζει αδικαιολόγητα άλλα μέλη της οικογένειας, δημιουργώντας τους και οικονομικές δυσχέρειες.

Μια λύση για τη μακροχρόνια φροντίδα προς ηλικιωμένους θα μπορούσε να είναι ένα υποχρεωτικό πρόγραμμα ασφάλισης. Το πρόγραμμα μπορεί ενδεικτικά να περιλαμβάνει μια ελάχιστη βασική παροχή, η οποία θα χρηματοδοτείται από ποσό που θα καταβάλλει το σύνολο του πληθυσμού υποχρεωτικά, και θα καλύπτει βασική αλλά αξιοπρεπή μακροχρόνια περίθαλψη σε κατάλληλο ίδρυμα κατόπιν ιατρικής πιστοποίησης αυτής της ανάγκης. Το πρόγραμμα θα μπορεί επίσης να δίνει τη δυνατότητα να προστίθεται στη βασική κάλυψη ιδιωτική συμμετοχή για περίθαλψη σε κέντρο της επιλογής των ατόμων και της οικογένειας των. Τα άτομα που προτιμούν να διαλέξουν το δικό τους ίδρυμα θα πληρώνουν μέρος του κόστους, με υπόλοιπο να καλύπτεται από το κράτος. Το επίπεδο της κρατικής επιδότησης θα είναι σταθερό, και θα αντιστοιχεί στο κόστος του δημοσίου ιδρύματος.

Τα ασφάλιστρα θα εισπράττονται μαζί με τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και θα κατατίθενται σε ένα καταπίστευμα (trust fund) το οποίο δεν θα μπορεί το κράτος να χρησιμοποιήσει για άλλους σκοπούς. Το καταπίστευμα θα έχει την υποχρέωση να επενδύει τα κεφάλαια κατανέμοντας τα μεταξύ πολλών διαχειριστών ιδιωτικών κεφαλαίων, μαζί με τα κεφάλαια του κεφαλαιοποιητικού τμήματος των συντάξεων.

Για να μην επιβαρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός σε μεταβατική περίοδο, το σύστημα θα μπορούσε να ισχύει από τα άτομα που τώρα είναι κάτω των 30 ετών, με ασφάλιστρο που θα οδηγεί σε πλήρη χρηματοδότηση του προγράμματος. Επίσης, η ασφάλιση να χορηγείται σε όσους θα έχουν συμμετάσχει στο ταμείο για τουλάχιστον 20 χρόνια. Για την αποθάρρυνση της άτυπης εργασίας, το σύστημα θα προσφέρεται μόνο σε εκείνους με δηλωμένη εργασία.

Το πρόγραμμα έχει ένα αναδιανεμητικό χαρακτήρα, διότι προβλέπει σταθερή φροντίδα για όλους με συμμετοχή 20 ετών, ενώ οι εισφορές είναι ανάλογες του εισοδήματος. Επίσης, καθώς υπάρχει συσχέτιση μεταξύ υγείας και πλούτου η χρήση του συστήματος θα είναι εκτενέστερη από τους οικονομικά ασθενέστερους.

Εκσυγχρονισμός των θεσμών της αγοράς εργασίας

1. *Νόμος κατά των διακρίσεων.* Η ισότητα των φύλων και γενικότερα η καταπολέμηση των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή, την εθνικότητα, τον σεξουαλικό προσανατολισμό και την ηλικία πρέπει να κατοχυρώνονται ρητά νομικά και να εφαρμόζονται απαρέγκλιτα.

2. *Εξορθολογισμός των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων από τις επιχειρήσεις.* Οι ισχύοντες κανονισμοί για την αποτροπή εκμετάλλευσης των εργαζομένων από τους εργοδότες έχουν οδηγήσει σε μια σειρά γραφειοκρατικών υποχρεώσεων εκ μέρους των εργοδοτών έναντι του κράτους. Οι υποχρεώσεις αυτές είναι όμως ορισμένες φορές αδύνατον να εκπληρωθούν (π.χ. ενημέρωση εκ των προτέρων για υπερωριακή απασχόληση για την κάλυψη έκτακτων αναγκών). Τέτοιες υποχρεώσεις πρέπει να απλοποιηθούν και να εξορθολογιστούν. Στην αντίθετη περίπτωση οδηγούν είτε σε περιορισμό της επιχειρηματικής δραστηριότητας είτε σε επέκταση «παράνομων» πρακτικών.

3. *Εξορθολογισμός της χρήσης και του κόστους των υπερωριών.* Η ευελιξία στη χρήση υπερωριών είναι σημαντική για την οικονομική δραστηριότητα. Το κόστος των υπερωριών είναι σκόπιμο να ευθυγραμμιστεί με εκείνο σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

4. *Μείωση της φορολογικής σφήνας.* Αναμένεται ότι μια τέτοια κίνηση θα μπορούσε να αποκαλύψει την αδήλωτη απασχόληση και, συνεπώς, να αντισταθμίσει μέρος, τουλάχιστον, των χαμένων κρατικών εσόδων. (Το ζήτημα αναλύεται εκτενέστερα στις ενότητες 4.6και 4.7 που εξετάζουν τη φορολογία και το ασφαλιστικό σύστημα).

5. *Προσαρμογή Εργατικού Δυναμικού.* Περιορισμοί στη δυνατότητα μιας επιχείρησης να μεταβάλλει τον αριθμό των απασχολούμενων αποθαρρύνουν τη δημιουργία θέσεων εργασίας και εμποδίζουν την ανακατανομή του εργατικού δυναμικού προς επιτυχημένους και αναπτυσσόμενους τομείς και επιχειρήσεις. Η διασφάλιση των κανονισμών υγείας και ασφάλειας, καθώς και η αποτροπή διακρίσεων είναι ύψιστης σημασίας, το ίδιο και η προστασία των εργαζομένων από αθέμιτες απολύσεις.

6. Η κυβέρνηση είναι σκόπιμο να προσπαθεί να ενισχύσει τον *κοινωνικό διάλογο μεταξύ εργοδοτικών και εργατικών ενώσεων* αλλά και με την κοινωνία συνολικά. Μόνο έτσι και αφού υπάρξει ανταλλαγή απόψεων με επιχειρήματα και με το βλέμμα στραμμένο στο μέλλον, θα μπορέσει να καλλιεργηθεί εμπιστοσύνη μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Η εμπιστοσύνη δεν μπορεί να επιβληθεί, θα πρέπει να προέλθει από την κατ' επανάληψη συνάντηση των δύο πλευρών. Αλλιώς, κινδυνεύουν όλες οι διαφορές να επιλύονται δια της νομικής οδού η οποία στην πράξη οδηγεί σε προάσπιση του πιο αδύναμου μέρους ανεξάρτητα από ποιο είναι το μακροχρόνιο όφελος και των δύο πλευρών.

Κατώτατος μισθός

Η ύπαρξη ενός κατώτατου μισθού είναι σημαντική γιατί αμβλύνει τη διαπραγματευτική ισχύ των εργοδοτών και συμβάλλει στην καταπολέμηση της φτώχειας. Ο κατώτατος μισθός δημιουργεί επίσης μια κοινή αντίληψη για το αποδεκτό επίπεδο των μισθών στην οικονομία γενικά. Αν όμως ο κατώτατος μισθός καθοριστεί σε πολύ υψηλό επίπεδο, αυτό μπορεί να αυξήσει την ανεργία, αποκλείοντας από την αγορά εργασίας άτομα με χαμηλές δεξιότητες. Οι άνεργοι είναι οι μεγάλοι χαμένοι σε αυτή την περίπτωση, καθώς οι προοπτικές να βρουν εργασία μειώνονται. Ο κατώτατος μισθός επομένως θα πρέπει να καθορίζεται με οικονομικά ορθολογικό τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα των εχόντων εργασία αλλά και των ανέργων.

Οι αλλαγές που νομοθετήθηκαν το 2014, οι οποίες προβλέπουν ένα κατώτατο μισθό που καθορίζεται από το κράτος αντί μέσω διαπραγματεύσεων μεταξύ εργατικών και εργοδοτικών οργανώσεων,

πρέπει να διατηρηθούν. Ο ρόλος του κράτους είναι κρίσιμος και πρέπει να διασφαλίζει ότι τα συμφέροντα των ανέργων εκπροσωπούνται στη διαπραγμάτευση. Ταυτόχρονα όμως, και με στόχο να μειωθεί η δυνατότητα βραχυπρόθεσμων πολιτικών παρεμβάσεων, προτείνονται οι ακόλουθες αλλαγές στη διαδικασία καθορισμού του κατώτατου μισθού:

1. Ο κατώτατος μισθός θα πρέπει να αποφασίζεται από ένα Συμβούλιο Εμπειρογνωμόνων με τριετή θητεία (ώστε να μη συμπίπτει απαραίτητα με τον πολιτικό κύκλο μιας κυβέρνησης). Τα μέλη του συμβουλίου θα πρέπει να είναι διαπρεπείς προσωπικότητες, από τον πανεπιστημιακό χώρο μεταξύ άλλων, με γνώση των οικονομικών και κοινωνικών θεμάτων, και δεν θα πρέπει να εκπροσωπούν ομάδες συμφερόντων. Θα πρέπει να τους παρέχονται πόροι και πρόσβαση σε ειδικότερες μελέτες και δεδομένα όπως από την ΕΛΣΤΑΤ, την Τράπεζα της Ελλάδος, το ΚΕΠΕ και άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς. Θα πρέπει να δημοσιεύουν μια ετήσια έκθεση όπου θα προτείνουν το επίπεδο του κατώτατου μισθού τεκμηριώνοντας, με βάση πραγματικά δεδομένα, την πρότασή τους.
2. Η κυβέρνηση θα πρέπει να θεωρεί την πρόταση του Συμβουλίου δεσμευτική. Θα μπορεί όμως να διατηρεί τη δυνατότητα να θέσει τον κατώτατο μισθό σε άλλο επίπεδο, δημοσιεύοντας μια επαρκή αιτιολόγηση για την απόκλιση από την πρόταση του Συμβουλίου.
3. Δεν θα πρέπει να υπάρχει τυπική διασύνδεση μεταξύ του επιπέδου του κατώτατου μισθού και οποιωνδήποτε μεταβιβάσεων από το κράτος, επιδομάτων, συντάξεων, κλπ. Με άλλα λόγια κανένα άλλο μέγεθος δεν θα πρέπει να συνδέεται με το επίπεδο του κατώτατου μισθού.

5.4 Καινοτομία

Η ενσωμάτωση καινοτόμων μεθόδων στην παραγωγική διαδικασία είναι καθοριστικός παράγοντας για την ανάπτυξη μιας χώρας, και ο μόνος παράγοντας σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Η Ελλάδα υστερεί στην καινοτομία σε σχέση με πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

5.4.1 Δείκτες

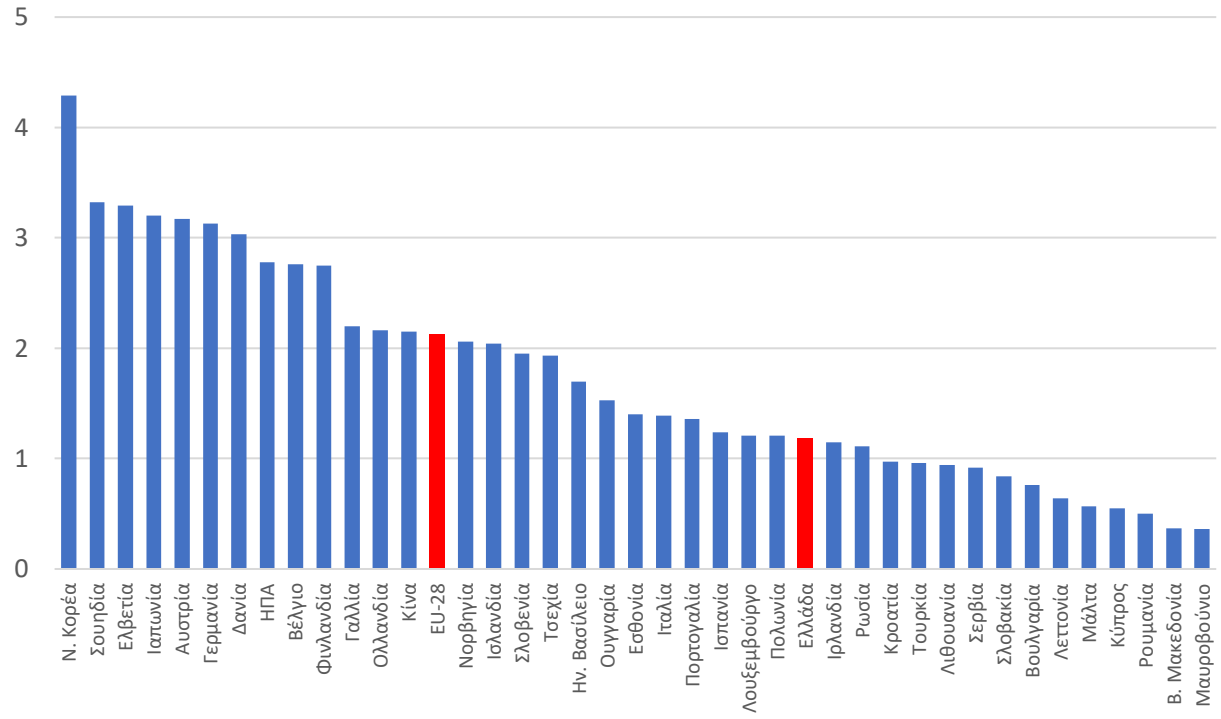
Υπάρχουν τρεις ευρέως αποδεκτοί δείκτες του περιβάλλοντος καινοτομίας μιας χώρας: (1) ο πυλώνας 12 του Παγκόσμιου Δείκτη Ανταγωνιστικότητας (Global Competitiveness Index - GCI) του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ (World Economic Forum), (2) ο Παγκόσμιος Δείκτης Καινοτομίας (Global Innovation Index) που δημοσιεύεται από το 2007 από το Πανεπιστήμιο Cornell, το INSEAD και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Πνευματικής Ιδιοκτησίας (World Intellectual Property Organization - WIPO), και (3) ο συνοπτικός δείκτης καινοτομίας (Summary Innovation Index) του ευρωπαϊκού πίνακα επιδόσεων καινοτομίας (European Innovation Scoreboard - EIS) της ΕΕ που συνοψίζει τις επιδόσεις των χωρών της ΕΕ. Ο Παγκόσμιος Δείκτης Καινοτομίας είναι ο πιο εξειδικευμένος δείκτης, αλλά η κάλυψη και τα αποτελέσματά του είναι αρκετά παρόμοια με αυτά του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ και την κατάταξη της ΕΕ.

Όλοι οι δείκτες δίνουν έμφαση στους «καταλύτες» της καινοτομίας (innovation enablers), δηλαδή στους παράγοντες που ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις και τα πανεπιστήμια να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία μέσω της καινοτομίας. Οι παράγοντες αυτοί περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων: την ποιότητα των θεσμών, την εφαρμογή των νόμων, την ποιότητα του ανθρώπινου κεφαλαίου, τις ψηφιακές, ενεργειακές και λοιπές υποδομές, την πρόσβαση σε μετοχικά κεφάλαια, τις δαπάνες σε έρευνα και ανάπτυξη (E&A, Research and Development) από τις επιχειρήσεις, τις καταθέσεις διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, την απασχόληση σε βιομηχανίες έντασης γνώσης, τις εξαγωγές προϊόντων υψηλής τεχνολογίας, την ποιότητα των πανεπιστημίων και ερευνητικών ιδρυμάτων, τη συνεργασία πανεπιστημίων-βιομηχανίας, και τις δημόσιες συμβάσεις προϊόντων υψηλής τεχνολογίας. Η συσχέτιση μεταξύ των δεικτών είναι γενικά υψηλή (υπερβαίνει το 90%).

Συνολικά η Ελλάδα κατατάσσεται 41η στον Παγκόσμιο Δείκτη Καινοτομίας και 57η στον Παγκόσμιο Δείκτη Ανταγωνιστικότητας, από τις 129 και 140 χώρες αντίστοιχα, με μόνο την Κροατία να βρίσκεται κάτω από αυτήν σε αμφότερους τους δείκτες μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Στον Παγκόσμιο Δείκτη Καινοτομίας οι άλλες πέντε χώρες μέλη της ΕΕ στη νότια Ευρώπη βρίσκονται στις θέσεις 27-32. Η Ελλάδα είναι σημαντικό να επιδιώξει να φτάσει σε αυτό το επίπεδο βραχυπρόθεσμα, ως ένα πρώτο βήμα για να γίνει μία καινοτόμος οικονομία.

Στο Διάγραμμα 5.12 οι ευρωπαϊκές χώρες κατατάσσονται ως προς τις συνολικές δαπάνες Ε&Α. Στο Διάγραμμα 5.13 η κατάταξη γίνεται ως προς τις δαπάνες Ε&Α που πραγματοποιούνται από επιχειρήσεις. Η Ελλάδα κατατάσσεται χαμηλά στα δύο διαγράμματα, και ιδιαίτερα στο δεύτερο.

Διάγραμμα 5.12: Συνολικές δαπάνες σε Ε&Α ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2018



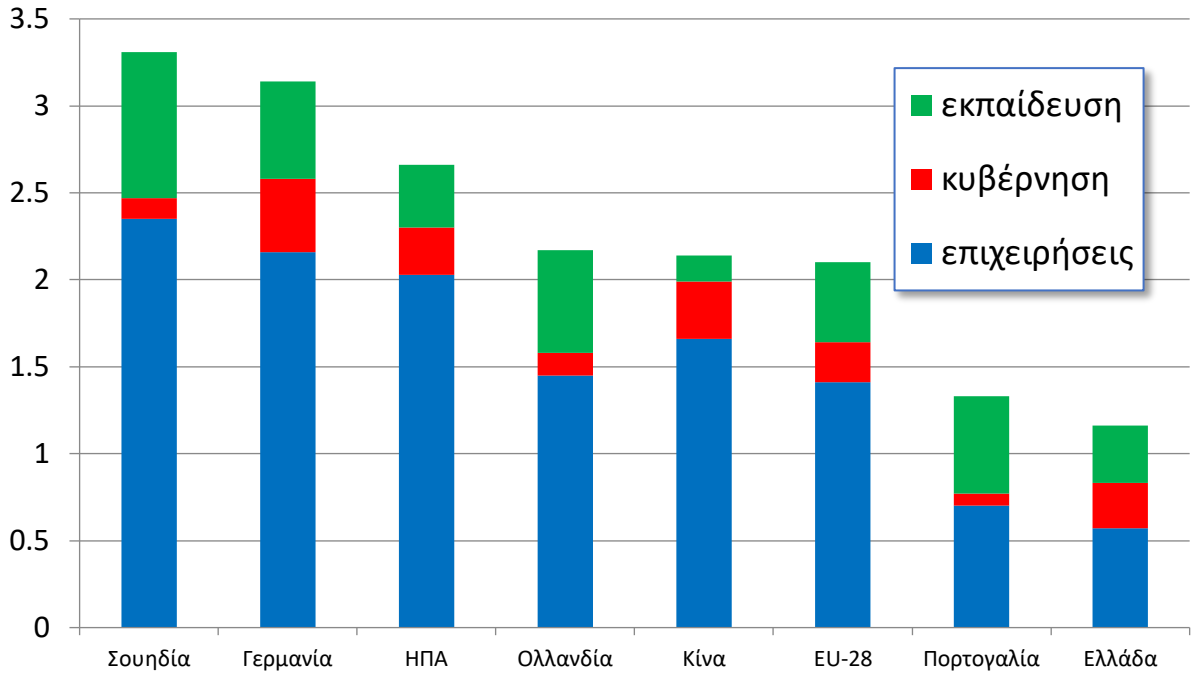
Πηγή: Eurostat

Μεγάλο μέρος της καινοτομίας τη σημερινή εποχή αφορά τις ψηφιακές τεχνολογίες. Αυτές φέρνουν θεμελιώδεις αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των επιχειρήσεων και του δημοσίου τομέα, συγκρίσιμες με τις μεγάλες ανακαλύψεις του παρελθόντος, όπως η ατμοηλεκτρική ενέργεια, ο ηλεκτρισμός και ο κινητήρας εσωτερικής καύσης. Δεδομένης της χαμηλής κατάταξης της Ελλάδας ως προς το περιβάλλον καινοτομίας, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Ελλάδα υστερεί σημαντικά σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ ως προς τον δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) 2020.

Ο δείκτης DESI περιλαμβάνει ανάλυση πέντε πυλώνων: της ευρυζωνικής συνδεσιμότητας, των ψηφιακών δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, της χρήσης του διαδικτύου για υπηρεσίες, της ψηφιοποίησης των επιχειρήσεων και των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών. Η Ελλάδα κατατάσσεται προτελευταία ανάμεσα στις 28 χώρες της ΕΕ (Διάγραμμα 5.14). Η υστέρηση φαίνεται να είναι σημαντικότερη σε τομείς υποδομών παρά χρήσης, δηλαδή στους τομείς της συνδεσιμότητας, των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών και των ψηφιακών δεξιοτήτων, και λιγότερο στη χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών και στην ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας από τις επιχειρήσεις. Αν και υπάρχει σύγκλιση με τον μέσο όρο της ΕΕ στον τομέα των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών,

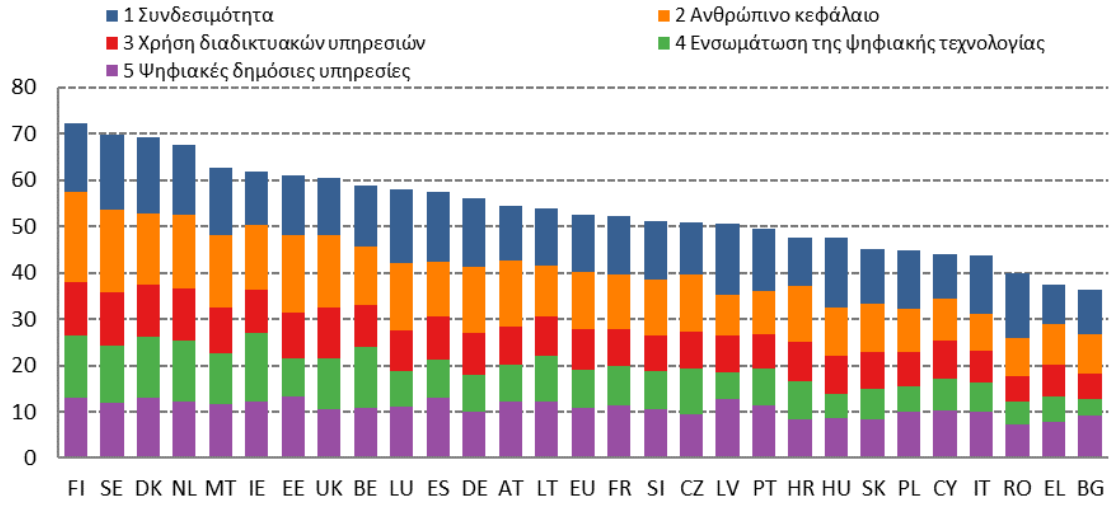
υπάρχει δυστυχώς απόκλιση στους (μεταξύ τους αλληλένδετους) τομείς των ψηφιακών δεξιοτήτων και της ενσωμάτωσης της ψηφιακής τεχνολογίας από τις επιχειρήσεις.

Διάγραμμα 5.13: Δαπάνες σε E&A ανά κλάδο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2018



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 5.14: Δείκτης ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) 2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

5.4.1 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Εισαγωγή

Οι καινοτομικές επιχειρήσεις αναπτύσσονται μόνο μέσα σε ευρύτερα σύνολα επιχειρήσεων, οργανισμών και στελεχών, όπου δημιουργείται και διαχέεται νέα γνώση, διανοητική ιδιοκτησία, υπηρεσίες, προϊόντα και κεφάλαιο.

Ένα «οικοσύστημα» έρευνας και καινοτομίας περιλαμβάνει πέντε μεγάλες κατηγορίες παικτών που αλληλοεπιδρούν:

- Πανεπιστήμια και άλλους ερευνητικούς φορείς, για βασική και εφαρμοσμένη έρευνα («οργανισμοί έρευνας»).
- Μηχανισμούς «μεταφοράς τεχνολογίας» από τους ερευνητικούς φορείς προς τις επιχειρήσεις καινοτομίας ή τους οργανισμούς-χρήστες.
- Επιχειρήσεις που παράγουν καινοτομικά προϊόντα και υπηρεσίες («επιχειρήσεις καινοτομίας»).
- Οργανισμούς και επιχειρήσεις που βελτιώνουν τις διαδικασίες και τα προϊόντα τους, χρησιμοποιώντας καινοτομίες τρίτων, ή εσωτερικές καινοτομίες («οργανισμοί-χρήστες»).
- Ανθρώπους με γνώσεις και δεξιότητες που στελεχώνουν ή παρέχουν υπηρεσίες στα παραπάνω.

Η ύπαρξη ικανού αριθμού παικτών σε όλες τις κατηγορίες, καθώς και ισχυρών αλληλεπιδράσεων μεταξύ τους, είναι σημαντικά για τη βιωσιμότητα και επιτυχία του οικοσυστήματος. Αυτό καταδεικνύεται από την επιτυχία της Silicon Valley στις ΗΠΑ, αλλά και άλλων περιοχών όπου αναπτύσσονται επιχειρήσεις καινοτομίας με παγκόσμια εμβέλεια, όπως το Τελ Αβίβ, η Βοστώνη, το Βερολίνο και η Στοκχόλμη. Στις παραπάνω περιοχές, βρίσκονται πολλές επιχειρήσεις που κάνουν έρευνα αιχμής και που συνεργάζονται με πανεπιστήμια υψηλού επιπέδου. Η ύπαρξη πολλών επιχειρήσεων καινοτομίας καθώς και εξειδικευμένων στελεχών στην ίδια περιοχή επιταχύνει την παραγωγή γνώσης επειδή τα στελέχη ανταλλάσσουν ιδέες και οι νεότεροι εκπαιδεύονται από τους περισσότερο έμπειρους. Τα πανεπιστήμια που βρίσκονται στην περιοχή διασφαλίζουν συνεχή ροή νέων ιδεών και ταλαντούχων νέων στελεχών προς τις επιχειρήσεις. Η συνεργασία είναι επωφελής και για τα πανεπιστήμια καθώς προσελκύουν καλύτερους φοιτητές, ερευνητικά κονδύλια, κλπ. Οι ευεργετικές αλληλεπιδράσεις που περιγράφονται παραπάνω είναι γνωστές ως «οικονομίες συγκέντρωσης» (economies of agglomeration), και είναι ιδιαίτερα σημαντικές για οικοσυστήματα έρευνας και καινοτομίας.

Στην Ελλάδα καμία από τις πέντε κατηγορίες παικτών δεν βρίσκεται στο επίπεδο που απαιτείται για να έχουμε ένα διεθνώς ανταγωνιστικό οικοσύστημα. Σε σχετικά καλύτερο σημείο βρίσκονται οι επιχειρήσεις καινοτομίας (είναι μεν λίγες, αλλά έχουν πολλαπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια), η εφαρμοσμένη έρευνα (με τις σχετικά καλές επιδόσεις σε ευρωπαϊκά προγράμματα) και το ανθρώπινο δυναμικό (ως προς το ταλέντο και την εκπαίδευση, αλλά όχι ως προς την εμπειρία). Σε χειρότερο σημείο βρίσκονται οι μηχανισμοί μεταφοράς τεχνολογίας, η βασική έρευνα (ως προς ριζοσπαστικές και μεγάλης εμβέλειας ανακαλύψεις), και οι οργανισμοί χρήστες (το Δημόσιο δεν εισάγει καινοτομία γρήγορα, και στον ιδιωτικό τομέα είναι πολύ λίγες οι επιχειρήσεις που μπορούν να γίνουν πρώιμοι χρήστες νέων τεχνολογιών).

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής για τις τέσσερις πρώτες κατηγορίες παικτών. Η πέμπτη κατηγορία, τα στελέχη, θα επηρεαστούν θετικά από τις προτάσεις περί φορολογίας στο μέρος Γ. Η ενίσχυση των δεξιοτήτων τους είναι αντικείμενο της ενότητας 4.5.

Α. Οργανισμοί έρευνας (Ερευνητικά Ιδρύματα και Πανεπιστήμια)

Η ερευνητική κοινότητα στην Ελλάδα έχει σχετικά καλές επιδόσεις στο είδος της εφαρμοσμένης έρευνας που χρηματοδοτείται από τα ανταγωνιστικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως το Horizon). Το έργο της όμως δεν τροφοδοτεί σε σημαντικό βαθμό την καινοτομία σε εγχώριες επιχειρήσεις. Το κενό αυτό μπορεί να καλυφθεί με τους κατάλληλους μηχανισμούς μεταφοράς τεχνολογίας που παρουσιάζονται στο επόμενο τμήμα (Β) και με τα μέτρα στήριξης των επιχειρήσεων καινοτομίας (τμήμα Γ).

Ένα ισχυρό οικοσύστημα καινοτομίας, όμως, δεν χρειάζεται μόνο την εφαρμοσμένη έρευνα. Χρειάζεται απαραιτήτως και την βασική έρευνα, ιδίως για να παράγει το είδος της καινοτομίας που ονομάζεται «βαθιά τεχνολογία» (deep technology) ή «επιστημονική καινοτομία» (science-base innovation). Αυτό το είδος καινοτομίας θα αποκτά σταδιακά μεγαλύτερη αξία την επόμενη δεκαετία, ενώ η καινοτομία των επιχειρηματικών μοντέλων του διαδικτύου, και των συναφών εργαλείων που δεν προκύπτουν από επιστημονικά εργαστήρια, πιθανόν θα επιβραδύνεται.

Η επιστημονική γνώση που τροφοδοτεί την παγκόσμιας εμβέλειας καινοτομία παράγεται, με ελάχιστες εξαιρέσεις, σε υψηλής ποιότητας εργαστήρια με εξαιρετικούς επιστήμονες, κατάλληλη οργάνωση, και σταθερή, επαρκή χρηματοδότηση. Τα πιο πολύτιμα και ριζοσπαστικά αποτελέσματα δεν προέρχονται συνήθως από προγράμματα με προκαθορισμένους στόχους, αλλά από την επιστημονική αναζήτηση και ανακάλυψη, που αναπάντεχα ανοίγει τον δρόμο και σε απαντήσεις σε πρακτικά προβλήματα.

Οι επιστημονικές ομάδες αυτού του επιπέδου εξυπηρετούν, μεταξύ άλλων, και την εκπαιδευτική αποστολή των Ερευνητικών Ιδρυμάτων και των Πανεπιστημίων γιατί λειτουργούν ως νησίδες αριστείας για φοιτητές όλων των βαθμίδων και για μεταδιδακτορικούς ερευνητές. Η βασική έρευνα διεξάγεται και πρέπει να διεξάγεται και μέσα στα Πανεπιστήμια, ενώ τα αυτόνομα Ερευνητικά Ιδρύματα πρέπει να απασχολούν πολλούς μεταπτυχιακούς και μεταδιδακτορικούς φοιτητές, που παράγουν πολύ μεγάλο μέρος του έργου.

Η ανεξαρτησία των ερευνητών, ιδίως των πιο νέων, από την κεντρική διοίκηση των ιδρυμάτων τους πρέπει να ενισχυθεί. Σε αυτό μπορούν να συμβάλλουν οι προτάσεις για εξωτερική αξιολόγηση και για επιλεκτική χρηματοδότηση που παρουσιάζονται στη συνέχεια.

Λόγω μεγέθους και οικονομικών συνθηκών, η Ελλάδα πρέπει να επικεντρώσει πόρους σε επιλεγμένα επιστημονικά πεδία, όπου θα αναπτύξει λίγες αλλά παγκόσμιας εμβέλειας πλατφόρμες, που θα εξυπηρετούν παράλληλα εκπαιδευτικούς, επιστημονικούς και οικονομικούς σκοπούς. Τα πεδία πρέπει να επιλεγούν μετά από αξιολόγηση των δυνατοτήτων του εγχώριου επιστημονικού δυναμικού (ανθρώπων και οργανισμών). Οι βιοεπιστήμες και οι επιστήμες πληροφορικής είναι πεδία όπου καταρχήν φαίνεται να υπάρχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις.

Το σημερινό καθεστώς χρηματοδότησης και οργάνωσης στην Ελλάδα δεν διευκολύνει τη βασική έρευνα στην έκταση και στην ποιότητα που απαιτείται. Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης παρέχεται για βραχυχρόνια έργα, και συνήθως (όταν προέρχεται από προγράμματα της ΕΕ) συνδέεται υποχρεωτικά με προκαθορισμένους στόχους εφαρμογών. Οι δε οργανισμοί της έρευνας (Ερευνητικά Κέντρα, ΑΕΙ, εργαστήρια) σπανίως κάνουν μακροχρόνιο προγραμματισμό, και δεν αξιολογούνται με επαρκή, αυστηρό και αδιάβλητο τρόπο. Το ΕΛΙΔΕΚ, που ιδρύθηκε το 2016, έχει θετική συνεισφορά γιατί χρηματοδοτεί τη βασική έρευνα, και γιατί η αξιολόγηση των ερευνητικών προτάσεων γίνεται με σχετικά αξιοκρατικό τρόπο. Παραμένει όμως η ανάγκη για πιο μακροχρόνια χρηματοδότηση, για στρατηγικές προτεραιότητες, και για συστηματική αξιολόγηση των φορέων της έρευνας.

Πρόταση Α.1: Αξιολόγηση των φορέων

Να οργανωθεί μέσα στους επόμενους μήνες αξιολόγηση των φορέων της έρευνας που χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους (Ερευνητικά Ιδρύματα και ΑΕΙ), με ορίζοντα ολοκλήρωσης μέχρι δύο έτη, και με προτεραιότητα στους φορείς που ήδη απορροφούν σημαντικά κονδύλια. Οι αξιολογητές να είναι ανεξάρτητοι, Έλληνες και ξένοι, διεθνώς αναγνωρισμένοι ειδικοί, όπως συμβαίνει στα καλύτερα ερευνητικά κέντρα στον κόσμο. Αυτή η διαδικασία θα εντοπίσει τις θεματικές περιοχές και τις ομάδες που έχουν τις καλύτερες προοπτικές ανάπτυξης.

Πρόταση Α.2: Χρηματοδότηση

Να εγγραφεί στον προϋπολογισμό κονδύλι *500 εκατ. ευρώ* για τη βασική έρευνα, επιπλέον των τακτικών δαπανών που καλύπτονται σήμερα. Το ποσό αυτό θα απονεμηθεί σε συγκεκριμένες ομάδες ερευνητών σε βάθος τεσσάρων ετών, και θα δαπανηθεί σε βάθος οκτώ ως εννέα ετών. Μετά το πέρας της διαδικασίας, θα υπάρχει νέα αντίστοιχη χρηματοδότηση, ώστε η ροή χρηματοδοτούμενης έρευνας να είναι συνεχής.

Οι ομάδες θα επιλεγούν με μια διαδικασία αυστηρής αξιολόγησης από ανεξάρτητους αξιολογητές. Θα προέρχονται από όλα τα επιστημονικά πεδία, με βάση δικές τους προτάσεις (bottom-up), αλλά θα δοθούν αναλογικά περισσότεροι πόροι στα πεδία προτεραιότητας (top-down). Οι ομάδες θα έχουν ορίζοντα 4-5 ετών για να διερευνήσουν ερωτήματα στο επιστημονικό τους πεδίο, χωρίς αυστηρά προκαθορισμένους στόχους, κατά τα πρότυπα των ERC Grants. Από το σύνολο των περίπου 30 χιλ. ερευνητών που απασχολούνται σήμερα στα Ερευνητικά Ιδρύματα και τα ΑΕΙ, εκτιμάται ότι περίπου το 5% ως 8% μπορεί να ενταχθεί αυτό το πρόγραμμα.

Η δημόσια χρηματοδότηση ίσως μπορεί να συμπληρωθεί αργότερα από έσοδα εκμετάλλευσης διανοητικής ιδιοκτησίας που θα αρχίσουν να προσπορίζονται οι ερευνητικοί φορείς. Αυτό δεν μπορεί να συμβεί σε αξιόλογα μεγέθη πριν παρέλθουν τουλάχιστο πέντε έτη, και προϋποθέτει ότι θα λειτουργήσουν ικανοποιητικά οι μηχανισμοί μεταφοράς τεχνολογίας που παρουσιάζονται στο τμήμα Β.

Πρόταση Α.3 : Εθνικός Οργανισμός Επιστημών (ΕΟΕ)

Να ιδρυθεί νέος οργανισμός, ο οποίος θα συντονίζει τη χρηματοδότηση και την αξιολόγηση της έρευνας. Ο βασικός στόχος είναι η δημιουργία μιας δομής που θα υποστηρίζει την έρευνα *μακροπρόθεσμα*, με σταθερή στρατηγική όσον αφορά τις προτεραιότητες και θα συντονίζει τις ερευνητικές χρηματοδοτήσεις στα Πανεπιστήμια και τα Ερευνητικά Κέντρα. Όλες οι ερευνητικές δραστηριότητες της χώρας που υποστηρίζονται από τον κρατικό προϋπολογισμό να βρίσκονται κάτω από την ομπρέλα αυτού του οργανισμού.

Βασικές αρχές/στόχοι:

- Συνεχής τακτική χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων.
- Ηγεσία/συντονισμός της έρευνας προστατευμένη από εφήμερες πολιτικές παρεμβάσεις.
- Αξιοκρατία στην αξιολόγηση.
- Στρατηγικός σχεδιασμός σε εθνικό επίπεδο.
- Δυνατότητα της χώρας να ανταποκριθεί πολύ γρήγορα σε νέες ευκαιρίες και ανάγκες που προκύπτουν.

Εξειδίκευση της πρότασης:

- Ίδρυση νέου Εθνικού Οργανισμού Επιστημών (ΕΟΕ), ο οποίος ενσωματώνει μέρος των υπηρεσιών της ΓΓΕΤ (όσες σχετίζονται με την εποπτεία, χρηματοδότηση και αξιολόγηση της έρευνας, αλλά όχι της καινοτομίας), καθώς και το ΕΛΙΔΕΚ. Εναλλακτικά, το ΕΛΙΔΕΚ παραμένει χωριστό νομικό πρόσωπο υπό την εποπτεία του ΕΟΕ. Το νομικό πλαίσιο και ο προϋπολογισμός του ΕΟΕ πρέπει να επιτρέπει την πρόσληψη επαρκούς διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού και την ευχερή ανάθεση εργασιών και μελετών σε ειδικούς συμβούλους.
- Πλαίσιο ορισμού του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) του οργανισμού με αυστηρά αξιοκρατικά κριτήρια και χωρίς σύγκρουση συμφερόντων. Για να περιοριστεί η δυνατότητα πολιτικών

παρεμβάσεων στη σύνθεση του Δ.Σ., να ισχύει σταδιακή λήξη της θητείας των μελών ή/και να θεσμοθετηθεί η επιλογή τους από ανεξάρτητη διεθνή επιτροπή κρίσης.

- Δημιουργία βασικών δομών μέσα στον ΕΟΕ για την καλύτερη λειτουργία του ερευνητικού χώρου.
- Προτάσεις από την κυβέρνηση ή υπουργεία για στρατηγικές/εμβληματικές δράσεις έρευνας θα κατατίθενται στη Διεύθυνση Αξιολόγησης του ΕΟΕ και θα αξιολογούνται σε αυτό το πλαίσιο.
- Συγκεκριμένες τακτικές προθεσμίες κάθε χρόνο για χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων σε όλους τους τομείς έρευνας με προτάσεις στην αγγλική γλώσσα.
- Ο ΕΟΕ θα σχεδιάζει τη στρατηγική του κάθε χρόνο, με την υποστήριξη ενός διεθνούς συμβουλευτικού οργάνου (International Advisory Board), και θα την καταθέτει προς αξιολόγηση στο Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας (ΕΣΕΤΕΚ).

Ο ΕΟΕ θα έχει την εξής αρχική δομή προϋπολογισμού:

- Ισχύων προϋπολογισμός ΓΓΕΤ κατά το σκέλος που αφορά στην έρευνα.
- Ισχύων προϋπολογισμός ΕΛΙΔΕΚ.
- Νέο κονδύλι χρηματοδότησης της βασικής έρευνας, σύμφωνα με την πρόταση Α.2 ανωτέρω.
- Ισχύων προϋπολογισμός όλων των ερευνητικών κέντρων που επιδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό από όλα τα υπουργεία.
- Προϋπολογισμός όλων των στρατηγικών/εμβληματικών ερευνητικών δράσεων όλων των υπουργείων.

Β. Μηχανισμοί μεταφοράς τεχνολογίας

Μεταφορά τεχνολογίας ή επιστημονικής γνώσης από τους ερευνητικούς οργανισμούς σε επιχειρήσεις καινοτομίας (ή σε οργανισμούς-χρήστες) συμβαίνει με τις εξής μορφές:

1. *Διανοητική ιδιοκτησία (ΔΙ*), που αναπτύσσεται σε ερευνητικό οργανισμό και αρχικά ανήκει σε αυτόν, μεταβιβάζεται σε επιχείρηση που την ενσωματώνει σε προϊόν της. Η ΔΙ μπορεί να είναι δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, λογισμικό ή «εμπορικό μυστικό». Η μεταβίβαση μπορεί να αφορά σε πλήρη κυριότητα, ή σε παροχή δικαιωμάτων εκμετάλλευσης, με ανάλογο τίμημα.
2. *Τεχνοβλαστοί (spin-offs)*, δηλαδή νεοφυείς επιχειρήσεις που ιδρύονται με πρωτοβουλία του ερευνητικού οργανισμού ή μιας ομάδας ερευνητών του, και που αναπτύσσουν και εμπορεύονται καινοτομικά προϊόντα, τα οποία ενσωματώνουν διανοητική ιδιοκτησία που αναπτύχθηκε στον ερευνητικό οργανισμό.
3. *Βιομηχανική έρευνα,* δηλαδή ερευνητικά έργα που αναθέτουν επιχειρήσεις (ή δημόσιοι οργανισμοί) σε εργαστήρια ερευνητικών οργανισμών, με σκοπό να αξιοποιηθούν τα αποτελέσματα στην παραγωγή του χρηματοδότη-φορέα.
4. *Συμβουλευτικές υπηρεσίες,* από στελέχη του ερευνητικού οργανισμού προς επιχειρήσεις ή οργανισμούς-χρήστες.

Στα ισχυρά οικοσυστήματα καινοτομίας, η διανοητική ιδιοκτησία των ερευνητικών φορέων τροφοδοτεί πολλές μικρές και μεγάλες επιχειρήσεις, και παράλληλα αποφέρει σημαντικά έσοδα στους αρχικούς ιδιοκτήτες, ενώ αρκετοί ερευνητές ιδρύουν τεχνοβλαστούς ή συνδέονται με αυτούς.

Στην Ελλάδα μόνο οι συμβουλευτικές υπηρεσίες έχουν αναπτυχθεί σε κάποιο βαθμό, ενώ οι άλλες τρεις μορφές είναι σχεδόν ανύπαρκτες.

Προτάσεις πολιτικής

Το ελληνικό σύστημα έρευνας έχει αδυναμίες και αγκυλώσεις που δεν επιτρέπουν την απλή αντιγραφή των καλών πρακτικών που ισχύουν σε άλλες χώρες. Προτείνεται να ανατεθεί σε ειδική ομάδα εργασίας να μελετήσει σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια την κατάσταση και να προτείνει σειρά από θεσμικές αλλαγές. Η ομάδα εργασίας μπορεί να είναι το Τομεακό Επιστημονικό Συμβούλιο (ΤΕΣ) Πολιτικής Μεταφοράς Τεχνολογίας που έχει πρόσφατα συσταθεί με πρωτοβουλία του ΕΣΕΤΕΚ. Οι προτάσεις που ακολουθούν είναι ενδεικτικές.

Πρόταση Β.1: Αναμόρφωση και ενίσχυση των Γραφείων Μεταφοράς Τεχνολογίας (ΓΜΤ)

Η κύρια λειτουργία των ΓΜΤ πρέπει να είναι η ανάπτυξη και η εμπορική αξιοποίηση της Διανοητικής Ιδιοκτησίας των ερευνητικών οργανισμών (ερευνητικών ιδρυμάτων και πανεπιστημίων). Δευτερεύουσα λειτουργία είναι η βοήθεια στην ίδρυση τεχνοβλαστών και, ίσως, η υποστήριξη στην διεκπεραίωση προγραμμάτων βιομηχανικής έρευνας.

Τα σημερινά ΓΜΤ δεν επιτελούν την κύρια λειτουργία, εν μέρει επειδή οι ερευνητές δεν ενδιαφέρονται να δημιουργούν ΔΙ σε εμπορικά αξιοποιήσιμη ποιότητα, και εν μέρει επειδή τα ΓΜΤ δεν έχουν τα κατάλληλα στελέχη και τους αναγκαίους πόρους.

Οι διαθέσιμες πατέντες από εγχώριους ερευνητικούς φορείς είναι ελάχιστες και μικρής αξίας. Λίγο καλύτερη είναι η κατάσταση σε αλγόριθμους και ειδική τεχνογνωσία (που, όμως, δεν μπορούν να κατοχυρωθούν). Για ορισμένα είδη νεοφυών επιχειρήσεων αυτή η έλλειψη είναι καθοριστική – ουσιαστικά σε όλη την «βαθιά τεχνολογία» (deep tech).

Προτείνεται κεντρική δημόσια χρηματοδότηση για Γραφεία Μεταφοράς Τεχνολογίας τα οποία θα λειτουργούν ενεργητικά για την ανάπτυξη ΔΙ, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει ως τώρα: θα αναζητούν ενδιαφέροντα ερευνητικά αποτελέσματα, θα σχεδιάζουν, θα κατοχυρώνουν και θα ανανεώνουν πατέντες. Δεν χρειάζονται πάνω από πέντε ΓΜΤ σε όλη τη χώρα, που θα συνάψουν συμφωνίες με ΑΕΙ και Ερευνητικά Ιδρύματα. Τα νέα ΓΜΤ μπορεί να προκύψουν από συμπράξεις φορέων, όπου θα μεταφερθεί το προσωπικό που απασχολείται στα σημερινά ΓΜΤ, ή μπορεί να ιδρυθούν εξ αρχής.

Ενδεικτικό μέγεθος δημόσιας χρηματοδότησης (για το σύνολο των δραστηριοτήτων μεταφοράς τεχνολογίας): *20 εκατ. το έτος* (για μισθούς, γραφεία, δαπάνες συμβούλων και δαπάνες κατοχύρωσης). Συμπληρωματική δραστηριότητα (για ορισμένους κλάδους): validation studies, prototyping, certification. Ενδεικτικό μέγεθος: *10 εκατ. το έτος*.

Μέρος της δημόσιας αυτής χρηματοδότησης (ενδεικτικά, το 50%) να δοθεί ως χρηματοδοτικό εργαλείο με ιδιώτες συνεπενδυτές για να σχηματιστούν μικρά funds για μεταφορά τεχνολογίας και για proof of concept projects. Ο λόγος για αυτό είναι ότι δεν υπάρχει ακόμα αρκετή εμπειρία και γνώση στον δημόσιο τομέα για επιτυχή αξιοποίηση τη διανοητικής ιδιοκτησίας, και απαιτείται πολλή εργασία ανάπτυξης με ρίσκο για να έρθουν τα πρώτα σημαντικά αποτελέσματα. Σε επόμενο στάδιο, ενδεικτικά μετά από πέντε έτη, τα δημόσια ΓΜΤ μπορεί να είναι σε θέση να επιτελούν όλες τις αναγκαίες εργασίες για την εμπορική αξιοποίηση της έρευνας.

Πρόταση Β.2: Ενίσχυση και διευκόλυνση της βιομηχανικής έρευνας στους ερευνητικούς οργανισμούς

Η δυνατότητα να χρηματοδοτούνται και να ανατίθενται ερευνητικά προγράμματα ιδιωτικών εταιρειών (π.χ. φαρμακοβιομηχανίες, biotech, εταιρείες τεχνολογίας) σε πανεπιστήμια ή άλλους ερευνητικούς φορείς μπορεί να δώσει άλλον αέρα στην ερευνητική κοινότητα αλλά και πολλές

ευκαιρίες για νέες θέσεις εργασίας. Οι ισχύουσες διαδικασίες δυσκολεύουν αυτές τις συνεργασίες γιατί η εκάστοτε εταιρεία πρέπει να κάνει συμφωνία με πανεπιστήμια ή ερευνητικά κέντρα (ΕΚ), τα οποία υπόκεινται στους κανόνες του δημοσίου όσον αφορά την εκμετάλλευση των χρήματων και αυτό οδηγεί σε καθυστερήσεις και αγκυλώσεις που ουσιαστικά αποτρέπουν τέτοιες συμφωνίες. Τα προβλήματα έχουν να κάνουν με την ανάγκη διαγωνισμού για υλικά ή μηχανήματα, προσαρμογή στη μισθοδοσία των ερευνητών του δημοσίου και γενικότερα ένα πλαίσιο που δυσκολεύει την επίτευξη του έργου και κατ' επέκταση την ανταγωνιστικότητα των πανεπιστήμιων και ΕΚ να ελκύουν αλλά και να απορροφούν τέτοιες επενδύσεις.

Ένα επιπλέον πρόβλημα είναι η διασπορά ειδικοτήτων σε διαφορά πανεπιστήμια και ΕΚ, που στην εποχή της διεπιστημονικότητας, δυσκολεύει τη δημιουργία συνεργασιών ιδιωτών εταιρειών με παραπάνω από ένα ΕΚ και πανεπιστήμια.

Πρόταση: Οι χρηματοδοτήσεις από ιδιωτικούς φορείς να μην εντάσσονται στο πλαίσιο των ΕΛΚΕ και η διαχείριση των χρήματων να γίνεται στο πλαίσιο ιδιωτικού δίκαιου με ευελιξία αντίστοιχη με τις ιδιωτικές εταιρείες. Τον σκοπό αυτό ενδεχομένως μπορούν να εξυπηρετήσουν οι εταιρείες Αξιοποίησης και Διαχείρισης Περιουσίας των ΑΕΙ (που είναι Ανώνυμες Εταιρίες ιδιωτικού δικαίου) εφόσον στελεχωθούν κατάλληλα. Εναλλακτικά, μπορεί να δημιουργηθεί εθνικός φορέας ιδιωτικού δίκαιου που θα λειτουργεί εκ μέρους των ερευνητικών ιδρυμάτων και πανεπιστήμιων και θα διαχειρίζεται τις συμφωνίες και τα χρήματα από ιδιωτικές εταιρείες για λογαριασμό των ερευνητικών φορέων. Πρόκειται για CRO (Contract Research Organization) δημοσίου συμφέροντος που θα είναι υπηρεσία μιας στάσης για συμφωνίες με ιδιωτικές εταιρείες για εγχειρήματα Ε&Α και το οποίο θα εκπροσωπεί όσα ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια επιλέξουν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του.

Γ. Επιχειρήσεις καινοτομίας

Τις διακρίνουμε σε νεοφυείς (startups), εγχώριες μεσαίες επιχειρήσεις, και μονάδες πολυεθνικών εταιρειών. Και οι τρείς ομάδες έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια σε σύγκριση με το παρελθόν, αλλά είναι ακόμα αδύναμες σε σύγκριση με τις περισσότερες άλλες χώρες της Ευρώπης.

Γ.1 Νεοφυείς επιχειρήσεις

Προϋποθέσεις ανάπτυξης, τι υπάρχει και τι λείπει

Επίδοξοι επιχειρηματίες – ιδρυτές: Υπάρχουν αρκετοί. Λείπουν όσοι έχουν προηγούμενη εμπειρία ως επιχειρηματίες είτε ως στελέχη, επειδή ο κλάδος της τεχνολογίας έχει μικρή προϊστορία στη χώρα. Υπάρχει όμως μεγάλο δυναμικό στους Έλληνες της διασποράς.

Στελέχη: Υπάρχουν αρκετοί μηχανικοί και επιστήμονες με ικανότητες και σπουδές αλλά χωρίς εμπειρία. Λείπουν οι έμπειροι. Σε μερικές ειδικότητες, και ιδίως στους μηχανικούς λογισμικού, υπάρχει έλλειψη, ακόμα και σε νέους, γιατί η ζήτηση αυξήθηκε πολύ τα τελευταία πέντε χρόνια. Αντίθετα, σε βιοεπιστήμες, χημικούς μηχανικούς και μηχανολόγους υπάρχει μεγάλη προσφορά. Στις ειδικότητες αυτές, ενδιαφέρονται να επιστρέψουν και Έλληνες της διασποράς από την Ευρώπη. Λείπουν ιδιαίτερα τα στελέχη με εμπειρία σε πωλήσεις.

Αρχικοί πελάτες: Υπάρχουν λίγες επιχειρήσεις και οργανισμοί που θα δοκιμάσουν το καινοτομικό προϊόν των νεοφυών πριν αυτό καθιερωθεί (early-adopters). Αυτό είναι εμπόδιο για την ανάπτυξη των νεοφυών για ορισμένα είδη προϊόντων, όχι για όλα. Για τα ψηφιακά προϊόντα που απευθύνονται σε πολλούς μικρούς χρήστες (μικρές επιχειρήσεις ή καταναλωτές) η απόσταση από τους early adopters άλλων χωρών δεν είναι ανασταλτικός παράγων. Για υλικά προϊόντα, η απόσταση είναι εμπόδιο λόγω κόστους μεταφοράς, επισκευών, κλπ. Για κάθε προϊόν που απευθύνεται σε μεγάλους οργανισμούς, και που για να το χρησιμοποιήσουν απαιτούνται δοκιμές, προσαρμογές, και

συλλογικές αποφάσεις, η εγγύτητα είναι σημαντικό πλεονέκτημα. Δημόσια διοίκηση, τράπεζες και δίκτυα υποδομών είναι γενικά διστακτικοί να υιοθετήσουν νέες λύσεις, έστω και πειραματικά.

Χρηματοδότηση: Οι νεοφυείς επιχειρήσεις χρειάζονται ίδια κεφάλαια, όχι δανεισμό. Οι συνήθεις πηγές διεθνώς είναι οι αποταμιεύσεις των ιδρυτών, οι λεγόμενοι «επιχειρηματικοί άγγελοι» (business angels) και τα κεφάλαια επιχειρηματικών συμμετοχών (Venture Capital - VC). Τα VCs εξειδικεύονται κατά στάδιο ανάπτυξης, και κατά είδος τεχνολογίας ή αγοράς (π.χ. marketplaces, software-as-service, biotech). Συμπληρωματική πηγή είναι οι διάφορες επιχορηγήσεις για έρευνα και καινοτομία, που όμως δεν είναι κατάλληλες αν δεν υπάρχουν επαρκή ίδια κεφάλαια για να επιβιώσει η επιχείρηση και χωρίς αυτές.

Στην Ελλάδα οι αποταμιεύσεις είναι πενιχρές. Ορισμένες οικογένειες μπορούν να στηρίξουν έναν νέο ιδρυτή για λίγο καιρό – όχι όμως να πληρώσουν και μισθούς άλλων. Οι business angels είναι πάρα πολύ λίγοι, παρόλο που υπάρχει ένας αριθμός πλούσιων οικογενειών που έχουν την οικονομική επιφάνεια για αυτό τον ρόλο. Πολύ συχνά, ο χρόνος και το κόστος ανάπτυξης ενός νέου προϊόντος ή μιας ευρεσιτεχνίας υπερβαίνουν τις αρχικές προβλέψεις, και αν δεν υπάρχει συνέχεια στη χρηματοδότηση η αρχική επένδυση χάνεται, μαζί με το ημιτελές έργο που θα μπορούσε να έχει μεγάλη αξία. Για αυτό, πρέπει να υπάρχουν επαρκή Venture Capital funds που ειδικεύονται στα πρώιμα στάδια ανάπτυξης.

Τα VC funds σήμερα επαρκούν επειδή άρχισαν να λειτουργούν έξι νέα κεφάλαια το 2018, με μεικτή δημόσια-ιδιωτική χρηματοδότηση (Equifund). Δεν θα επαρκούν όμως από το τέλος του 2020 αν δεν εισρεύσουν νέα κεφάλαια. Όσα υπάρχουν, στοχεύουν μόνο στα πρώτα στάδια ανάπτυξης, αλλά αυτό δεν είναι σημαντικό πρόβλημα γιατί οι καλές νεοφυείς επιχειρήσεις όταν ξεπεράσουν ένα μέγεθος και έχουν σταθερή ροή πελατών μπορούν να βρουν τον επόμενο γύρο χρηματοδότησης από πανευρωπαϊκά ή αμερικάνικα funds. Ωστόσο, αυτό αλλάζει τη δομή ιδιοκτησίας και μπορεί να προκαλέσει τις εταιρείες να μεταναστεύσουν σε άλλες χώρες.

Διανοητική ιδιοκτησία: Οι διαθέσιμες πατέντες από εγχώριους ερευνητικούς φορείς είναι ελάχιστες και μικρής αξίας. Λίγο καλύτερη είναι η κατάσταση σε αλγόριθμους και ειδική τεχνογνωσία (που όμως δεν μπορούν να κατοχυρωθούν). Για ορισμένα είδη νεοφυών επιχειρήσεων αυτή η έλλειψη είναι καθοριστική – ουσιαστικά σε όλη την «βαθιά τεχνολογία» (deep tech).

Προτάσεις πολιτικής

Γ.1.1 Έμπειρα στελέχη: Η αμεσότερη λύση είναι ο επαναπατρισμός Ελλήνων της διασποράς καθώς και η μετεγκατάσταση ξένων. Χρειάζεται πολύ χαμηλότερη φορολογία στην ειδικευμένη εργασία (ενδεικτικά, με ετήσιο μεικτό εισόδημα 30-150 χιλ. ευρώ) και γενικότερη πολιτική βελτίωσης της ποιότητας ζωής (ιδίως για οικογένειες με παιδιά). Σχετική πρόταση για το φορολογικό ζήτημα υπάρχει στο τμήμα «Γενικά δημοσιονομικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις καινοτομίας».

Γ.1.2 Δοκιμές νέων προϊόντων (proof of concept): Οι δυνητικοί early adopters στο Δημόσιο (ΟΤΑ, Υπουργεία) στις Τράπεζες και στα δίκτυα υποδομών να δέχονται και να δοκιμάζουν προτάσεις των νεοφυών επιχειρήσεων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από συνδυασμό πολιτικής απόφασης και κινήτρων.

Γ.1.3 Χρηματοδότηση:
α. Φορολογικά κίνητρα για Business Angels (έχουν νομοθετηθεί πρόσφατα).

β. Δημόσια συμμετοχή σε Venture Capital funds (κατά το υπόδειγμα του Equifund), με τρόπο που δεν θα αφήνει χρονικά κενά. Ενδεικτικό μέγεθος: *400 εκατ. ευρώ κάθε τρία χρόνια* (που θα συνδυάζεται με 100 εκατ. ιδιωτικά), αρχίζοντας από το 2021. Μετά το 2025, το κεφάλαιο αυτό θα αρχίσει εν μέρει

να ανακυκλώνεται. Ενδεχομένως θα υπάρχει τότε και η δυνατότητα να υπάρξουν funds με αμιγώς ιδιωτικά κεφάλαια, αν η γενιά κεφαλαίων του Equifund πετύχει υψηλές αποδόσεις.

Σημαντική πηγή κεφαλαίων για Venture Capital σε όλο τον κόσμο είναι τα συνταξιοδοτικά ταμεία. Προτείνεται να τροποποιηθεί το κανονιστικό πλαίσιο για τα ελληνικά ταμεία ώστε να επενδύουν ένα μικρό ποσοστό του ενεργητικού τους (λιγότερο από 5%) σε «εναλλακτικά περιουσιακά στοιχεία» (alternative assets), όπου συμπεριλαμβάνεται το Venture Capital.

Γ.1.4 Διανοητική ιδιοκτησία και μεταφορά τεχνολογίας: Οι προτάσεις πολιτικής παρουσιάζονται το τμήμα Β.

Γ.1.5 Βάσεις δεδομένων (big data)**:** Είναι σημαντικός πόρος για τις εταιρίες καινοτομίας, σε όλα τα πεδία όπου εφαρμόζεται τεχνητή νοημοσύνη. Στην Ελλάδα μπορούν να δημιουργηθούν μεγάλα data sets στις βιοεπιστήμες, στις λειτουργίες της πόλης και στη γεωργία (τουλάχιστον), όπως επίσης και να υπάρξει νομοθεσία που διευκολύνει αλλά και επιβάλλει την συγκέντρωση δεδομένων και τη διάθεσή τους σε ερευνητές και επιχειρήσεις.

Γ.1.6 Περιορισμός των επιπτώσεων της αποτυχίας: Σημαντικό κοινωνικό εμπόδιο για τους επίδοξους ιδρυτές καινοτόμων επιχειρήσεων είναι ο φόβος της αποτυχίας, και οι οικονομικές, νομικές και κοινωνικές επιπτώσεις που αυτή επιφέρει. Η πλειονότητα των νεοφυών επιχειρήσεων τεχνολογίας σε όλο τον κόσμο αποτυγχάνουν μέσα σε λίγα χρόνια, γιατί η καινοτομία ενέχει μεγάλη αβεβαιότητα. Συνεπώς, απαιτούνται ρυθμίσεις που περιορίζουν το νομικό και οικονομικό κόστος για τους ιδρυτές των αποτυχημένων επιχειρήσεων, όπως ο νέος πτωχευτικός νόμος που βρίσκεται σε διαβούλευση («Κώδικας Διευθέτησης Οφειλών και Παροχής Δεύτερης Ευκαιρίας»). Παράλληλα, θα είναι χρήσιμη μια σειρά από ενημερωτικές δράσεις για να αλλάξουν οι κοινωνικές αντιλήψεις σχετικά με την χρεωκοπία επιχειρήσεων.

Γ.2 Μεσαίες εγχώριες επιχειρήσεις καινοτομίας (50-500 εργαζόμενοι)

Παρούσα κατάσταση

Υπάρχουν πολύ λίγες, εξαιτίας της καθυστέρησης του συστήματος των νεοφυών (από όπου προέρχονται). Όσες όμως υπάρχουν, έχουν περιθώριο να μεγαλώσουν. Το ζητούμενο είναι να μεγαλώσουν κυρίως στην Ελλάδα (όσον αφορά στο προσωπικό) και να μην αναζητούν χώρες με καλύτερη σχέση κόστους-παραγωγικότητας. Όσες έχουν και παραγωγή υλικών, να την επεκτείνουν από εδώ.

Προτάσεις πολιτικής

Γ.2.1 Στελέχη: Ισχύει ό,τι και για τις νεοφυείς επιχειρήσεις. Το μη μισθολογικό κόστος εργασίας είναι ακόμα πιο σημαντικό εμπόδιο για αυτούς. Χάνουν στελέχη που μεταναστεύουν εξαιτίας αυτού. Σχετική πρόταση υπάρχει στο τμήμα «Γενικά δημοσιονομικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις καινοτομίας».

Γ.2.2 Υποδομές και δημόσια διοίκηση: Στο δικό τους μέγεθος, έχει μεγάλη σημασία η εξοικονόμηση λειτουργικού κόστους (πολύ περισσότερο από όσο στις νεοφυείς). Συνεπώς χρειάζονται επαρκείς ψηφιακές υποδομές, καλές υπηρεσίες μεταφορών (για όσες έχουν υλικά προϊόντα) και ελαφριά γραφειοκρατία συμμόρφωσης (όπως για το σύνολο της βιομηχανίας).

Γ.3 Πολυεθνικές επιχειρήσεις

Παρούσα κατάσταση

Ένας μικρός αριθμός πολυεθνικών έχει κέντρα έρευνας ή/και παραγωγής προϊόντων υψηλής τεχνολογίας στην Ελλάδα για τη διεθνή αγορά. Δυνητικά μπορούν να έρθουν πολύ περισσότερες,

ιδίως για δραστηριότητες που δεν απαιτούν βιομηχανική εγκατάσταση. Υπάρχουν τρεις διαδρομές για να συμβεί αυτό: α. Εξαγορά μιας εγχώριας επιχείρησης και μετά επέκταση του μεγέθους της ομάδας (π.χ. Beat). β. Επέκταση της εγχώριας θυγατρικής που κάνει πωλήσεις ή παρέχει υπηρεσίες και σε κέντρο έρευνας και ανάπτυξης (Nokia, Accenture). Greenfield εγκατάσταση (Pfizer AI unit; Tesla). Η πρώτη διαδρομή εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα εγχώριων επιχειρήσεων. Οι άλλες δύο, από την διαθεσιμότητα στελεχών ή/και ερευνητικών εργαστηρίων με σημαντικό έργο.

Προτάσεις πολιτικής

Γ.3.1 Στελέχη: Ισχύουν τα ίδια με τις προηγούμενες κατηγορίες, με λίγη περισσότερη έμφαση στα θέματα των Ελλήνων της διασποράς και της ποιότητας ζωής.

Γ.3.2 Φορολογικά: Κατά κανόνα τα κέντρα έρευνας και ανάπτυξης εξυπηρετούν τη διεθνή δραστηριότητα της μητρικής εταιρείας, και όχι την ελληνική αγορά ("shared service centers"). Αυτό επιτρέπει να έχουν ειδική φορολογική μεταχείριση, κατά τα πρότυπα του Ν.89. Μπορούν να ωφεληθούν όπως και οι νεοφυείς επιχειρήσεις που δεν έχουν κέρδη από τα γενικά φορολογικά κίνητρα που περιγράφονται στη συνέχεια.

Γ.3.3 Ερευνητικά αποτελέσματα και διανοητική ιδιοκτησία: Για την διανοητική ιδιοκτησία ισχύει ό,τι και για τις νεοφυείς επιχειρήσεις. Για να εγκατασταθεί όμως μια μονάδα πολυεθνικής χάρη στις επιδόσεις της εγχώριας έρευνας, ο πήχης της ποιότητας της έρευνας είναι υψηλότερα. Απαιτείται να είναι πρωτοποριακή έρευνα με πολύ μεγάλη δυνητική σημασία. Συνήθως αυτές οι ανακαλύψεις προκύπτουν από βασική έρευνα (curiosity-driven). Έτσι συνδέεται η πρόταση για τον Εθνικό Οργανισμό Επιστημών (ΕΟΕ) και για τη μακροχρόνια χρηματοδότηση της έρευνας με την ανάπτυξη της καινοτομίας στη χώρα.

Γ.4 Γενικά δημοσιονομικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις καινοτομίας

Για το σύνολο των παραπάνω κατηγοριών επιχειρήσεων (νεοφυείς, μεσαίες και πολυεθνικές) προτείνονται τα εξής:

Πρόταση Γ.4.1: Συμψηφισμός δαπανών Έρευνας και Ανάπτυξης με εργοδοτικές εισφορές

Το σημερινό φορολογικό καθεστώς για τις επιχειρήσεις που παράγουν καινοτομικά προϊόντα και διανοητική ιδιοκτησία, και που απασχολούν προσωπικό υψηλής εξειδίκευσης, είναι πολύ δυσμενές σε σύγκριση με πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Οι πολύ υψηλοί φορολογικοί και ασφαλιστικοί συντελεστές στα μεσαία και υψηλά εισοδήματα από εργασία αντισταθμίζονται από ελαφρύνσεις μόνο για εκείνες τις επιχειρήσεις που δηλώνουν σημαντικά κέρδη και ταυτόχρονα έχουν σημαντικές δαπάνες Έρευνας και Ανάπτυξης (Ε&Α).

Οι περισσότερες εταιρίες καινοτομίας στην Ελλάδα δεν έχουν όμως σημαντικά λειτουργικά κέρδη, και αυτό δεν πρόκειται να αλλάξει σύντομα. Οι νεοφυείς επιχειρήσεις, όπως σε όλο τον κόσμο, δεν είναι, κατά κανόνα κερδοφόρες. Πολλές αποτυγχάνουν πριν φτάσουν στο κατάλληλο μέγεθος, αλλά χωρίς αυτές δεν υπάρχει οικοσύστημα καινοτομίας. Άλλες πετυχαίνουν, αλλά το επιχειρηματικό τους σχέδιο μπορεί να προβλέπει ζημιές ή χαμηλή κερδοφορία για πέντε ή δέκα έτη. Στον αντίποδα, τα κέντρα Ε&Α των πολυεθνικών εταιριών, που επίσης χρειάζεται να προσελκύσουμε, δηλώνουν νομίμως πολύ χαμηλά κέρδη στην χώρα δραστηριότητας, γιατί λειτουργούν ως ενδο-ομιλικοί πάροχοι υπηρεσιών, ενώ τα υψηλά κέρδη καταγράφονται στη χώρα των τελικών πωλήσεων, ή στη χώρα των κεντρικών γραφείων.

Για τον λόγο αυτό, η υπερέκπτωση κατά 200% για τις δαπάνες για Ε&Α που θεσπίστηκε με τον Ν. 4172/2013 είναι χωρίς σημασία για το μεγαλύτερο μέρος του οικοσυστήματος καινοτομίας.

Προτείνεται: Να επιτρέπεται ο συμψηφισμός του φορολογικού οφέλους που προκύπτει από την υπερέκπτωση των δαπανών επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας με εργοδοτικές εισφορές.

Ειδικότερα προτείνεται:

1. Στις επιχειρήσεις, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 22Α του ν. 4172/2013, όπως ισχύουν, να παρέχεται η δυνατότητα να συμψηφίζουν ποσά, τα οποία καταβάλλονται με τη μορφή εργοδοτικών εισφορών προς τον ΕΦΚΑ και τους λοιπούς φορείς κοινωνικής ασφάλισης, με ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε ποσοστό επί των κατ' έτος βεβαιούμενων δαπανών επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας. Η δυνατότητα αυτή χορηγείται διαζευκτικά προς την αυξημένη έκπτωση από τα ακαθάριστα έσοδα, που θεσπίζει το ανωτέρω άρθρο.
2. Ο συμψηφισμός θα πραγματοποιείται υπό τη μορφή ισόποσης πίστωσης στο μητρώο που τηρεί η επιχείρηση στον ΕΦΚΑ ή άλλο φορέα κοινωνικής ασφάλισης, έναντι μελλοντικών εργοδοτικών εισφορών και πάντα έως την εξάντληση του εκάστοτε αναγνωριζομένου ποσού. Σε κάθε περίπτωση δεν προβλέπεται η καταβολή τυχόν υπερβάλλοντος ποσού στην επιχείρηση.
3. Από τις εισφορές, με τις οποίες συμψηφίζεται το ως άνω ποσό, εξαιρούνται οι εργοδοτικές εισφορές, που επιδοτούνται από οποιοδήποτε εθνικό ή κοινοτικό πρόγραμμα επιδότησης εργοδοτικών εισφορών.
4. Για τους σκοπούς της φορολογίας εισοδήματος, το ποσό που συμψηφίζεται δεν αποτελεί έσοδο, ενώ η δαπάνη των εργοδοτικών εισφορών εκπίπτει από τα ακαθάριστα έσοδα της επιχείρησης δίχως σχετική μείωση κατά το ποσό του συμψηφισμού.

Με την εισαγωγή του συμψηφισμού των εργοδοτικών εισφορών δίνεται η δυνατότητα στις επιχειρήσεις χωρίς κέρδη να λάβουν την ίδια ωφέλεια με τις κερδοφόρες επιχειρήσεις, να μειώσουν το εμφανιζόμενο κόστος ανά εργαζόμενο και κατά συνέπεια να καταστήσουν την Ελλάδα περισσότερο ελκυστική για μεταφορά ερευνητικής δραστηριότητας από άλλες χώρες. Σημειωτέον ότι παρόμοιος συμψηφισμός ισχύει στην Ιταλία, Νορβηγία, Ιρλανδία, Βέλγιο και Ολλανδία.

Πρόταση Γ.4.2: Βελτίωση φορολογικού κινήτρου εκμετάλλευσης διανοητικής ιδιοκτησίας (ΔΙ)

Να διευρυνθεί και να ενισχυθεί το φορολογικό κίνητρο εκμετάλλευσης ευρεσιτεχνιών, ώστε να περιλάβει τη διανοητική ιδιοκτησία γενικότερα και να φορολογούνται με χαμηλότερο συντελεστή τα συναφή κέρδη.

Σήμερα είναι ελάχιστα τα κέρδη που δηλώνονται στην Ελλάδα και σχετίζονται με διανοητική ιδιοκτησία. Η κύρια αιτία είναι ότι δεν παράγεται στη χώρα σημαντική ΔΙ. Επιπλέον, όμως, δεν υπάρχει ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση των σχετικών κερδών, όπως συμβαίνει σε έξι τουλάχιστον κράτη μέλη της ΕΕ, όπου ο φορολογικός συντελεστής κυμαίνεται από 4,4% ως 12% (Βέλγιο, Ολλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Ιρλανδία, Πολωνία).

Στο εγγύς μέλλον, σε εναρμόνιση με το πλαίσιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) περί διάβρωσης της βάσης και μεταφοράς των κερδών (BEPS), είναι πολύ πιθανό η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση των κερδών της ΔΙ να επιτρέπεται μόνο εφόσον πραγματοποιούνται δαπάνες σχετικές με την ανάπτυξη και τη συντήρησή της στην ίδια χώρα. Αν συμβεί αυτό, οι επιχειρήσεις θα μεταφέρουν τη φορολογική έδρα της Διανοητικής Ιδιοκτησίας τους εκεί όπου βρίσκονται τα κέντρα Έρευνας και Ανάπτυξης. Αν η Ελλάδα θέλει να προσελκύει δραστηριότητες Ε&Α, θα πρέπει να γίνει ελκυστική και για την ΔΙ.

Προτείνεται ειδικότερα:

i. Να διευρυνθεί το αντικείμενο και να ενταχθούν περιουσιακά στοιχεία Διανοητικής Ιδιοκτησίας που είναι λειτουργικά ισοδύναμα με τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, δηλαδή προστατεύονται νομικά (π.χ. λογισμικό – όχι όμως τα εμπορικά σήματα).

ii. Η φορολογική ελάφρυνση να ισχύει για όλο το διάστημά όπου η καινοτομία / ευρεσιτεχνία παράγει έσοδα.

iii. Να ενισχυθεί το κίνητρο και, αντί να συνίσταται στην αναβολή φόρου, να φορολογούνται ευνοϊκότερα τα κέρδη μιας επιχείρησης που σχετίζονται με εγκεκριμένα περιουσιακά στοιχεία διανοητικής ιδιοκτησίας. Για παράδειγμα, τα κέρδη μιας επιχείρησης από την πώληση προϊόντων παραγωγής της, ανεξάρτητα του τόπου και της ιδιοκτησίας των εγκαταστάσεων παραγωγής τους, για την οποία παραγωγή χρησιμοποιήθηκε κάποιο εγκεκριμένο περιουσιακό στοιχείο διανοητικής ιδιοκτησίας που αναπτύχθηκε από την επιχείρηση, να φορολογούνται με χαμηλότερο συντελεστή κατά 50%, για όσα φορολογικά έτη τα προϊόντα αποφέρουν έσοδα. Επίσης, να ισχύει το ίδιο καθεστώς και για τα κέρδη που προέρχονται από την παροχή υπηρεσιών, όταν αυτή αφορά σε εκμετάλλευση εγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων διανοητικής ιδιοκτησίας της επιχείρησης.

Με την προτεινόμενη παρέμβαση, η Ελληνική Νομοθεσία θα αποκτήσει το ίδιο πλαίσιο με χώρες όπως η Ιταλία, η Ολλανδία και το Βέλγιο. Με τη μείωση του κόστους εκμετάλλευσης της ΔΙ θα ενισχυθούν σημαντικοί κλάδοι που εκμεταλλεύονται τη διανοητική ιδιοκτησία, όπως η φαρμακευτική βιομηχανία, οι επιχειρήσεις παραγωγής λογισμικού, και οι δημιουργικές βιομηχανίες.

Δ. Οργανισμοί-χρήστες της καινοτομίας

Παρούσα κατάσταση

Με τον όρο «οργανισμοί-χρήστες» εννοούνται όλοι οι οργανισμοί και επιχειρήσεις που βελτιώνουν τις διαδικασίες και τα προϊόντα τους χρησιμοποιώντας καινοτομίες τρίτων, ή εσωτερικές καινοτομίες. Σήμερα, το μεν Δημόσιο αλλάζει πολύ αργά, ο δε ιδιωτικός τομέας εμφανίζεται στις διεθνείς έρευνες να εισάγει καινοτομίες σε μεγάλη έκταση, αλλά αυτές είναι συνήθως η καθυστερημένη προσαρμογή σε όσα έχουν ήδη εισάγει οι ανταγωνιστές και οι ομόλογοί τους στις περισσότερο αναπτυγμένες οικονομίες. Το ζητούμενο είναι πώς θα επιταχυνθεί ο ρυθμός ενσωμάτωσης και προσαρμογής της καινοτομίας σε όλη την οικονομία και το κράτος.

Αν συμβεί αυτό, θα βελτιωθεί η ποιότητα και η παραγωγικότητα στους οργανισμούς-χρήστες και επιπλέον θα δοθεί σημαντική ώθηση σε όσους παράγουν καινοτομία στην Ελλάδα ή προσφέρουν υπηρεσίες προσαρμογής της καινοτομίας.

Προτάσεις πολιτικής

Δ.1 Κίνητρα για επενδύσεις και για στελέχη: Η καινοτομία εισάγεται είτε με αγορά εξοπλισμού και υπηρεσιών, είτε με πρόσληψη και αναβάθμιση στελεχών. Για τις μεν επενδύσεις υπάρχουν φορολογικά κίνητρα, για τα δε στελέχη φορολογικά αντικίνητρα (υπερβολικά υψηλή φορολογία εισοδήματος), τα οποία είναι σκόπιμο να αλλάξουν.

Δ.2 Στρατηγική της διοίκησης: Στο κράτος και στο μέρος της οικονομίας όπου οι διοικήσεις ορίζονται από το κράτος, χρειάζεται να υπάρξει σαφής κατεύθυνση για ταχύτερη επένδυση σε νέες διαδικασίες και τεχνολογίες που είτε αυξάνουν την παραγωγικότητα, είτε βελτιώνουν την εμπειρία του χρήστη. Η ποιότητα και η ταχύτητα της εισαγωγής καινοτομιών κρίνεται σκόπιμο να είναι στοιχείο αξιολόγησης της εκάστοτε διοίκησης.

Ε. Κόμβοι καινοτομίας (Innovation Hubs)

Όπως αναφέρθηκε στην Εισαγωγή της ενότητας 4.10.2, οι επιχειρήσεις καινοτομίας ωφελούνται ιδιαίτερα από τις «οικονομίες συγκέντρωσης» (economies of agglomeration). Όταν έχουν κοντά τους πολλές παρόμοιες μονάδες, τα στελέχη ανταλλάσσουν ιδέες, οι νεότεροι εκπαιδεύονται από τους πιο έμπειρους, και οι επιχειρήσεις και τα στελέχη έχουν περισσότερες ευκαιρίες. Τα πλεονεκτήματα αυτά γεννήθηκαν αυθόρμητα σε ορισμένες πόλεις γύρω από κορυφαία πανεπιστήμια ή γύρω από πολύ μεγάλες βιομηχανίες.

Σε άλλες περιοχές όπου δεν συνέβη αυτό, ένα εργαλείο πολιτικής που επιταχύνει τις οικονομίες συγκέντρωσης είναι η δημιουργία *«κόμβων καινοτομίας»* όπου οι ερευνητικές εταιρείες μπορούν να δεσμεύσουν χώρο και να εγκατασταθούν, αλληλοεπιδρώντας με ομοειδείς εταιρείες. Οι κόμβοι πρέπει να έχουν καλούς και φθηνούς χώρους για γραφεία και εργαστήρια, εύκολη πρόσβαση από περιοχές κατοικίας, καλές υποδομές τηλεπικοινωνιών, και ορισμένες υπηρεσίες όπως «επιχειρηματικούς επιταχυντές» (accelerators). Είναι σημαντικό να συνυπάρχουν νεοφυείς επιχειρήσεις με μονάδες μεγάλων ή/και πολυεθνικών εταιριών. Είναι επίσης χρήσιμο να βρίσκονται κοντά σε πανεπιστημιακές σχολές, σε ερευνητικά ιδρύματα ή σε ερευνητικά νοσοκομεία.

Πρόταση Ε.1: Το σχεδιαζόμενο τεχνολογικό πάρκο στην οδό Πειραιώς στην Αθήνα φαίνεται να έχει τις χωροταξικές προϋποθέσεις για να πετύχει ως κόμβος καινοτομίας. Πρέπει να σχεδιαστούν και οι κατάλληλες υποστηρικτικές υπηρεσίες και στοχευμένα κίνητρα για εγκατάσταση επιτυχημένων επιχειρήσεων που θα λειτουργήσουν ως μαγνήτες.

Πρόταση Ε.2: Το σχεδιαζόμενο διεθνές τεχνολογικό κέντρο Thess INTEC δίπλα στο αεροδρόμιο της Θεσσαλονίκης βασίζεται σε προεργασία που έχει ήδη γίνει με ιδιωτικές επιχειρήσεις, μεγάλες και μικρές, που ενδιαφέρονται να εγκατασταθούν κατά clusters, και μπορεί να γίνει υποδειγματικός κόμβος συνεργατικής έρευνας και ανάπτυξης της βιομηχανίας.

Πρόταση Ε.3: Τα υπάρχοντα επιστημονικά και τεχνολογικά πάρκα (στο ΕΚΕΘΕ Δημόκριτος, στην ανατολική Θεσσαλονίκη, στην Πάτρα) έχουν αναξιοποίητες δυνατότητες, αλλά χρειάζονται ένα περισσότερο ευέλικτο καθεστώς λειτουργίας και αναβαθμισμένες υποστηρικτικές υπηρεσίες.

Πρόταση Ε.4: Μια ειδική μορφή κόμβων καινοτομίας είναι οι «συνεργατικοί σχηματισμοί καινοτομίας» (innovation clusters). Στην περίπτωση αυτή συστεγάζονται μόνο οι επιχειρήσεις που στοχεύουν στην ίδια αγορά (π.χ. τεχνολογία διαστήματος) ή έχουν παρόμοιο επιστημονικό υπόβαθρο (π.χ. μοριακή βιολογία), καθώς και παραρτήματα Ε&Α των δυνητικών πελατών τους. Όταν διαπιστωθεί ότι υπάρχει κρίσιμη μάζα επιστημόνων και μηχανικών καθώς και επιχειρηματιών σε κάποιο πεδίο, αξίζει να ενισχυθούν και τα clusters.

5.5 Υποδομές και υπηρεσίες εφοδιαστικής αλυσίδας (logistics)

Όντας σε ένα εμπορικό σταυροδρόμι και έχοντας ισχυρή παρουσία στον τομέα της ποντοπόρου ναυτιλίας, η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να καταστεί σημαντικός διαμετακομιστικός κόμβος στο παγκόσμιο εμπόριο. Ωστόσο, η ελλιπής ανάπτυξη των υποδομών μεταφοράς και των υπηρεσιών εφοδιαστικής αλυσίδας (logistics)[99] έχουν περιορίσει αυτή τη δυνατότητα. Η εμπειρία από τη θεαματική αύξηση της κίνησης εμπορευματοκιβωτίων μέσα από τον Οργανισμό Λιμένος Πειραιά (ΟΛΠ) δείχνει τα υψηλά περιθώρια ανάπτυξης που δημιουργούνται στη χώρα μέσα από τη βελτίωση

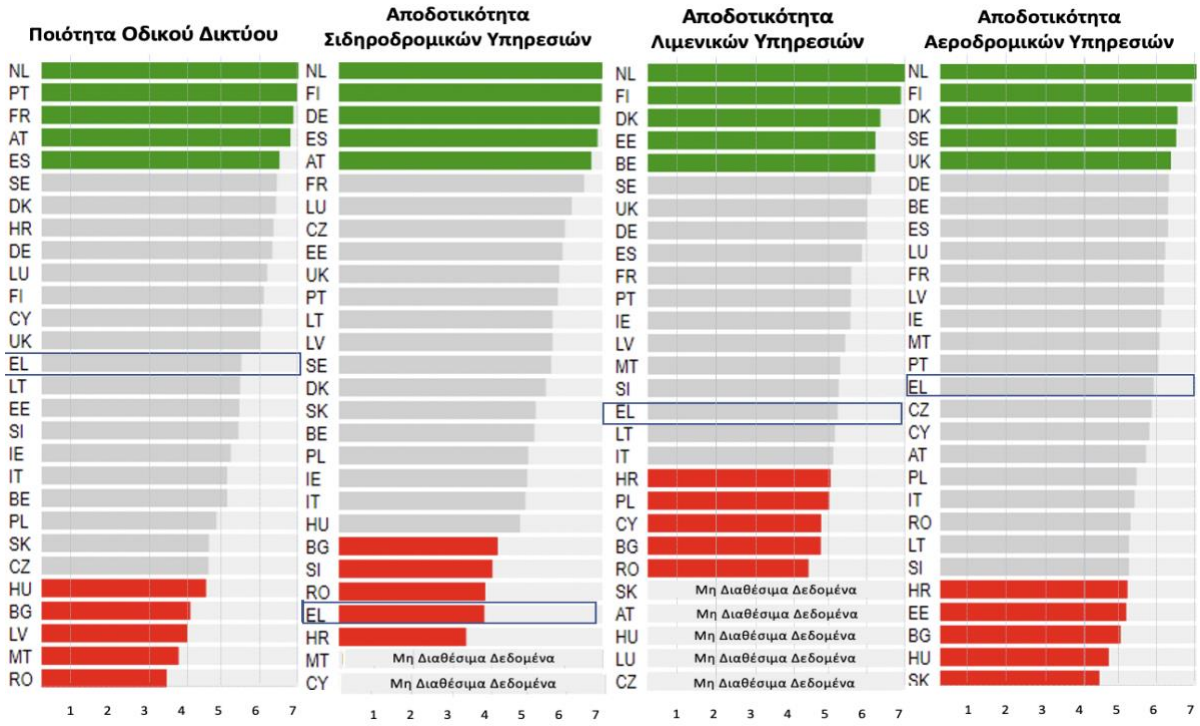
[99] Η διαχείριση της εφοδιαστικής αλυσίδας (logistics) περιλαμβάνει τις δραστηριότητες σχεδιασμού, οργάνωσης, διοίκησης, εκτέλεσης και παρακολούθησης της ροής υλικών, αγαθών και πληροφορίας από τον παραγωγό-προμηθευτή στον (ενδιάμεσο ή τελικό) καταναλωτή. Σημαντικό τμήμα αυτών των δραστηριοτήτων εκτελείται εσωτερικά εντός μεταποιητικών και εμπορικών επιχειρήσεων. Ως διακριτή οικονομική δραστηριότητα (third party logistics - 3PL), περιλαμβάνει υπηρεσίες διακίνησης φορτίων που κατατάσσονται εντός του Τομέα Η «Μεταφορά και αποθήκευση» της Στατιστικής Ταξινόμησης Οικονομικών Δραστηριοτήτων (ΣΤΑΚΟΔ 08 - NACE Rev. 2).

των υποδομών και του υποδείγματος διαχείρισής τους. Σημαντικές προεκτάσεις έχει η ανάπτυξη των υποδομών και για την εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων εντός της χώρας.

5.5.1 Δείκτες

Η Ελλάδα έχει περίπου 2.000 χλμ σύγχρονων αυτοκινητόδρομων, ανάλογο σε μήκος σιδηροδρομικό δίκτυο, 130 λιμάνια, και 67 αεροδρόμια από τα οποία 12 διεθνή. Η ποιότητα του ελληνικού οδικού δικτύου αξιολογείται από το EU Transport Scoreboard (με βάση στοιχεία από το World Economic Forum για το 2018-2019) περίπου στο μέσο των χωρών της ΕΕ (Διάγραμμα 5.15). Παρόμοια είναι η αξιολόγηση για τις ακτοπλοϊκές και τις αεροπορικές υπηρεσίες. Η ποιότητα των σιδηροδρομικών υπηρεσιών αξιολογείται χαμηλότερα.

Διάγραμμα 5.15: Ποιότητα του μεταφορικού δικτύου στην Ελλάδα και άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες



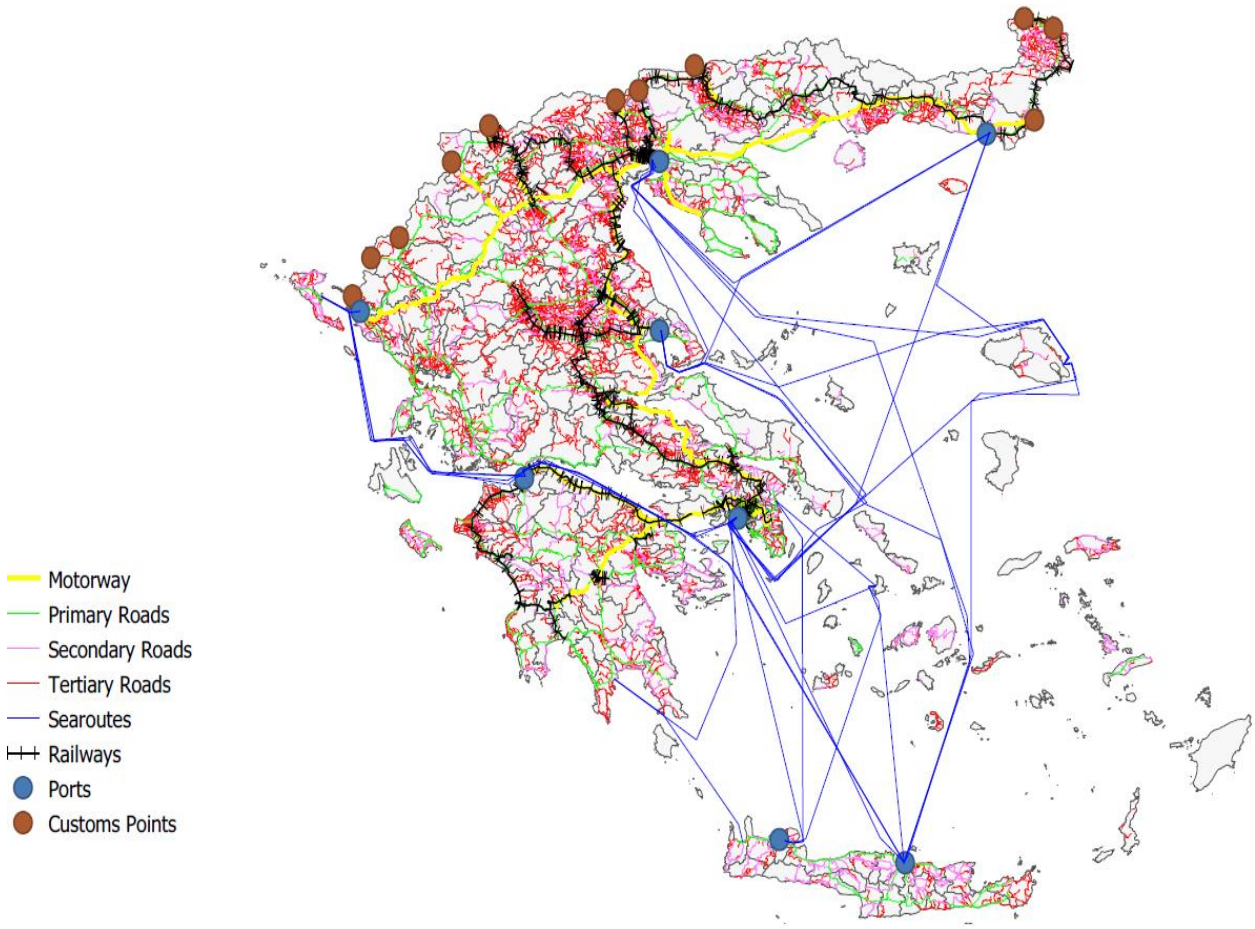
Πηγή: World Economic Forum 2018-2019. Η αξιολόγηση για τις σιδηροδρομικές, λιμενικές και αεροπορικές υπηρεσίες λαμβάνει υπόψη τη συχνότητα και τη συνέπεια των δρομολογίων, την τιμή και την ταχύτητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, και άλλα στοιχεία. Χρησιμοποιείται κλίμακα από 1 (εξαιρετικά ανεπαρκής) έως 7 (εξαιρετικά επαρκής).

Οι βασικοί μεταφορικοί άξονες στο οδικό, σιδηροδρομικό και ακτοπλοϊκό δίκτυο, με τη μορφή που αυτό είχε το 2017, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 5.16. Το διάγραμμα περιλαμβάνει επίσης τους βασικούς συνοριακούς σταθμούς και τα βασικά εξαγωγικά λιμάνια.

5.5.2 Αγκυλώσεις

Οι υποδομές μεταφορών και οι υπηρεσίες διαχείρισης εφοδιαστικής αλυσίδας δεν στηρίζουν επαρκώς την οικονομική ανάπτυξη και την περιφερειακή σύγκλιση στη χώρα. Η γεωγραφική κάλυψη του οδικού δικτύου είναι ικανοποιητική και τα υφιστάμενα σημεία συμφόρησης είναι σχετικά λίγα. Οι κύριες αδυναμίες του συστήματος μεταφορών αφορούν την ανεπαρκή και οικονομικά μη βιώσιμη συντήρηση, την περιορισμένη κάλυψη και λειτουργικότητα του σιδηροδρομικού δικτύου, τις απαρχαιωμένες υποδομές λιμανιών, την ελλιπή συνδεσιμότητα μεταξύ των διαφορετικών μορφών μεταφοράς και την κατακερματισμένη διαχείριση εφοδιαστικής αλυσίδας.

Διάγραμμα 5.16: Το μεταφορικό δίκτυο στην Ελλάδα το 2017



Πηγή: https://www.openstreetmap.org. Οι αυτοκινητόδρομοι είναι χρωματισμένοι με κίτρινο, οι εθνικές οδοί με πράσινο, και οι άλλες οδοί με ροζ όταν βρίσκονται εκτός κατοικημένων περιοχών και με κόκκινο όταν βρίσκονται εντός. Οι κύριες θαλάσσιες οδοί είναι χρωματισμένες με μπλε, και οι σιδηροδρομικοί άξονες με διακοπτόμενες μαύρες γραμμές. Οι βασικοί συνοριακοί σταθμοί είναι οι καφέ κουκίδες, και τα βασικά εξαγωγικά λιμάνια οι μπλε κουκίδες.

Οδικό δίκτυο

Το δίκτυο αυτοκινητοδρόμων, με μήκος περίπου 2000 χλμ, είναι σχετικά πυκνό για τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Για παράδειγμα, η Γερμανία με πληθυσμό περίπου οκτώ φορές μεγαλύτερο από την Ελλάδα έχει 13.000 χλμ αυτοκινητοδρόμων (autobahn), ενώ η Γαλλία και η Βρετανία με πληθυσμό περίπου έξι φορές μεγαλύτερο έχουν περίπου 12.000 χλμ. Το εγχώριο δίκτυο αυτοκινητοδρόμων πρόσφατα ενισχύθηκε με επεκτάσεις στη Δυτική και Βόρεια Ελλάδα, και έχει εκατοντάδες ακόμη χιλιόμετρα υπό σχεδιασμό ή κατασκευή.

Τα νέα έργα έχουν βελτιώσει αισθητά τα λειτουργικά χαρακτηριστικά του οδικού δικτύου. Ωστόσο, υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Ενδεικτικά, η πυκνότητα του δικτύου παραμένει χαμηλή σε ορισμένες περιοχές της χώρας, όπως οι ανατολικές, νότιες και δυτικές ακτές της Πελοποννήσου, το ανατολικό τμήμα της Θράκης, και περιοχές της Ηπείρου και της κεντρικής Ελλάδας. Πολλές από τις οδικές προσβάσεις προς τα σύνορα της χώρας είναι υποβαθμισμένες. Η ποιότητα πρόσβασης σε αυτοκινητόδρομους είναι ετερογενής, ενώ υπάρχουν ακόμη «μελανά σημεία» οδικής ασφάλειας λόγω ελλιπούς σήμανσης ή απότομης αλλαγής από μια διατομή σε άλλη. Η συντήρηση των εθνικών και επαρχιακών οδών είναι γενικά ανεπαρκής. Με βάση προβλεπτικά

υποδείγματα κίνησης, φαίνεται πως χωρίς επιπλέον έργα ενδέχεται να αυξηθούν μεσοπρόθεσμα τα σημεία συμφόρησης στο οδικό δίκτυο.[100]

Σιδηροδρομικό δίκτυο

Το γεωγραφικό ανάγλυφο της χώρας περιορίζει τις δυνατότητες για την ανάπτυξη οικονομικά ανταγωνιστικού σιδηροδρομικού δικτύου. Η διεθνής συνδεσιμότητα είναι υποβαθμισμένη προς τη Βουλγαρία και τη Βόρεια Μακεδονία και πρακτικά ανύπαρκτη προς την Αλβανία και την Τουρκία. Επιπλέον, πολλές περιοχές της χώρας, όπως η δυτική ηπειρωτική Ελλάδα και το μεγαλύτερο μέρος της Πελοποννήσου, έχουν μηδενική ή περιορισμένη πρόσβαση στο σιδηροδρομικό δίκτυο.[101]

Η ποιότητα υπηρεσιών στις επιβατικές μεταφορές είναι γενικά χαμηλή: χαμηλές συχνότητες, παλαιό τροχαίο υλικό, ανεπαρκής πληροφόρηση, καθυστερήσεις. Μερική εξαίρεση αποτελεί ο βασικός διάδρομος Πάτρα - Αθήνα – Θεσσαλονίκη. Η ποιότητα υπηρεσιών είναι επίσης δυσανάλογα χαμηλή σε σχέση με το κόστος συντήρησης και λειτουργίας του δικτύου κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Η ανεπαρκής συντήρηση του δικτύου και ο μεγάλος αριθμός ισόπεδων σιδηροδρομικών διαβάσεων περιορίζουν την ταχύτητα των σιδηροδρομικών μεταφορών και δημιουργούν ζητήματα ασφάλειας.

Η διασύνδεση με άλλες υποδομές μεταφοράς αλλά και με μεγάλες παραγωγικές μονάδες της χώρας είναι ανεπαρκής. Ενδεικτικά, από τα λιμάνια της χώρας, μόνο τρία (Αλεξανδρούπολης, Θεσσαλονίκης και Πειραιά) έχουν κάποια συνδεσιμότητα με το σιδηροδρομικό δίκτυο. Ωστόσο, η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας ως διαμετακομιστικού κόμβου εξαρτάται κρίσιμα από τη δυνατότητα μετακίνησης φορτίων από και προς τα λιμάνια με τον σιδηρόδρομο.

Λιμάνια

Η Ελλάδα διαθέτει 130 λιμάνια, εκ των οποίων δύο διαχειρίζονται από εταιρείες που δεν τελούν υπό τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου (Θεσσαλονίκης - ΟΛΘ και Πειραιά - ΟΛΠ) και δέκα έχουν τη μορφή ανώνυμων εταιριών σε διαδικασία ιδιωτικοποίησης. Στους ΟΛΘ και ΟΛΠ υλοποιούνται επενδυτικά προγράμματα και καταγράφεται άνοδος δραστηριότητας, ωστόσο η δραστηριότητά τους περιορίζεται από την περιορισμένη διασυνδεσιμότητα με τις λοιπές υποδομές μεταφορών και από τις απαρχαιωμένες τελωνειακές διαδικασίες.

Στα υπόλοιπα λιμάνια της χώρας η λειτουργία είναι αναποτελεσματική λόγω υποεπένδυσης και μη επιχειρηματικού υποδείγματος λειτουργίας. Τα λιμενικά ταμεία συχνά αντιμετωπίζονται ως μια επιπλέον πηγή εσόδων για τις δημοτικές αρχές, χωρίς να εξασφαλίζονται πόροι για τη συντήρηση και βελτίωση των λιμενικών υποδομών. Ως αποτέλεσμα, τα περισσότερα λιμάνια της χώρας έχουν ανεπαρκείς εξοπλισμούς υποδοχής, προβληματικές ράμπες, προβλήματα κυματισμού και ανεπαρκείς χερσαίες διευκολύνσεις. Ακόμα και στα δέκα περιφερειακά λιμάνια που έχουν τη μορφή ανώνυμων εταιριών, το ποσοστό της δυναμικότητας που αξιοποιείται είναι χαμηλό: ενδεικτικά στα λιμάνια Ηρακλείου, Λαυρίου, Πάτρας και Ελευσίνας περιορίζεται στο εύρος 2,0% έως 15,4% στη μεταφορά γενικού φορτίου.[102]

Υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών

Η υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών μπορεί να γίνεται με δυο τρόπους. Ο πρώτος και περισσότερο διαδεδομένος («συμβατικός») τρόπος είναι ένα δημόσιο έργο να δημοπρατείται, να υλοποιείται από την κατασκευαστική εταιρεία που προσέφερε τη χαμηλότερη χρέωση προς το Δημόσιο, και η εταιρεία να πληρώνεται σταδιακά κατά την κατασκευή του έργου. Η συντήρηση ενός έργου μετά την κατασκευή του γίνεται επίσης με δημοπράτηση. Ο δεύτερος τρόπος είναι μέσω ΣΔΙΤ

[100] Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών της Ελλάδας, Ιούνιος 2019.
[101] Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών της Ελλάδας, Ιούνιος 2019.
[102] Hellenic Republic Asset Development Fund, 10 Port Authorities, January 2019.

(Σύμπραξη Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα). Σε ένα τυπικό ΣΔΙΤ, ένα δημόσιο έργο δημοπρατείται, αλλά η πληρωμή της κατασκευαστικής εταιρείας γίνεται σε ορίζοντα 10-20 χρόνων μετά την κατασκευή του έργου και με βάση την απόδοση του έργου σε προσυμφωνημένες διαστάσεις. Για παράδειγμα, αν ένας δρόμος παρουσιάσει ρωγμές στο οδόστρωμα, τότε η πληρωμή της εταιρείας θα είναι χαμηλότερη. Η εταιρεία επίσης αναλαμβάνει συχνά και τη συντήρηση του δρόμου κατά τη διάρκεια της περιόδου αποπληρωμής. Και με τους δυο τρόπους υλοποίησης και συντήρησης, το έργο μπορεί να παραμείνει δημόσιο, και το Δημόσιο να καθορίζει τυχόν χρεώσεις προς τους χρήστες (π.χ. διόδια).

Τα ΣΔΙΤ έχουν σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με τα συμβατικά δημόσια έργα. Η κατασκευάστρια εταιρεία έχει ισχυρά κίνητρα να παραδώσει ένα έργο υψηλής ποιότητας, καθώς τυχόν αστοχίες σε ορίζοντα 10-20 χρόνων συνεπάγονται χαμηλότερη πληρωμή της από το Δημόσιο. Η εταιρεία έχει επίσης ισχυρά κίνητρα να παραδώσει το έργο έγκαιρα, καθώς αρχίζει να πληρώνεται αφού το έργο παραδοθεί.

Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ δεν ισχύουν μόνο στη θεωρία αλλά και στην πράξη. Για παράδειγμα, σε μελέτη του 2002 από το Ηνωμένο Βασίλειο εξετάζονται 50 μεγάλα έργα υποδομών με αξία μεγαλύτερη των 40 εκατ. λιρών, 39 από τα οποία πραγματοποιήθηκαν με τον συμβατικό τρόπο και 11 με ΣΔΙΤ.[103] Για τα συμβατικά έργα, έγινε υπέρβαση του προϋπολογισμένου κόστους κατά 47%, ενώ για τα ΣΔΙΤ η υπέρβαση ήταν μόλις 1%. Για τα συμβατικά έργα, έγινε επίσης υπέρβαση του προβλεπόμενου χρόνου κατασκευής κατά 17%, ενώ για τα ΣΔΙΤ ο χρόνος κατασκευής ήταν χαμηλότερος του προβλεπόμενου κατά 1%. Περισσότερο πρόσφατες μελέτες από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Αυστραλία καταλήγουν σε παρόμοια συμπεράσματα.[104] Η εξοικονόμηση πόρων μέσω ΣΔΙΤ εκτιμάται στις χώρες αυτές τουλάχιστον στο 10% του κόστους κατασκευής ενός έργου.

Τα ΣΔΙΤ έχουν την πολυπλοκότητα ότι πρέπει να συμφωνηθεί μεταξύ του κράτους και της κατασκευάστριας εταιρείας μια λίστα διαστάσεων απόδοσης ενός έργου σε βάθος χρόνου. Η πολυπλοκότητα αυτή περιορίζει την χρήση των ΣΔΙΤ σε έργα μεσαίου και μεγάλου μεγέθους. Τέτοια έργα μπορούν όμως να προκύψουν και από την πακετοποίηση έργων μικρού μεγέθους. Για παράδειγμα, η κατασκευή ενός αριθμού σχολικών μονάδων μπορεί να πακετοποιηθεί σε ένα ΣΔΙΤ.

Η Ελλάδα έχει αναπτύξει ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο για τα ΣΔΙΤ, το οποίο καθορίζει ότι τα έργα δημοπρατούνται στη βάση των ουσιαστικών απαιτήσεων που έχει το Δημόσιο και όχι στη βάση τεχνικών λεπτομερειών. Ενδεικτικά, το Δημόσιο μπορεί να απαιτεί ένας δρόμος να έχει χαμηλό κόστος και να μην παρουσιάζει αστοχίες στη διάρκεια του χρόνου, χωρίς όμως να απαιτεί ότι η άσφαλτος θα πρέπει να έχει μια συγκεκριμένη σύνθεση. Αυτό καθιστά τις δημοπρασίες ανοικτές σε περισσότερους παίκτες, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό μεταξύ τους. Το πλαίσιο αυτό έχει εφαρμοστεί με επιτυχία, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι η Ελλάδα καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση μεταξύ 81 χωρών στην κατάταξη του Global Infrastructure Hub (φορέας των G20) στην κατηγορία ΣΔΙΤ ("Procurement of PPPs"), και την τρίτη θέση μεταξύ 135 χωρών στην κατάταξη της Παγκόσμιας Τράπεζας στην ίδια κατηγορία.

Αντίθετα, το νομοθετικό πλαίσιο για τα συμβατικά δημόσια έργα είναι πολύπλοκο. Μια σημαντική διαφορά με τα ΣΔΙΤ είναι ότι τα συμβατικά έργα δημοπρατούνται στη βάση συγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών και όχι ουσιαστικών απαιτήσεων του δημοσίου. Η πολυπλοκότητα του νομοθετικού

[103] Mott McDonald (2002), "Review of Large Public Procurement in the UK".

[104] National Audit Office (2003), "PFI: Construction Performance Report by the Comptroller and Auditor General," HC 371 Session 2002-2003, και Raisbeck, P., C. Duffield και M. Xu (2010), "Comparative Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia," *Construction Management and Economics,* Απρίλιος 2010, 28, 345-359.

πλαισίου έχει ως συνέπεια ο ανταγωνισμός να είναι λιγότερο έντονος σε κάποιες περιπτώσεις και το κόστος για το Δημόσιο υψηλότερο.

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται συχνά να προσφέρονται υψηλές εκπτώσεις από τις κατασκευαστικές εταιρείες κατά τη δημοπράτηση των συμβατικών έργων. Αυτό δεν συνεπάγεται απαραίτητα υψηλό ανταγωνισμό και χαμηλό κόστος για το Δημόσιο, καθώς η ποιότητα των παραγόμενων έργων μπορεί να είναι κακή, οι δαπάνες συντήρησης και λειτουργίας να είναι υψηλές, και να υπάρχουν καθυστερήσεις στην υλοποίηση. Όπως προαναφέρθηκε, τα προβλήματα αυτά αντιμετωπίζονται καλύτερα με ΣΔΙΤ.

Τα προβλήματα με το νομοθετικό πλαίσιο για τα συμβατικά έργα διαφαίνονται από το γεγονός ότι στην ίδια κατάταξη όπου η Ελλάδα βρίσκεται δεύτερη μεταξύ 81 χωρών στην κατηγορία ΣΔΙΤ, βρίσκεται στην 53η θέση μεταξύ 81 χωρών στην κατηγορία Δημόσιες Συμβάσεις Υποδομών ("Procurement of Infrastructure"). Η δημοπράτηση δημοσίων έργων με τον συμβατικό τρόπο αντί για ΣΔΙΤ καθίσταται ιδιαίτερα προβληματική και από το γεγονός ότι η συντήρησή τους απαιτεί επιπλέον διαγωνισμούς και αναθέσεις (οι οποίοι έχουν υψηλό κόστος για το Δημόσιο για τους ίδιους λόγους).

Διαχείριση δημόσιων υποδομών

Οι δημόσιοι φορείς και υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαχείριση των υποδομών είναι πολλοί, με ασαφή κατανομή και αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Αυτό δυσκολεύει τη χάραξη μακροχρόνιας στρατηγικής και την υλοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων. Παρατηρούνται επίσης καθυστερήσεις στη στελέχωση νέων ρυθμιστικών φορέων και αρχών.

Υπηρεσίες εφοδιαστικής αλυσίδας

Η λειτουργία των υπηρεσιών διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας χαρακτηρίζεται από άτυπη χωροταξική συγκέντρωση εταιρειών και κατακερματισμό, ενώ λείπουν τα οργανωμένα εμπορευματικά κέντρα που επικρατούν στο εξωτερικό. Σε αυτή την κατάσταση έχουν συντελέσει και οι ελλείψεις του χωροταξικού σχεδιασμού και της πολιτικής χρήσεων γης όσον αφορά τις αδειοδοτήσεις και τους όρους δόμησης. Ως αποτέλεσμα της πολυδιάσπασης του τομέα, ο βαθμός εξωτερικής ανάθεσης σε παρόχους υπηρεσιών 3PL παραμένει σχετικά χαμηλός. Η σχετικά υποτονική λειτουργία του κλάδου, σε συνδυασμό με τις ελλείψεις στις υποδομές και ειδικά στις διασυνδέσεις μεταξύ τους, εξηγεί και τη μικρή διείσδυση των πολυτροπικών μεταφορών στη χώρα (δηλαδή τη χρήση διαφορετικών μέσων για τη μεταφορά του ίδιου φορτίου).

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον τομέα υπηρεσιών εφοδιαστικής αλυσίδας είναι κατακερματισμένο, με πολλές τροποποιήσεις σε διάσπαρτα νομοσχέδια, ενώ παρατηρείται και το φαινόμενο υπερβολικής ρύθμισης σε ορισμένα θέματα, μαζί με ρυθμιστικά κενά σε άλλα. Η έλλειψη κωδικοποίησης των κανονισμών, οι αλληλοεπικαλύψεις διοικητικών αρμοδιοτήτων και οι περιττοί περιορισμοί αποτρέπουν την είσοδο νέων παρόχων στην αγορά.

Για παράδειγμα, ως προς τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές, οι παθογένειες από το προστατευτικό καθεστώς που ίσχυε μέχρι πρόσφατα στα φορτηγά οχήματα δεν έχει ξεπεραστεί ακόμα. Επικρατεί μεγάλος αριθμών μεταφορέων με απαρχαιωμένο στόλο ρυπογόνων οχημάτων χαμηλής χωρητικότητας. Ανταγωνίζονται αποκλειστικά με βάση το κόστος, κάνουν πολλά κενά χιλιόμετρα και έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Ως αποτέλεσμα, το ποσοστό των οχημάτων με χαμηλές εκπομπές ρύπων αυξάνεται βραδύτερα στην Ελλάδα σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ.[105]

[105] Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών της Ελλάδας, Ιούνιος 2019.

5.5.3 Προτάσεις πολιτικής

Επενδυτικές προτεραιότητες

Οι επενδυτικές προτεραιότητες για την ανάπτυξη των υποδομών περιλαμβάνουν την ολοκλήρωση του κεντρικού σιδηροδρομικού δικτύου, τη βελτίωση των σιδηροδρομικών και οδικών προσβάσεων στα σύνορα, την αναβάθμιση των εξαγωγικών λιμανιών, και την ενίσχυση της πολυτροπικότητας.

Ο σιδηροδρομικός διάδρομος υψηλών ταχυτήτων που ολοκληρώθηκε πρόσφατα στο τμήμα μεταξύ Αττικής και Θεσσαλονίκης μπορεί να επεκταθεί νοτιοδυτικά προς την Πάτρα και βόρεια προς τα σύνορα με τη Βόρεια Μακεδονία και τη Βουλγαρία. Σε συνδυασμό με μέτρα βελτίωσης της διασύνδεσης μεταξύ των διαφορετικών μορφών μεταφοράς καθώς και της διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας, ο άξονας Πάτρα - Αττική - Θεσσαλονίκη (ΠΑΘΕ) με την προέκτασή του προς τα βόρεια σύνορα της χώρας μπορεί να γίνει μια ανταγωνιστική πύλη εφοδιασμού της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και βορειότερων περιοχών της Ευρώπης με εμπορεύματα. Για τον σκοπό αυτό, απαιτούνται και βελτιώσεις στη λειτουργία των συνοριακών σταθμών ελέγχου, ώστε να μειωθεί ο χρόνος διέλευσης εμπορευμάτων. Οι έλεγχοι θα πρέπει να είναι καλύτερα συντονισμένοι με τις γειτονικές χώρες, ενώ ειδικά για τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες απαιτείται συντονισμός για την εξασφάλιση διαθεσιμότητας προσωπικού και μηχανών έλξης.

Εκτός του άξονα ΠΑΘΕ, απαιτείται σχεδιασμός δράσεων για βελτίωση των συγκοινωνιακών υποδομών, με στόχο την ενίσχυση του επιπέδου κινητικότητας, προσβασιμότητας και περιφερειακής σύγκλισης στο σύνολο της χώρας. Τέτοια έργα μπορεί να περιλαμβάνουν τους κάθετους άξονες της Εγνατίας Οδού προς τα βόρεια σύνορα, τη σύνδεση των αυτοκινητοδρόμων Α1 και Α8, τις οδικές συνδέσεις Λαμία - Άμφισσα - Αντίρριο και Καλαμάτα - Πύλος, τον Νότιο Οδικό Άξονα Κρήτης με τους κάθετους άξονες, νέες σιδηροδρομικές συνδέσεις (Θριάσιο Πεδίο - Θήβα, Καστοριά-Φλώρινα-σύνορα, Νέος Λιμένας Καβάλας - Τοξότες Ξάνθης, Αλμυρός - Βόλος, Κορωπί - Λαύριο, ΔΑΑ - Ραφήνα και Θεσσαλονίκη - Έδεσσα), αναβάθμιση υφιστάμενων σιδηροδρομικών διασυνδέσεων και την ανάπτυξη οργανωμένων εμπορευματικών κέντρων (Θριάσιο Πεδίο, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα - Βόλος, Ηγουμενίτσα και Αλεξανδρούπολη).

Στρατηγικός σχεδιασμός και επενδυτικές προτεραιότητες

Η ανάδειξη επενδυτικών προτεραιοτήτων, όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, θα πρέπει να γίνεται μέσα από μια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού. Ο στρατηγικός σχεδιασμός για τις υποδομές σε εθνικό επίπεδο συμβάλλει στο σωστό προγραμματισμό των έργων. Συμβάλλει επίσης στη δημιουργία ενός ασφαλέστερου περιβάλλοντος για τις κατασκευαστικές επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να διαμορφώνουν με καλύτερη πληροφόρηση τον δικό τους σχεδιασμό. Παρακάτω παρουσιάζονται βέλτιστες διεθνείς πρακτικές ως προς τον στρατηγικό σχεδιασμό για τις υποδομές. Παρουσιάζεται επίσης μια καινοτόμος μεθοδολογία για τον υπολογισμό των επιπτώσεων που νέες υποδομές μεταφορών μπορούν να έχουν στην οικονομία, καθώς και ενδεικτικά συμπεράσματα που προκύπτουν εφαρμόζοντας την μεθοδολογία στο ελληνικό οδικό δίκτυο.

Βέλτιστες διεθνείς πρακτικές

Ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει ένα πλαίσιο δέκα σημείων για την καλή διαχείριση ενός εθνικού προγράμματος υποδομών.[106] Σύμφωνα με το πλαίσιο αυτό, ένα πρόγραμμα υποδομών θα πρέπει να στηρίζεται σε ένα *εθνικό μακροχρόνιο στρατηγικό όραμα* στο οποίο εντοπίζονται οι επενδύσεις που πρέπει να υλοποιηθούν και καθορίζεται η προτεραιότητά τους. Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η διαχείριση του προγράμματος υποδομών θα πρέπει να γίνεται από εξειδικευμένους οργανισμούς.

[106] ΟΟΣΑ (2017), Getting Infrastructure Right – A framework for better governance

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, οι αρμόδιοι οργανισμοί είναι δύο και λειτουργούν συμπληρωματικά.

- Η *Αρχή Υποδομών και Έργων* (Infrastructure and Projects Authority) έχει την ευθύνη για την έγκαιρη και αποτελεσματική, ως προς το κόστος, υλοποίηση των υποδομών και άλλων έργων που έχουν προτεραιότητα από την κυβέρνηση, και για την τακτική σύνταξη εκθέσεων για την πρόοδο των έργων υποδομής και την κατάσταση των προγραμματισμένων έργων υποδομής. Η Αρχή διατηρεί εμπορικές και χρηματοδοτικές δυνατότητες και λειτουργεί ως το κυβερνητικό κέντρο αριστείας σχετικά με τη χρηματοδότηση έργων (project finance) και την εξειδικευμένη υποστήριξη της κυβέρνησης. Επίσης καθοδηγεί και συντονίζει τις προσπάθειες της κυβέρνησης για συνεργασία με τον κατασκευαστικό κλάδο ώστε να επιταχύνει την υλοποίηση και να μειώνει το κόστος κατασκευής και συντήρησης των έργων. Τέλος, αναπτύσσει την ικανότητα όλων των κυβερνητικών υπηρεσιών στη διαχείριση έργων.
- Η *Εθνική Επιτροπή Υποδομών* (National Infrastructure Commission) είναι υπεύθυνη για την ανάλυση των μελλοντικών αναγκών σε υποδομές και παρέχει εξειδικευμένη και ανεξάρτητη ανάλυση και συμβουλές για πιεστικά ζητήματα και προκλήσεις του τομέα υποδομών. Στις αρμοδιότητες της επιτροπής εντάσσεται η αξιολόγηση των υποδομών, η οποία καθορίζει τις ανάγκες σε υποδομές σε χρονικό ορίζοντα 30 ετών και προσδιορίζει προτεραιότητες, καθώς και η διατύπωση ενός μακροπρόθεσμου οράματος και συστάσεων στις οποίες η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να ανταποκριθεί επισήμως, ούσα υπεύθυνη για τις τελικές αποφάσεις.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, εκτός από την έγκριση και παρακολούθηση ενός στρατηγικού σχεδίου επενδύσεων σε υποδομές από εξειδικευμένους οργανισμούς, απαιτούνται μεταξύ άλλων: (α) Κατάλληλα εργαλεία και διαδικασίες που συνδέουν την κατανομή των δημόσιων πόρων με το στρατηγικό σχέδιο υποδομών, (β) Ευθυγράμμιση του στρατηγικού σχεδίου με τον χωροταξικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γης, (γ) Κριτήρια για τον προσδιορισμό της προτεραιότητας, της αποδοχής και της χρηματοδότησης των έργων, και (δ) Κριτήρια για την εξασφάλιση της λειτουργικής αξίας ως προς το κόστος (value for money), όπως ανάλυση κόστους-οφέλους και εκτιμήσεις χρηματοροών κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου.

Μεθοδολογία και συμπεράσματα για το ελληνικό μεταφορικό δίκτυο

Μια διεξοδική ανάλυση των επιπτώσεων που νέες υποδομές μεταφορών, όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, μπορούν να έχουν στην οικονομία, μπορεί να γίνει με ένα υπόδειγμα οικονομικής γεωγραφίας. Ένα τέτοιο υπόδειγμα μπορεί να προσδιορίζει πώς νέες υποδομές μεταφορών, ή η βελτίωση των υπαρχόντων, μπορούν να ενισχύσουν την οικονομική δραστηριότητα, το επίπεδο των εξαγωγών, και τη σύγκλιση μεταξύ των εισοδημάτων σε διαφορετικές περιοχές της χώρας.

Το υπόδειγμα που παρουσιάζεται στην παρούσα Έκθεση χρησιμοποιεί λεπτομερή γεωγραφικά δεδομένα (π.χ. δρόμοι και λιμάνια στο Διάγραμμα 5.16) και δεδομένα εμπορίου ανά περιφέρεια για τη μέτρηση του κόστους μεταφοράς με τις υπάρχουσες υποδομές. Χρησιμοποιεί επίσης δεδομένα για μισθούς και εργατικό δυναμικό ανά περιφέρεια ή δήμο και ανά οικονομικό τομέα για τη μέτρηση της παραγωγικότητας και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων κάθε γεωγραφικής περιοχής.[107] Με βάση τα παραπάνω στοιχεία, παρουσιάζονται ενδεικτικά συμπεράσματα για το όφελος του δικτύου αυτοκινητοδρόμων καθώς και για αυτό της αναβάθμισης των εξαγωγικών λιμανιών.

Όφελος των αυτοκινητοδρόμων που ολοκληρώθηκαν έως το 2017

[107] Η παρουσίαση του υποδείγματος και των συμπερασμάτων που προκύπτουν για το ελληνικό μεταφορικό δίκτυο είναι συνοπτική. Μια πληρέστερη παρουσίαση βρίσκεται στον σύνδεσμο arkolakis.com/greekeconomy.

Το εγχείρημα των ελληνικών αυτοκινητόδρομων ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με το πρώτο τμήμα να παραδίδεται το 1990 και με παραδόσεις μικρότερων ή μεγαλύτερων τμημάτων στα επόμενα χρόνια (Διάγραμμα 5.17). Ο επόμενος πίνακας περιλαμβάνει μερικά από τα σημαντικότερα τμήματα του συστήματος αυτοκινητοδρόμων και το πώς κατηγοριοποιούνται στο υπόδειγμα.

Τμήμα	Χιλιόμετρα	Πρόοδος	Κατηγοριοποίηση στο υπόδειγμα (και στο Διάγραμμα 5.17)
Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι	550	Ολοκληρώθηκε το 2017 (σχεδόν όλα τα τμήματα)	Ολοκληρώθηκε έως το 2017 (σχεδόν όλα τα τμήματα)
Εγνατία Οδός	670	Ολοκληρώθηκε το 2014	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Ιόνια Οδός	417	217 χιλιόμετρα το 2017	Νέος αυτοκινητόδρομος
Αθήνα-Πάτρα	205	Ολοκληρώθηκε το 2017	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Κεντρικής Πελοποννήσου	155	Ολοκληρώθηκε το 2016	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης	310	Υπό δημοπράτηση	Νέος αυτοκινητόδρομος

Το όφελος των αυτοκινητόδρομων υπολογίζεται υποθέτοντας ότι οι αυτοκινητόδρομοι αυξάνουν τη μεταφορική ταχύτητα ανάλογα με το επίσημο χιλιομετρικό ανώτατο όριο αλλά και ταυτόχρονα προσφέροντας πρόσβαση όπου δεν υπήρχε, σε περίπτωση που κατασκευάζονται μακριά από υπάρχουσες οδούς.

Σύμφωνα με το υπόδειγμα, οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017, με μήκος περίπου 1600 χλμ (όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.17 με κίτρινες γραμμές), συμβάλλουν σε αύξηση του ΑΕΠ κατά τέσσερα δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017), καθώς και σε αύξηση της αναλογίας εξαγωγών προς ΑΕΠ κατά περίπου μισή ποσοστιαία μονάδα (με τη διευκόλυνση της μεταφοράς εμπορευμάτων προς τους συνοριακούς σταθμούς και τα εξαγωγικά λιμάνια). Το οικονομικό όφελος είναι μεγάλο, δεδομένου ότι οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017 είχαν ως κύριο αποτέλεσμα τη βελτίωση των μεταφορών μεταξύ των τριών μεγαλύτερων πόλεων της Ελλάδας, ενώνοντας Πάτρα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Οι τρεις αυτές πόλεις συγκεντρώνουν μεγάλο μέρος του ενδοχώριου εμπορίου και παραγωγής.

Το κόστος κατασκευής των αυτοκινητοδρόμων είναι δύσκολο να μετρηθεί επακριβώς λόγω της τμηματικής παράδοσης των έργων και της εδαφικής ανομοιογένειας. Ένα μέσο κόστος δεν υπερβαίνει τα 10 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο.[108] Για να μετατραπεί το κόστος κατασκευής σε ένα ετήσιο κόστος, ώστε να είναι συγκρίσιμο με το όφελος, πρέπει να χρησιμοποιηθεί ένα ετήσιο επιτόκιο και αυτό να προσαυξηθεί για τις αποσβέσεις και τη συντήρηση. Χρησιμοποιώντας ένα υψηλό επιτόκιο 5%, και ένα ετήσιο κόστος συντήρησης 0.5 εκατ. ανά χιλιόμετρο, το ετήσιο κόστος ανά χιλιόμετρο δεν υπερβαίνει το 1 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο.[109] Είναι επομένως σημαντικά χαμηλότερο από το εκτιμώμενο όφελος των αυτοκινητοδρόμων, το οποίο είναι 2,5 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο (= 4 δισεκ. / 1600 χλμ).[110]

[108] https://www.tovima.gr/2009/12/05/finance/poso-kostizei-ena-xiliometro-dromoy-stin-ellada-kai-poso-stin-eyrwpi/

[109] Στις ΗΠΑ το κόστος συντήρησης των αυτοκινητοδρόμων είναι 50 δισεκ. δολάρια για 80.000 χλμ δικτύου, δηλαδή 0.625 εκατ. δολάρια ανά χιλιόμετρο. Το κόστος αυτό είναι κατά πάσα πιθανότητα υψηλότερο από την Ελλάδα λόγω της περισσότερο εντατικής χρήσης του οδικού δικτύου στις ΗΠΑ και των ακραίων καιρικών φαινομένων που οδηγούν σε γρήγορη υποβάθμιση του δικτύου.

Διάγραμμα 5.17: Ολοκληρωμένοι και υπό κατασκευή ή σχεδιασμό αυτοκινητόδρομοι και εθνικές οδοί στην Ελλάδα το 2017.



Πηγή: https://www.openstreetmap.org και υπολογισμοί της ερευνητικής ομάδας. Οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017 είναι χρωματισμένοι με κίτρινο, οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό με μωβ, και οι εθνικές οδοί με πράσινο.

Όφελος από τους νέους αυτοκινητόδρομους

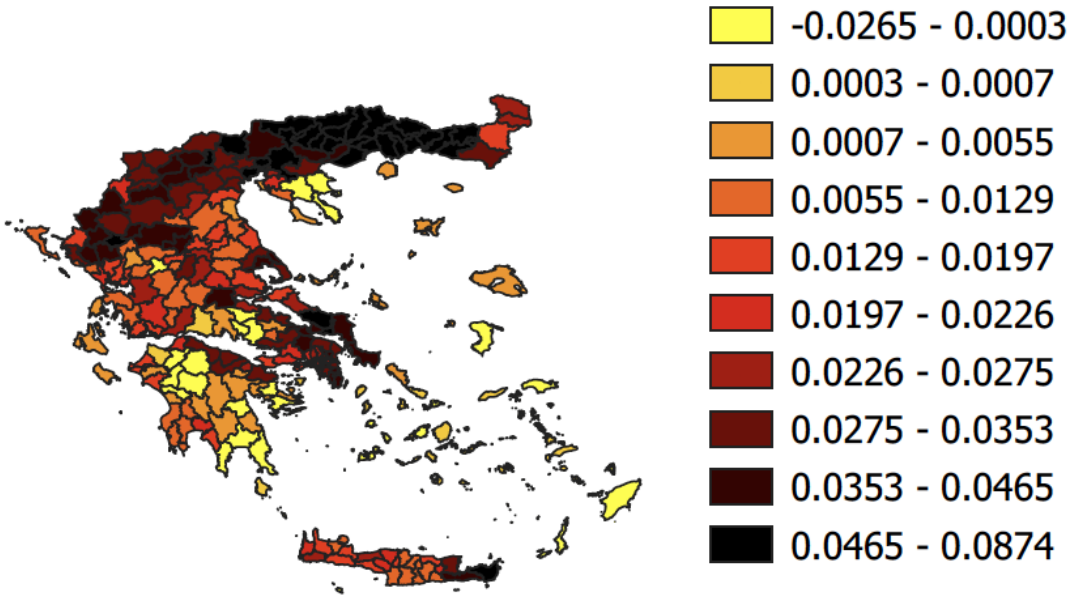
Οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό είναι αυτοί πέραν του βασικού άξονα Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκης-Εγνατία Οδός. Βασικές οδοί όπως η Ιόνια Οδός, το πρώτο τμήμα της οποίας πρόσφατα ολοκληρώθηκε, και ο Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης, που δεν έχει ακόμα δημοπρατηθεί, έχουν αναδειχθεί ως καίριες επενδύσεις αποκέντρωσης της οικονομικής δραστηριότητας και ανάπτυξης της περιφέρειας. Υπολογίζουμε τις επιδράσεις από ένα δίκτυο συνολικού μήκος τους 1280 χιλιομέτρων (όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.17 με διακεκομμένες μωβ γραμμές).

Σύμφωνα με το υπόδειγμα, οι νέοι αυτοκινητόδρομοι συμβάλλουν σε αύξηση του ΑΕΠ κατά ενάμιση δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017). Το όφελος ανά χιλιόμετρο είναι 1,17 εκατ. ευρώ (= 1.5 δισεκ. / 1280 χλμ). Είναι επομένως αρκετά χαμηλότερο από αυτό για τους κεντρικούς αυτοκινητόδρομους, αλλά και πάλι υπερβαίνει το κόστος.

Η συμμετοχή των νέων αυτοκινητόδρομων στην αύξηση του ΑΕΠ είναι μικρότερη από αυτή των αυτοκινητόδρομων που έχουν ήδη παραδοθεί, καθώς οι τελευταίοι συνδέουν τις μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας. Οι νέοι αυτοκινητόδρομοι όμως συμβάλλουν σημαντικά στην αύξηση του ΑΕΠ σε περιφερειακούς δήμους, αμβλύνοντας περιφερειακές ανισότητες. Σύμφωνα με το υπόδειγμα, με τους νέους δρόμους θα υπάρξει μεγάλη αύξηση του ΑΕΠ των δήμων της Δυτικής Ελλάδας, της Κρήτης

και των βορειοτέρων δήμων της Μακεδονίας (Διάγραμμα 5.18). Σημαντικό δε είναι ότι για αρκετούς δήμους (πάνω από 15% του συνόλου) το πραγματικό ΑΕΠ αυξάνεται πάνω από 1%.

Διάγραμμα 5.18: Αύξηση στο πραγματικό ΑΕΠ του 2017 ανά δήμο



Σημείωση: Σε εκατοστιαίες μονάδες από τους αυτοκινητόδρομους που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό, όπως παρουσιάζονται με τη διακεκομμένη μωβ γραμμή στο Διάγραμμα 5.17. Οι δήμοι είναι χωρισμένοι σε δεκατημόρια με βάση τη συνολική επίδραση.

Ενδιαφέρουσα επίσης είναι η ανακατανομή του πληθυσμού που προβλέπει το υπόδειγμα ανά την περιφέρεια. Η σύνδεση της Βόρειας Ελλάδας με την υπόλοιπη με δύο ακόμη αρτηρίες, τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας και την Ιόνια Οδό έχει ως αποτέλεσμα την πολύ καλύτερη οικονομική πρόσβαση των περιοχών αυτών. Η βελτίωση του εμπορίου λόγω των νέων αυτοκινητόδρομων που οδηγούν σε συνοριακά σημεία σημαίνει την ευκολότερη πρόσβαση στις διεθνείς αγορές. Το υπόδειγμα προβλέπει ότι δεκάδες δήμοι της Μακεδονίας, της Ηπείρου, και της Θράκης θα έχουν αύξηση του πληθυσμού τους που θα υπερβαίνει το 2%.

Όφελος της αναβάθμισης των εξαγωγικών λιμανιών

Επενδύσεις στα εξαγωγικά λιμάνια της χώρας θα βελτιώσουν τις υπάρχουσες υποδομές τους, μειώνοντας το κόστος εξαγωγών και εισαγωγών. Το όφελος της αναβάθμισης των οκτώ μεγάλων εξαγωγικών λιμανιών στο Διάγραμμα 5.16 υπολογίζεται υποθέτοντας ότι το κόστος εξαγωγών και εισαγωγών μέσω αυτών θα μειωθεί κατά 20%. Η μείωση του κόστους αφορά όχι μόνο εξαγωγές ελληνικών προϊόντων και εισαγωγές προϊόντων που προορίζονται για κατανάλωση στην Ελλάδα, αλλά και το εμπόριο προϊόντων που δεν παράγονται ή καταναλώνονται στην Ελλάδα αλλά περνούν από ελληνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, η μείωση του κόστους εξαγωγών και εισαγωγών αποφέρει και αναβάθμιση της Ελλάδας ως διαμετακομιστικό κόμβο. Σύμφωνα με το υπόδειγμα, η αναβάθμιση των οκτώ μεγάλων εξαγωγικών λιμανιών συμβάλλει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου μισό δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017). Η αύξηση του εισοδήματος είναι ιδιαίτερα υψηλή στους δήμους της Κρήτης και σε αυτούς κοντά στην Πάτρα και τον Πειραιά.

Υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ θα πρέπει να έχει ευρύτερη εφαρμογή για την υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών, καθώς και δημόσιων έργων γενικότερα. Με βάση την εμπειρία χωρών όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστραλία, η εξοικονόμηση πόρων μέσω ΣΔΙΤ θα είναι τουλάχιστον της τάξης του 10%. Δεδομένου ότι δημόσια έργα συνολικού κόστους 1-2 δισεκ. ευρώ έχουν το απαιτούμενο μέγεθος για να περάσουν σε ΣΔΙΤ σε ετήσια βάση, η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων θα είναι τουλάχιστον 100-200 εκατ. ευρώ.

Παράλληλα, θα πρέπει το νομοθετικό πλαίσιο για τα συμβατικά έργα να τροποποιηθεί, ενσωματώνοντας τα θετικά στοιχεία αυτού για τα ΣΔΙΤ. Στον βαθμό που είναι εφικτό, τα δημόσια έργα θα πρέπει να δημοπρατούνται στη βάση των ουσιαστικών απαιτήσεων που έχει το Δημόσιο, ως προς την ποιότητα και την καλή λειτουργία των έργων, και όχι στη βάση τεχνικών λεπτομερειών. Οι απαιτήσεις θα πρέπει να καταγράφονται με τρόπο ακριβή, ώστε να ελαχιστοποιούνται μελλοντικές αντιδικίες. Θα πρέπει παράλληλα οι προϋπολογισμοί των έργων να τεκμηριώνονται με σαφήνεια από τις αναθέτουσες αρχές.

Οι προσφορές κατά τη δημοπράτηση των έργων θα πρέπει να αξιολογούνται όχι μόνο στη βάση του κόστους, αλλά και κριτηρίων όπως ο χρόνος ολοκλήρωσης και η διάρκεια εγγυημένης συντήρησης. Θα πρέπει να υπάρχει έλεγχος σε όλα τα επιμέρους στάδια του έργου.

Οι διαδικασίες σχεδιασμού, δημοπράτησης και ελέγχου θα πρέπει να υποστηρίζονται από εξειδικευμένο οργανισμό της κεντρικής διοίκησης, στα πρότυπα των βέλτιστων διεθνών πρακτικών. Ο οργανισμός αυτός θα υποστηρίζει τις διαδικασίες παρέχοντας την απαιτούμενη τεχνογνωσία, τυποποιώντας τις τεχνικές προδιαγραφές και διαδικασίες, εκδίδοντας εγχειρίδια καλών πρακτικών, και με άλλες απαραίτητες δράσεις.

Συμπληρωματικά, στον εθνικό προγραμματισμό υποδομών θα μπορούσε να εφαρμοστεί και το υπόδειγμα των «πρότυπων προτάσεων» (unsolicited proposals), σύμφωνα με το οποίο ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει πρωτοβουλίες στο σχεδιασμό και τρόπο χρηματοδότησης έργων υποδομής με διακριτά καινοτομικά χαρακτηριστικά. Ο ρόλος του δημοσίου είναι να εξασφαλίζει πλήρη διαφάνεια στις σχετικές διαδικασίες, να ελέγχει αν η πρόταση του ιδιωτικού τομέα συνάδει με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες, και να δημιουργεί συνθήκες ανταγωνισμού για την υλοποίηση (όπως προδιαγραφές και τιμολόγηση), εφόσον αξιολογηθεί ότι το προτεινόμενο έργο παρέχει λειτουργική αξία σε σχέση με το κόστος. Η διαδικασία μπορεί να προσφέρει ευελιξία και ταχύτητα στον σχεδιασμό των έργων αλλά δεν αναιρεί την ανάγκη συνολικού δημόσιου σχεδιασμού, που πρέπει να έχει τον κύριο ρόλο.

Διαχείριση δημόσιων υποδομών

Το καθεστώς διαχείρισης δημόσιων υποδομών θα πρέπει να βελτιωθεί, με την εισαγωγή πιο αποτελεσματικών μορφών διακυβέρνησης. Οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων θα πρέπει να ελαχιστοποιηθούν. Για τις υποδομές των οποίων η διαχείριση απαιτεί εξειδίκευση και επενδύσεις, θα πρέπει να εξεταστεί η λύση της ιδιωτικοποίησης, με το Δημόσιο να λαμβάνει ενδεχομένως μέρος των κερδών και να εποπτεύει μέσω ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.

Τα εξαγωγικά λιμάνια της χώρας ανήκουν στην παραπάνω κατηγορία. Οι ιδιωτικοποιήσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη για δέκα από αυτά είναι σημαντικές για την αύξηση της παραγωγικότητας και την υλοποίηση νέων επενδύσεων. Η είσοδος στρατηγικών επενδυτών μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερη διαχείριση και περισσότερο ενεργητική αναζήτηση εμπορικών ευκαιριών. Παράλληλα, τα νέα κεφάλαια των επενδυτών θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανανέωση των υποδομών στα λιμάνια. Οι υποδομές που χρήζουν ανανέωσης αφορούν τόσο τον μηχανικό εξοπλισμό των

λιμανιών όσο και πληροφοριακά συστήματα για τον ταχύτερο έλεγχο και έγκριση των φορτίων. Τέτοια συστήματα μπορούν να εφαρμοστούν και στα χερσαία σύνορα της χώρας.

Υπηρεσίες εφοδιαστικής αλυσίδας

Μέτρα ενίσχυσης της αποδοτικότητας και της ανταγωνιστικότητας του τομέα υπηρεσιών εφοδιαστικής αλυσίδας συμπεριλαμβάνουν τα εξής: [111]

- **Εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου, των διαδικασιών αδειοδότησης και του χωροταξικού σχεδιασμού** που σχετίζεται με την εφοδιαστική αλυσίδα**.** Οι ορισμοί για τις εγκαταστάσεις και τα επαγγέλματα της εφοδιαστικής αλυσίδας πρέπει να εκσυγχρονιστούν και παρωχημένες διατάξεις και ρυθμίσεις να καταργηθούν, με βάση τα διεθνή πρότυπα. Η εξάλειψη της νομικής ασάφειας ως προς τους όρους ενοικίασης φορτηγών με ή χωρίς οδηγό που ευνοεί τη χρήση εμπορικών οχημάτων ιδίας χρήσης, θα ενισχύσει την εξωτερική ανάθεση δραστηριοτήτων. Απαιτείται η κωδικοποίηση των ρυθμιστικών θεμάτων του τομέα σε ενιαίο νομικό πλαίσιο, ενώ επιθυμητή είναι και η θέσπιση του συστήματος μιας στάσης για τις διαδικασίες ατομικών και εταιρικών αδειοδοτήσεων, μητρώων εξοπλισμού, αδειών χρήσης γης και των υπόλοιπων διευθετήσεων εγκατάστασης και λειτουργίας μεταφορικών επιχειρήσεων και εμπορευματικών κέντρων. Το νομικό πλαίσιο σχετικά με την ανάπτυξη Εμπορευματικών Κέντρων είναι σκόπιμο να αναθεωρηθεί, ενθαρρύνοντας ιδιωτικά επενδυτικά σχήματα και ΣΔΙΤ. Οι όροι δόμησης αποθηκών (όπως όγκοι και ύψη) πρέπει να εναρμονιστούν με τις διεθνείς πρακτικές. Τέλος, η απλοποίηση της αδειοδότησης για τη δημιουργία αστικών εμπορευματικών κέντρων θα διευκολύνει τη διανομή εντός των πόλεων με νέα οχήματα μικρού μεγέθους που διαθέτουν καλύτερες περιβαλλοντικές επιδόσεις.
- **Κίνητρα για ενθάρρυνση συγχωνεύσεων και άλλων τύπων συνεργασιών** στον τομέα μεταφορών και εφοδιαστικής αλυσίδας. Η αποτελεσματική διαχείριση των στόλων οχημάτων και η ανανέωσή του, δεδομένων των περιβαλλοντικών στόχων και των τεχνολογικών εξελίξεων, απαιτούν από τις επιχειρήσεις του κλάδου να αποκτήσουν ένα κρίσιμο μέγεθος. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω συγχωνεύσεων ή συνεταιριστικών νομικών μορφών. Οι συνεργασίες εντός του τομέα μπορούν να ενισχυθούν με την ανάπτυξη πλατφόρμας συναλλαγών εμπορευμάτων (αγορά χονδρικής μεταφορικών υπηρεσιών) σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, με τη συμμετοχή μεταφορέων και πελατών μεταφορικής, με στόχο την ορθολογικότερη εκμετάλλευση του μεταφορικού στόλου και τη μείωση των κενών διαδρομών.
- **Υποστήριξη, ανάπτυξη και εφαρμογή Ευφυών Συστημάτων Μεταφορών (ITS)** σε όλους τους τομείς μεταφορών. Οι δράσεις ITS περιλαμβάνουν ενδεικτικά συστήματα πληροφόρησης τελικού χρήστη (με ηλεκτρονικές πινακίδες, ραδιοφωνική πληροφόρηση και εφαρμογές κινητής), συστήματα διαχείρισης (αυτοματοποιημένη εφαρμογή κυκλοφοριακών σεναρίων, διαχείριση συμβάντων, εναλλακτικές διαδρομές, διαχείριση στόλων και εμπορευμάτων κ.ά.) και συστήματα καινοτομίας (όπως πρότυπα μετάδοσης και ανταλλαγής πληροφοριών που θα επιτρέπουν τη λειτουργία συνδεδεμένων και αυτόνομων οχημάτων).
- **Δημιουργία ολοκληρωμένης βάσης δεδομένων** σε εθνικό επίπεδο για τον κλάδο των οδικών μεταφορών, με αναθεώρηση της τυπολογίας και των διαδικασιών συλλογής των δεδομένων, με στόχο την παραγωγή τυποποιημένων και αυτοματοποιημένων αναλύσεων και δεικτών επιδόσεων (KPIs) και την καλύτερη ενημέρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Σε αυτή την κατεύθυνση, απαραίτητη είναι η ταχεία εφαρμογή των ηλεκτρικών συναλλαγών σε όλο το κύκλωμα μεταφορών, συνδέοντας τα μεταφορικά παραστατικά (όπως δελτία αποστολής,

[111] Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών της Ελλάδας, Ιούνιος 2019.

φορτωτικές και ειδικά πιστοποιητικά) με τα τιμολόγια και τους ελέγχους. Ειδικά όσον αφορά την ανάπτυξη και συντήρηση οδικών υποδομών, επιθυμητή είναι η δημιουργία βάσεων δεδομένων οδικών υποδομών και συστημάτων διαχείρισης οδοστρωμάτων (ΣΔΟ) σε περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο, με διασφάλιση της διαλειτουργικότητάς τους.

5.6 Ενέργεια

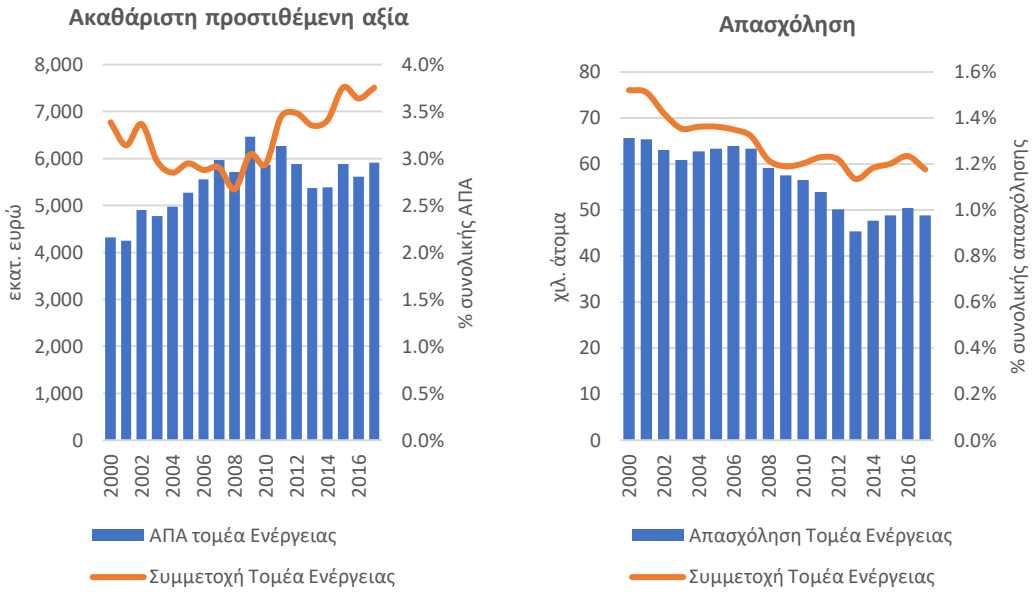
Το ενεργειακό κόστος, καθώς και η επάρκεια και αξιοπιστία στην προσφορά ενέργειας, είναι σημαντικοί παράγοντες για την ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας. Η σημασία του ενεργειακού κλάδου αναδεικνύεται επίσης από τον κρίσιμο ρόλο του στη μετάβαση προς μια οικονομία μηδενικών εκπομπών άνθρακα.

Χρόνιες αγκυλώσεις στον εγχώριο ενεργειακό κλάδο έχουν σοβαρές παρενέργειες σε άλλες οικονομικές δραστηριότητες. Η αντιμετώπιση των αγκυλώσεων αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο πρότυπο ισχυρής και διατηρήσιμης ανάπτυξης με σεβασμό στους περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς στόχους που έχουν τεθεί.

5.6.1 Δείκτες

Το 2019, η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) του ενεργειακού κλάδου ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 3,8%. Ο ενεργειακός κλάδος υποστηρίζει περίπου 50.000 άμεσες θέσεις εργασίας (1,2% του εργατικού δυναμικού της χώρας), χωρίς να συνυπολογίζονται άλλες δραστηριότητες που συνδέονται στενά με τον κλάδο αυτό (Διάγραμμα 5.19).

Διάγραμμα 5.19: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία και απασχόληση στον τομέα Ενέργειας, 2000-2017



Πηγή: Eurostat

Η εξάρτηση της χώρας από εισαγωγές ενέργειας (πετρέλαιο και φυσικό αέριο) δημιουργεί ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία αν και περιορίστηκαν στην πιο πρόσφατη περίοδο με την ισχυρή ανάπτυξη των ελληνικών εξαγωγών πετρελαιοειδών, παραμένουν σημαντικά. Το συνολικό εμπορικό έλλειμμα των προϊόντων ενέργειας στην Ελλάδα ήταν €4,3 δισεκ. το 2019.

Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην Ελλάδα καταγράφεται η υψηλότερη μέση χονδρική τιμή ηλεκτρικής ενέργειας εντός της ΕΕ (63,9 €/MWh το 2019). Στο φυσικό αέριο, οι τιμές εισαγωγής είναι αρκετά υψηλότερες σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ (κατά 15% για το αέριο

μέσω αγωγών το τέταρτο τρίμηνο του 2019), ενώ αντίστοιχη είναι η εικόνα και στις τιμές φυσικού αερίου για μη οικιακούς πελάτες (38,5 €/MWh στην Ελλάδα το 2019, έναντι μέσου όρου 36,9 €/MWh στην ΕΕ). Στα πετρελαιοειδή, η Ελλάδα κατατάσσεται 3η χώρα με την υψηλότερη τιμή στην αμόλυβδη βενζίνη μεταξύ των χωρών της ΕΕ το 2019, ενώ στο πετρέλαιο κίνησης κατατάσσεται 7η χώρα με την ακριβότερη τιμή, οριακά υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ.

Μέρος του υψηλού κόστους των πετρελαιοειδών οφείλεται στην υψηλή φορολόγηση. Τα έσοδα από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης σε ενεργειακά προϊόντα στην Ελλάδα, έφτασαν τα €4,28 δισεκ. το 2019. Ως ποσοστό του ΑΕΠ ανήλθαν στο 2,9% το 2018, έναντι 1,9% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στην ΕΕ.

5.6.2 Αγκυλώσεις

Ενεργειακή εξάρτηση και αποδοτικότητα

Η εξάρτηση της χώρας από εισαγωγές ενέργειας παραμένει υψηλή, ιδίως σε ό,τι αφορά το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο. Η ενεργειακή ένταση της οικονομίας, αν και έχει υποχωρήσει τα τελευταία χρόνια, παραμένει σε αρκετά υψηλό επίπεδο, ενώ πρόσθετες προσπάθειες απαιτούνται για την επίτευξη του στόχου για την ενεργειακή αποδοτικότητα.

Ανταγωνισμός στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

Στην ηλεκτρική ενέργεια, ο τομέας εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από υψηλό δείκτη συγκέντρωσης και επομένως περιορισμένο ανταγωνισμό. Το κόστος ηλεκτρικής ενέργειας είναι υψηλό στην αγορά χονδρικής και η σύνδεση με την αγορά λιανικής είναι ασθενής, εν μέρει εξαιτίας και του σημαντικού ποσοστού ρυθμιζόμενων χρεώσεων στα τιμολόγια ηλεκτρισμού.

Για αρκετά χρόνια, ο περιορισμένος ανταγωνισμός στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη πρόσβασης των νεοεισερχόμενων σε πρωτογενείς πηγές ενέργειας χαμηλότερου κόστους (λιγνιτική και υδροηλεκτρική παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας). Αυτό επιδιώχθηκε να διορθωθεί με διάφορα ρυθμιστικά μέσα επαύξησης του ανταγωνισμού, όπως η υποχρέωση μείωσης του μεριδίου της κυρίαρχης επιχείρησης (ΔΕΗ) στην αγορά λιανικής με ταυτόχρονη δημοπράτηση μέρους της λιγνιτικής της παραγωγής (δημοπρασίες ΝΟΜΕ). Οι ρυθμίσεις αυτές, αν και ενεργοποίησαν ανταγωνιστικές δυνάμεις στη λιανική αγορά περιορίζοντας το μερίδιο της ΔΕΗ, προκάλεσαν σημαντικές ζημιές στην ΔΕΗ. Οι δημοπρασίες ΝΟΜΕ καταργήθηκαν το φθινόπωρο του 2019, μετά και από τις αποτυχημένες προσπάθειες πώλησης τμήματος του χαρτοφυλακίου λιγνιτικών μονάδων και των ορυχείων της ΔΕΗ. Η πώληση των λιγνιτικών μονάδων κατέστη δύσκολη εξαιτίας των σημαντικών αλλαγών στα οικονομικά δεδομένα της λιγνιτικής ηλεκτροπαραγωγής, τα οποία οδήγησαν, μαζί με το περιβαλλοντικό σκέλος, στην απόφαση για πλήρη παροπλισμό των λιγνιτικών μονάδων ηλεκτροπαραγωγής μέχρι το 2028.

Ενεργειακές υποδομές

Οι ενεργειακές υποδομές σε αρκετές περιπτώσεις δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που θα εξασφαλίσουν την πορεία μετάβασης προς ένα ενεργειακό σύστημα μηδενικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι διασυνδέσεις των αυτόνομων νησιωτικών συστημάτων με το ηπειρωτικό σύστημα ηλεκτρισμού δεν έχουν ολοκληρωθεί και οι απώλειες ηλεκτρικής ενέργειας στα δίκτυα είναι σημαντικές, αλλά μειώνονται με την ανάπτυξη της αποκεντρωμένης παραγωγής. Η καλύτερη αξιοποίηση των ΑΠΕ και η διακοπή της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ρυπογόνες μονάδες στα νησιά εξαρτώνται από την ολοκλήρωση αυτών των επενδύσεων.

Καθυστέρηση έχει σημειωθεί και στην ανάπτυξη των «έξυπνων» δικτύων διανομής ηλεκτρισμού και στην εγκατάσταση «έξυπνων» μετρητών, οι οποίοι θα δώσουν τη δυνατότητα στους καταναλωτές να επωφεληθούν από τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας και από μηχανισμούς

ανταπόκρισης στη ζήτηση, παρέχοντας συγχρόνως ευελιξία στο σύστημα ηλεκτρισμού. Εν μέρει αυτό οφείλεται σε αδυναμία του διαχειριστή του δικτύου διανομής να υλοποιήσει τις σημαντικού ύψους επενδύσεις που απαιτούνται, οι οποίες όμως είναι μείζονος σημασίας, καθώς θα επιτρέψουν την ομαλή διείσδυση των ΑΠΕ, την ανάπτυξη της ηλεκτροκίνησης, την αποθήκευση, τη διαχείριση της ζήτησης και την παροχή νεών υπηρεσιών.

Το δίκτυο φυσικού αερίου δεν καλύπτει το σύνολο της χώρας, ωστόσο η εγχώρια αγορά φυσικού αερίου αναπτύσσεται, με την αλλαγή προμηθευτή να επιτρέπεται από το 2018. Το μεγαλύτερο ποσοστό της αγοράς καλύπτει η χρήση φυσικού αερίου στην ηλεκτροπαραγωγή, ενώ η λιανική αγορά είναι αρκετά μικρή και υστερεί συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, όσον αφορά τα συνδεδεμένα νοικοκυριά.

5.6.3 Προκλήσεις και προοπτικές

Οι επιλογές της εθνικής ενεργειακής πολιτικής υπαγορεύονται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ενέργεια και το Κλίμα. Η ΕΕ έχει δεσμευτεί για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έτσι ώστε μέχρι το 2050 να έχει επιτευχθεί κλιματική ουδετερότητα. Στην τρέχουσα περίοδο, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ επιταχύνει τις διαδικασίες ενοποίησης της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας, και συγχρόνως προχωρά στην από-ανθρακοποίηση της οικονομίας με ταχύτερα βήματα, συντονίζοντάς την με την ενίσχυση της έρευνας, της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, και της προστασίας των καταναλωτών.

Στην Ελλάδα, τα παραπάνω αντανακλώνται στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το οποίο θέτει φιλόδοξους στόχους προσβλέποντας σε ένα ανταγωνιστικό ενεργειακό σύστημα χαμηλών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, με βαθιές τομές στο πεδίο της εξοικονόμησης ενέργειας και επιταχυνόμενη διείσδυση των ΑΠΕ. Πρόκειται για ένα εγχείρημα το οποίο παρουσιάζει οικονομικές, ρυθμιστικές και τεχνολογικές δυσκολίες και θα απαιτήσει συνεχή παρακολούθηση και εφαρμογή πλήθους κινήτρων και μέτρων πολιτικής. Με την υλοποίηση των απαιτούμενων επενδύσεων, όμως, ο ενεργειακός τομέας δύναται να αποτελέσει μια σημαντική συνιστώσα σε ένα νέο βιώσιμο παραγωγικό πρότυπο για την Ελλάδα, προσελκύοντας κεφάλαια και ενισχύοντας την ισορροπία του εξωτερικού ισοζυγίου και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Ο ριζικός μετασχηματισμός του ενεργειακού τομέα στην Ελλάδα, για την επίτευξη του μακροπρόθεσμου στόχου για κλιματική ουδετερότητα μέχρι το 2050, θα απαιτήσει τα επόμενα χρόνια επενδύσεις σημαντικού ύψους, μεταξύ άλλων, για τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, την περαιτέρω ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) και τις κρίσιμες υποδομές δικτύων ενέργειας ώστε να διευκολυνθεί η ανάπτυξη αυτή, και τη δίκαιη μετάβαση των περιοχών που εξαρτώνται από τον λιγνίτη.

Οι προβλεπόμενες επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα για την επόμενη δεκαετία, οι οποίες θα χρηματοδοτηθούν από δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους, θα τονώσουν την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας, θα βελτιώσουν την ενεργειακή παραγωγικότητα, θα διευκολύνουν την ανάπτυξη καινοτόμων δραστηριοτήτων, θα περιορίσουν δραστικά το περιβαλλοντικό αποτύπωμα του ενεργειακού συστήματος και θα εμπλουτίσουν τις επιλογές των καταναλωτών ενέργειας. Οι επενδύσεις αυτές αποκτούν ακόμα μεγαλύτερη σημασία εν μέσω της υγειονομικής κρίσης και των δυσμενών συνεπειών της στην οικονομία, γιατί μπορεί να αποτελέσουν ανάχωμα στην ύφεση της οικονομίας και να διευκολύνουν την ταχύτερη ανάκαμψή της, όταν το επιτρέψουν οι υγειονομικές συνθήκες.

Εκτός, όμως, από την αναπτυξιακή διάσταση των επενδύσεων που θα οδηγήσουν στον ενεργειακό μετασχηματισμό της χώρας, ο ενεργειακός τομέας εξυπηρετεί τον ευρύτερο στόχο της απρόσκοπτης και ποιοτικής τροφοδοσίας ενέργειας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά σε προσιτές τιμές, ο οποίος

είναι καθοριστικός για την ανταγωνιστικότητα μιας σειράς τομέων της οικονομίας, ιδίως της βιομηχανίας, αλλά και για το επίπεδο διαβίωσης των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, οι τεχνολογικές επιλογές για την ενεργειακή μετάβαση οφείλουν να είναι προσεκτικές από πλευράς κόστους και προοπτικών, οι ανταγωνιστικές συνθήκες λειτουργίας στις ενεργειακές αγορές πρέπει να παρακολουθούνται και να διασφαλίζονται συστηματικά, ενώ η ρύθμιση τμημάτων του ενεργειακού τομέα πρέπει να δίνει κατάλληλα κίνητρα για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την προώθηση της καινοτομίας, ώστε να ελαχιστοποιείται το κόστος ανάπτυξης των δικτυακών υποδομών που ανακτάται από τους καταναλωτές ενέργειας.

Ο τομέας έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων μπορεί να διευρύνει τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, προσφέροντας έσοδα στο Ελληνικό Δημόσιο και εξειδικευμένες θέσεις εργασίας σε διάφορους σχετικούς τομείς. Η ανάπτυξη ενός οικοσυστήματος συνδεδεμένων με τους υδρογονάνθρακες δραστηριοτήτων δεν αντιτίθεται στην πολιτική της από-ανθρακοποίησης, καθώς η ενεργειακή μετάβαση θα είναι μια μακροχρόνια διαδικασία, στη διάρκεια της οποιας η ενεργειακή εξάρτηση της χώρας από ορυκτά καύσιμα θα παραμένει ιδιαίτερα υψηλή. Κρίσιμη προϋπόθεση ωστόσο, εκτός από την επιβεβαίωση ύπαρξης αποθεμάτων, είναι η εξασφάλιση ότι οι ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εκμετάλλευση υδρογονανθράκων θα βρίσκονται υπό απόλυτο έλεγχο σε συνεχή βάση.

5.6.4 Προτάσεις πολιτικής

Ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

Η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να γίνει περισσότερο ανταγωνιστική, και με επαρκή ρευστότητα και εποπτεία, ώστε το κόστος ηλεκτρικής ενέργειας να μειωθεί. Σε αυτή την κατεύθυνση, επιτακτική είναι η ολοκλήρωση της μετάβασης στο target model και της σύζευξης του εγχώριου χρηματιστηρίου ενέργειας με τις αγορές χονδρικής της περιοχής. Επιπλέον, πρέπει να εξαντληθούν οι δυνατότητες που δημιουργούνται για τον εξορθολογισμό των ρυθμιστικών χρεώσεων και του ενεργειακού κόστους με την ανάπτυξη των νέων αγορών (προθεσμιακή, ενδοημερήσια και εξισορρόπησης). Ειδικά για τις βιομηχανικές επιχειρήσεις, πρέπει να γίνει η πληρέστερη δυνατή αξιοποίηση μέτρων μείωσης του ενεργειακού κόστους (όπως αντιστάθμιση του έμμεσου κόστους εκπομπών ηλεκτρικής ενέργειας και αμειβόμενες υπηρεσίες διακοπής φορτίου), λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο της ενιαίας αγοράς της ΕΕ. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται και η ανάπτυξη αγοράς διαθεσιμότητας ηλεκτρικής ισχύος, με συμμετοχή και της ζήτηση. Όσον αφορά στην επάρκεια της εποπτείας της αγοράς, πρέπει να ενισχυθεί η αυτονομία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας μέσα από αυξημένη διοικητική ευελιξία.

Ενεργειακή μετάβαση και ένταξη των ΑΠΕ στους μηχανισμούς της αγοράς

Με την ολοκλήρωση της μετάβασης στο target model και τη λήξη του υφιστάμενου μηχανισμού στήριξης των ΑΠΕ στο τέλος του 2020, απαιτείται να γίνει προσεκτικός σχεδιασμός για την επόμενη περίοδο, ούτως ώστε να συντηρηθεί η θετική δυναμική ανάπτυξης νέων μονάδων της τελευταίας διετίας χωρίς, ωστόσο, να δεσμευτεί υπερβολική ισχύς σε καθεστώς στήριξης, δεδομένων των μεσοπρόθεσμων προοπτικών για πλήρη ανάκτηση των επενδυτικών αποδόσεων των ΑΠΕ μέσα από τους μηχανισμούς αγοράς. Απαραίτητη είναι επίσης και η διασφάλιση της βιωσιμότητας και της ρευστότητας του μηχανισμού χορήγησης λειτουργικής ενίσχυσης στις μονάδες ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ.

Ενίσχυση των ενεργειακών υποδομών

Στις ενεργειακές υποδομές, προτεραιότητες αποτελούν η προώθηση και η υλοποίηση των έργων μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Η

ενίσχυση διασυνδέσεων δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου με γειτονικές χώρες, ειδικότερα, σε συνδυασμό με τη σύζευξη των αντίστοιχων αγορών χονδρικής, θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό στην εγχώρια αγορά. Προς αυτή την κατεύθυνση, επιθυμητή είναι και η εισαγωγή μηχανισμών οικονομικών κινήτρων στις ρυθμιζόμενες χρεώσεις των δικτύων. Πολύ σημαντικό έργο αποτελεί και η ψηφιοποίηση και αναβάθμιση των δικτύων ενέργειας (smart grids), η οποία θα βελτιώσει την ενεργειακή αποδοτικότητα, παρέχοντας συγχρόνως ευελιξία στο σύστημα ηλεκτρισμού.

Βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας

Η βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας είναι απαραίτητο στοιχείο της ενεργειακής μετάβασης. Πρέπει να ενισχυθεί μέσα από προγράμματα κινήτρων για το κτιριακό απόθεμα στον οικιακό και τριτογενή τομέα και μέσα από την υποδειγματική δράση του δημόσιου τομέα για βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των δημοσίων κτηρίων. Επιπλέον προτεραιότητες αποτελούν η προώθηση της χρήσης συστημάτων ΑΠΕ για κάλυψη θερμικών και ψυκτικών αναγκών και η προώθηση συμβάσεων ενεργειακής απόδοσης από εταιρίες ενεργειακών υπηρεσιών.

Μετριασμός των κοινωνικών επιπτώσεων

Η προστασία του περιβάλλοντος και η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής δεν πρέπει να έρθουν σε σύγκρουση με κοινωνικούς στόχους. Σε αυτό το πλαίσιο, προτεραιότητα αποτελεί η αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας, με μέτρα όπως ενισχυμένη επιδότηση έργων βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας νοικοκυριών που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Η ανοχή της μη πληρωμής λογαριασμών ρεύματος δεν αποτελεί καλή κοινωνική πολιτική - πρέπει να διασφαλιστεί ικανοποιητικός ρυθμός είσπραξης των λογαριασμών ηλεκτρισμού, σε συνδυασμό με στοχευμένα μέτρα κατά της ενεργειακής ένδειας. Σημαντική προτεραιότητα αποτελεί και ο αναπτυξιακός σχεδιασμός με στρατηγικές δράσεις και χρηματοδοτικά προγράμματα για τη δίκαιη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών.

Έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία

Στη διαδικασία ενεργειακού μετασχηματισμού, δημιουργούνται σημαντικές ευκαιρίες για την ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων και προϊόντων. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικό βήμα είναι η διαμόρφωση πλαισίου για την Έρευνα και Ανάπτυξη στον τομέα Ενέργειας, με έμφαση στην ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών εξοικονόμησης ενέργειας, έξυπνων δικτύων και αποθήκευσης ενέργειας.

6 Τομεακές και κλαδικές προτεραιότητες και παρεμβάσεις

Στο παρόν κεφάλαιο, εξετάζονται βασικοί τομείς και κλάδοι της ελληνικής οικονομίας, καθώς και προκλήσεις που αυτοί αντιμετωπίζουν. Παρουσιάζονται επίσης αντίστοιχες προτάσεις πολιτικής, με σκοπό την άμβλυνση των εμποδίων για την ανάπτυξη σε αυτούς. Οι «οριζόντιες» προτάσεις που παρουσιάζονται στα κεφάλαια 4 και 5 αφορούν το σύνολο της οικονομίας, και επομένως θα έχουν ευεργετική επίδραση σε όλες τις περιοχές δραστηριότητας. Οι «κάθετες» προτάσεις που παρουσιάζονται στο παρόν κεφάλαιο εξειδικεύουν συγκεκριμένες παρεμβάσεις που, σε συνδυασμό με τις οριζόντιες, θα ενισχύσουν τις προοπτικές ανάπτυξης σε επιμέρους σημαντικές περιοχές της οικονομίας, καθώς οι προτεραιότητες ενδέχεται να διαφέρουν ανά περίπτωση.

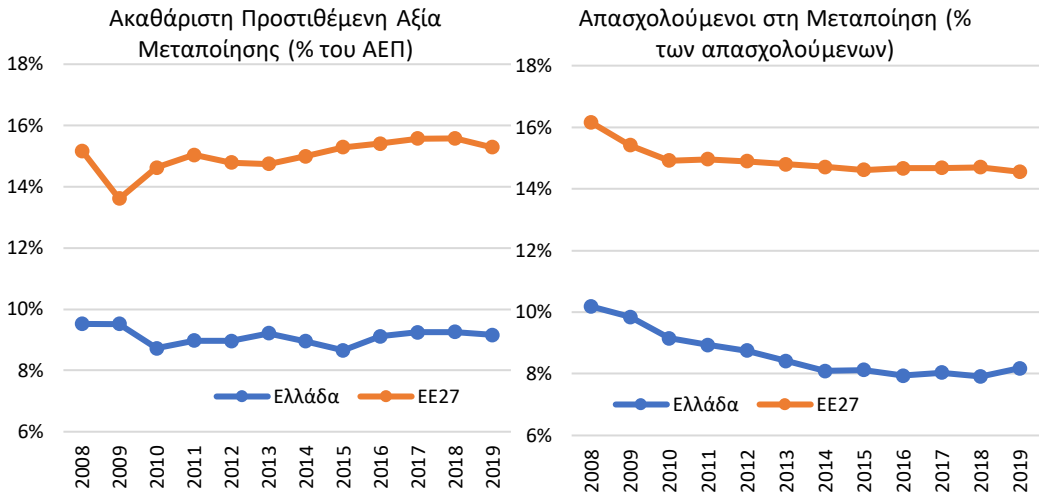
6.1 Βιομηχανία

Η μεταποιητική βιομηχανία αποτελεί έναν από τους βασικούς κλάδους μιας οικονομίας, και επηρεάζει σημαντικά τις προοπτικές ανάπτυξής της, καθώς και τον βαθμό εξωστρέφειας, καινοτομίας και διασύνδεσης με την τεχνολογία. Η Ελλάδα υστερεί σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ως προς το μέγεθος του μεταποιητικού τομέα, ακόμη και αν ο τομέας βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο συνολικά στην Ευρώπη σε σχέση με άλλες οικονομίες. Ο ελληνικός μεταποιητικός τομέας έχει όμως σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης. Η εξέλιξη αυτή θα ήταν συμβατή και με την κεντρική πολιτική της ΕΕ για αντιστροφή της πορείας αποβιομηχανοποίησης που καταγράφεται τα τελευταία χρόνια στην ήπειρο.

6.1.1 Δείκτες

Την περίοδο 2008-2019 η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) της μεταποίησης ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 9,1% στην Ελλάδα, έναντι μέσου όρου 15,1% στην ΕΕ (Διάγραμμα 6.1). Σημαντική υστέρηση συγκριτικά με την ΕΕ καταγράφεται και στο σύνολο των εργαζόμενων στη μεταποίηση ως ποσοστό του συνόλου των εργαζόμενων στην οικονομία. Την περίοδο 2008-2019, το ποσοστό αυτό ήταν 8,6% στην Ελλάδα, έναντι 15% στην ΕΕ.

Διάγραμμα 6.1: Συμβολή της Μεταποίησης στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση

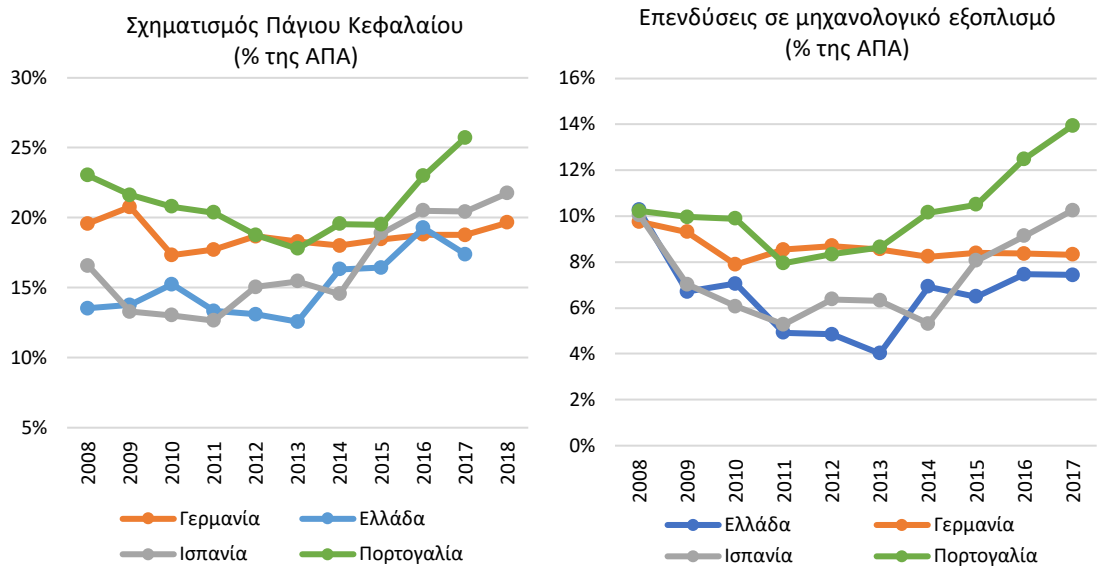


Πηγή: Eurostat. Τα στοιχεία υπολογίζονται με βάση την ταξινόμηση NACE της ΕΕ. Η μεταποίηση αποτελείται από τις δραστηριότητες στον κλάδο C.

Οι πάγιες επενδύσεις της μεταποίησης την περίοδο 2008-2017 διαμορφώθηκαν κατά μέσο όρο σε 15% της ΑΠΑ, στα €2,7 δισεκ. (Διάγραμμα 6.2). Οι επενδύσεις σε μηχανήματα και μηχανολογικό εξοπλισμό, που αποτελούν τον πυρήνα των παραγωγικών επενδύσεων, διαμορφώθηκαν κατά μέσο

όρο σε 7% της ΑΠΑ την περίοδο 2008-2017.[112] Το ποσοστό επενδύσεων σε μηχανολογικό εξοπλισμό στην Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά αυτού στην Ισπανία και στην Πορτογαλία.

Διάγραμμα 6.2: Επενδυτική δραστηριότητα Μεταποίησης



Πηγή: Eurostat

Η υστέρηση της Ελλάδας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ως προς το μέγεθος του μεταποιητικού κλάδου αποτυπώνεται και στο ποσοστό των εξαγωγών. Οι ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων το 2019 ήταν 9,2% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος για εννέα ευρωπαϊκές χώρες πληθυσμιακά συγκρίσιμες με την Ελλάδα (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία και Τσεχία) ήταν 38,2%.[113]

Παρά το μικρό του μέγεθος, ο μεταποιητικός κλάδος έχει επιδείξει σημαντική εξαγωγική δυναμική. Για παράδειγμα, κατά την περίοδο 2013-2019, οι ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων αυξήθηκαν ετησίως κατά 6,7%, ενώ ο μέσος όρος στις εννέα πληθυσμιακά συγκρίσιμες χώρες ήταν 4,9%. Το μικρό μέγεθος του κλάδου, καθώς και η εξαγωγική δυναμική που έχει αναπτύξει ακόμα και σε περίοδο κρίσης, αφήνουν σημαντικά περιθώρια αισιοδοξίας για τις μελλοντικές προοπτικές του, υπό την προϋπόθεση να εφαρμοστούν οι κατάλληλες υποστηρικτικές πολιτικές.

6.1.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Η υστέρηση που καταγράφεται στις παραγωγικές επενδύσεις και στη συμμετοχή της μεταποίησης στην εγχώρια οικονομική δραστηριότητα οφείλεται σε μια σειρά αγκυλώσεων που λειτουργούν ανασταλτικά στην ανταγωνιστικότητα του τομέα. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτών των αγκυλώσεων αποτελεί σημαντική ευκαιρία για ενδυνάμωση της δραστηριότητας της εγχώριας μεταποίησης. Εκτός από τις επιμέρους αγκυλώσεις, η σχετική υστέρηση οφείλεται επίσης στο ότι η ανάπτυξη του τομέα προϋποθέτει επενδύσεις με μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα και κατά συνέπεια ένα σχετικά σταθερό και σαφές οικονομικό περιβάλλον. Επιπλέον, σημαντικές ευκαιρίες για τη μεταποίηση προκύπτουν από τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του τομέα, την

[112] Πηγές: Eurostat, AMECO database.

[113] Τα στοιχεία αυτά υπολογίζονται με βάση την Τυποποιημένη Ταξινόμηση του Διεθνούς Εμπορίου (Standard International Trade Classification) για το εμπόριο αγαθών. Ο κλάδος των βιομηχανικών προϊόντων αντιστοιχεί στις κατηγορίες 5, 6, 7 και 8. Η αξία των εξαγωγών συνυπολογίζει και την αξία ενδιάμεσων προϊόντων που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία παραγωγής, ενώ η αξία των ενδιάμεσων προϊόντων δεν συνυπολογίζεται στην ΑΠΑ.

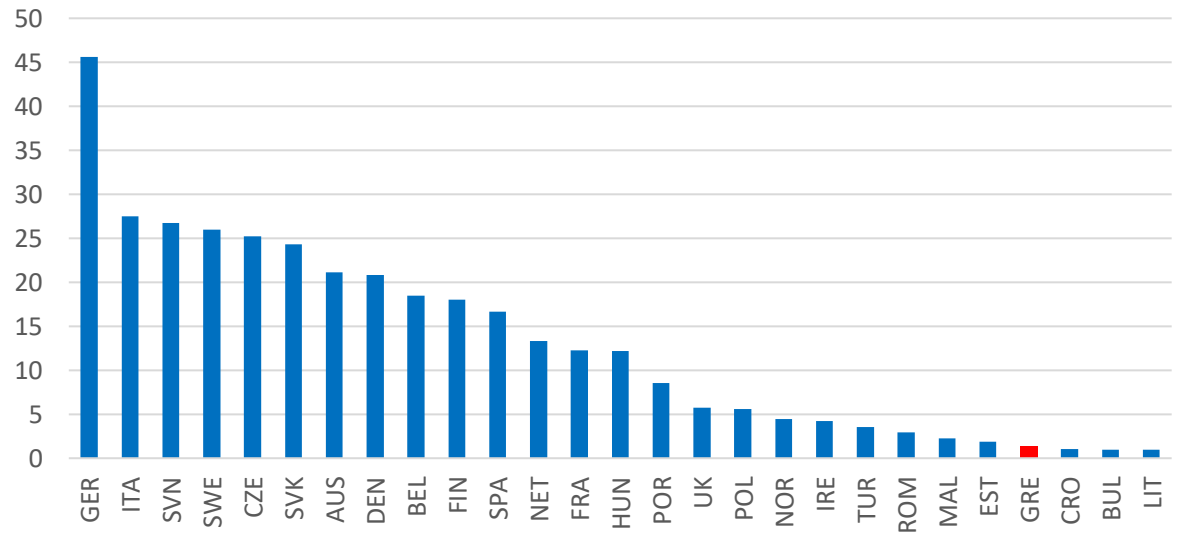
ενίσχυση της καινοτομίας που παράγει και την εντατικοποίηση της συμμετοχής εγχώριων μεταποιητικών κλάδων στις διεθνείς αλυσίδες αξίας.

Τέταρτη βιομηχανική επανάσταση

Βασικός στόχος της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης, μέσα από την αυτοματοποίηση των παραγωγικών διαδικασιών και τη διαχείριση μεγάλου όγκου πληροφοριών, είναι να καταστήσει τη μεταποιητική βιομηχανία ταχύτερη και αποτελεσματικότερη.[114] Το ποσοστό της αυτοματοποίησης στη διεθνή μεταποιητική βιομηχανία αυξάνεται ραγδαία, και το ίδιο ισχύει για την χρήση πληροφοριακών συστημάτων.

Η ελληνική μεταποιητική βιομηχανία πρέπει να παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις, επενδύοντας σε σύγχρονες τεχνολογίες, προηγμένα πληροφοριακά συστήματα και αυτοματοποιημένες διαδικασίες. Η αυτοματοποίηση στην Ελλάδα βρίσκεται σε επίπεδο πολύ χαμηλότερο από διεθνείς ή ευρωπαϊκούς μέσους όρους, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.3, το οποίο απεικονίζει τον αριθμό των ρομπότ ανά 10000 εργαζομένους. Το διάγραμμα αφορά το σύνολο των ελληνικών επιχειρήσεων, αλλά τα στοιχεία για την μεταποίηση φανερώνουν μια παρόμοια υστέρηση.

Διάγραμμα 6.3: Ρομπότ ανά 10000 εργαζόμενους στο σύνολο της οικονομίας



Πηγή: International Federation of Robotics

Ο ψηφιακός εκσυγχρονισμός των μεταποιητικών επιχειρήσεων απαιτεί εκτός από επενδύσεις φυσικού κεφαλαίου και νέα δομή και τρόπο λειτουργίας, καθώς και ανθρώπινο κεφάλαιο με κατάλληλες δεξιότητες. Απαιτεί επίσης μια μακροπρόθεσμη στρατηγική από το κράτος, με κύριο άξονα την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημοσίου, τη βελτίωση των υποδομών συνδεσιμότητας, τη δημιουργία κόμβων ψηφιακής καινοτομίας, αλλά και τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου.

Έρευνα και ανάπτυξη (Ε&Α)

Ο διεθνής ανταγωνισμός, σε κάθε κλάδο της οικονομίας και ιδιαίτερα στη μεταποίηση, επιβάλλει την μείωση του κόστους παραγωγής μέσω της εισαγωγής προηγμένων τεχνολογιών, καθώς και την ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων υψηλής ποιότητας. Η επιτυχία σε αυτά τα πεδία απαιτεί δραστηριότητες σε Ε&Α. Οι δαπάνες στον τομέα αυτό είναι χαμηλές στην Ελλάδα σε σύγκριση με

[114] European Commission Digital Strategy: A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission, C(2018), 7118.

άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, το 2018, οι δαπάνες των ελληνικών επιχειρήσεων σε Ε&Α ήταν 0,57% του ΑΕΠ, έναντι μέσου όρου 1,41% στην ΕΕ (Διάγραμμα 5.13, Ενότητα 5.4).

Η ανάπτυξη καινοτόμων πρακτικών και προϊόντων απαιτεί εξειδικευμένο και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Αυτή η εξέλιξη μπορεί να ευνοηθεί από τη διασύνδεση της μεταποιητικής βιομηχανίας με την επιστημονική κοινότητα, καθώς και από ξένες άμεσες επενδύσεις σε περιοχές υψηλής τεχνολογίας που θα προσελκύσουν εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Τα ζητήματα της χρηματοδότησης και της παροχής κινήτρων είναι επίσης θεμελιώδους σημασίας για τη δημιουργία δραστηριοτήτων Ε&Α.

Διεθνείς αλυσίδες αξίας

Η ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων με τη συμμετοχή εγχώριων μεταποιητικών επιχειρήσεων στις διεθνείς αλυσίδες αξίας συμβάλλει στην απόκτηση εξειδικευμένης γνώσης και τεχνογνωσίας, ενώ ενισχύει τη δυνατότητα καινοτομίας, κυρίως για τις μικρότερες επιχειρήσεις. Επιπρόσθετα, οι στρατηγικής σημασίας διεθνείς συνεργατικές σχέσεις μεταποιητικών επιχειρήσεων δρουν ως καταλύτης επενδύσεων σε διασυνοριακά έργα υψηλής προστιθέμενης αξίας για τη χώρα, ενώ η εγχώρια μεταποιητική βιομηχανία αποκτά υψηλή διεθνή ανταγωνιστικότητα.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι εξής ελληνικοί κλάδοι που διακρίνονται για τις υψηλές προοπτικές τους:[115]

- **Εξορυκτική δραστηριότητα**: Έχει έντονη εξωστρέφεια και σαφές ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς. Η Ελλάδα διαθέτει αξιόλογα αποθέματα ορυκτών πρώτων υλών, όπως μάρμαρο, περλίτη, μπετονίτη, βωξίτη και άλλα μεταλλεύματα. Παραμένει ζητούμενο η πληρέστερη καθετοποίηση και εξειδίκευση των παραγωγικών διαδικασιών που αξιοποιούν τις εγχώριες πρώτες ύλες, ούτως ώστε να μεγιστοποιείται η προστιθέμενη αξία που παράγεται εγχώρια μέσα από τη συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα.
- **Αλυσίδα αξίας της αγροδιατροφής**: Το ελληνικό γιαούρτι και φέτα έχουν κερδίσει σημαντική αναγνώριση διεθνώς, ενώ υπάρχουν και άλλα προϊόντα που μπορούν να έχουν παρόμοια πορεία (όπως η μαστίχα Χίου και το ελαιόλαδο που παράγεται σε συγκεκριμένες τοποθεσίες της χώρας). Τα ελληνικά αγροτικά προϊόντα μπορούν να διαφοροποιηθούν απέναντι στον ανταγωνισμό με βάση ποιοτικά και τοπικά χαρακτηριστικά (π.χ. τρόφιμα με βιοενεργά συστατικά) ή περιβαλλοντικά φιλικές μέθοδοι παραγωγής (π.χ. ήπιες μη θερμικές μέθοδοι επεξεργασίας), ωστόσο η σχετικά μικρή καλλιεργήσιμη έκταση, το μικρό μέγεθος κλήρων στις αγροτικές περιοχές και η μικρή κλίμακα παραγωγής περιορίζουν τη δυνατότητα του εγχώριου τομέα να ανταγωνιστεί διεθνώς σε όρους όγκου παραγωγής. Ζητήματα που αφορούν τον αγροδιατροφικό κλάδο αναλύονται εκτενέστερα στην Ενότητα 6.3.
- **Φαρμακοβιομηχανία**: Ο κλάδος συμμετέχει σε διεθνείς αλυσίδες αξίας, κυρίως στα τελικά στάδια εκτός ΕΕ και διαθέτει υψηλό δείκτη συγκριτικού πλεονεκτήματος. Συγκαταλέγεται στους

[115] Σχετικές πηγές: Προκλήσεις και προοπτικές του τομέα μεταποίησης στην Ελλάδα: Στρατηγικές παρεμβάσεις για ανάπτυξη, ΙΟΒΕ (2019); Διεθνοποίηση των κλάδων της Ελληνικής οικονομίας: Προοπτικές και προϋποθέσεις βελτίωσης υπό τις συνθήκες στο Παγκόσμιο Οικονομικό Περιβάλλον, ΙΟΒΕ (2017); Η συμβολή της Βιομηχανίας στην Ελληνική οικονομία: Δεδομένα και προοπτικές, ΙΟΒΕ (2020); Η βιομηχανία αλουμινίου στην Ελλάδα: Συνεισφορά στην οικονομία, προκλήσεις και προοπτικές ανάπτυξης, ΙΟΒΕ (2019). Ανάλυση για κλάδους με υψηλές προοπτικές ανάπτυξης περιέχεται επίσης στο "How Can Greece's Economy Achieve Sustainable Growth? Estimating the Impact of Alternative Policy Measures Designed to Spur Growth", HIS Markit (2018).

κλάδους της ελληνικής μεταποίησης με τις αναλογικά υψηλότερες δαπάνες σε έρευνα και ανάπτυξη.

- **Βασικά μέταλλα**: Συμμετέχει σε παραγωγικές αλυσίδες αξίας, τόσο στην ΕΕ όσο και σε χώρες εκτός αυτής, κυρίως στα αρχικά στάδια παραγωγής. Ειδικά όσον αφορά το αλουμίνιο, στα πλεονεκτήματα του κλάδου περιλαμβάνονται η διαθεσιμότητα εγχώριων πρώτων υλών και τα καλά περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των προϊόντων (πλήρως ανακυκλώσιμο υλικό), ενώ αδύναμο σημείο είναι η υψηλή ενεργειακή ένταση.
- **Κλάδοι υπό αναμόρφωση**: Παραδοσιακοί για την ελληνική οικονομία κλάδοι μεταποίησης, όπως κλωστοϋφαντουργία, η κατασκευή δομικών υλικών και η ναυπηγοεπισκευή, συρρικνώθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης, ωστόσο υπάρχουν προϋποθέσεις για σταδιακή επαναφορά σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Προϋπόθεση για αυτό είναι να αρθούν τα εμπόδια που περιορίζουν την ανταγωνιστικότητά τους. Στην κλωστοϋφαντουργία, η καλή ποιότητα της πρώτης ύλης (βαμβάκι) και η θετική δυναμική σε εξειδικευμένα προϊόντα υψηλότερου τεχνολογικού περιεχομένου επηρεάζουν θετικά τις προοπτικές του κλάδου. Στα δομικά υλικά, οι προοπτικές για ανάκαμψη των κατασκευών στη χώρα δημιουργούν συνθήκες για σταδιακή επαναφορά της δραστηριότητας, ενώ η ανάγκη για ενεργειακή αναβάθμιση των κτηρίων δημιουργεί πολύ σημαντικές ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις που προσφέρουν καινοτόμα δομικά υλικά. Τέλος, η ισχυρή θέση της χώρας στην παγκόσμια ναυτιλία, η ενισχυμένη κίνηση στα ελληνικά λιμάνια μετά την ιδιωτικοποίησή τους και η τεχνογνωσία σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς (όπως κατασκευή ναυτιλιακού εξοπλισμού,[116] κατασκευή σκαφών αναψυχής και επισκευή υποβρυχίων ή άλλων σκαφών υψηλής τεχνολογίας, όπου υπάρχει σημαντική ζήτηση διεθνώς) στηρίζουν τις προοπτικές του κλάδου. Το πλεονέκτημα αυτό μπορεί υπό όρους να επεκταθεί στην κατασκευή εξοπλισμού για αεροσκάφη και άλλους συναφείς τεχνολογικά κλάδους όπου υπάρχει υψηλή παγκόσμια ζήτηση.
- **Ανερχόμενοι κλάδοι**: Θετικές προοπτικές υπάρχουν σε κλάδους που έχουν ισχυρή δυναμική πανευρωπαϊκά, ωθούμενοι από τη μετάβαση σε μια ψηφιακή οικονομία μηδενικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι κλάδοι που αναμένεται να ενισχυθούν σημαντικά στην Ευρώπη και υπό προϋποθέσεις στην Ελλάδα περιλαμβάνουν την αιολική τεχνολογία, τα συστήματα αποθήκευσης ενέργειας, την περιβαλλοντική βιομηχανία, την ηλεκτροκίνηση και την παραγωγή προϊόντων υψηλής τεχνολογίας. Επιχειρήσεις που στηρίζονται στην υψηλή τεχνολογία και διασυνδέονται με έρευνα αιχμής, μπορούν να διεκδικήσουν επιτυχώς εξειδικευμένα τμήματα της διεθνούς ζήτησης στους κλάδους αυτούς, ακόμη και αν, με διεθνή κριτήρια, οι ίδιες δεν έχουν μεγάλο μέγεθος.

6.1.3 Προτάσεις πολιτικής

Έρευνα και ανάπτυξη (Ε&Α)

Στην Ενότητα 5.4 παρουσιάζεται μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ενίσχυση της καινοτομίας στην Ελλάδα. Προτάσεις που είναι σημαντικές ειδικά για τον μεταποιητικό κλάδο είναι:

- Φορολογικές εκπτώσεις για την αγορά ή αντικατάσταση εξοπλισμού καθώς και για την κατασκευή ή ανακαίνιση μιας κτιριακής εγκατάστασης η οποία πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για δραστηριότητες Ε&Α.
- Συμψηφισμός δαπανών Ε&Α με ασφαλιστικές εισφορές.

[116] Ενδεικτικά, HEMEXPO - IOBE, 2020, Κατασκευή ναυτιλιακού εξοπλισμού: τάσεις, προοπτικές και συνεισφορά στην οικονομία της Ελλάδας.

- Φορολογικές εκπτώσεις επί των κερδών από δραστηριότητες Ε&Α και από διανοητική ιδιοκτησία.
- Δημόσια συμμετοχή στη χρηματοδότηση επιχειρήσεων καινοτομίας καθώς και στη δημιουργία δικτύων Ε&Α μεταξύ μεταποιητικών επιχειρήσεων και επιστημονικής κοινότητας.

Η ενίσχυση της καινοτομίας απαιτεί καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Το ζήτημα της κατάρτισης καθώς και της διασύνδεσης μεταξύ του εκπαιδευτικού συστήματος και των επιχειρήσεων αναλύεται στις ενότητες 4.3 (Εκπαίδευση), 5.3 (Εργασία) και 5.4 (Καινοτομία). Προτάσεις που είναι σημαντικές για τον μεταποιητικό κλάδο είναι:

- Διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων για τη χρηματοδότηση ερευνητικών προσπαθειών.
- Καλύτερη διασύνδεση μεταξύ πανεπιστημίων που προσφέρουν προγράμματα εφαρμοσμένων σπουδών και επιχειρήσεων. Πρακτική άσκηση των φοιτητών στον χώρο εργασίας. Κίνητρα προς τις επιχειρήσεις και τα πανεπιστήμια ως προς την επιτυχή απασχόληση των φοιτητών από τις επιχειρήσεις.
- Αξιολόγηση αναγκών της μεταποιητικής βιομηχανίας σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο και ενσωμάτωσή τους στον σχεδιασμό για την εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Φορολογικές αποσβέσεις

Η Ελλάδα έχει από τα δυσμενέστερα καθεστώτα φορολογικής απόσβεσης μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ για τις βιομηχανικές παραγωγικές επενδύσεις, σε μηχανήματα και εξοπλισμό, με τον συντελεστή απόσβεσης να είναι ένας από τους χαμηλότερους στην ΕΕ.[117] Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, πολλές χώρες υιοθέτησαν μεθόδους για ταχύτερες αποσβέσεις. Αντίθετα, από το 2013 η Ελλάδα μείωσε τον ρυθμό αποσβέσεων στα δέκα χρόνια.[118] Η ρύθμιση αυτή συνιστά εμπόδιο στην πραγματοποίηση επενδύσεων, ιδίως σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον με υψηλό κόστος χρηματοδότησης, επειδή εξαιτίας της οι επιχειρήσεις στερούνται ρευστότητας στην κρίσιμη περίοδο μετά την πραγματοποίηση της επένδυσης.[119]

Για την άμβλυνση του προβλήματος προτείνονται οι εξής ρυθμιστικές παρεμβάσεις:

- Θέσπιση πενταετούς δυνατότητας για υπεραποσβέσεις για νέες επενδύσεις, ανάλογα με το είδος εξοπλισμού, σε όλους τους κλάδους.
- Θέσπιση επιταχυνόμενων αποσβέσεων με δικαίωμα επιλογής της μεθόδου απόσβεσης.
- Θέσπιση δυνατότητας προσαρμογής των φορολογικών συντελεστών αποσβέσεων και επιλογής ανάμεσα σε φορολογικούς και λογιστικούς (IFRS) συντελεστές αποσβέσεων.

Υπολογίζεται ότι η εφαρμογή της μεθόδου φθινουσών αποσβέσεων με ετήσιο συντελεστή 48% μπορεί να οδηγήσει σε ενίσχυση του ετήσιου ΑΕΠ κατά €280 εκατ. κατά μέσο όρο τα τρία πρώτα έτη εφαρμογής του μέτρου. Σε όρους απασχόλησης, η συνολική επίδραση υπολογίζεται σε 6740 επιπλέον θέσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης κατά μέσο όρο στην τριετία.[120]

Ενεργειακό κόστος

[117] Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, ΙΟΒΕ (2019).
[118] Ν.4172/2013.
[119] Αποσβέσεις και φορολογία: από ανταγωνιστικό μειονέκτημα σε πλεονέκτημα για τις επενδύσεις στην Ελλάδα, Special Report, ΤΕΥΧΟΣ 40, ΣΕΒ (2019).
[120] Υπό την υπόθεση ότι 75% της επιπλέον ρευστότητας κατευθύνεται σε νέες επενδύσεις στην τριετία. Πηγή: Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, ΙΟΒΕ (2019).

Την τελευταία πενταετία, η χονδρική τιμή ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα είναι έως 40% υψηλότερη σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.[121] Επιπρόσθετα, η ενεργειακή ένταση της μεταποίησης στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη σε σχέση με το μέσο όρο στην ΕΕ.[122] Για την άμβλυνση του υψηλού ενεργειακού κόστους προτείνονται οι παρακάτω δράσεις, οι οποίες αναλύονται εκτενέστερα στην Ενότητα 5.6:[123]

- Πλήρης εφαρμογή του target model, με όσο το δυνατόν λιγότερους ρυθμιστικούς περιορισμούς στη λειτουργία της αγοράς.
- Ενίσχυση των διασυνδέσεων με γειτονικές χώρες έτσι ώστε η σύζευξη της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας να καταστεί στην πράξη λειτουργική, για την ισότιμη συμμετοχή στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.
- Λειτουργία μηχανισμών αγοράς όσον αφορά στη διαχείριση της ζήτησης (demand response).
- Επανεξέταση όλων των ρυθμιζόμενων χρεώσεων, εξορθολογισμός τους και αξιοποίηση αποδεκτών σε κοινοτικό επίπεδο εργαλείων για τη μείωση ή αντιστάθμισή τους όσον αφορά στη βιομηχανία.
- Θεσμοθέτηση αποτελεσματικού μηχανισμού αντιστάθμισης του κόστους CO_2, με πλήρη εφαρμογή των σχετικών κατευθυντηρίων γραμμών της ΕΕ.

Εκτιμάται ότι η μείωση του ενεργειακού κόστους κατά 10% στους κλάδους υψηλής ενεργειακής έντασης της μεταποίησης στην Ελλάδα θα οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου €600 εκατ., ενισχύοντας την απασχόληση κατά περίπου 12 χιλ. θέσεις εργασίας.[124]

Αδειοδότηση και χωροθέτηση

Οι διαχρονικές αδυναμίες στον χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα έχουν οδηγήσει σε άναρχη χωροθέτηση, με ένα μεγάλο ποσοστό των εγκαταστάσεων να βρίσκεται εκτός οργανωμένων περιοχών. Όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.5, σε περιοχές εκτός σχεδίου το 2012 βρίσκονταν 66% των ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, και μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές.

Η εγκατάσταση των επιχειρήσεων εκτός οργανωμένων περιοχών οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Σε κάποια επιχειρηματικά ή βιομηχανικά πάρκα, οι υποδομές είναι ανεπαρκείς και οι χρεώσεις είναι υψηλές. Κάποιες επιχειρήσεις κατέχουν γη που βρίσκεται εκτός οργανωμένων περιοχών, με συνέπεια το κόστος ευκαιρίας για απόκτηση γης εντός οργανωμένων περιοχών να είναι υψηλότερο. Τέλος, καθώς δεν υπάρχει ισχυρό καθεστώς περιβαλλοντικών ελέγχων στη χώρα, οι επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός οργανωμένων περιοχών μπορεί να έχουν χαμηλότερο κόστος συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία.

Παράλληλα όμως, οι επιχειρήσεις που εγκαθίστανται εκτός οργανωμένων περιοχών ενδέχεται να αντιμετωπίζουν προβλήματα αδειοδότησης και δικαστικών αμφισβητήσεων για τη χρήση γης, καθώς και έλλειψη πρόσβασης σε κάποιες υποδομές. Επομένως, και στις δύο περιπτώσεις υπάρχουν προβλήματα.

Η βελτίωση των διαδικασιών αδειοδότησης και χωροθέτησης θα μειώσει το κόστος λειτουργίας για τις ελληνικές μεταποιητικές επιχειρήσεις, συμβάλλοντας επίσης στην καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος. Θα πρέπει να θεσπιστούν κίνητρα για την εγκατάσταση εντός οργανωμένων

[121] Quarterly Report on European Electricity Markets, DG Energy (2015-2019).
[122] Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, ΙΟΒΕ (2019).
[123] Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, ΙΟΒΕ (2019).
[124] Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, ΙΟΒΕ (2019).

περιοχών τόσο για νέες όσο και για υπάρχουσες επιχειρήσεις. Θα πρέπει, παράλληλα, να υπάρξει πρόνοια για την αναβάθμιση των άτυπων βιομηχανικών συγκεντρώσεων (οι οποίες βρίσκονται εκτός σχεδίου). Προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι:

- Αναβάθμιση των υποδομών όλων των οργανωμένων υποδοχέων. Επάρκεια και ποιότητα διασυνδέσεων με δίκτυα όπως φυσικό αέριο, ηλεκτρικό ρεύμα, ύδρευση/αποχέτευση, τηλεπικοινωνίες. Μείωση των χρεώσεων εγκατάστασης.
- Ολοκλήρωση των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (τα οποία χωροθετούν μεταξύ άλλων τις επιχειρηματικές περιοχές).
- Διασφάλιση επάρκειας της βιομηχανικής γης για την ανάπτυξη νέων επενδύσεων μέσω της αναθεώρησης του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τη Βιομηχανία.
- Βελτίωση των διαδικασιών αδειοδότησης, με παράλληλη ενίσχυση των περιβαλλοντικών ελέγχων. Ο νέος νόμος για το περιβάλλον προβλέπει την απλοποίηση των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων.[125]
- Ολοκληρωμένα σχέδια εξυγίανσης άτυπων βιομηχανικών συγκεντρώσεων και δημιουργίας σύγχρονων επιχειρηματικών πάρκων.

6.2 Τουρισμός

Η πλούσια πολιτιστική κληρονομιά, η εκτεταμένη ακτογραμμή και το φυσικό περιβάλλον της χώρας είναι συγκριτικά πλεονεκτήματα που την καθιστούν έναν από τους σημαντικότερους τουριστικούς προορισμούς παγκοσμίως. Η προσφορά του τουριστικού προϊόντος κινητοποιεί μεγάλο εύρος επιμέρους οικονομικών δραστηριοτήτων (παροχή καταλύματος, ταξιδιωτικά πρακτορεία, μεταφορές, εστίαση, πρωτογενής τομέας, πολιτιστικές εκδηλώσεις, εμπόριο, κατασκευές), συμβάλλοντας επίσης στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Ως αποτέλεσμα, ο τουρισμός αποτελεί βασικό τομέα της ελληνικής οικονομίας με σημαντική συνεισφορά στο ΑΕΠ και στην απασχόληση. Ωστόσο, απαιτούνται πολιτικές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των δομικών αδυναμιών του τουρισμού στη χώρα, και εν τέλει για τη διατήρηση και ενδυνάμωση της οικονομικής συμβολής του.

6.2.1 Δείκτες

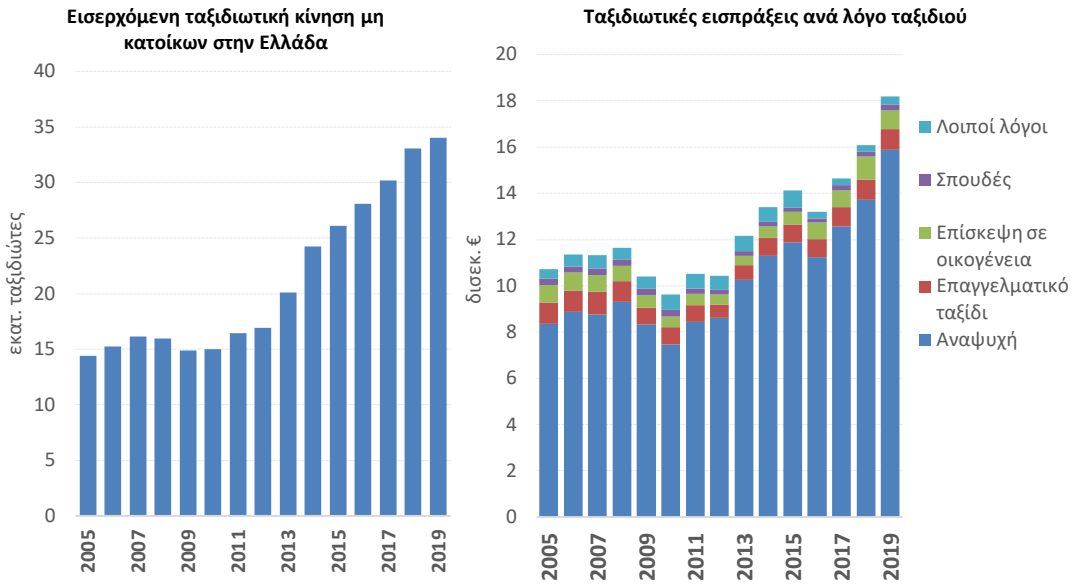
Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ταξιδιών και Τουρισμού (WTTC), ο ελληνικός τουρισμός συνεισέφερε το 20,8% του ΑΕΠ το 2019 (€39 δισεκ.). Η απασχόληση που σχετίζεται με το ελληνικό τουριστικό προϊόν εκτιμάται σε 946 χιλ. άτομα (21,7% του συνόλου των εργαζομένων).[126]

Οι εισπράξεις από τον διεθνή τουρισμό έφτασαν στο 9,7% του ΑΕΠ το 2019 (€18,2 δισεκ., Διάγραμμα 6.4), έχοντας αυξηθεί από το 4,3% του ΑΕΠ το 2010. Οι εισπράξεις αυτές αποτελούν το 22% των συνολικών εξαγωγών και εισπράξεων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, και το 45% των συνολικών εισπράξεων από υπηρεσίες.

Σε όρους αφίξεων, συμπεριλαμβανομένης της κρουαζιέρας, οι ξένοι επισκέπτες ανήλθαν σε 34 εκατ. το 2019. Με βάση τα στοιχεία του UNWTO για το 2019, η Ελλάδα κατέχει την 13η θέση από πλευράς διεθνών αφίξεων.

[125] N. 4685/2020
[126] WTTC Greece country Report

Διάγραμμα 6.4: Εισερχόμενη ταξιδιωτική κίνηση μη κατοίκων στην Ελλάδα και ταξιδιωτικές εισπράξεις



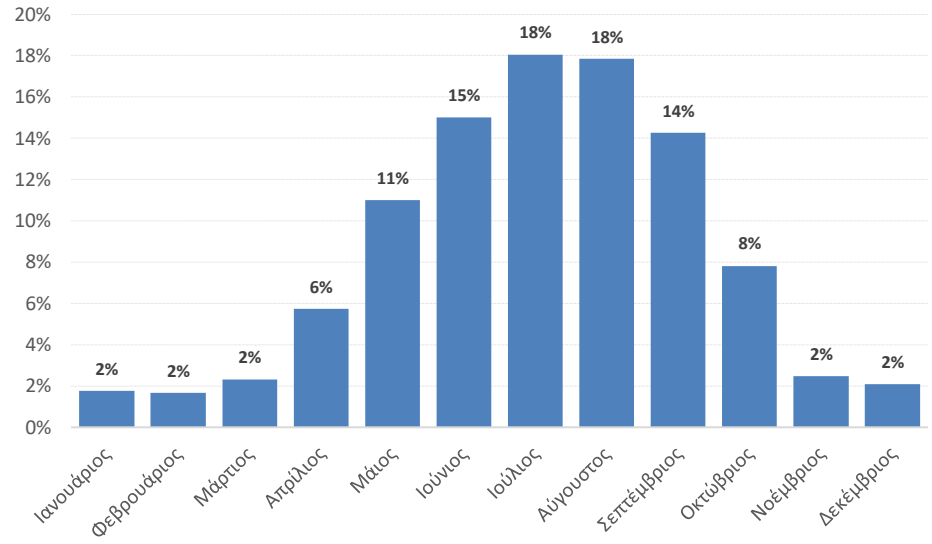
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

6.2.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Εμπλουτισμός του τουριστικού προϊόντος

Ο τουρισμός στην Ελλάδα είναι επικεντρωμένος στο προϊόν «Ήλιος και Θάλασσα», το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο τουριστικό προϊόν παγκοσμίως. Περισσότερες από τις μισές αφίξεις ξένων επισκεπτών στη χώρα πραγματοποιούνται μεταξύ Ιουλίου και Σεπτεμβρίου κάθε χρόνο (Διάγραμμα 6.5). Στο προϊόν «Ήλιος και Θάλασσα», η Ελλάδα αποτελεί τον τρίτο δημοφιλέστερο προορισμό στον κόσμο.

Διάγραμμα 6.5: Διάρθρωση διεθνών αφίξεων στα κυριότερα αεροδρόμια της χώρας ανά μήνα, 2019



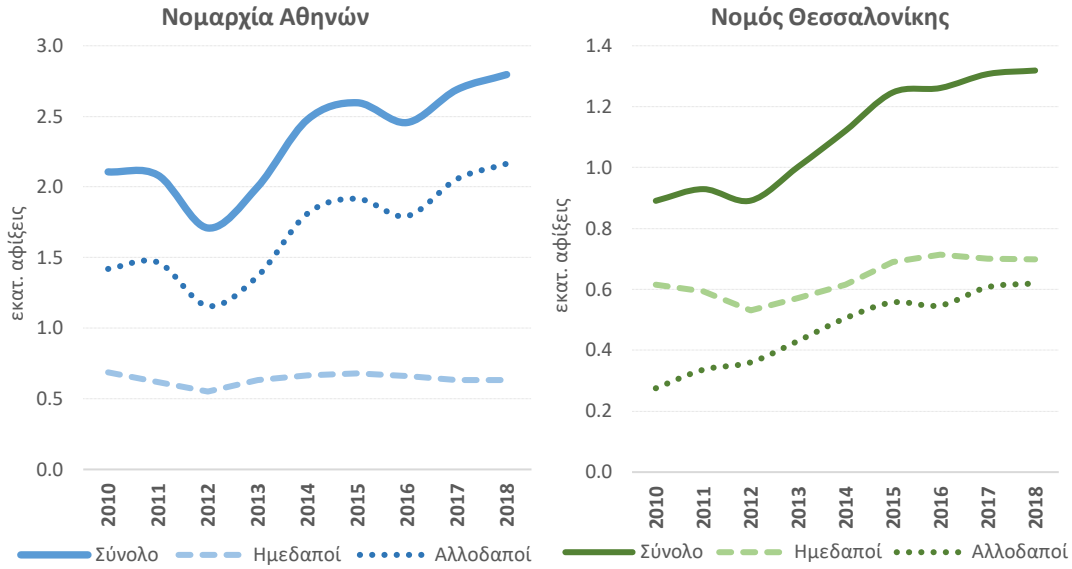
Πηγή: ΙΝΣΕΤΕ

Το ελληνικό τουριστικό προϊόν θα πρέπει να εμπλουτιστεί και να αναβαθμιστεί. Υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για ενίσχυση των υπόλοιπων κύριων (όπως πολιτιστικός, τουρισμός πόλεων, ναυτικός και

συνεδριακός) και συμπληρωματικών (όπως αγροτουρισμός, οικοτουρισμός, γαστρονομικός, ευεξίας, αθλητικός, τρίτη ηλικία) τουριστικών προϊόντων. Τα εναλλακτικά τουριστικά προϊόντα απευθύνονται σε εξειδικευμένα - αλλά και μικρότερα - τμήματα της αγοράς και έχουν μικρότερη εποχικότητα, ενώ μια στρατηγική ανάπτυξή τους μπορεί να οδηγήσει σε επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου. Επιπλέον, τα συμπληρωματικά προϊόντα εμπλουτίζουν την εμπειρία του επισκέπτη και μπορούν υπό προϋποθέσεις να οδηγήσουν σε υψηλότερη κατά κεφαλήν τουριστική δαπάνη.

Ο τουρισμός πόλεων (city break) παρουσίαζε ισχυρή δυναμική πριν το ξέσπασμα της πανδημίας. Ειδικότερα, το 2018 οι αφίξεις στα ξενοδοχειακά καταλύματα στην περιοχή της Αθήνας ανήλθαν σε 2,16 εκατ. καταγράφοντας άνοδο κατά 52% σε σχέση με το 2010, ενώ στη Θεσσαλονίκη την ίδια περίοδο υπερδιπλασιάστηκαν (619,6 χιλ. από 275,4 χιλ. – Διάγραμμα 6.6). Σε αυτή την άνοδο δεν αποτυπώνεται η σημαντική ανάπτυξη της αγοράς βραχυχρόνιων μισθώσεων (τύπου Airbnb) που επίσης παρατηρήθηκε τα τελευταία χρόνια. Βασικές αγκυλώσεις για την ανάπτυξη του τουρισμού πόλεων είναι η υστέρηση (σε σύγκριση με ανταγωνιστικούς προορισμούς) σε θέματα καθαριότητας, πολεοδομίας (έλλειψη πρασίνου) και κάποιων οδικών υποδομών, το σχετικά περιορισμένο φάσμα ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων και αγοραστικών επιλογών (όπως είδη μόδας και πολυτελείας), όπως και η ανεπαρκής πρόσβαση και οργάνωση σε κάποιες περιπτώσεις των μουσείων και αρχαιολογικών χώρων.

Διάγραμμα 6.6: Αφίξεις στα ξενοδοχειακά καταλύματα στην Αθήνα και την Θεσσαλονίκη



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Στενά συνδεδεμένος με τον τουρισμό πόλεων είναι και ο πολιτιστικός και θρησκευτικός τουρισμός. Παρά την πλούσια πολιτιστική κληρονομιά της χώρας, η Ελλάδα δεν συγκαταλέγεται στους 10 κορυφαίους προορισμούς για αυτού του είδους τουρισμού παγκοσμίως. Σε έρευνες επισκεπτών, η Ελλάδα βαθμολογείται θετικά όσον αφορά την ανάδειξη του κλασσικού πολιτισμού, ωστόσο καταγράφεται ανάγκη για την ανάπτυξη μιας ευρύτερης ποικιλομορφίας πολιτιστικών προϊόντων (όπως Βυζαντινός, νεότερος και σύγχρονος ελληνικός πολιτισμός), καθώς και για αναβάθμιση της παρουσίασης των πολιτιστικών πόρων στους επισκέπτες με ενίσχυση της σηματοδότησης, των αφηγήσεων (story telling) και της αξιοποίησης της ψηφιακής τεχνολογίας.

Καλύτερη είναι η σχετική θέση της χώρας όσον αφορά τους προορισμούς για ναυτικό τουρισμό (κρουαζιέρα και yachting). Σύμφωνα με στοιχεία του ΙΝΣΕΤΕ, τα ταξίδια για ναυτικό τουρισμό παρουσίασαν αύξηση κατά 27% μεταξύ 2015 και 2019, και η χώρα βρίσκεται πλέον στην 9η θέση στην

παγκόσμια κατάταξη προορισμών ναυτικού τουρισμού. Απαιτούμενο για την περαιτέρω ανάπτυξη του ναυτικού τουρισμού είναι η αναβάθμιση των λιμανιών και των υπηρεσιών που προσφέρουν, και η στοχευμένη προώθηση. Ειδικά στην κρουαζιέρα, βασική επιδίωξη είναι η αύξηση των εταιρειών που επιλέγουν ελληνικά λιμάνια για την έναρξη των ταξιδιών (home porting).

Ο τουρισμός για συνέδρια, εμπορικές εκθέσεις και ταξίδια κινήτρων (MICE - meetings, incentives, conferences and exhibitions) επίσης θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, να αναπτυχθεί περαιτέρω στη χώρα, δεδομένης της στενής σύνδεσης που έχει με τις άλλες μορφές τουρισμού (όπως πόλεων, ευεξίας, πολιτιστικού και γαστρονομικού). Αν και σημαντικές διεθνείς εμπορικές εκθέσεις διοργανώνονται στη χώρα (ΔΕΘ, Ποσειδώνια), η ανάπτυξη του συνεδριακού τουρισμού είναι μικρή και τα μεγέθη είναι χαμηλότερα σε σύγκριση με άλλες χώρες της Ευρώπης. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η δημιουργία των κατάλληλων υποδομών μεγάλης χωρητικότητας που μπορούν να προσελκύσουν μεγαλύτερες και περισσότερες διεθνείς εκθέσεις και συνέδρια.

Όσον αφορά τα συμπληρωματικά τουριστικά προϊόντα, η χώρα έχει καλές δυνατότητες να τα αναπτύξει περαιτέρω. Ενδεικτικό παράδειγμα παρουσιάζει ο τουρισμός ευεξίας. Ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν σύγχρονες ξενοδοχειακές μονάδες που εξειδικεύονται στην παροχή υπηρεσιών ευεξίας, υπάρχουν σε αρκετές περιοχές της χώρας ιαματικές πηγές οι οποίες είναι αναξιοποίητες ή έχουν χαμηλή εκμετάλλευση. Αντίστοιχα περιθώρια υπάρχουν και όσον αφορά τον αγροτουρισμό, τον οικοτουρισμό και τον αθλητικό τουρισμό, προϊόντα που προσελκύουν νεότερες ηλικίες που αποζητούν προσωποποιημένες εμπειρίες, αυθεντικότητα και σεβασμό στο περιβάλλον, καθώς και στην ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας για ταξιδιώτες μεγαλύτερης ηλικίας. Σημαντικό στοιχείο για την ανάπτυξη αυτών των προϊόντων είναι η απόλυτη τήρηση των προδιαγραφών για προστασία του περιβάλλοντος και για αειφορία.

Διασύνδεση με την υπόλοιπη οικονομία

Η υψηλή ροή επισκεπτών στη χώρα δεν μεταφράζεται επαρκώς σε ζήτηση για ελληνικά προϊόντα από τους ταξιδιώτες όταν έχουν πλέον επιστρέψει στις χώρες προέλευσης. Σε αυτό το πλαίσιο, επιθυμητή είναι η θέσπιση κινήτρων για την προσφορά τοπικών προϊόντων στους επισκέπτες και την προώθηση εγχώριων εμπορικών σημάτων στα σημεία κατανάλωσης, με περιορισμό της διάθεσης μη συσκευασμένων προϊόντων. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν προγράμματα πιστοποίησης εστιατορίων που προσφέρουν τοπικά προϊόντα, όπως γίνεται συστηματικά σε περιοχές της Ιταλίας. Στα προϊόντα χειροτεχνίας, σημαντική πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η κατοχύρωση και πιστοποίηση μη-αγροδιατροφικών προϊόντων με βάση την περιοχή προέλευσης. Υπάρχουν σχετικά μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης, σε συνδυασμό με τον τουρισμό, σε περιοχές όπως η αργυροχρυσοχοΐα, το κόσμημα και τα κεραμικά, που μπορούν να κινούνται σε υψηλή αξία λόγω της συνάρτησης με την πολιτιστική κληρονομιά. Ευρύτερα, αναδεικνύεται η ανάγκη για τη διαμόρφωση καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα όσον αφορά την ανάπτυξη και την υλοποίηση επικοινωνιακής στρατηγικής για ένα εθνικό σήμα (brand) που δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένο προϊόν ή υπηρεσία.

Χωροταξικός σχεδιασμός και βιωσιμότητα

Καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα έχει περιορισμένη εμβέλεια, η ανάπτυξη πολλών τουριστικών παραθαλάσσιων μονάδων από τη δεκαετία του 1970 και μετά έχει υλοποιηθεί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών, χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό αλλά με τις γενικές ρυθμίσεις της λεγόμενης «εκτός σχεδίου δόμησης». Η άναρχη δόμηση τουριστικών μονάδων, κατοικιών και άλλων εγκαταστάσεων σε αυτές τις περιοχές έγινε με τρόπο ανεξέλεγκτο. Το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις κατέστη αρνητικό τόσο για τις ίδιες τις αναπτύξεις και την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος της χώρας, όσο και για το φυσικό περιβάλλον. Απαιτείται

επομένως ο χωροταξικός σχεδιασμός να επεκταθεί σε όλες τις περιοχές της χώρας, με προτεραιότητα σε αυτές που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές προοπτικές, μέσω της ολοκλήρωσης των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ).

Παράλληλα με την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού, θα πρέπει να καθοριστούν σαφείς στρατηγικές κατευθύνσεις για την τουριστική ανάπτυξη, με τις οποίες οι κανόνες και οδηγίες για την κατάρτιση ΤΠΣ σε τουριστικές περιοχές να είναι συμβατοί. Μια ορθολογική στρατηγική θα πρέπει να προστατεύει τουριστικές περιοχές της χώρας από φαινόμενα υπερκορεσμού και υποβάθμισης του τουριστικού προϊόντος. Φαινόμενα υπερκορεσμού παρατηρούνται ήδη σε εμβληματικές τουριστικές περιοχές όπως η Μύκονος και η Σαντορίνη, αλλά και σε περιοχές του εξωτερικού όπως η Βενετία. Κίνδυνοι υπερκορεσμού και υποβάθμισης του τουριστικού προϊόντος υπάρχουν και για άλλες περιοχές της χώρας, ενώ παράλληλα υπάρχουν περιοχές με δυνητικό τουριστικό ενδιαφέρον που παραμένουν τουριστικά ανεκμετάλλευτες.

Κλιματική αλλαγή

Η κλιματική αλλαγή μπορεί να έχει σημαντικές συνέπειες για τον τουριστικό τομέα. Οι μεγαλύτερες πηγές αβεβαιότητας σχετίζονται με τις συνέπειες από την άνοδο της θερμοκρασίας, αλλά και την αυξημένη συχνότητα ακραίων καιρικών φαινομένων. Η ζήτηση για προϊόντα θερινών διακοπών ενδέχεται να επηρεαστεί αρνητικά, καθώς τα καλοκαίρια στη Μεσόγειο ενδέχεται να γίνουν υπερβολικά ζεστά για πολλούς επισκέπτες, ενώ οι συνθήκες στις κύριες αγορές της χώρας στη Βόρεια Ευρώπη ενδέχεται να βελτιωθούν. Ωστόσο, ενδέχεται να βελτιωθούν οι συνθήκες τους μήνες εκτός της καλοκαιρινής αιχμής, διευκολύνοντας έτσι τη μείωση της εποχικότητας. Στην πλευρά των δημόσιων έργων, δημιουργούνται αυξημένες ανάγκες για προστασία των ακτών από διάβρωση, για χάραξη και διευθέτηση των υδατορεμάτων και για προστασία και διαχείριση των εθνικών δρυμών.

Αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19

Η ισχυρότερη πρόκληση που αντιμετωπίζει ο τουριστικός τομέας βραχυπρόθεσμα είναι η αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την πανδημία COVID-19. Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Συμβούλιο Αεροδρομίων (ACI World), οι επιβάτες των αεροδρομίων διεθνώς το 2020 αναμένεται να είναι λιγότεροι κατά 4,6 δισεκ. (-40%) σε σχέση με το 2019. Για την Ελλάδα, τα έσοδα από τον εισερχόμενο τουρισμό σύμφωνα με το ΣΕΤΕ αναμένεται να είναι χαμηλότερα το 2020 κατά 75-80% σε σύγκριση με το 2019, λόγω του υψηλού ποσοστού εισερχόμενου τουρισμού στη χώρα με αεροπλάνο από χώρες με αναλογικά υψηλότερη μέση δαπάνη ανά επισκέπτη.

Προορισμοί που είναι γνώριμοι και έχουν καλές επιδόσεις στην εξασφάλιση της υγειονομικής ασφάλειας, προστασίας και υγιεινής έχουν ενισχυμένο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Αυξημένες επενδύσεις σε τεχνολογίες και εγκαταστάσεις που ενισχύουν την υγεία και την ασφάλεια των επισκεπτών είναι απαραίτητες προς αυτή την κατεύθυνση. Αναγκαία είναι και η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού στον τουριστικό τομέα, με υπηρεσίες όπως ανέπαφο check-in και check-out και ψηφιακοί κατάλογοι (e-menus) εντός εφαρμογών κινητής τηλεφωνίας.

6.2.3 Προτάσεις πολιτικής

Υποδομές

Ο εμπλουτισμός και η αναβάθμιση του ελληνικού τουριστικού προϊόντος απαιτούν συντονισμένες δράσεις από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς. Ένα σύνολο δράσεων αφορά την ενίσχυση των υποδομών, κυρίως στις μεταφορές αλλά και στην ενέργεια, την ύδρευση, την διαχείριση των απορριμμάτων, κλπ. Η ενίσχυση των υποδομών μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στις αναπτυξιακές προοπτικές του τουριστικού τομέα, καθώς και στην ποιότητα ζωής των μόνιμων κατοίκων. Οι βασικές δράσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι:

- **Αερομεταφορές:** Στις αεροπορικές μεταφορές, η παραχώρηση των 14 περιφερειακών αεροδρομίων στην εταιρεία Fraport Greece οδηγεί στη σημαντική αναβάθμισή τους. Αντίστοιχα έργα (όπως ανακαίνιση των διαδρόμων απογείωσης και προσγείωσης, κατασκευή νέων τερματικών σταθμών και ανανέωση της εσωτερικής και εξωτερικής όψης των κτιριακών εγκαταστάσεων) είναι αναγκαία και στα περιφερειακά αεροδρόμια που έχουν παραμείνει υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Επιπλέον, στις αερομεταφορές θα είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί η δυνατότητα υλοποίησης υδατοδρομίων και υπηρεσιών υδροπλάνων, γεγονός που θα επιτρέψει τη σύνδεση νησιών της χώρας με επιπλέον μεταφορικά μέσα. Τέλος, θα πρέπει να γίνουν οι αναγκαίες επενδύσεις στον τομέα του εναερίου ελέγχου για την αντιμετώπιση των αιχμών όταν επανέλθει η κίνηση μετά την πανδημία.
- **Λιμάνια και μαρίνες**: Η πλειονότητα των ελληνικών λιμανιών διαθέτει ανεπαρκείς εξοπλισμούς υποδοχής και αντιμετωπίζουν προβλήματα κυματισμού, ενώ αρκετά δεν είναι κατάλληλα για τον ελλιμενισμό κρουαζιερόπλοιων.
- **Οδικό δίκτυο:** Η συντήρηση και η ανάπτυξη του οδικού δικτύου παραμένουν σημαντικές δραστηριότητες και για την ανταγωνιστικότητα του τουριστικού προϊόντος, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη την ανοδική πορεία των τουριστικών ροών από τις γειτονικές Βαλκανικές χώρες μέσω των χερσαίων συνόρων και τις προοπτικές περαιτέρω ανάπτυξης περιορισμών της ηπειρωτικής χώρας. Στα αναγκαία έργα περιλαμβάνονται δράσεις σχετικά με την οδική σήμανση και ασφάλεια και η αναβάθμιση των τελωνειακών σταθμών στα χερσαία σύνορα της χώρας.
- **Αστικές συγκοινωνίες:** Η ολοκλήρωση της απευθείας σύνδεσης του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών με το λιμάνι του Πειραιά, η ολοκλήρωση του μετρό στη Θεσσαλονίκη και η διασύνδεσή του με το αεροδρόμιο της πόλης, εκτός από τη βελτίωση των μετακινήσεων των μόνιμων κατοίκων, θα συμβάλλει στην εξυπηρέτηση των επισκεπτών αυτών των δύο αστικών κέντρων. Επίσης, πρέπει να βελτιωθεί η προσβασιμότητα σε προορισμούς (αξιοθέατα, μνημεία και εκθεσιακούς χώρους) που βρίσκονται εκτός του αστικού ιστού.
- **Διασύνδεση μεταφορικών μέσων:** Ο χρόνος μετακίνησης προς ορισμένους δημοφιλείς προορισμούς του Αιγαίου είναι συντομότερος από τα λιμάνια της Ραφήνας και του Λαυρίου, ωστόσο η διασύνδεσή τους με το υπόλοιπο δίκτυο μεταφορών (προαστιακός σιδηρόδρομος, μετρό, οδικό δίκτυο) είναι ελλιπής και πρέπει να ενισχυθούν.
- **Υποδομές κοινής ωφέλειας:** Η ολοκλήρωση της διασύνδεσης των δικτύων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας των νησιών της χώρας με το ηπειρωτικό σύστημα είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της ενεργειακής επάρκειας και ασφάλειας σε δημοφιλείς προορισμούς της χώρας. Αναγκαία είναι και έργα υποδομής που επιτρέπουν την ανάπτυξη και τη λειτουργία τουριστικών εγκαταστάσεων μηδενικού ενεργειακού αποτυπώματος, καθώς και έργα για την εξασφάλιση της επάρκειας ύδρευσης. Απαιτούνται επενδύσεις για τη διαχείριση των υγρών και στερεών αποβλήτων και ευρύτερα για ενισχυμένη εφαρμογή των αρχών της κυκλικής οικονομίας (περιορισμός της κατανάλωσης, επανάχρηση και ανακύκλωση), καθώς και έργα πολιτικής προστασίας. Σημαντικός είναι και ο περιορισμός της οπτικής όχλησης, με στοχευμένες παρεμβάσεις όπως υπογειοποίηση καλωδίων σε παραδοσιακούς οικισμούς.
- **Μουσεία και αρχαιολογικοί χώροι:** Τα μουσεία και οι αρχαιολογικοί χώροι θα πρέπει να έχουν εκτεταμένο ωράριο επισκεψιμότητας, ιδιαίτερα κατά την καλοκαιρινή περίοδο. Θα πρέπει επίσης να έχουν βελτιωμένες υποδομές, ιδιαίτερα στον ψηφιακό τομέα.
- **Συνεδριακά κέντρα:** Απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη του συνεδριακού τουρισμού είναι η δημιουργία των κατάλληλων υποδομών μεγάλης χωρητικότητας που μπορούν να προσελκύσουν μεγαλύτερες και περισσότερες διεθνείς εκθέσεις και συνέδρια. Σε αυτό το

πλαίσιο, εμβληματικά έργα θα ήταν η ανάπλαση του Διεθνούς Εκθεσιακού Κέντρου της Θεσσαλονίκης και η δημιουργία μητροπολιτικού συνεδριακού κέντρου στην Αθήνα. Η Αθήνα είναι η μόνη ευρωπαϊκή μεγαλούπολη που δεν διαθέτει ένα σύγχρονο συνεδριακό κέντρο.

Προώθηση και branding

Ένα δεύτερο σύνολο δράσεων αφορά τις δραστηριότητες προώθησης του τουριστικού προϊόντος. Και στην περίπτωση αυτή, απαιτούνται συντονισμένες δράσεις από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς. Ο ρόλος των κλαδικών και των δημόσιων φορέων είναι ιδιαίτερα σημαντικός καθώς στον τουριστικό κλάδο και σε συνδεδεμένες δραστηριότητες (όπως η χειροτεχνία) συμμετέχει μεγάλος αριθμός πολύ μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι οποίες ατομικά έχουν περιορισμένες δυνατότητες προώθησης του προϊόντος τους.

Σε γενικό επίπεδο, πρέπει να δοθεί βάρος στην ανάπτυξη και υλοποίηση επικοινωνιακής στρατηγικής για ένα εθνικό σήμα (brand). Το πώς ακριβώς θα πρέπει να οριστεί και να παρουσιαστεί το ελληνικό τουριστικό προϊόν στις διεθνείς αγορές έχει ιδιαίτερη σημασία.

Επιμέρους δράσεις απαιτούνται για τα επιμέρους τουριστικά προϊόντα. Για παράδειγμα, για το βασικό προϊόν «Ήλιος και Θάλασσα», απαιτείται στοχευμένη επικοινωνία και προβολή, ειδικά σε μακρινότερους προορισμούς (long-haul destinations), όπως ΗΠΑ, Αυστραλία και Καναδά, καθώς και σε ανερχόμενες αγορές, όπως η Κίνα, η Ρωσία και η Νότιος Κορέα, όπου η θέση της χώρας στους προτιμώμενους προορισμούς είναι σχετικά χαμηλή. Για τον τουρισμό πόλεων απαιτούνται δράσεις προώθησης σε αγορές οι οποίες να είναι προσβάσιμες με πτήσεις διάρκειας έως τεσσάρων ωρών. Για τον πολιτιστικό τουρισμό απαιτούνται δράσεις για την προσέλκυση επισκεπτών από την Κίνα, η οποία είναι η κορυφαία αγορά για το συγκεκριμένο προϊόν, καθώς και δράσεις ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής χειροτεχνίας (όπως πιστοποίηση - σήμανση προϊόντων, ψηφιακή προβολή, προώθηση των συμπράξεων μικρών επιχειρήσεων και ενίσχυση των διακλαδικών συνάψεων με πολιτισμό και εκπαίδευση).

Χωροταξικός σχεδιασμός και βιωσιμότητα

Η ταχεία ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού στις τουριστικές περιοχές της χώρας είναι απαραίτητη για τη βιωσιμότητα του ελληνικού τουριστικού προϊόντος σε μακροχρόνια βάση. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να δίνει ιδιαίτερο βάρος στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού κεφαλαίου της χώρας, η αξία του οποίου καθορίζει και την αξία του τουριστικού προϊόντος. Το εύρος της ανάπτυξης θα πρέπει να είναι συμβατό με την κλίμακα κάθε περιοχής.

Οι διαδικασίες χωροταξικού σχεδιασμού θα πρέπει να εξετάζουν ζητήματα φέρουσας ικανότητας, αειφορίας, και ενδυνάμωσης των τοπικών κοινωνιών. Τα ζητήματα αυτά δεν εξετάζονται επαρκώς στις διαδικασίες σχεδιασμού και αδειοδότησης. Θα πρέπει επίσης να ενισχύεται και υποστηρίζεται η δραστηριοποίηση σε παραδοσιακούς οικισμούς και η ανάπλαση εγκαταλελειμμένων οικισμών.

Μεγάλης κλίμακας αναπτύξεις και εγκαταστάσεις, όπως Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) και Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα (ΣΤΚ) μπορούν να αποτελέσουν ένα χρήσιμο εργαλείο για τη διεύρυνση της τουριστικής περιόδου επειδή δημιουργούν μόνιμη σχέση των αγοραστών με την κατοικία. Η χρήση τους θα πρέπει όμως να είναι συμβατή με την κλίμακα του τοπίου. Για παράδειγμα, θα πρέπει να αποφεύγονται σε μικρά νησιά (όπως τα περισσότερα νησιά των Κυκλάδων) ή σε άλλα τοπία μικρής κλίμακας και ιδιαίτερου οικιστικού ή πολιτιστικού ενδιαφέροντος.

Διαχείριση των προορισμών

Καθοριστικής σημασίας παράγοντας είναι η αποτελεσματική διαχείριση, λειτουργία, προβολή και προώθηση των τουριστικών προορισμών, που θα ωφελήσει σε μεγάλο βαθμό και τους μόνιμους

κατοίκους, καθώς και των τοπικών προϊόντων, υπηρεσιών και επιχειρήσεων μέσω πολλαπλών μέσων και πλατφορμών. Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στις δυνατότητες και ευκαιρίες της χρήσης ψηφιακών μέσων για την δημιουργία clustering και ελκυστικών σύνθετων προϊόντων.

Για την αποτελεσματική διαχείριση και λειτουργία των προορισμών είναι σημαντική η δημιουργία ενός πλαισίου διακυβέρνησης που θα διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων φορέων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Ψηφιακός μετασχηματισμός

Η εξέλιξη της ψηφιακής τεχνολογίας δίνει την δυνατότητα για ολοκληρωμένες δράσεις με στόχο την βελτίωση της Ψηφιακής Ταξιδιωτικής Εμπειρίας, τη δημιουργία ενός Ενοποιημένου Οικοσυστήματος Ταξιδιού, και τη βελτίωση της Ψηφιακής Ασφάλειας.

Η εμπειρία των επισκεπτών μπορεί να βελτιωθεί με πλήθος νέων ψηφιακών εργαλείων. Εφαρμογές κινητής τηλεφωνίας και εργαλεία τεχνητής νοημοσύνης επιτρέπουν τη δημιουργία συνδεδεμένων προορισμών, όπου χρήσιμες πληροφορίες και υπηρεσίες, όπως κρατήσεις, εισιτήρια (για μουσεία, αρχαιολογικούς χώρους, συναυλίες, ΜΜΜ, κ.ά.) και κατάλογοι είναι άμεσα διαθέσιμες, με δυνατότητα πληρωμής εντός της εφαρμογής. Εργαλεία επαυξημένης πραγματικότητας και σύγχρονες διαδραστικές εφαρμογές για την ξενάγηση των επισκεπτών σε μουσεία και αρχαιολογικούς χώρους μπορούν να βελτιώσουν αισθητά την εμπειρία των επισκεπτών και την επαφή που αποκτούν με την τοποθεσία που επισκέπτονται. Η χρήση του «διαδικτύου των πραγμάτων» στα καταλύματα προσφέρει τη δυνατότητα για υπερεξατομίκευση των ανέσεων και των υπηρεσιών που προσφέρει ένα δωμάτιο.

Ένα ψηφιακό εργαλείο το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό κατά την περίοδο της πανδημίας είναι η ψηφιακή ταυτότητα ταξιδιωτών, η οποία θα ενσωματώνει όλες τις αναγκαίες για τις αρχές πληροφορίες, όπως διαβατήριο, θεωρήσεις, ιστορικό ταξιδιού, πιστοποιητικά αντισωμάτων ή εμβολιασμού και ιατρικό ιστορικό. Η ψηφιακή ταυτότητα, σε συνδυασμό με τον έλεγχο μέσω βιομετρικών στοιχείων, θα επιτρέπει την ανέπαφη ταξιδιωτική εμπειρία. Για την εφαρμογή της, θα πρέπει να υπάρξει πρόνοια για τη διαφύλαξη ευαίσθητων δεδομένων και την παροχή πρόσβασης μόνο στις αναγκαίες πληροφορίες που χρειάζεται κάθε υπηρεσία.

Η αποτελεσματική παρακολούθηση και διαχείριση των τουριστικών δεδομένων που προέρχονται από διαφορετικές πηγές (αεροδρόμια, αεροπορικές και ακτοπλοϊκές εταιρείες, ξενοδοχεία, αξιοθέατα) είναι απαραίτητη, ιδίως στην τρέχουσα συγκυρία. Μέσα από εφαρμογές που μπορούν να διαχειριστούν μεγάλο όγκο δεδομένων (big data) ανοικτής πρόσβασης, οι εμπλεκόμενοι φορείς και επιχειρήσεις θα έχουν αμεσότερη δυνατότητα να παρακολουθούν την πρόθεση επίσκεψης στη χώρα, την αξιολόγηση της συγκριτικής της θέσης και την ικανοποίηση των επισκεπτών από διάφορα στοιχεία του ελληνικού τουριστικού προϊόντος. Αυτό θα τους επιτρέπει να εντοπίζουν αποτελεσματικότερα τα σημεία που χρειάζονται βελτίωση, καθώς και να οργανώνουν περισσότερο στοχευμένα τις προσπάθειες διαφήμισης και προώθησης.

Ανθρώπινο δυναμικό

Η ποιότητα των προσφερόμενων τουριστικών υπηρεσιών συνδέεται στενά με την επαγγελματική επάρκεια των εργαζομένων και της διοίκησης των τουριστικών επιχειρήσεων και των εμπλεκόμενων φορέων του δημοσίου τομέα. Όπως και στην περίπτωση της μεταποίησης, το ζήτημα της κατάρτισης καθώς και της διασύνδεσης μεταξύ του εκπαιδευτικού συστήματος και των επιχειρήσεων, είναι κομβικό. Προτάσεις που είναι σημαντικές για τον τουριστικό κλάδο είναι:

- Εκσυγχρονισμός των υφιστάμενων προγραμμάτων τουριστικών σπουδών σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης (τριτοβάθμια, ΙΕΚ και Κέντρων Δια Βίου Μάθησης). Απαιτείται αναβάθμιση των

υποδομών, αλλά και των γνώσεων και των δεξιοτήτων του διδακτικού προσωπικού, καθώς και συνεργασία με τουριστικές επιχειρήσεις για τη συμμετοχή εγνωσμένου κύρους επαγγελματιών του χώρου στην εκπαιδευτική διαδικασία. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να εξεταστεί και η αναβάθμιση των ΑΣΤΕ σε μια υψηλής ποιότητας, πιθανόν «αγγλόφωνη», Τουριστική Ακαδημία διεθνούς επιπέδου, με δυνατότητα μετεκπαίδευσης και εξειδίκευσης των επαγγελματιών του τομέα.

- Ενίσχυση της επαγγελματικής κατάρτισης, της πρακτικής άσκησης και της μαθητείας. Ο σχεδιασμός της κατάρτισης πρέπει να είναι προσαρμοσμένος στις εξειδικευμένες ανάγκες επιχειρήσεων, κλάδων και περιοχών. Ενδείκνυται η δημιουργία κοινών δικτύων κατάρτισης, με τη βοήθεια δημόσιων φορέων και κλαδικών ενώσεων, για την εξασφάλιση της πρόσβασης μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων στην επαγγελματική κατάρτιση και στους μηχανισμούς πρακτικής άσκησης και μαθητείας.
- Επιμόρφωση των στελεχών του δημόσιου τομέα. Λόγω του ιδιαίτερου ρόλου των δημόσιων φορέων για την ανάπτυξη και λειτουργία του τουρισμού στη χώρα, αναγκαία είναι η επιμόρφωση των στελεχών που εμπλέκονται στην αλυσίδα σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών τουριστικού ενδιαφέροντος σε όλα τα επίπεδα δημόσιας διοίκησης (κεντρική κυβέρνηση, περιφέρειες, δήμοι).

6.3 Αγροδιατροφικός τομέας

Ο πρωτογενής τομέας[127] και ο παραγωγικός τομέας της αγροδιατροφής[128] έχουν στρατηγική σημασία για μια χώρα, καθώς πέρα από την οικονομική δραστηριότητά τους, συμβάλλουν στην επισιτιστική ασφάλεια του πληθυσμού, ενισχύουν την περιφερειακή ανάπτυξη και έχουν σημαντικό ρόλο για τη διατήρηση της ποιότητας του φυσικού περιβάλλοντος. Σε πολλές περιοχές αποτελούν την κύρια οικονομική δραστηριότητα για μεγάλο τμήμα του πληθυσμού. Τέλος, η διατροφική παράδοση αποτελεί βασικό συστατικό της πολιτιστικής ταυτότητας και κληρονομιάς μιας περιοχής, με σημαντικές προεκτάσεις για τη δυνατότητα προώθησης τοπικών προϊόντων στις διεθνείς αγορές.

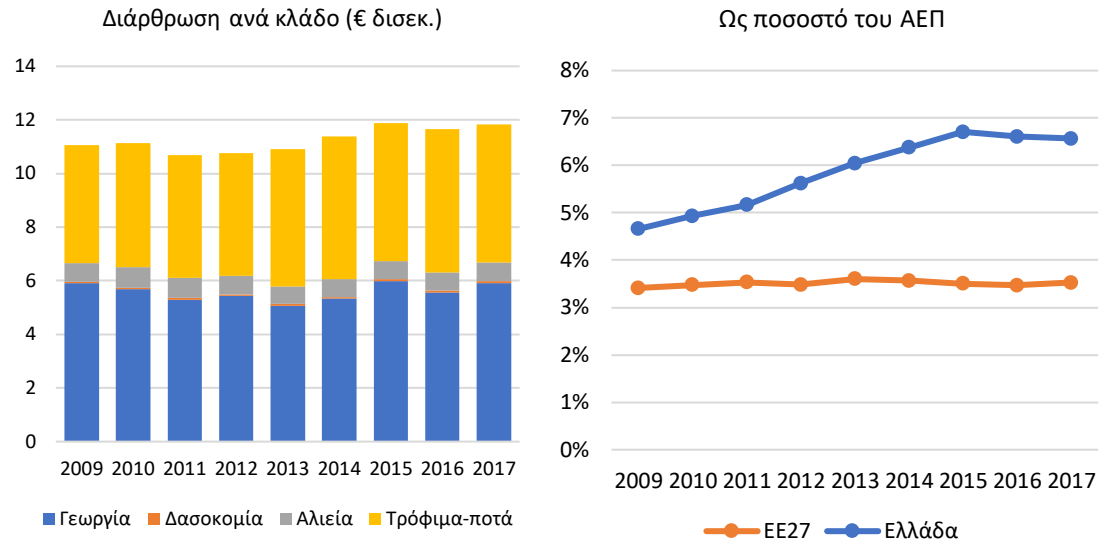
6.3.1 Δείκτες

Η αγροδιατροφή έχει αυξημένη σημασία για την ελληνική οικονομία. Το 2017, η προστιθέμενη αξία που παράγουν ο πρωτογενής τομέας και η βιομηχανία τροφίμων - ποτών ανήλθε σε 6,6% του ΑΕΠ (€11,8 δισεκ.), έναντι μέσου όρου 3,5% στην ΕΕ, έχοντας αυξηθεί από το 4,9% του ΑΕΠ το 2010 (Διάγραμμα 6.7). Περίπου το 50% προέρχεται από τον κλάδο της Γεωργίας, ενώ το μερίδιο των μεταποιητικών δραστηριοτήτων υπολογίζεται σε 43,6%, με το υπόλοιπο να παράγεται από τον κλάδο αλιείας - ιχθυοτροφίας (5,9%) και δασοκομίας (0,6%).

Αντίστοιχα, στην απασχόληση το ποσοστό των εργαζομένων που απασχολούνται στον πρωτογενή τομέα και στη βιομηχανία τροφίμων - ποτών υπολογίζεται σε 14,9% το 2019 (583 χιλ. άτομα), έναντι 6,6% κατά μέσο όρο στην ΕΕ27 (Διάγραμμα 6.8). Το ποσοστό ήταν ιδιαίτερα αυξημένο τα χρόνια που είχε κορυφωθεί η ανεργία στη χώρα (16,8% το 2012), καταδεικνύοντας την ανθεκτικότητα του τομέα στις μεταβολές του οικονομικού κύκλου. Το 74% της απασχόλησης του ευρύτερου τομέα (432 χιλ. άτομα) αφορά τον αμιγώς αγροτικό κλάδο, ενώ η βιομηχανία τροφίμων απασχολεί το 20,5% του εργατικού δυναμικού (120 χιλ. άτομα).

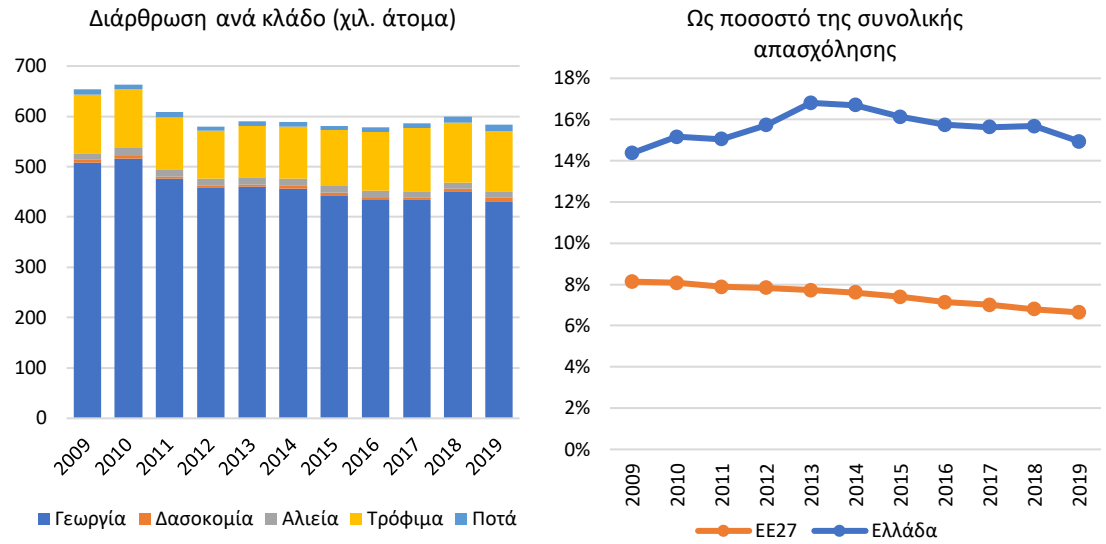
[127] Τομέας Α (Γεωργία, Δασοκομία και Αλιεία) της Στατιστικής Ταξινόμησης Οικονομικών Δραστηριοτήτων (ΣΤΑΚΟΔ 08).
[128] Στην πλευρά της παραγωγής, περιλαμβάνει τους κλάδους 01 (Φυτική και ζωική παραγωγή, θήρα και συναφείς δραστηριότητες), 03 (Αλιεία και υδατοκαλλιέργεια), 10 (Βιομηχανία τροφίμων) και 11 (Ποτοποιία). Εξαιρούνται οι τάξεις 01.15 (Καλλιέργεια καπνού), 01.43 (Εκτροφή αλόγων και άλλων ιπποειδών), 01.44 (Εκτροφή καμηλών και καμηλίδων), 01.49 (Εκτροφή άλλων ζώων) και 01.70 (Θήρα, τοποθέτηση παγίδων και συναφείς δραστηριότητες).

Διάγραμμα 6.7: Προστιθέμενη αξία στον πρωτογενή τομέα και τη βιομηχανία τροφίμων - ποτών



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 6.8: Απασχόληση στον πρωτογενή τομέα και τη βιομηχανία τροφίμων - ποτών



Πηγή: Eurostat

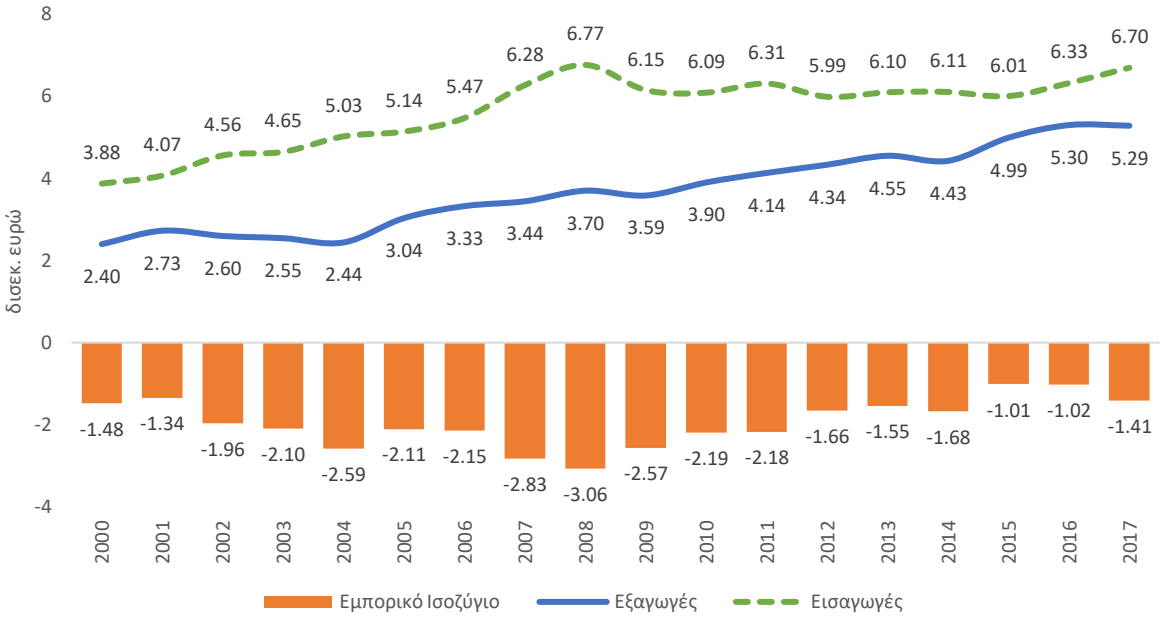
Στο εξωτερικό εμπόριο, ο τομέας της αγροδιατροφής είναι ελλειμματικός (Διάγραμμα 6.9). Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της κρίσης, το έλλειμμα περιορίστηκε αισθητά, στο €1,4 δισεκ. το 2017 από €3,1 δισεκ. το 2008, καθώς οι εισαγωγές των προϊόντων διατροφής σταθεροποιήθηκαν στο εύρος €6,0-€6,7 δισεκ., ενώ οι εξαγωγές συνέχισαν να αυξάνονται (από €3,7 δισεκ. σε €5,3 δισεκ.).

6.3.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Η Ελλάδα διαθέτει σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα στον τομέα της αγροδιατροφής, τα οποία στηρίζονται στην ποικιλομορφία της χώρας και την συνεπακόλουθη ποικιλία γεωργικών ειδών, τις ευνοϊκές συνθήκες του φυσικού περιβάλλοντος στις πεδινές περιοχές της χώρας, στην ποιότητα και τη θρεπτική αξία ενός σχετικά ευρέως φάσματος αγροτικών προϊόντων (ελιές, σταφύλι, όσπρια, εσπεριδοειδή και άλλα) και σε διατροφικές παραδόσεις που αναγνωρίζονται διεθνώς. Αυτά τα πλεονεκτήματα δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς λόγω σημαντικών και χρόνιων διαρθρωτικών

αδυναμιών. Οι κυριότερες αδυναμίες είναι οι μικρές και κατακερματισμένες γεωργικές εκμεταλλεύσεις, η χαμηλή παραγωγικότητα, η αναποτελεσματική οργάνωση, η χαμηλή ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών και εξοπλισμού, η ανεπαρκής επαγγελματική εκπαίδευση, το χαμηλό επίπεδο E&A, η μεγάλη εξάρτηση από επιδοτήσεις, και η ελλιπής προώθηση και branding των ελληνικών προϊόντων αγροδιατροφής.[129]

Διάγραμμα 6.9: Εξωτερικό εμπόριο προϊόντων αγροδιατροφής, 2000-2017



Πηγή: Eurostat

Μικρό μέγεθος αγροτικών εκμεταλλεύσεων

Κατά μέσο όρο στην Ελλάδα αναλογούν 6,6 εκτάρια ανά αγροτική εκμετάλλευση (Διάγραμμα 6.10). Με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη, η Ελλάδα βρίσκεται στην τέταρτη χαμηλότερη θέση στην ΕΕ-27, μετά τις δυο αμιγώς νησιωτικές χώρες (Μάλτα και Κύπρος) και τη Ρουμανία. Το μικρό μέγεθος των αγροτεμαχίων στη χώρα οφείλονται στην ιδιαίτερη μορφολογία του εδάφους, την έλλειψη επαρκούς χωρικής οργάνωσης και στην επικράτηση παραδοσιακών προτύπων κληρονομιάς και ιδιοκτησίας που οδηγούν σε εξαιρετικά μικρό αγροτικό κλήρο.

Χαμηλή παραγωγικότητα

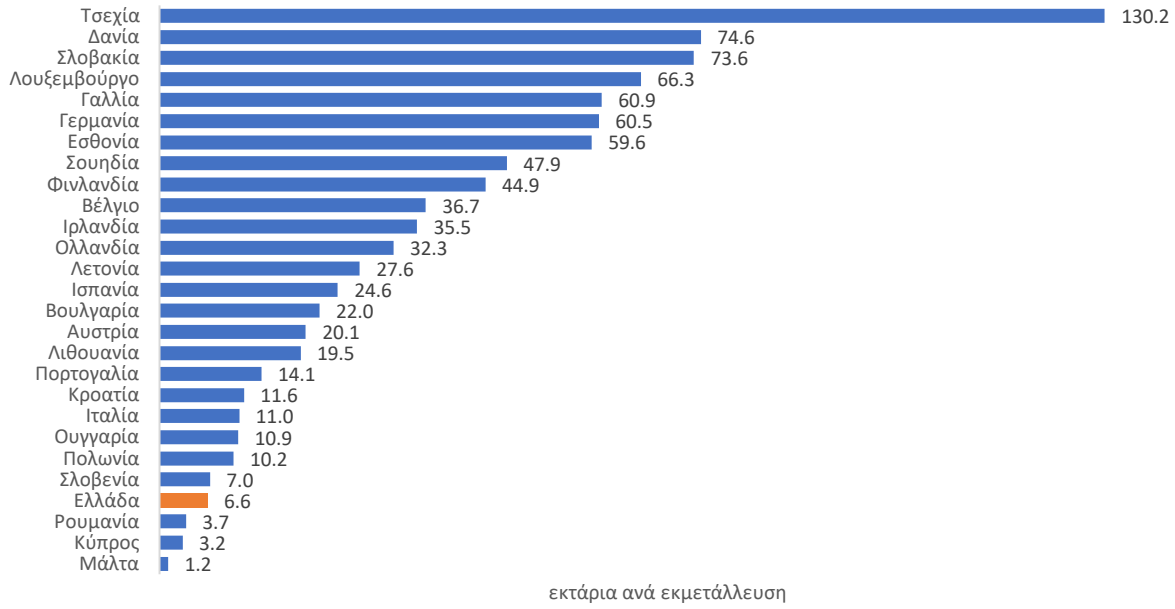
Η μικρή έκταση των εκμεταλλεύσεων οδηγεί σε ανεπαρκή μηχανοποίηση, χαμηλό επίπεδο χρήσης νέων τεχνολογιών και χαμηλή παραγωγικότητα. Ειδικότερα, η ετήσια αξία αγροτικής παραγωγής ανά εκτάριο ανέρχεται σε €1,7 χιλ. στην Ελλάδα. Με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη, η Ελλάδα βρίσκεται στη μέση της κατάταξης των κρατών-μελών της ΕΕ (Διάγραμμα 6.11), σε αρκετή απόσταση από τους πρωτοπόρους, όπως η Ολλανδία (€12,9 χιλ.). Εξαιρετικά χαμηλή, ωστόσο, είναι η αξία παραγωγής ανά αγροτική εκμετάλλευση (μόλις €11,1 χιλ., έναντι €415 χιλ. στην Ολλανδία, €287 χιλ. στη Δανία και €218 χιλ. στο Βέλγιο), λόγω της κατακερματισμένης δομής των εκμεταλλεύσεων, με τη χώρα να βρίσκεται στην τρίτη χαμηλότερη θέση στην ΕΕ μετά τη Ρουμανία και τη Μάλτα.

Ως αποτέλεσμα της χαμηλής παραγωγικότητας ανά εκμετάλλευση, το ποσοστό εκμεταλλεύσεων όπου τουλάχιστον το 50% της παραγωγής κατευθύνεται για αυτοκατανάλωση (γεωργία

[129] Μανιάτης, Γ. (2020), Η συνεισφορά των εισροών στην αγροτική παραγωγή και το μέλλον του αγροτικού τομέα στην Ελλάδα, ΙΟΒΕ.

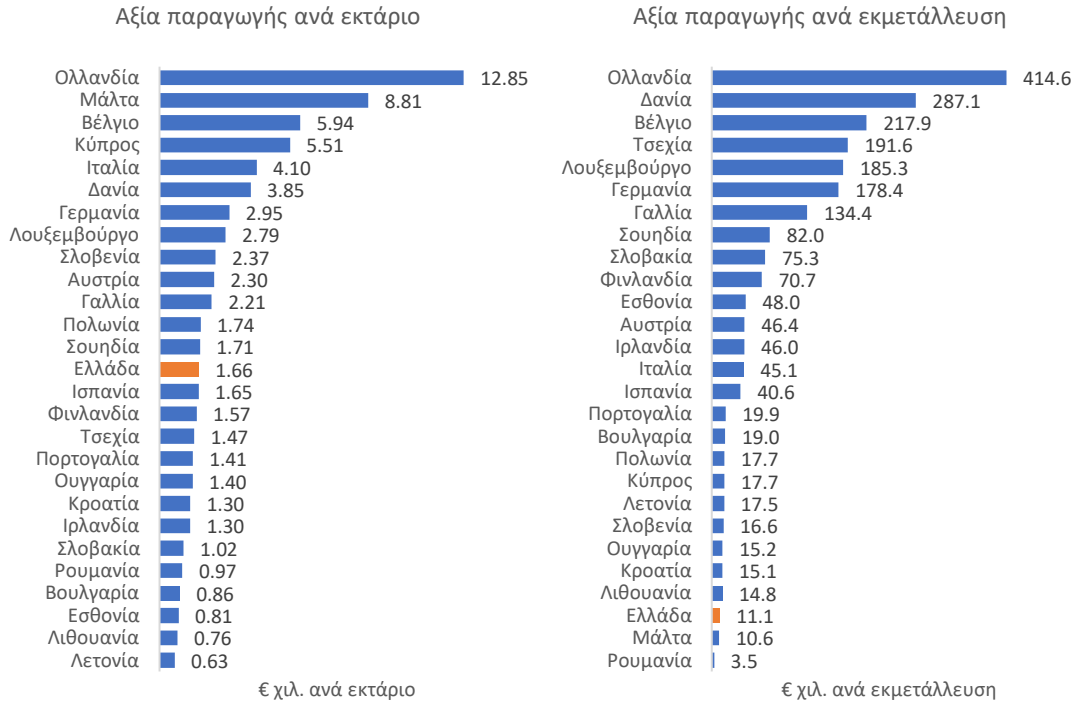
ημιαυτοσυντήρησης) ανέρχεται σε 16,0%. Το ποσοστό εκμεταλλεύσεων ημιαυτοσυντήρησης είναι χαμηλό σε σύγκριση με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και συγκρίσιμο με αυτό των χωρών της Νότιας Ευρώπης, ωστόσο παραμένει υψηλό σε σύγκριση με τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, όπου πρακτικά σε όλες τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής έχει εμπορική χρήση.

Διάγραμμα 6.10: Μέση έκταση ανά αγροτική εκμετάλλευση στα κράτη μέλη της ΕΕ, 2016



Πηγή: Eurostat.

Διάγραμμα 6.11: Παραγωγικότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, 2016

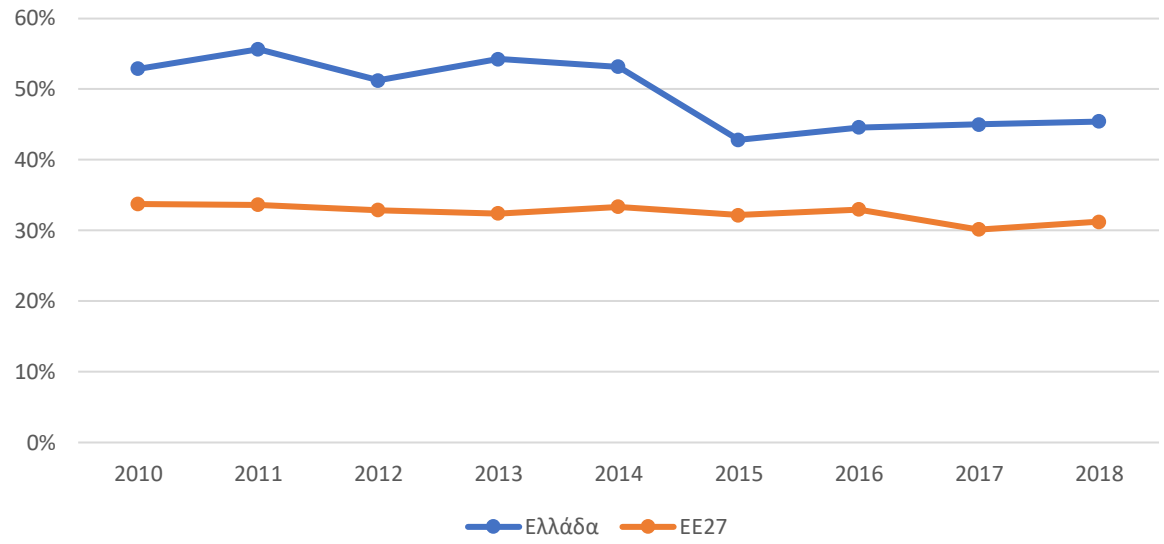


Πηγή: Eurostat

Εξάρτηση από επιδοτήσεις

Η χαμηλή παραγωγικότητα έχει ως αποτέλεσμα και πολύ χαμηλό εισόδημα από παραγωγικές διαδικασίας για τα αγροτικά νοικοκυριά και αυξημένη ανάγκη για στήριξη των εκμεταλλεύσεων με επιδοτήσεις. Ειδικότερα, οι επιδοτήσεις της αγροτικής παραγωγής στην Ελλάδα ανήλθαν σε €2,4 δισεκ. το 2019, ενώ οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις προς τον αγροτικό κλάδο διαμορφώθηκαν σε €135 εκατ. το 2018. Το άθροισμα των κεφαλαιακών και λειτουργικών ενισχύσεων ως προς την προστιθέμενη αξία που παράγει ο κλάδος ανήλθε το 2018 σε 45,4%, έναντί 31,2% στην ΕΕ (Διάγραμμα 6.12). Η υψηλή εξάρτηση από επιδοτήσεις, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι αυτές προέρχονται κατά βάση από κοινοτικούς πόρους, αποτελεί σημαντική δομική αδυναμία του εγχώριου τομέα, ειδικά εάν λάβουμε υπόψη και τη στρατηγική για «εξωτερική σύγκλιση» που υπάρχει στη νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική, με βάση την οποία τα κονδύλια για χώρες όπως η Ελλάδα που λαμβάνουν υψηλότερες επιδοτήσεις ανά εκτάριο, θα μειώνονται διαχρονικά.

Διάγραμμα 6.12: Κεφαλαιακές μεταβιβάσεις και επιδοτήσεις παραγωγής ως προς την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του αγροτικού κλάδου



Πηγή: Eurostat

Λοιπές διαρθρωτικές αδυναμίες

Στις κυριότερες λοιπές διαρθρωτικές αδυναμίες περιλαμβάνονται:

- **Χαμηλή ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών και εξοπλισμού.** Συνέπεια του μικρού μεγέθους των εκμεταλλεύσεων είναι και η ανεπαρκής μηχανοποίηση. Η δαπάνη για Ε&Α στον αγροτικό κλάδο περιορίζεται σε €11 ανά εκτάριο, έναντι €33 στην Ευρώπη και €19 παγκοσμίως.[130]
- **Ανεπαρκής επαγγελματική εκπαίδευση και δυσμενής δημογραφία.** Ο αγροτικός τομέας αδυνατεί να προσελκύσει αρκετούς νέους ανθρώπους στο δυναμικό του. Το ποσοστό νέων ηλικίας 15 έως 29 ετών στους εργαζομένους του πρωτογενούς τομέα έχει υποχωρήσει σε 8% το 2017, από 10% το 2008 και αντίστοιχα το ποσοστό ατόμων ηλικίας 30 έως 44 ετών μειώθηκε την ίδια περίοδο σε 28% από 32%. Ως αποτέλεσμα της γήρανσης, αλλά και των προβλημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης στη χώρα, το 39,1% των απασχολουμένων στον αγροτικό κλάδο στην Ελλάδα έχει απολυτήριο δημοτικού (έναντι 10,1% στο σύνολο της οικονομίας), ενώ 20,6%

[130] National Bank of Greece (2015), Unlocking the potential of Greek agro-food industry.

έχουν τελειώσει το γυμνάσιο (έναντι 8,7% στο σύνολο της οικονομίας).[131] Το ποσοστό των γεωργών που έχουν παρακολουθήσει κάποια επαγγελματική εκπαίδευση περιορίζεται σε 5,5%, έναντι 20,2% στην ΕΕ.[132] Η σχετικά μεγάλη ηλικία και το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης που χαρακτηρίζει τους απασχολούμενους στον κλάδο περιορίζει και τις δυνατότητες ενσωμάτωσης νέων τεχνολογιών και καινοτόμων τεχνικών.

- **Αναποτελεσματική οργάνωση.** Σε αντίθεση με πολλά επιτυχημένα παραδείγματα του εξωτερικού, οι συνεταιρισμοί στην Ελλάδα δεν αποτέλεσαν ενώσεις παραγωγών επιχειρηματικού χαρακτήρα, αλλά μηχανισμοί διανομής εθνικών και κοινοτικών πόρων και εργαλεία άσκησης πολιτικής πίεσης. Η απουσία αυτονομίας των συνεταιρισμών και η «πυραμιδωτή» δομή διοίκησής τους χαρακτηρίζουν περισσότερο τη δραστηριότητα επαγγελματικών ενώσεων, παρά οργανωμένων επιχειρηματικών σχημάτων. Ο ρόλος του συνεταιρισμού για την προώθηση των γεωργικών προϊόντων στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα περιορισμένος - μόλις 8% των προϊόντων διακινούνται μέσα από συνεταιρισμούς στη χώρα, έναντι 49% στην ΕΕ.[133]
- **Ελλιπής καθετοποίηση και προώθηση ελληνικών σημάτων.** Δυσανάλογα μεγάλο μερίδιο των ελληνικών αγροδιατροφικών προϊόντων πωλούνται χωρίς τυποποίηση, με αποτέλεσμα να είναι μειωμένη και η προστιθέμενή τους αξία. Ένδειξη για αυτό το πρόβλημα προέρχεται από το υψηλό ποσοστό συμμετοχής της πρωτογενούς παραγωγής στην προστιθέμενη αξία του ευρύτερου τομέα αγροδιατροφής (50,0% στην Ελλάδα το 2017, έναντι 40,9% στην ΕΕ). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το ελαιόλαδο, όπου μόνο το 27% της ελληνικής παραγωγής τυποποιείται και φέρνει εμπορικό σήμα, έναντι περίπου 50% στην Ισπανία και 80% στην Ιταλία.

Η ΚΑΠ για την περίοδο 2021-2027 αποτελεί μια ευκαιρία για την επανατοποθέτηση του εγχώριου τομέα αγροδιατροφής και την άμβλυνση των αδυναμιών του. Η νέα ΚΑΠ έχει στόχο να βελτιώσει τη δυνατότητα αντίδρασης στις τρέχουσες και μελλοντικές προκλήσεις, όπως η κλιματική αλλαγή ή η ανανέωση των γενεών, συνεχίζοντας παράλληλα τη στήριξη των ευρωπαίων αγροτών για να εξασφαλιστεί βιώσιμος και ανταγωνιστικός αγροτικός τομέας.[134] Οι στόχοι της όσον αφορά το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή είναι φιλόδοξοι και θα δοθούν κίνητρα στους αγρότες να τηρούν επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον γεωργικές πρακτικές. Η εισοδηματική στήριξη θα συνεχιστεί προκειμένου να εξασφαλίζεται ένα περιβάλλον σταθερότητας και προβλεψιμότητας για τους παραγωγούς, Έμφαση επίσης θα δοθεί στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών με α) την παροχή βοήθειας στις *νέες γενιές γεωργών* ώστε να ενταχθούν στο επάγγελμα, μέσω της καθοδήγησης των γεωργών νεαρής ηλικίας από περισσότερο έμπειρους, της ενίσχυσης της μεταφοράς γνώσεων από γενιά σε γενιά ή της ανάπτυξης σχεδίων διαδοχής, β) την ενθάρρυνση των κρατών μελών να πράξουν περισσότερα σε εθνικό επίπεδο, για παράδειγμα μέσω περισσότερο ευέλικτων κανόνων φορολόγησης και κληρονομιάς, ώστε να βελτιωθεί η πρόσβαση των γεωργών νεαρής ηλικίας στη γη και γ) τη θέσπιση αυστηρότερων απαιτήσεων για τους γεωργούς όσον αφορά την ασφάλεια και την ποιότητα των τροφίμων, για παράδειγμα, με την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης μόνο όταν συμμορφώνονται με τους κανόνες για τη μείωση της χρήσης φυτοφαρμάκων ή αντιβιοτικών. Επιπλέον, το κέντρο βάρους της πολιτικής θα μετατοπιστεί από τη συμμόρφωση και τους κανόνες *στα αποτελέσματα και στις επιδόσεις.*

Σημαντικό ρόλο για τις προοπτικές του τομέα αγροδιατροφής θα έχουν:

[131] Μανιάτης, Γ. (2020), Η συνεισφορά των εισροών στην αγροτική παραγωγή και το μέλλον του αγροτικού τομέα στην Ελλάδα, ΙΟΒΕ.
[132] Καραντινινής, Κ. (2020), Η Ελληνική Γεωργία και Αγροδιατροφή μετά την Πανδημία, διαΝΕΟσις.
[133] Καραντινινής, Κ. (2020), Η Ελληνική Γεωργία και Αγροδιατροφή μετά την Πανδημία, διαΝΕΟσις.
[134] Βλ. European Commission (2019), The post-2020 Common Agricultural Policy: Environmental Benefits and Simplification.

- Η Στρατηγική «από το Αγρόκτημα στο Πιάτο»,[135] η οποία αποτελεί τμήμα της Πράσινης Συμφωνίας, και αποσκοπεί στη μετάβαση σε βιώσιμα συστήματα τροφίμων τα οποία: α) θα έχουν ουδέτερο ή θετικό περιβαλλοντικό αντίκτυπο, β) θα βοηθούν στον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής και θα προσαρμόζονται στις επιδράσεις της, γ) θα αναστρέψουν τις απώλειες βιοποικιλότητας και θα εξασφαλίζουν την ασφάλεια των τροφίμων, τη δημόσια υγεία και την πρόσβαση σε επαρκή, ασφαλή, θρεπτικά και βιώσιμα τρόφιμα, δ) θα διατηρούν τη διαθεσιμότητα τροφίμων προσφέροντας δίκαιες οικονομικές αποδόσεις, ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα του τομέα Τροφίμων της ΕΕ και προωθώντας το δίκαιο εμπόριο. Κεντρικός προωθητικός παράγοντας για την υλοποίηση της στρατηγικής θα είναι η έρευνα και η καινοτομία.
- Η Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030[136] θα λειτουργήσει παράλληλα με τη Στρατηγική από το «Αγρόκτημα στο Πιάτο» και την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ). Επιχειρεί την αναστροφή της απώλειας της βιοποικιλότητας και καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο η Ευρώπη μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη αυτού του στόχου, μέσα από δράσεις και δεσμεύσεις για την προστασία και την αποκατάσταση της φύσης στην ΕΕ.

Η εφαρμογή των στρατηγικών αυτών στη χώρα μας, με δεδομένα τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και τις αδυναμίες του αγροτικού τομέα, θα θέσει νέες προκλήσεις τα επόμενα χρόνια.

6.3.3 Προτάσεις πολιτικής

Η αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που έχει ο αγροδιατροφικός τομέας στην Ελλάδα μπορεί να ενισχυθεί σημαντικά, με την εφαρμογή πολιτικών για την ανατροπή των χρόνιων αδυναμιών του, αντλώντας από καλές πρακτικές του εξωτερικού. Η κατανομή λειτουργικών επιδοτήσεων και κεφαλαιακών ενισχύσεων αποτελεί πολύ ισχυρό εργαλείο που μπορεί να αξιοποιηθεί πληρέστερα για τη διόρθωση των χρόνιων αδυναμιών του αγροτικού τομέα. Στο πλαίσιο των κατευθύνσεων και της νέας Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, η εισοδηματική στήριξη πρέπει να είναι στοχευμένη, λαμβάνοντας υπόψη συγκεκριμένα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά κριτήρια. Ειδικότερα, απαιτούνται δράσεις στις εξής κατευθύνσεις:[137]

- **Μεγέθυνση των εκμεταλλεύσεων.** Προς αυτή την κατεύθυνση, μπορούν να δοθούν ενισχυμένα οικονομικά κίνητρα για συμμετοχή σε συνεργατικά σχήματα (επιχειρηματικές ομάδες παραγωγών και συνεταιρισμοί) και για αυξημένη καθετοποίηση της αγροτικής παραγωγής (όπως ανάπτυξη μεταποιητικής δραστηριότητας από αγροτικούς συνεταιρισμούς και ενίσχυση των προγραμμάτων συμβολαιακής γεωργίας). Επίσης αναγκαίες είναι νομοθετικές ρυθμίσεις που αυξάνουν την αυτονομία, την εσωτερική οργάνωση και την επιχειρηματική κατεύθυνση των συνεταιρισμών.[138]
- **Εκσυγχρονισμός των εκμεταλλεύσεων.** Η μεγέθυνση των εκμεταλλεύσεων αποτελεί βασικό βήμα και για τον εκσυγχρονισμό των εκμεταλλεύσεων. Επιπλέον, σημαντικό ρόλο για τις επενδύσεις σε σύγχρονο εξοπλισμό και καινοτόμες τεχνικές πρέπει να έχουν και οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις προς τον αγροτικό τομέα.

[135] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020α). Από το αγρόκτημα στο πιάτο. Μια στρατηγική για ένα δίκαιο, υγιές και φιλικό προς το περιβάλλον σύστημα τροφίμων. COM(2020) 381 final Βρυξέλλες, 20.5.2020.

[136] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020β). Στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030. COM(2020) 380 final Βρυξέλλες, 20.5.2020.

[137] Μανιάτης, Γ. (2020), Η συνεισφορά των εισροών στην αγροτική παραγωγή και το μέλλον του αγροτικού τομέα στην Ελλάδα, ΙΟΒΕ.

[138] Σκυλακάκη, Μ., Κανταρτζής, Θ., Μπένος, Θ. και Σκυλακάκης Θ. (2019), Ένα Νέο Μοντέλο Συνεργατικότητας Για Τον Πρωτογενή Τομέα στην Ελλάδα, διαΝΕΟσις

- **Βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού.** Απαιτείται η συστηματική διεξαγωγή προγραμμάτων κατάρτισης που είναι εξειδικευμένες σε σύγχρονες εξελίξεις στον τομέα της αγροδιατροφής. Επιπλέον, χρειάζονται κίνητρα για την προσέλκυση νέων αγροτών, οι οποίοι έχουν υψηλότερη εκπαίδευση και καλύτερη ανταπόκριση στην αξιοποίηση σύγχρονων μεθόδων παραγωγής και επιχειρηματικών στρατηγικών.
- **Ενίσχυση της συνεργασίας με πανεπιστήμια και την ερευνητική κοινότητα.** Διεθνώς, η καινοτομία στον τομέα της αγροδιατροφής έχει ισχυρή δυναμική, όπως αναδεικνύεται και από την ιδιαίτερα υψηλή παραγωγικότητα σε βορειότερες χώρες της Ευρώπης (όπως η Ολλανδία). Μέρος της υψηλής παραγωγικότητας σε αυτές τις χώρες οφείλεται σε εισαγωγή καινοτομιών (όπως η γεωργία ακριβείας και η χρήση ρομποτικής) που έχουν προκύψει μέσα από τη στενή συνεργασία μεταξύ της παραγωγής (αγροτικοί συνεταιρισμοί και ιδιωτικές εταιρείες) και της ερευνητικής κοινότητας. Προς αυτή την κατεύθυνση, σημαντικά είναι τα μέτρα που οδηγούν σε ισχυρότερο περιβάλλον νεοφυών επιχειρήσεων (startups) του τομέα αγροδιατροφής, καθώς και η πληρέστερη δυνατή αξιοποίηση του Αγροτικού Συστήματος Γνώσης και Καινοτομίας (ΑΣΓΚ) της ΕΕ. Η μελέτη και η εφαρμογή καλών πρακτικών από άλλες χώρες προς αυτή την κατεύθυνση είναι απαραίτητο συστατικό της εγχώριας στρατηγικής για την αγροδιατροφή.
- **Αύξηση της προστιθέμενης αξίας των προϊόντων αγροδιατροφής.** Τα παραπάνω μέτρα για αυξημένη καθετοποίηση, εκσυγχρονισμό, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και καινοτομία θα βοηθήσουν και στην κατεύθυνση αύξησης της προστιθέμενης αξίας που έχουν τα προϊόντα αγροδιατροφής. Μείωση του κόστους και αύξηση της παραγωγικότητας μπορεί να επιτευχθεί με ορθή διαχείριση της φυτοπροστασίας, επιλογή πιστοποιημένων σπόρων υψηλών προδιαγραφών, ορθολογική αγορά γεωργικού εξοπλισμού και λιπασμάτων, αποτελεσματική άρδευση αλλά και τεχνικές όπως η συγκαλλιέργεια. Επιπλέον, προωθητικές δράσεις και στρατηγική marketing σε επίπεδο περιοχών και προϊόντων μπορούν να συνεισφέρουν στην κατεύθυνση προώθησης της τυποποίησης των προϊόντων και την περαιτέρω ανάπτυξη εγχώριων εμπορικών σημάτων (branding). Η συγκέντρωση πωλήσεων κάτω από κοινά εμπορικά σήματα και ενός εθνικού brand, θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη προώθηση των προϊόντων, συγκέντρωση παραγωγής, προσέλκυση χρηματοδότησης και μείωση του κόστους παραγωγής και διάθεσης. Θετικό αντίκτυπο μπορούν να έχουν και μέτρα για τη στενότερη σύνδεση της αγροδιατροφής με άλλους κλάδους της οικονομίας, όπως τον τουρισμό, τον πολιτισμό και τη μεταποίηση άλλων προϊόντων, κάτω από κοινές προωθητικές στρατηγικές. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται επίσης η στήριξη για διοργάνωση και συμμετοχή σε κλαδικές εμπορικές εκθέσεις στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.
- **Καλύτερη διασύνδεση του αγροδιατροφικού τομέα με τον τουρισμό.** Η διασύνδεση των δυο αυτών σημαντικών τομέων μπορεί να γίνει στενότερη, με αμφίπλευρα οφέλη. Η παρουσία διακριτών ελληνικών προϊόντων διατροφής, κατά προτεραιότητα επώνυμων αλλά σε κάθε περίπτωση αναγνωρίσιμων, μπορεί να αυξήσει σημαντικά τις πωλήσεις όχι μόνο σε ξενοδοχειακές μονάδες και στην κρουαζιέρα αλλά και στην συνέχεια όταν, μετά τη θετική εμπειρία τους, οι επισκέπτες επιστρέφουν στη χώρα τους και καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου μέσω τοπικών πωλήσεων. Πέρα από την ανάπτυξη ισχυρών και αναγνωρίσιμων σημάτων, σημαντικές είναι δράσεις που θα ενισχύουν τις οικονομίες κλίμακας των παραγωγών και τη διασύνδεσή τους με διεθνή δίκτυα και με ψηφιακές και άλλες σύγχρονες μεθόδους πωλήσεων.

6.4 Περιβάλλον

Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 2, η κλιματική αλλαγή και η περιβαλλοντική υποβάθμιση των οικοσυστημάτων δημιουργούν σοβαρούς κινδύνους και αναδεικνύουν την ανάγκη προστασίας του

περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, οι διεθνείς πολιτικές για την αντιμετώπισή των κινδύνων αυτών αποτελούν σημαντική ευκαιρία για την προσέλκυση παραγωγικών επενδύσεων σε σχετικούς τομείς της οικονομίας. Είναι πλέον κοινώς αποδεκτό πως η αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης και της περιβαλλοντικής υποβάθμισης των οικοσυστημάτων μπορεί να δημιουργήσει θέσεις εργασίας και να αυξήσει την προστιθέμενη αξία στην οικονομία, ενώ παράλληλα πρέπει να αποτελέσει και κύριο χαρακτηριστικό του σχεδίου εξόδου από την κρίση της πανδημίας COVID-19.

Ο άξονας της πράσινης ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία προτείνεται να στηριχθεί στις εξής τρεις επιμέρους περιοχές:

- Κυκλική οικονομία.
- Κλιματική αλλαγή: Δράσεις μετριασμού, όπως ενεργειακός μετασχηματισμός, και δράσεις προσαρμογής.
- Βιοποικιλότητα και βιο-οικονομία.

6.4.1 Κυκλική Οικονομία

Η μετάβαση σε μια Κυκλική Οικονομία έχει αναχθεί σε στρατηγική προτεραιότητα σε επίπεδο ΕΕ. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 2, η Ελλάδα υστερεί σημαντικά ως προς την κυκλική χρήση υλικών: το 2017, μόλις το 2,4% των υλικών που καταναλώνονται προέρχονται από διαδικασίες ανάκτησης, έναντι 11,2% κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 29,9% στην Ολλανδία (Διάγραμμα 2.1)**.** Η απουσία της κυκλικότητας αυξάνει την πίεση στα φυσικά οικοσυστήματα, εξαιτίας της απόρριψης αποβλήτων και πόρων που υπό άλλες συνθήκες θα είχαν σημαντική οικονομική αξία. Οδηγεί επίσης σε συνεχιζόμενη εξάρτηση της οικονομίας σε πρωτογενείς πρώτες ύλες, σημαντικό τμήμα των οποίων εισάγονται από άλλες χώρες.

Στην πλευρά της ζήτησης, η χρήση δευτερογενών πρώτων υλών από τη μεταποίηση, δηλαδή υλικών που έχουν απορριφθεί σε προηγούμενο στάδιο της αλυσίδας αξίας και έχουν υποβληθεί σε κάποιας μορφής επεξεργασία, είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Την ίδια ώρα, σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, ο κλάδος της μεταποίησης συμμετέχει ενεργά στην έρευνα και ανάπτυξη συστημάτων μετατροπής των αποβλήτων σε δευτερογενείς πρώτες ύλες υψηλής αξίας. Η μεταποίηση έχει προχωρήσει από την ανακύκλωση βασικών υλικών (γυαλί, μέταλλο, πλαστικό) στην ανάπτυξη συστημάτων που εξάγουν ουσίες και υλικά υψηλής εμπορικής αξίας από διάφορα είδη αποβλήτων με ταυτόχρονο όφελος για το περιβάλλον.

Η Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία θέτει βασικούς άξονες, μακροπρόθεσμους στόχους και συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους με σκοπό τόσο την περιβαλλοντική προστασία όσο και την ενίσχυση της πράσινης επιχειρηματικότητας. Το πρόγραμμα LIFE, το μοναδικό ευρωπαϊκό εργαλείο για το Περιβάλλον, συγχρηματοδοτεί από το 2019 ένα ολοκληρωμένο έργο που στοχεύει στη δημιουργία των απαραίτητων δομών για την εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής (LIFE IP Circular Economy Implementation in Greece). Παρόλα αυτά, σήμερα, καταγράφονται σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής κάποιες από τις οποίες ξεκίνησαν πριν το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19.

Το νέο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό και στη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων σε διάφορα στάδια της διαχείρισης με στόχο την επίτευξη των στόχων για το 2030 (ταφή στο 10%, αύξηση της ανακύκλωσης στο 60%, ενεργειακή αξιοποίηση αποβλήτων). Επιπλέον, ο νέος νόμος για τα πλαστικά μιας χρήσης προβλέπει την κατάργηση συγκεκριμένης κατηγορίας πλαστικών, τον περιορισμό της χρήσης πλαστικών εν γένει, και της χρήσης ανακυκλωμένων πολυμερών σε περιπτώσεις που δεν είναι εφικτή η κατάργηση των πλαστικών.

Είναι πλέον ξεκάθαρο πως οι στόχοι της Κυκλικής Οικονομίας στην Ελλάδα δεν θα επιτευχθούν αποκλειστικά μέσω της ανάπτυξης υποδομών συλλογής και διαχείρισης αποβλήτων. Είναι απαραίτητη η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου με έμφαση στη βελτίωση της γνώσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών σε θέματα αποβλήτων αλλά και στην ενίσχυση της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας, τόσο στη διαχείριση αποβλήτων όσο και στην ανάπτυξη εμπορεύσιμων δευτερογενών πρώτων υλών. Ο δημόσιος τομέας πρέπει να πρωτοστατήσει στη μετάβαση σε ένα νέο υπόδειγμα χαμηλότερου περιβαλλοντικού αντικτύπου μέσα από τον ορθό σχεδιασμό των οικολογικών δημοσίων συμβάσεων και των προδιαγραφών δημόσιων έργων.

Η μετατροπή της ελληνικής οικονομίας σε κυκλική αναμένεται να προσδώσει στην ελληνική επιχειρηματικότητα χαρακτηριστικά υψηλής ανταγωνιστικότητας και προστιθέμενης αξίας, ενώ από την άλλη θα δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας. Άλλωστε, η επιτυχημένη εφαρμογή συστημάτων κυκλικής οικονομίας στο σύνολο της ΕΕ αναμένεται να περιορίσει τα λειτουργικά έξοδα των επιχειρήσεων κατά €600 δισεκ. (περίπου το 8% του συνολικού κύκλου εργασιών) και να δημιουργήσει περίπου 580 χιλ. θέσεις εργασίας.

Προτεραιότητες Πολιτικής

- Επιτάχυνση της *εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής για την Κυκλική Οικονομία*. Δημιουργία σχεδίου για αποτελεσματική εκμετάλλευση των ευρωπαϊκών πόρων που διατίθενται εξαιτίας της πανδημίας και για κάλυψη των καθυστερήσεων.
- Άμεση *έναρξη των συστημάτων συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα* (ΣΔΙΤ) για κάποια από τα εμβληματικά έργα που προβλέπει ο νέος ΕΣΔΑ. Τα κοινωνικά προβλήματα που ενδέχεται να δημιουργηθούν από χωροθετήσεις απαιτούν την εφαρμογή ανταποδοτικών συστημάτων που θα παρέχουν σημαντικά οφέλη στις αντίστοιχες περιοχές. Χαρακτηριστικά όπως η απόσταση από μονάδες επεξεργασίας, ή η απόσταση από διαδρομές απορριμματοφόρων, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη στον σχεδιασμό του συστήματος.
- *Εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου* με βασικές αρχές της κυκλικής οικονομίας. Ενδεικτικά, οι προδιαγραφές οδοποιίας δημοσίων έργων δεν προβλέπουν τη χρήση ανακυκλωμένων ή άλλων υλικών (π.χ. ελαστικά οχημάτων τέλος κύκλου ζωής) στο μίγμα ασφάλτου, πρακτική που εφαρμόζεται κατά κόρον σε άλλες χώρες της ΕΕ.
- *Διεύρυνση των προδιαγραφών των δημόσιων συμβάσεων* κατά τέτοιο τρόπο ώστε το περιβαλλοντικό κόστος από την προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών υψηλότερης περιβαλλοντικής επιβάρυνσης, να ενσωματώνεται στην τιμή αγοράς. Με αυτό τον τρόπο, λύσεις που σήμερα φαντάζουν ακριβότερες θα γίνουν περισσότερο ελκυστικές.
- *Επανασχεδιασμός των συστημάτων συλλογής αστικών αποβλήτων.* Απαραίτητη η δημιουργία ενός απλού και αποτελεσματικού τρόπου διαλογής στην πηγή (στα νοικοκυριά) που θα περιλαμβάνει στα βασικά ρεύματα αποβλήτων και το οργανικό κλάσμα. Βασική προϋπόθεση η συνεχής εκπαίδευση των πολιτών και η αποτελεσματική συλλογή.
- Αναγνώριση των *βασικών πηγών υπολειμμάτων τροφίμων* (π.χ. μεταποιητικές επιχειρήσεις, λαϊκές αγορές, υπεραγορές, καταστήματα εστίασης και λοιπά) και η παροχή κινήτρων για αναδιανομή σε ευπαθείς ομάδες. Σήμερα οι πρωτοβουλίες είναι κατακερματισμένες με αποτέλεσμα περίπου το 30% των παραχθέντων τροφίμων να καταλήγουν σε μονάδες διαχείρισης αποβλήτων.
- Έμφαση στην *επαναχρησιμοποίηση προϊόντων*, η επεξεργασία των οποίων είναι εξαιρετικά δύσκολη και δαπανηρή (π.χ. απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού). Στις

Σκανδιναβικές χώρες, η επισκευή παλιών ηλεκτρικών μικροσυσκευών έχει δημιουργήσει μια νέα αλυσίδα αξίας με δημιουργία θέσεων εργασίας στις τοπικές οικονομίες.

- *Έρευνα και καινοτομία για την ανάπτυξη κυκλικών λύσεων*, κυρίως μελετώντας το δυναμικό των αποβλήτων των βιομηχανιών υψηλής συνεισφοράς στην ελληνική οικονομία. Η βιομηχανία τροφίμων αποτελεί ένα από αυτά τα παραδείγματα. Επιβεβλημένη η συνεργασία με ερευνητικούς και ακαδημαϊκούς φορείς για την έρευνα και την ανάπτυξη εμπορικών λύσεων. Η χρήση ευρωπαϊκών μηχανισμών (Green deal call, Horizon 2020, LIFE) κατά περίπτωση, πρέπει να λειτουργεί συμπληρωματικά σε αυτή την προσπάθεια.

6.4.2 Κλιματική αλλαγή

Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες που αναμένεται να πληγούν έντονα τα επόμενα χρόνια από την κλιματική αλλαγή. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 2, οι δράσεις μετριασμού της κλιματικής αλλαγής ενδέχεται να αδρανοποιήσουν σημαντικό μέρος του παραγωγικού κεφαλαίου της χώρας, ενώ το συνολικό κόστος για την ελληνική οικονομία από την κλιματική αλλαγή μπορεί να ξεπεράσει τα €701 δισεκ. ως το 2100. Για να ανταπεξέλθει στις προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής, η Ελλάδα θα πρέπει να μπορεί να αντιμετωπίσει τους «κινδύνους μετάβασης», δηλαδή τις επιδράσεις των πολιτικών μετριασμού της κλιματικής αλλαγής που οι διεθνείς συμφωνίες προβλέπουν, καθώς και να αξιοποιήσει τις αναπτυξιακές ευκαιρίες οι οποίες προέρχονται από τις πολιτικές αυτές. Θα πρέπει επίσης να μπορεί να αντιμετωπίσει τους «υλικούς κινδύνους», δηλαδή τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής στη γεωγραφική της περιοχή.

Α. Κίνδυνοι μετάβασης και αναπτυξιακές ευκαιρίες

Οι πολιτικές μετριασμού της κλιματικής αλλαγής για την Ελλάδα επιτάσσουν τον περιορισμό των εκπομπών του θερμοκηπίου σε τομείς με υψηλές εκπομπές. Επομένως, ο ριζικός μετασχηματισμός του ενεργειακού τομέα της χώρας, ο οποίος είναι υπεύθυνος για το 58,1% των συνολικών ετήσιων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου της χώρας (EEA, 2019), κρίνεται απαραίτητος. Ένα από τα πλέον εμβληματικά έργα στην κατεύθυνση της μετάβασης στο νέο ενεργειακό πρότυπο αφορά στη διαδικασία απολιγνιτοποίησης του τομέα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, με την ανάπτυξη εναλλακτικών πηγών ενέργειας χαμηλότερου περιβαλλοντικού αποτυπώματος. Η σταδιακή απολιγνιτοποίηση θα περιορίσει σημαντικά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου από τον ενεργειακό τομέα, ωστόσο αναμένεται να δημιουργήσει κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα σε περιοχές όπου η τοπική οικονομία έχει αναπτυχθεί άμεσα και έμμεσα γύρω από υπηρεσίες σχετικές με την εξόρυξη του λιγνίτη. Καθώς ο σταδιακός μετασχηματισμός πρέπει να είναι κοινωνικά δίκαιος, είναι επιβεβλημένη η ανάληψη πρωτοβουλιών και η υλοποίηση δράσεων για την ανάπτυξη άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων που θα προσφέρουν βιώσιμες ευκαιρίες απασχόλησης και επιχειρηματικότητας στους κατοίκους των περιοχών που πλήττονται από τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης (π.χ. εκπαίδευση και κατάρτιση σε νέες δεξιότητες, χρηματοδότηση για νέες μορφές επιχειρηματικότητας, στήριξη από ερευνητικούς φορείς, κλπ.).

Μεγάλη σημασία έχει και ο περιορισμός της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 2, η Ελλάδα καταναλώνει περισσότερη ενέργεια προς ΑΕΠ σε σχέση με τις περισσότερες από της υπόλοιπες χώρες της Νότιας Ευρώπης (όπως την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία), αλλά και σε σύγκριση με χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης με ιδιαίτερα αναπτυγμένο βιομηχανικό τομέα, όπως η Γερμανία. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα χαμηλά επίπεδα ενεργειακής αποδοτικότητας. Για παράδειγμα, η πλειονότητα των κτηρίων και κατοικιών (55%) έχει χτισθεί προ του 1980 ακολουθώντας παλαιούς κανονισμούς δόμησης και κατά συνέπεια διαθέτει ελάχιστα ή και καθόλου συστήματα μόνωσης. Αντίθετα, μόλις το 1,4% των κατοικιών διαθέτουν σύγχρονα και ολοκληρωμένα συστήματα βελτίωσης της ενεργειακής τους

αποδοτικότητας. Η παρούσα εικόνα, πέρα από αύξηση της κατανάλωσης ενέργειας και της δαπάνης των νοικοκυριών για θέρμανση ενέχει και σοβαρές κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις, οι οποίες εντείνονται σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας. Κατά την περίοδο 2009-2014, το ποσοστό του πληθυσμού χωρίς επάρκεια θέρμανσης στην Ελλάδα αυξήθηκε από το 19% στο 33% (Eurostat). Η ανακαίνιση των κτηρίων αποτελεί μια από τις βασικές προτεραιότητες της Πράσινης Συμφωνίας της ΕΕ. Η ευρωπαϊκή στρατηγική για το Κύμα Ανακαίνισης (Renovation Wave), η οποία ανακοινώθηκε τον Οκτώβριο του 2020, στοχεύει στον διπλασιασμό του ρυθμού ανακαίνισης των ευρωπαϊκών κτηρίων ως το έτος 2030.

Η βελτίωση της ενεργειακής αναβάθμισης των κτηρίων μέσα από ιδιωτικές επενδύσεις για ανακαινίσεις έχει σημαντικές οικονομικές προεκτάσεις. Στην ελληνική οικονομία έχει εκτιμηθεί πως για κάθε ένα ευρώ σχετικών ιδιωτικών επενδύσεων προστίθεται ενάμιση ευρώ στο ελληνικό ΑΕΠ, ενώ τα φορολογικά έσοδα αυξάνονται κατά επιπλέον πενήντα λεπτά. Για κάθε μια θέση εργασίας σε εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης δημιουργούνται 3,1 θέσεις πλήρους απασχόλησης.[139]

Απαραίτητος είναι και ο περιορισμός των εκπομπών και από άλλους τομείς που εκπέμπουν μεν λιγότερο σε σχέση με τον τομέα της ενέργειας, ωστόσο περιορίζουν σημαντικά την ποιότητα του περιβάλλοντος με άμεσες συνέπειες στην υγεία των πολιτών και την παραγωγικότητα τοπικών οικονομιών. Για παράδειγμα, η Ελλάδα διαθέτει έναν από τους γηραιότερους στόλους Ι.Χ. στην ΕΕ, με αποτέλεσμα η συγκέντρωση ρύπων σε αστικά κέντρα να είναι ιδιαίτερα αυξημένη, ενώ παράλληλα τα επίπεδα παθητικής ασφάλειας είναι εξαιρετικά χαμηλά. Από το καλοκαίρι του 2020 λειτουργεί πρόγραμμα επιδότησης οχημάτων μηδενικών ρύπων (ηλεκτρικά Ι.Χ.). Ωστόσο, η επέκταση ενός τέτοιου προγράμματος επιδότησης και σε οχήματα χαμηλότερων εκπομπών, τα οποία έχουν σημαντικά χαμηλότερο κόστος κτήσης από τα ηλεκτρικά, θα οδηγήσει γρηγορότερα σε μείωση της μέσης ηλικίας του στόλου με οφέλη για την ποιότητα του αέρα και την ασφάλεια των πολιτών.

Πολλά από τα παραπάνω διέπονται από το αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το οποίο στοχεύει στην ευρύτερη μείωση των εκπομπών από το σύνολο της ελληνικής οικονομίας αλλά παράλληλα και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στον αστικό ιστό. Το ΕΣΕΚ προβλέπει ότι για την επίτευξη των στόχων της περιόδου 2020-2030 αναμένονται ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις συνολικής αξίας €43,8 δισεκ. σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, υποδομές και δίκτυα, βελτίωση ενεργειακής αποδοτικότητας, κυκλικής οικονομίας, εκσυγχρονισμού του στόλου ιδιωτικών οχημάτων και αστικών συγκοινωνιών και άλλους σχετικούς τομείς.

Προτεραιότητες πολιτικής

- Ο *περιορισμός της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας* θα πρέπει να ξεκινήσει από τα κτήρια και τις κατοικίες. Η αποτελεσματικότητα προγραμμάτων κινητροδότησης τύπου «Εξοικονομώ» ήταν μέχρι τώρα περιορισμένη, καθώς (α) το ύψος των φορολογικών κινήτρων ήταν χαμηλότερο από το όφελος της υλοποίησης εργασιών που δεν καταγράφονταν στην επίσημη οικονομία και (β) τα προγράμματα συνοδεύονταν από πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η ενίσχυση των φορολογικών κινήτρων και η άρση των θεσμικών εμποδίων κρίνεται αναγκαία προς την κατεύθυνση της συστηματικής ενίσχυσης της σχετικής ενέργειας. Η ανακαίνιση δημόσιων κτηρίων θα πρέπει παράλληλα να επιταχυνθεί και να εστιάσει σε μονάδες που παρουσιάζουν υψηλή κατανάλωση ενέργειας, όπως τα νοσοκομεία και τα σχολεία. Για ιδιωτικούς χώρους κατοικίας με πολλά διαμερίσματα (πολυκατοικίες), απαραίτητες παρεμβάσεις στο θεσμικό πλαίσιο μπορεί να διευκολύνουν την συνολική αναβάθμιση του κτιρίου. Αναφορικά με τη συνολική επίδραση στην οικονομία, η ανάγκη για ενεργειακή αναβάθμιση των κτηρίων

[139] http://iobe.gr/docs/research/RES_05_C_04122018_REP_GR.pdf

δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες για απασχόληση και εισοδήματα ευρύτερα αλλά ιδίως για τον κατασκευαστικό κλάδο και τμήματά του που προσφέρουν καινοτόμα δομικά υλικά.

- Το σχέδιο για την απολιγνιτοποίηση θα πρέπει να αποτελέσει *ευκαιρία για βελτίωση των κοινωνικο-οικονομικών χαρακτηριστικών των λιγνιτικών περιοχών* και όχι να οδηγήσει τους κατοίκους σε αποστροφή προς κάθε δράση για την προστασία του κλίματος και του περιβάλλοντος. Το παραπάνω απαιτεί ένα μακροπρόθεσμο σχέδιο για την ανάπτυξη άλλων δραστηριοτήτων στην περιοχή, του οποίου η υλοποίηση θα ξεκινήσει άμεσα. Σε αυτό, σημαντικό ρόλο θα έχουν η δημιουργία ερευνητικών κέντρων, η συνεργασία με ακαδημαϊκούς και ερευνητικούς φορείς, η παροχή κινήτρων από το κράτος για την ανάπτυξη της πράσινης επιχειρηματικότητας, η ανάπτυξη του οικοτουρισμού αλλά και κάθε άλλης μορφής επιχειρηματικότητας που θα υποκαταστήσει θέσεις εργασίας στις λιγνιτικές περιοχές.
- Ο *περιορισμός των εκπομπών από τις οδικές μεταφορές* θα βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα του αέρα στις πόλεις. Είναι απαραίτητο να εξετασθεί πρόγραμμα κινητροδότησης το οποίο πέρα από την ηλεκτροκίνηση θα επιδοτεί και την αγορά νεότερων Ι.Χ. οχημάτων χαμηλότερων εκπομπών με οφέλη τόσο για το περιβάλλον όσο και για την ασφάλεια των πολιτών. Παράλληλα, απαιτείται ο εξονυχιστικός έλεγχος παλαιότερων σε ηλικία οχημάτων (Ι.Χ. και επαγγελματικών κάθε είδους), καθώς σε αρκετά από αυτά, λόγω πλημμελούς συντήρησης, οι εκπομπές τους ξεπερνούν τις αρχικές τους προδιαγραφές.
- *Έρευνα και καινοτομία σε κλάδους εξοικονόμησης ενέργειας και παραγωγής της με χαμηλότερο περιβαλλοντικό αποτύπωμα*. Κλάδοι όπως η αιολική τεχνολογία, τα συστήματα αποθήκευσης ενέργειας, τα μονωτικά υλικά, κλπ., αναμένεται να ενισχυθούν σημαντικά στην Ευρώπη. Επιχειρήσεις που στηρίζονται στην υψηλή τεχνολογία και διασυνδέονται με έρευνα αιχμής, μπορούν να διεκδικήσουν επιτυχώς τμήματα της διεθνούς ζήτησης στους κλάδους αυτούς.

Β. Υλικοί κίνδυνοι

Η προσαρμογή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής είναι ο δεύτερος πυλώνας της αντιμετώπισης της κλιματικής κρίσης. Η αύξηση της συχνότητας των ακραίων καιρικών φαινομένων, οι σύντομες και έντονες βροχοπτώσεις ιδιαίτερα κατά το φθινόπωρο, οι περιαστικές πυρκαγιές, σε συνδυασμό με ανθρωπογενείς παρεμβάσεις όπως είναι η άναρχη δόμηση, η απουσία σχετικών υποδομών διαχείρισης υδάτων και η περιορισμένη διαχείριση και προστασία των δασών οδηγούν σε έντονα φαινόμενα που συνοδεύονται από απώλεια ανθρώπινης ζωής, καταστροφή παραγωγικών μονάδων και μείωση της παραγωγικότητας της οικονομίας. Επιπλέον, η αύξηση των περιόδων υψηλής θερμοκρασίας κατά τους καλοκαιρινούς μήνες (καύσωνες), σε συνδυασμό με την κυριαρχία θερμο-απορροφητικών υλικών (π.χ. τσιμέντο) και την απουσία πρασίνου, έχει εντείνει την εμφάνιση φαινομένων αστικής θερμικής νησίδας στις πόλεις.

Η Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή περιλαμβάνει τις κατευθυντήριες οδηγίες για τη δημιουργία ενός μεθοδολογικού πλαισίου παρακολούθησης της εξέλιξης του φαινομένου με έμφαση σε συγκεκριμένους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας (γεωργία και κτηνοτροφία, τουρισμός, μεταφορές, εξορυκτική βιομηχανία, ασφαλιστικός τομέας και άλλους), ενώ παράλληλα στρέφεται προς μια νέα πραγματικότητα, όπου είναι απαραίτητη η ιεράρχηση και η αξιολόγηση μέτρων προσαρμογής και νέων επενδύσεων με στόχο την πρόληψη. Η υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής υποστηρίζεται από το ευρωπαϊκό πρόγραμμα LIFE (LIFE AdaptInGR, 2019-2026).

Προτεραιότητες πολιτικής

- Ολοκληρωμένη μελέτη για την *αναγνώριση περιοχών υψηλής τρωτότητας και ευπάθειας* σε όλη την Ελλάδα (υψηλές θερμοκρασίες, πυρκαγιές, έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) και

καθιέρωση ενός δυναμικού προτύπου προγνώσεων για τις επόμενες δεκαετίες, το οποίο θα ενσωματωθεί στη στρατηγική για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

- *Θωράκιση της ελληνικής οικονομίας.* Αναγνώριση εκείνων των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας που θα πληγούν περισσότερο από την κλιματική αλλαγή και σχεδιασμός τρόπων ενίσχυσής τους τόσο μέσω ενημέρωσης όσο και μέσω κινήτρων που θα διευκολύνουν επενδύσεις προστασίας από μέρους τους.
- *Υλοποίηση υποδομών που βελτιώνουν τις συνθήκες προσαρμογής* στις πόλεις, όπως είναι τα πράσινα σημεία, η χρήση καλλωπιστικών φυτών που δεν έχουν υψηλές απαιτήσεις σε νερό, πράσινες οροφές σε δημόσια κτήρια, κλπ.
- *Προσαρμογή των προδιαγραφών των δημοσίων έργων,* οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά και την τρωτότητα της κάθε περιοχής στην κλιματική αλλαγή. Για παράδειγμα ενδιαφέρον έχει η χρήση υλικών που ανακλούν τη θερμότητα εντός πυκνών αστικών περιοχών, η χρήση υλικών που αυξάνουν την υδατοδιαπερατότητα σε περιοχές όπου δέχονται υψηλή βροχόπτωση, κλπ. Η ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού αλλά και κοινωνικού κόστους από την υλοποίηση φθηνότερων λύσεων χαμηλότερης αποτελεσματικότητας είναι επιβεβλημένη.
- Κινητροδότηση για την *εφαρμογή λύσεων προσαρμογής σε οικιακό επίπεδο* (π.χ. πράσινες ταράτσες) και πιθανή σύνδεσή της με προγράμματα κινήτρων για την εξοικονόμηση ενέργειας.
- *Συνεχής ενημέρωση* του πληθυσμού για τους κινδύνους από την κλιματική αλλαγή ανά περιοχή και παρουσίαση οργανωμένων σχεδίων αντιμετώπισης που θα συντονίζονται από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και τα σχετικά Υπουργεία. Η επέκταση της χρήσης συστημάτων έγκαιρης πρόβλεψης και ενημέρωσης (π.χ. μέσω του 112 αλλά και συστημάτων κοινωνικής δικτύωσης) που θα περιλαμβάνει προειδοποιήσεις για πλημμύρες, πυρκαγιές, ημέρες εκδήλωσης φαινομένων αστικής θερμικής νησίδας, καταιγίδων σκόνης είναι επιβεβλημένη.

6.4.3 Αξιοποίηση βιοποικιλότητας

Η Ελλάδα διαθέτει το έκτο μεγαλύτερο σε έκταση δίκτυο περιοχών Natura στην ΕΕ και ιδιαίτερα πλούσια βιοποικιλότητα λόγω της γεωγραφικής της θέσης, του πολυσχιδούς ανάγλυφού της και της ποικιλομορφίας των τοπίων της. Η προστασία της βιοποικιλότητας στη χώρα όμως θα πρέπει να ενισχυθεί. Ενδεικτικά, όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.5, δασικοί χάρτες δεν υπάρχουν για το σύνολο της χώρας, με αποτέλεσμα την ελλιπή προστασία των δασών από καταπατήσεις και παράνομες εκμεταλλεύσεις. Το πλαίσιο διακυβέρνησης των περιοχών Natura έχει υποστεί σημαντικές τροποποιήσεις η αποτελεσματικότητα των οποίων δεν έχει ακόμα επιβεβαιωθεί. Η Ελλάδα έχει παραπεμφθεί στο Δικαστήριο της ΕΕ εξαιτίας της μη ολοκληρωμένης και μη έγκαιρης εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας.

Σε όρους θεσμικού πλαισίου, η Εθνική Στρατηγική για τα Δάση, με χρονικό ορίζοντα 2018-2038, διαθέτει τρεις οριζόντιους άξονες (διακυβέρνηση δασικού τομέα, απογραφή/παρακολούθηση και έρευνα/καινοτομία) και τέσσερις κάθετους άξονες (οικονομία του δάσους, κλιματική αλλαγή, προστασία δασικών οικοσυστημάτων και διεθνείς/ευρωπαϊκές πολιτικές). Επιπλέον, η Εθνική Στρατηγική για τη βιοποικιλότητα στοχεύει στην παύση της απώλειας της βιοποικιλότητας και στη θεώρησή της ως φυσικό κεφάλαιο.

Η πλούσια χλωρίδα και πανίδα της χώρας δημιουργεί δυνατότητες για καινοτομία στον πρωτογενή τομέα και την ανάπτυξη αγροτικών προϊόντων υψηλής ποιότητας και προστιθέμενης αξίας. Για παράδειγμα, η ζήτηση για αγροτικά προϊόντα βιολογικής καλλιέργειας έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη, ενώ η εφαρμογή βιολογικών πρακτικών συνδέεται με σημαντική

μείωση στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου από τον πρωτογενή τομέα. Πιλοτικά προγράμματα που υλοποιούνται σε χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Κύπρος) δείχνουν πως η ανάπτυξη της βιολογικής γεωργίας βελτιώνει σημαντικά τα βιοχημικά χαρακτηριστικά του εδάφους, περιορίζει τον αντίκτυπο της γεωργίας στην κλιματική αλλαγή, ενώ από την άλλη μεριά αυξάνει και το εισόδημα των αγροτών.

Η ορθή διαχείριση και αξιοποίηση της φυσικής κληρονομιάς, με βάση τις αρχές της βιωσιμότητας και της κυκλικής οικονομίας, θα ενισχύσει και την ελκυστικότητα των προϊόντων με προστατευόμενη ονομασία προέλευσης (ΠΟΠ) και προστατευόμενη γεωγραφική ένδειξη (ΠΓΕ), αυξάνοντας έτσι και την αξία των ελληνικών εξαγωγών. Επιπλέον, η εφαρμογή λύσεων κυκλικής οικονομίας μπορεί υπό προϋποθέσεις να υποστηρίξει και την ανάπτυξη φυσικών καλλυντικών προϊόντων και ειδών υγιεινής διατροφής με προσανατολισμό τόσο στην εγχώρια όσο και διεθνή αγορά.

Η αξιοποίηση των χαρακτηριστικών του ελληνικού φυσικού περιβάλλοντος μπορεί επίσης να οδηγήσει τόσο σε διεύρυνση της τουριστικής περιόδου όσο και στη βελτίωση του παραγόμενου τουριστικού προϊόντος. Η ανάπτυξη μορφών τουρισμού που στηρίζονται στην προστασία χλωρίδας και πανίδας, όπως ο αγροτουρισμός, έχει αξιοποιηθεί ιδιαίτερα σε άλλες χώρες της ΕΕ με παρόμοια κλιματικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά (π.χ. Ιταλία, Ισπανία). Οι επενδύσεις σε σχετικές υποδομές και δραστηριότητα μπορούν να αποτελέσουν επιχειρηματική ευκαιρία υψηλής κερδοφορίας, ειδικά για ορεινές περιοχές της ηπειρωτικής Ελλάδας, υποστηρίζοντας την αναστροφή του κλίματος αστυφιλίας.

Η προστασία των δασών, πέρα από τη θωράκιση της πλούσιας βιοποικιλότητας μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποθήκευση και δέσμευση του διοξειδίου του άνθρακα. Τα δάση και τα προϊόντα τους αποτελούν θέματα ξεχωριστής σημασίας για την επίτευξη των κλιματικών στόχων της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η νέα ευρωπαϊκή στρατηγική για τα δάση, η υλοποίηση της οποίας αναμένεται να ξεκινήσει τον Ιανουάριο του 2021, προβλέπει τη δάσωση γαιών, την προστασία δασών με στόχο την αύξηση της ικανότητάς τους για απορρόφηση και αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα, και την προώθηση της βιο-οικονομίας με την παράλληλη προστασία της βιοποικιλότητας.

Προτεραιότητες πολιτικής

- Βελτίωση της διαχείρισης και προστασίας των περιοχών Natura2000, στο πλαίσιο και της εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση. Ορθή και βιώσιμη εκμετάλλευση του φυσικού κεφαλαίου στο πρότυπο άλλων ευρωπαϊκών χωρών (π.χ. με την ανάπτυξη του οικο-τουρισμού και την προσέλκυση περιπατητών, παρατηρητών πτηνών, περιηγητών, κλπ.) με οικονομικά οφέλη και για τις γύρω περιοχές.
- Εξέταση συστημάτων πιστώσεων άνθρακα και εφαρμογής τους σε δάση αλλά και στον αγροτικό τομέα, στο πλαίσιο αντίστοιχων ευρωπαϊκών πολιτικών στρατηγικών που σήμερα βρίσκονται υπό διαμόρφωση. Η δημιουργία τέτοιων συστημάτων και η πώληση δικαιωμάτων σε εταιρείες και φορείς προς αντιστάθμιση των εκπομπών τους ή/και στο πλαίσιο εταιρικής ευθύνης, αποτελεί ένα επιπλέον εισόδημα για τους αγρότες το οποίο μπορεί να συνδεθεί με επενδύσεις σε αποτελεσματικότερες καλλιέργειες που αυξάνουν για παράδειγμα τη δυνατότητά τους δέσμευσης άνθρακα.
- Έρευνα και ανάπτυξη στον πρωτογενή τομέα, σε συνεργασία με ακαδημαϊκούς και ερευνητικούς φορείς για αναγνώριση καλλιεργειών που έχουν ουδέτερη ή και αρνητική συνεισφορά στην κλιματική αλλαγή.

6.5 Πολιτισμός

Η Ελλάδα διακρίνεται για την πλούσια πολιτιστική και ιστορική κληρονομιά της, με την αξία των πολιτιστικών αγαθών της να ξεπερνά τα σύνορα της χώρας, αναδεικνύοντας ισχυρή πολιτιστική ταυτότητα διεθνώς. Διαθέτει πλήθος σημαντικών πολιτιστικών μνημείων, γεγονός που την κατατάσσει 16η, σε σύνολο 167 χωρών, στη λίστα Μνημείων Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO.[140] Ο πολιτισμός έχει, ασφαλώς, αυτοτελή σημασία για μια κοινωνία. Ταυτόχρονα, συνδέεται άρρητα με την οικονομία, καθώς οι πολιτιστικές δραστηριότητες δημιουργούν θέσεις εργασίας και εισόδημα.

Στο ευρύτερο ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο, ο τομέας πολιτισμού αναμένεται πως θα αποτελέσει μια σταθερή πηγή δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και εισοδήματος, όσο θα αυξάνεται το βιοτικό επίπεδο και μεγεθύνεται η επιδίωξη για ποιοτικό ελεύθερο χρόνο σε συνέχεια και της τεχνολογικής προόδου.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η ενίσχυση του πολιτισμού αποτελεί συνθήκη και για την ανάπτυξη του τουρισμού, ιδίως για την ποιοτική του αναβάθμιση και τη διεύρυνση της περιόδου πέρα από το καλοκαίρι. Επίσης ώστε να είναι η χώρα περισσότερο ελκυστική ως τόπος μόνιμης ή παραθεριστικής κατοικίας.

Αν και ο τομέας πολιτισμού στην Ελλάδα διαθέτει ισχυρή βάση και συγκριτικά πλεονεκτήματα, διαφαίνεται σημαντική υστέρηση στην ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, στη νέα παραγωγή και στη διασύνδεσή τους με την οικονομία και τις νέες τεχνολογίες. Η ασθενής διασύνδεση του πολιτισμού με την οικονομία στη χώρα λειτουργεί σε βάρος και των δυο. Οι αναπτυξιακές προοπτικές σε επιμέρους πεδία όσο και γενικότερα είναι ιδιαίτερα σημαντικές.

6.5.1 Δείκτες

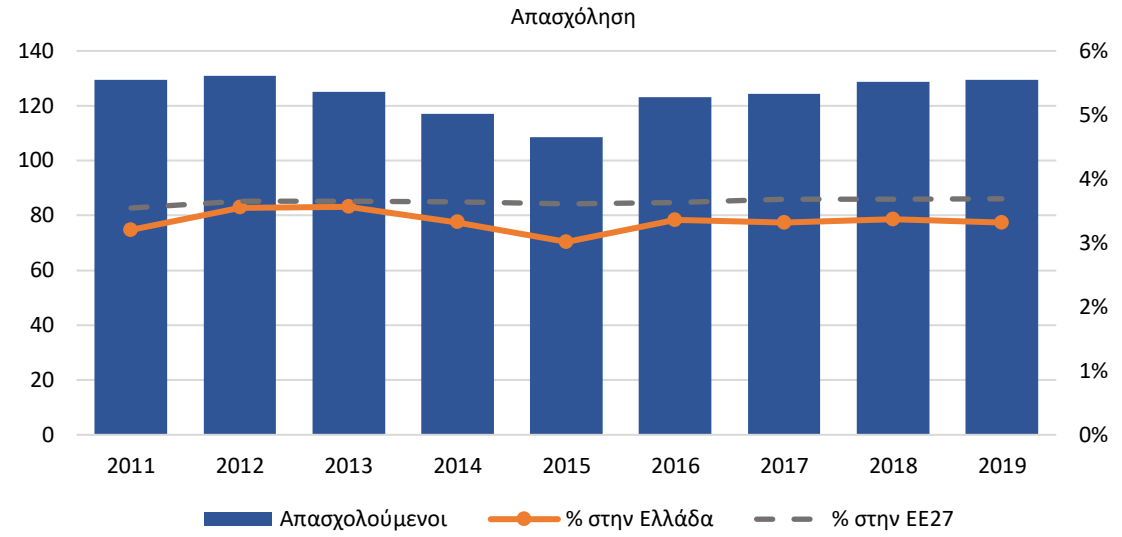
Ο τομέας πολιτισμού αποτελείται από όλους τους επιμέρους κλάδους των οποίων οι δραστηριότητες βασίζονται σε πολιτιστικές αξίες ή καλλιτεχνικές ατομικές και συλλογικές δημιουργίες.[141] Οι δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στον τομέα πολιτισμού είναι οι εξής:[142]

- Εκδοτικές δραστηριότητες. Περιλαμβάνονται εκδόσεις βιβλίων, εφημερίδων περιοδικών και λογισμικού.
- Μέσα ενημέρωσης και Τέχνες. Περιλαμβάνονται εκτυπωτικές δραστηριότητες, παραγωγή κινηματογραφικών ταινιών, τηλεοπτικών προγραμμάτων, καθώς και μουσικές εκδόσεις. Επίσης, δραστηριότητες προγραμματισμού ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών, και τέχνες του θεάματος και καλλιτεχνική δημιουργία.
- Σχεδίαση και κατασκευή κοσμημάτων και μουσικών οργάνων.
- Αρχιτεκτονικές δραστηριότητες.
- Λιανικό εμπόριο βιβλίων, περιοδικών και οπτικοακουστικών μέσων.
- Ειδικευμένο σχέδιο και Μετάφραση.
- Μουσεία και Βιβλιοθήκες. Περιλαμβάνονται δραστηριότητες βιβλιοθηκών, πολιτιστικών κέντρων, μουσείων, ιστορικών χώρων και βοτανικών κήπων.

[140] World Heritage List, UNESCO, https://whc.unesco.org/en/statesparties/gr
[141] https://ec.europa.eu/culture/sectors/cultural-and-creative-sectors
[142] EU DG Culture.

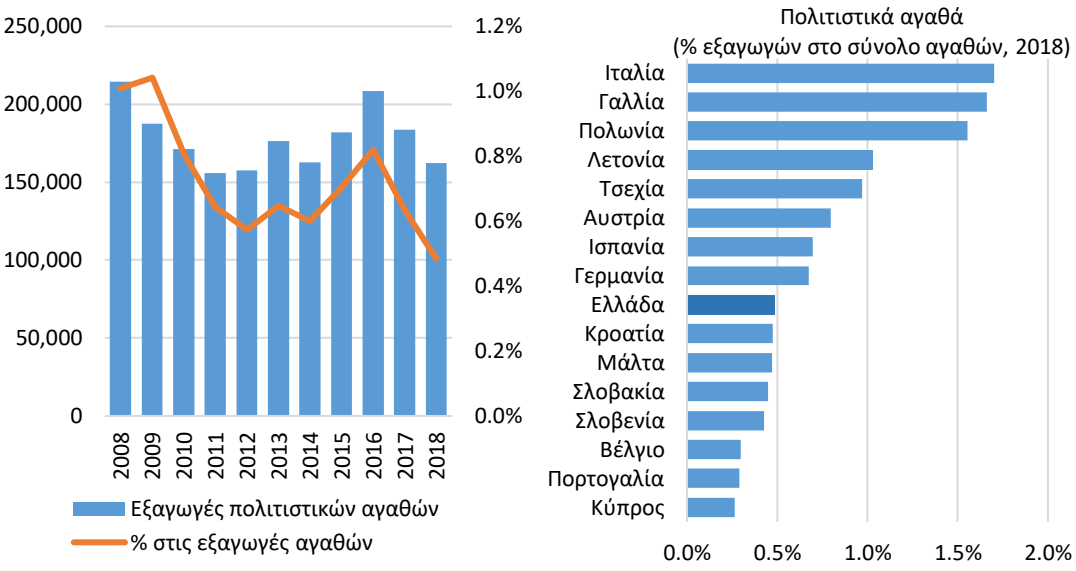
Στην Ελλάδα, το 2019 ο τομέας πολιτισμού απασχολούσε περίπου 129,4 χιλ. άτομα, δηλαδή το 3,3% των απασχολούμενων στο σύνολο της οικονομίας, ενώ ο αντίστοιχος δείκτης στην ΕΕ ξεπερνούσε το 3,7% (Διάγραμμα 6.13). Η αξία των εξαγωγών των πολιτιστικών αγαθών για το 2018 ήταν €163 εκατ., αντιστοιχώντας μόλις στο 0,5% των συνολικών εξαγωγών αγαθών της χώρας, ενώ ο αντίστοιχος δείκτης στην ΕΕ ήταν 0,8% (Διάγραμμα 6.14). Η υστέρηση αυτή είναι σημαντική, ιδιαίτερα δεδομένων των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας στον τομέα πολιτισμού.

Διάγραμμα 6.13: Απασχόληση στον τομέα πολιτισμού



Πηγή: Eurostat. Σημείωση: Δεν περιλαμβάνεται ο κλάδος των αρχιτεκτονικών δραστηριοτήτων.

Διάγραμμα 6.14: Εξαγωγές πολιτιστικών αγαθών



Πηγή: Eurostat

Το 2019, για τους 156 αρχαιολογικούς χώρους για τους οποίους υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, οι εισπράξεις ανήλθαν στα €107,6 εκατ. με τον αριθμό των επισκεπτών να διαμορφώνεται στα 13,7

εκατ. Αντίστοιχα, οι εισπράξεις από τα 175 μουσεία για τα οποία υπάρχουν στοιχεία ξεπέρασαν τα €23,3 εκατ., ενώ ο αριθμός των επισκεπτών ανήλθε στα 6 εκατ.[143]

Το 2017, ο τομέας πολιτισμού στην Ελλάδα περιλάμβανε περίπου 29,5 χιλ. επιχειρήσεις, με συνολικό κύκλο εργασιών €3,2 δισεκ.[144] Οι επιχειρήσεις αυτές αντιστοιχούσαν στο 4,1% όλων των επιχειρήσεων, ενώ ο αντίστοιχος δείκτης στην ΕΕ27 ήταν 5,1%. Πρωτοπόρος κλάδος ως προς τον αριθμό επιχειρήσεων αναδεικνύεται αυτός των Αρχιτεκτονικών δραστηριοτήτων (40%), ενώ έπονται τα Μέσα Ενημέρωσης και Τέχνες (27,5%), το Λιανικό εμπόριο βιβλίων, περιοδικών και οπτικοακουστικών μέσων (14,7%), το Ειδικευμένο σχέδιο και η Μετάφραση (7,3%), οι Εκδοτικές δραστηριότητες (6,1%) και η Σχεδίαση και κατασκευή κοσμημάτων και μουσικών οργάνων (5%). Η μέση επιχείρηση στον τομέα πολιτισμού το 2017 είχε κύκλο εργασιών €108 χιλ. και απασχολούσε περίπου 2,3 άτομα.[145] Οι αντίστοιχοι δείκτες στην ΕΕ ήταν €328 εκατ. και 4,7 άτομα.

Οι κρατικές δαπάνες για πολιτιστικές δράσεις στην Ελλάδα το 2018 ανήλθαν σε €450 εκατ., αντιστοιχώντας στο 0,3% των συνολικών δαπανών της κυβέρνησης. Ο αντίστοιχος δείκτης στην ΕΕ ήταν 0,7%.[146]

Στην ΕΕ ο τομέας πολιτισμού τα τελευταία δέκα έτη έχει σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες οικονομικής ανάπτυξης, καθώς απασχολεί πάνω από 7 εκατ. εργαζομένους, και οι περίπου 1,2 εκατ. πολιτιστικές επιχειρήσεις έχουν κύκλο εργασιών περίπου €380 δισεκ. Ο τομέας του πολιτισμού στην Ελλάδα είναι μικρότερης κλίμακας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο αλλά και λιγότερο παραγωγικός σε όρους προστιθέμενης αξίας.

6.5.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Η Ελλάδα χρειάζεται μια ενιαία πολιτιστική πολιτική με στόχους και κριτήρια, που θα εστιάζει στην ποιοτική ανάδειξη και προβολή της πολιτιστικής κληρονομιάς αλλά και στη σύγχρονη πολιτιστική-καλλιτεχνική δημιουργία.

Χαρτογράφηση πολιτιστικών δραστηριοτήτων

Η χαρτογράφηση του ευρύτερου οικοσυστήματος του κλάδου του πολιτισμού, των εργαζόμενων και επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε αυτόν αποτελεί προϋπόθεση για τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής.

Πολιτιστική κληρονομιά και αστική ανάπτυξη

Η Ελλάδα διαθέτει πλούσια πολιτιστική κληρονομιά, από τους αρχαίους έως και τους νεότερους χρόνους, με σημαντικό, ωστόσο, αριθμό πολιτιστικών μνημείων να στερείται κατάλληλης συντήρησης και αποκατάστασης, καθώς και αποτελεσματικής αξιοποίησης. Ταυτόχρονα, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση έργων υποδομών στα αστικά κέντρα επιφέρουν, ενδεχομένως, αλλοιώσεις στα μνημεία.

Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς μπορεί επιτυχώς να συμβαδίσει με την οικιστική ανάπτυξη. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μεγάλων έργων με γνώμονα την προστασία των πολιτιστικών μνημείων, καθώς και η αποτελεσματική συντήρηση και η ανάδειξη των μνημείων στο οικιστικό περιβάλλον, θα πρέπει να αποτελούν βασικούς άξονες ανάπτυξης σε μια ενιαία πολιτιστική στρατηγική. Επιπλέον, η οικιστική ανάπτυξη οφείλει να αξιοποιεί πλήρως τα πολιτιστικά αγαθά μέσα από την προβολή και τη δημιουργία δικτύων διασύνδεσης των μνημείων που βρίσκονται σε κοντινές

[143] ΕΛΣΤΑΤ
[144] Eurostat
[145] Eurostat, Cultural Sector, 2017.
[146] Eurostat

τοποθεσίες, με στόχο την ανάδειξη της ευρύτερης περιοχής. Ειδικότερα, εντός του οικιστικού ιστού, η γενικότερη αναβάθμιση κτηρίων που σε κάθε περίπτωση πρέπει να προχωρήσει για ενεργειακούς και άλλους λόγους, είναι επιθυμητό να συνδυαστεί με αρχιτεκτονικές παρεμβάσεις, ιδανικά σε κλίμακα ομάδας κτιρίων ή οικοδομικών τετραγώνων, με ανάδειξη πολιτιστικών στοιχείων και ελεύθερου χώρου. Για να επιτευχθεί ωστόσο ένα τέτοιο εγχείρημα απαιτούνται πρωτοβουλίες και συνεργασία όλων των αρμοδίων Αρχών (κρατικών υπηρεσιών, τοπικής αυτοδιοίκησης, φορέων πολιτισμού).

Συνεργασίες και συνέργειες με άλλους τομείς δραστηριοτήτων

Η ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων των κλάδων του πολιτισμού με αυτούς της τεχνολογίας και των πληροφοριακών συστημάτων μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο προώθησης πολιτιστικών δράσεων. Η ψηφιακή μετάβαση των πολιτιστικών δρώμενων αποτελεί πρόκληση για τους κλάδους του πολιτισμού. Η εισαγωγή σύγχρονων τεχνολογικών μέσων με πλατφόρμες αλληλεπίδρασης, ψηφιακές προβολές, ψηφιακές εκθέσεις βιβλίων και εικαστικών, υπηρεσίες δανεισμού ηλεκτρονικών βιβλίων (ebooks), εφαρμογές πλοήγησης πολιτιστικών χώρων, και γενικότερα με την ψηφιοποίηση υπηρεσιών, θα συμβάλλει στη διεύρυνση του κοινού, στην ενίσχυση των εσόδων αλλά και στη δημιουργία νεών θέσεων εργασίας. Τα κέντρα τέχνης και πολιτισμού, εναρμονίζοντας τις δράσεις τους με τη νέα ψηφιακή εποχή, μπορούν να αποτελέσουν εργαστήρια πειραματισμού και πολιτιστικής καινοτομίας, ενώ η νέα εποχή επιτάσσει οι πολιτιστικές και καλλιτεχνικές υπηρεσίες και προϊόντα να ανταγωνίζονται με βάση την καινοτομία και την αναγνωρισιμότητά τους. Προς αυτή την κατεύθυνση, είναι σημαντική τα τελευταία χρόνια η παρουσία των μέσων υψηλής τεχνολογίας στην παραγωγή τηλεοπτικών προγραμμάτων, κινηματογραφικών ταινιών, και καλλιτεχνικών θεαμάτων, καθώς επίσης και στην ανάπτυξη λογισμικού (βιντεοπαιχνίδια, ψυχαγωγικές και εκπαιδευτικές δραστηριότητες).

Καθοριστικής σημασίας για τις προοπτικές ανάπτυξης του τομέα πολιτισμού αποτελούν και οι συνέργειες μεταξύ αυτού και του τομέα τουρισμού. Η προβολή σύγχρονων πολιτιστικών δράσεων και καλλιτεχνικών δημιουργημάτων (θέατρο, εικαστικά, κινηματογράφος, μουσική) στα τουριστικά πακέτα αναδεικνύει τοποθεσίες και πολιτιστικά μνημεία, αυξάνοντας το ενδιαφέρον για τη χώρα.

Χειροτεχνία

Η ελληνική χειροτεχνία περιλαμβάνει δραστηριότητες όπως το κόσμημα, τα κεραμικά, η αργυροτεχνία, τα υφαντά και άλλες. Έχει βαθιές ρίζες στην παράδοση και σημασία για την οικονομία, καθώς συνδέεται στενά με τα τοπικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά κυρίως μέσω πολύ μικρών επιχειρήσεων. Η ανάπτυξη και διεθνής παρουσία του κλάδου όμως είναι σημαντικά χαμηλότερη της δυνητικής, καθώς υπάρχουν προβλήματα στη χρηματοδότηση, την καινοτομία, ιδίως όταν χρησιμοποιούνται νέες τεχνολογίες, την εκπαίδευση και την ενημέρωση. Πέρα από αυτές τις πτυχές, όμως, σημαντική είναι και η συστηματικότερη υποστήριξη του κλάδου από τοπικά σχέδια στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτιστικής, τουριστικής και εκπαιδευτικής αναβάθμισης.

6.5.3 Προτάσεις πολιτικής

Η ουσιαστική στήριξη του τομέα πολιτισμού και η εναρμόνισή του με τις συνεχώς μεταβαλλόμενες τάσεις και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας, θα ενισχύσουν τις αναπτυξιακές προοπτικές του.

Ρυθμιστικό πλαίσιο

Η αναθεώρηση του ρυθμιστικού πλαισίου και των σχετικών κανονισμών, βάσει των αναγκών των επιμέρους πολιτιστικών δραστηριοτήτων, αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Ενδεικτικά, προτείνονται οι εξής παρεμβάσεις:

- Άρση εμποδίων σχετικών με το επάγγελμα του ξεναγού, με την εφαρμογή του σχετικού νόμου.[147]
- Απλοποίηση των διαδικασιών παροχής άδειας λήψεων σκηνών και διεξαγωγής γυρισμάτων, με σκοπό την προσέλκυση διεθνών κινηματογραφικών παραγωγών.[148]
- Διασαφήνιση και ενδυνάμωση του ρυθμιστικού πλαισίου σχετικά με τα πνευματικά δικαιώματα.[149]
- Επανεξέταση και βελτίωση του πλαισίου σχετικά με την αγορά εργασίας, τους φορολογικούς συντελεστές[150] που διέπουν τις πολιτιστικές δραστηριότητες, και των ασφαλιστικών εισφορών των ελεύθερων επαγγελματιών του τομέα.
- Συνολική διευθέτηση χωροταξικών και ρυθμιστικών κανόνων για έργα βελτίωσης της πρόσβασης και επισκεψιμότητας, ανάπτυξης τοπικού και ψηφιακού περιεχομένου, και διασύνδεσης για τόπους ιστορικού και πολιτιστικού ενδιαφέροντος.

Χρηματοδότηση

Σημαντική συνεισφορά στην αναβάθμιση του τομέα πολιτισμού μπορεί να διαδραματίσει και η διευκόλυνση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον κλάδο, είτε μέσω των κρατικών δαπανών είτε μέσω της αξιοποίησης ιδιωτικών πόρων και εναλλακτικών μηχανισμών. Προς αυτή την κατεύθυνση, την τελευταία τριετία, η πολιτεία έχει μεριμνήσει για την ενίσχυση του οπτικοακουστικού τομέα στην Ελλάδα μέσω της παροχής επενδυτικών κινήτρων,[151] ενώ το 2019 θεσπίστηκε νόμος για τη χρηματοδότηση κινηματογραφικών παραγωγών από το ΠΔΕ.[152]

Αστική ανάπλαση και ανάπτυξη υποδομών

Η ενσωμάτωση της πολιτιστικής κληρονομάς στον οικιστικό σχεδιασμό αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ανάδειξη της δυναμικής του τομέα πολιτισμού, ενώ έχει και θετικές επιδράσεις στον τουρισμό. Βασική προτεραιότητα είναι ο εκσυγχρονισμός των υποδομών, η διεύρυνση πρόσβασης των επισκεπτών σε πολιτιστικούς χώρους, καθώς και η αύξηση του μεριδίου των πολιτών που ενδιαφέρεται για πολιτιστικές δραστηριότητες εντός και εκτός συνόρων. Προτείνονται ενδεικτικά τα εξής:

- Έργα αποκατάστασης, συντήρησης και ανάδειξης πολιτιστικών χώρων καθώς και βοηθητικών χώρων για την υποστήριξη των πολιτιστικών δράσεων.
- Διεύρυνση των ωραρίων για τη διευκόλυνση και την προσέλκυση μεγαλύτερου αριθμού επισκεπτών.
- Ανάπτυξη σύγχρονου δικτύου τηλεπικοινωνιών για τη χρήση ψηφιακής τεχνολογίας και για την αναβάθμιση των υπηρεσιών (όπως ηλεκτρονικό εισιτήριο, διαδραστικές πλατφόρμες, εφαρμογές πλοήγησης και ξενάγησης).
- Συγκροτημένη πολιτική για τη διασφάλιση της αρμονίας μεταξύ πολιτιστικής κληρονομιάς και αστικής ανάπλασης.

[147] Ν.4093/2012
[148] Ν. 3905/2010
[149] Ν. 4481/2017
[150] Διαφορετικοί ισχύοντες φορολογικοί συντελεστές μεταξύ υπηρεσιών παραγωγής βιβλίου (ΦΠΑ 24%) και πώλησης (ΦΠΑ 6%) ή του εισιτηρίου στον κινηματογράφο (13%) με ΦΠΑ εισιτηρίου θεάτρου και συναυλιών (6%).
[151] Ν. 4487/2017
[152] Ν. 4603/2019

- Δημιουργία πολιτιστικών διαδρομών και πλήρης σύνδεσή τους με τουριστικά πακέτα για τη διασύνδεση των μνημείων που βρίσκονται σε κοντινές τοποθεσίες και την ανάδειξη της ευρύτερης περιοχής στο τουριστικό κοινό.

Δράσεις προβολής

Η προβολή πολιτιστικών δράσεων, εκθέσεων, αρχαιολογικών χώρων και μουσείων μέσω της στοχευμένης δημόσιας καμπάνιας και της ταυτόχρονης αξιοποίησης των κατάλληλων τεχνικών προώθησης στο εσωτερικό της χώρας αλλά και στο εξωτερικό, προάγει την πολιτιστική ταυτότητα και τοποθετεί τον τομέα πολιτισμού στην πρώτη γραμμή των πολιτιστικών εξελίξεων προσελκύοντας επισκέπτες. Η προσέλκυση ευρωπαϊκών και διεθνών εκθέσεων στην Ελλάδα και μέτρα στήριξης της προώθησης και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, θα μπορούσαν να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα των πολιτιστικών αγαθών.

Εκπαίδευση και κατάρτιση εργαζομένων

Η εκπαίδευση των απασχολούμενων στον τομέα πολιτισμού αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας. Η υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης και εκπαίδευσης των εργαζομένων του κλάδου και η εκμάθηση της χρήσης νέων τεχνολογιών, θα πρέπει να αποτελέσουν σημαντική προτεραιότητα για την πολιτεία και για τις ίδιες τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους του τομέα.

6.6 Εμπορεύσιμες επαγγελματικές υπηρεσίες

Ο όρος «εμπορεύσιμες επαγγελματικές υπηρεσίες» καλύπτει ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών που το προϊόν τους έχει τη μορφή πληροφορίας (κείμενο, ήχος, εικόνα, κώδικας) και που παρέχονται από στελέχη με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, όπως: προγραμματιστές, ερευνητές, μηχανικοί, αρχιτέκτονες, σχεδιαστές, σύμβουλοι επιχειρήσεων, διαχειριστές χαρτοφυλακίων, νομικοί, εκδότες, δημοσιογράφοι, καλλιτέχνες.[153] Οι ψηφιακές τεχνολογίες αφενός επιτρέπουν να παρέχονται οι υπηρεσίες από απόσταση, και αφετέρου αυξάνουν την παραγωγικότητα των στελεχών και των ομάδων που τις παρέχουν. Ως αποτέλεσμα, ένα μεγάλο μέρος αυτών έχουν καταστεί διεθνώς εμπορεύσιμες, και αποκτούν οικονομίες κλίμακας. Παρόμοια χαρακτηριστικά έχουν αποκτήσει και ορισμένες υπηρεσίες εκπαίδευσης και υγείας,[154] χωρίς να ισχύει αυτό για το σύνολο του κλάδου στον οποίο εντάσσονται.

Οι επαγγελματικές υπηρεσίες (ή «υπηρεσίες γνώσης») αποκτούν εξαγωγικό χαρακτήρα με τρεις κυρίως τρόπους: α. Όταν παρέχονται εξ αποστάσεως (π.χ. software as a service, ή νομικές συμβουλές) β. Όταν ο πάροχος επισκέπτεται τον πελάτη που εδρεύει σε ξένη χώρα (π.χ. σύμβουλος μηχανικός που αναδιοργανώνει εργοστάσιο) γ. Όταν ο πάροχος έχει εμπορική παρουσία σε ξένο κράτος για να αξιοποιεί τη διανοητική ιδιοκτησία του (π.χ. μια τεχνολογία που αναπτύχθηκε στο κέντρο Έρευνας και Ανάπτυξης του παρόχου ενσωματώνεται σε προϊόν που παράγεται σε συνδεδεμένο εργοστάσιο σε άλλη χώρα).

Ο εξαγωγικός προσανατολισμός των επαγγελματικών υπηρεσιών είναι σχετικά πρόσφατο φαινόμενο. Στις περισσότερες οικονομίες, και στην Ελλάδα, οι κλάδοι αυτοί θεωρούνται τοπικής εμβέλειας και δεν υπάρχουν πολιτικές υποστήριξης ώστε να γίνουν διεθνώς ανταγωνιστικοί. Η αντίληψη πρέπει να αλλάξει, και να σχεδιαστούν κατάλληλες πολιτικές. Οι λόγοι, συνοπτικά , είναι, πρώτον, ότι η οικονομία της γνώσης θα εξακολουθεί να μεγαλώνει ως ποσοστό του παγκόσμιου ΑΕΠ, και θα συνεχίσει να διεθνοποιείται. Δεύτερον, τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη για την τοπική

[153] Διψήφιοι κωδικοί NACE 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 69-74.
[154] Διψήφιοι κωδικοί NACE 85, 86.

οικονομία όπου παράγονται οι υπηρεσίες είναι ιδιαίτερα υψηλά. Τρίτον, οι υπηρεσίες γνώσης έχουν συγκριτικό πλεονέκτημα στην Ελλάδα απέναντι σε εξαγωγικούς κλάδους εντάσεως κεφαλαίου.

Οφέλη για την ελληνική οικονομία

α. Οικονομίες συγκέντρωσης (agglomeration economies): Από τεχνική άποψη, οι εμπορεύσιμες επαγγελματικές υπηρεσίες μπορούν να παράγονται και να προσφέρονται από πολλά διαφορετικά σημεία, δηλαδή και από απομακρυσμένα χωριά. Αλλά από κοινωνική άποψη, οι επαγγελματίες εργαζόμενοι αποζητούν επαφές με ανθρώπους που έχουν παρόμοιο ή συναφές επάγγελμα, ή παρόμοιες κοινωνικές παραστάσεις και διαφορετικό επάγγελμα. Με αυτό τον τρόπο, έχουν περισσότερες επιλογές καριέρας, εκπαιδεύονται δια βίου, αναπτύσσουν φιλίες, ψυχαγωγούνται, και κάνουν οικογένειες. Συγκεντρώνονται λοιπόν γεωγραφικά σε σχετικά λίγες πόλεις ή περιφέρειες.[155] Αυτό προσελκύει περισσότερους εργοδότες διεθνούς εμβέλειας. Δημιουργείται ένας θετικός αυτοτροφοδοτούμενος κύκλος ανάπτυξης.

β. Υψηλότερα εισοδήματα για πολλούς: Στις εμπορεύσιμες επαγγελματικές υπηρεσίες η παραγωγικότητα της εργασίας είναι ιδιαίτερα υψηλή, και συνεχίζει να αυξάνεται χάρη στις νέες τεχνολογίες.[156] Κατά συνέπεια, οι επαγγελματίες έχουν υψηλό εισόδημα από την εργασία τους. Οι προσωπικές και οικογενειακές δαπάνες τους κατευθύνονται σε μεγάλο βαθμό σε τοπικές υπηρεσίες όπως εστίαση, ψυχαγωγία, εκπαίδευση.

Αποτέλεσμα αυτού είναι ότι τα εισοδήματα των εργαζόμενων στις τοπικές υπηρεσίες είναι υψηλότερα (σε όρους αγοραστικής δύναμης) από όσο είναι σε περιοχές χωρίς υψηλή συγκέντρωση επαγγελμάτων γνώσης.[157] Ο θετικός κύκλος ανάπτυξης περιλαμβάνει, συνεπώς, και επαγγέλματα τοπικής εμβέλειας ή χαμηλότερης εξειδίκευσης.

γ. Αξιοκρατία: Οι εμπορεύσιμες υπηρεσίες γνώσης μπορούν να είναι πεδίο κοινωνικής ανέλιξης για ικανούς επιστήμονες από μεσαία και χαμηλά κοινωνικά στρώματα. Αυτό συμβαίνει ήδη στις καινοτομικές επιχειρήσεις τεχνολογίας στην Ελλάδα, και πιθανότατα θα συμβεί σε άλλους κλάδους όταν αναπτυχθούν εξωστρεφείς επιχειρήσεις εκεί.

Ο λόγος είναι ότι οι εμπορεύσιμες υπηρεσίες αντιμετωπίζουν διεθνή ανταγωνισμό. Οι κανονισμοί των εθνικών κυβερνήσεων δεν παρέχουν επαρκή προστασία για το εισόδημα των επαγγελματιών όπως συμβαίνει για ορισμένες μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες. Αποτέλεσμα αυτού είναι ότι οι εργοδότες προσλαμβάνουν και προάγουν τα στελέχη τους με κριτήριο την ποιότητα της εργασίας και την παραγωγικότητα τους. Σε αυτό διαφέρουν από την πλειονότητα των Ελλήνων εργοδοτών σε οικογενειακές εσωστρεφείς επιχειρήσεις, που συχνά προτιμούν να έχουν μέλη της οικογένειας στις θέσεις ευθύνης και δεν παρέχουν μεγάλες δυνατότητες ανέλιξης σε άλλους.

Συγκριτικό πλεονέκτημα στην Ελλάδα

Οι εμπορεύσιμες υπηρεσίες είναι σχετικά ευκολότερο να αναπτυχθούν στο περιβάλλον της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας από ό,τι είναι οι κλάδοι εντάσεως κεφαλαίου, για τους εξής λόγους:

α. Τα γραφειοκρατικά εμπόδια για αδειοδοτήσεις και για συμμόρφωση με κανονισμούς λειτουργίας είναι λιγότερα από όσο στην βιομηχανία.

[155] Enrico Moretti (2012) *The New Geography of Jobs;* Fabian Eckert et al (2020) «Skilled Scalable Services: the Urban Bias in Recent Economic Growth».
[156] Eckert et al (2020).
[157] Moretti (2012).

β. Έχουν μικρές απαιτήσεις για νέες ή βελτιωμένες υποδομές μεταφορών, ενέργειας, ύδατος και διαχείρισης αποβλήτων. Εξαίρεση είναι οι υποδομές επικοινωνιών, που πρέπει να αναβαθμιστούν σημαντικά.

γ. Δεν απαιτούν μεγάλη αρχική επένδυση. Οι ομάδες επαγγελματιών συνήθως ξεκινούν μικρές και μεγαλώνουν σταδιακά εφόσον πετυχαίνουν ενδιάμεσους στόχους. Αυτό είναι πλεονέκτημα για τους διεθνείς εργοδότες που δεν αναλαμβάνουν μεγάλο ρίσκο για να δοκιμάσουν μια εγκατάσταση στην Ελλάδα. Είναι πλεονέκτημα και για τους εγχώριους εργοδότες, που κατά κανόνα δεν έχουν σημαντικά διαθέσιμα κεφάλαια για αρχική επένδυση.

δ. Οι υπηρεσίες γνώσης έχουν υψηλό κοινωνικό κύρος, που σημαίνει αφενός ότι οι τοπικές κοινωνίες υποδέχονται θετικά την εγκατάσταση τους και αφετέρου ότι οι εργοδότες μπορούν να προσελκύσουν ευκολότερα εργαζόμενους από όλα τα κοινωνικά στρώματα.

Ένα επιπλέον διακριτό πλεονέκτημα έχουν υπηρεσίες που προσφέρονται υποστηρικτικά στον ευρύτερο χώρο της ναυτιλίας, ο οποίος αποτελεί μια μεγάλη και εξαιρετικά δυναμική αγορά. Παρά το γεγονός ότι η αγορά ναυτιλιακών υπηρεσιών λειτουργεί με όρους παγκόσμιου ανταγωνισμού, η κυριαρχία της ελληνικής ιδιοκτησίας σε μεγάλα τμήματα της αγοράς και η παρουσία αντίστοιχων γραφείων στην Ελλάδα, διευκολύνει σημαντικά την πρόσβαση από εγχώριες επιχειρήσεις που πωλούν εξειδικευμένες υπηρεσίες προς τον κλάδο.

6.6.1 Δείκτες

Στις άλλες χώρες τις ΕΕ που έχουν παρόμοιο μέγεθος με την Ελλάδα[158] οι εμπορεύσιμες επαγγελματικές υπηρεσίες εξάγονται ήδη σε σημαντικό ποσοστό, σε αντίθεση με την Ελλάδα που υστερεί. Ο μέσος όρος της αξίας των εξαγωγών αυτών ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 9,3% στις χώρες εκείνες, έναντι μόλις 2,0% στην Ελλάδα (2019).[159]

Ο Πίνακας 6.1 παρουσιάζει την Προστιθέμενη Αξία (Π.Α.) των εξαγωγών του κάθε τομέα υπηρεσιών ως ποσοστό του συνόλου της Π.Α. του τομέα στις χώρες αυτές και στην Ελλάδα για το 2015.

Το λογισμικό και οι υπηρεσίες πληροφορικής (J62-J63) είναι γενικά εξωστρεφείς δραστηριότητες σε όλες τις χώρες, και στην Ελλάδα, αλλά στις βόρειες και δυτικές χώρες είναι πολύ περισσότερο εξωστρεφείς από όσο στις νότιες και ανατολικές (πλην Ουγγαρίας, όπου είναι πολύ εξωστρεφείς). Στις επαγγελματικές, επιστημονικές και διοικητικές υπηρεσίες (M-N) υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ χωρών, αλλά στην Ελλάδα η εξωστρέφεια είναι πολύ μικρότερη από όσο σε όλες τις άλλες χώρες. Υπάρχουν μεγάλα περιθώρια βελτίωσης σε όλους αυτούς τους τομείς.

6.6.2 Προτάσεις πολιτικής

Οι κατάλληλες πολιτικές για την ενίσχυση των υπηρεσιών γνώσης δεν έχουν τυποποιηθεί διεθνώς, ούτε έχουν μελετηθεί εκτενώς. Προτείνεται να συγκροτηθεί ομάδα εργασίας για να συλλέξει στοιχεία από άλλες χώρες, και να προτείνει τις κατάλληλες ρυθμίσεις για την Ελλάδα. Οι προτάσεις που παρατίθενται εδώ έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα.

Οι κυριότεροι παράγοντες που επηρεάζουν τον τομέα είναι οι αμοιβές, οι συνθήκες εργασίας και η ποιότητα ζωής των επαγγελματιών που εργάζονται σε αυτόν. Υπάρχουν τρεις πληθυσμιακές ομάδες-στόχοι: οι επιστήμονες που ήδη κατοικούν στην Ελλάδα (κυρίως Έλληνες πολίτες), οι Έλληνες πολίτες της διασποράς, και οι ξένοι που θα σκεφτούν να εγκατασταθούν εδώ. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επέκταση της τηλεργασίας, που επιταχύνθηκε με την πανδημία COVID-19, ωθεί όλο και

[158] «ΕΕ-9» όπως ορίζονται στην Ενότητα 6.7.
[159] Πίνακας 6.4 στην Ενότητα 6.7.

περισσότερους εργαζόμενους και εργοδότες να σκεφτούν τη μετεγκατάσταση σε χώρες με χαμηλότερο κόστος και καλύτερη ποιότητα ζωής.

Πίνακας 6.1: Προστιθέμενη Αξία (Π.Α.) των εξαγωγών του κάθε τομέα υπηρεσιών ως ποσοστό του συνόλου της Π.Α. του τομέα για το 2015

Π.Α. Εξαγωγών/ Π.Α. (2015)	**Εκδοτικά, Οπτικοακουστικά, Ραδιοτηλεοπτικά**	**Προγραμματισμός Η/Υ και συναφείς υπηρεσίες, υπηρεσίες πληροφορίας**	**Χρηματοπιστωτικά, ασφαλιστικά**	**Επαγγελματικές, επιστημονικές, τεχνικές, διοικητικές υπηρεσίες**
NACE	**J58-J60**	**J62-J63**	**K**	**M-N**
ΑΥΣΤΡΙΑ	24,55%	58,33%	25,05%	25,50%
ΒΕΛΓΙΟ	16,41%	62,98%	30,43%	57,32%
ΤΣΕΧΙΑ	61,85%	28,87%	11,22%	31,65%
ΔΑΝΙΑ	10,22%	27,73%	8,25%	22,84%
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	30,67%	57,28%	8,84%	51,44%
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	20,69%	49,11%	15,86%	39,73%
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	9,76%	24,59%	6,83%	18,35%
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	26,16%	24,03%	8,44%	27,35%
ΣΟΥΗΔΙΑ	10,89%	63,65%	20,30%	36,02%
ΕΕ-9	23,47%	44,06%	15,02%	34,47%
ΕΛΛΑΔΑ	14,10%	36,28%	11,02%	13,83%

Πηγή: ΟΟΣΑ. Ο δείκτης για ΕΕ-9 είναι ο μη σταθμισμένος μέσος όρος των δεικτών των εννέα χωρών.

Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων: Όπως έχει αναλύεται προηγουμένως στην Έκθεση, οι φορολογικοί συντελεστές, μαζί με τις ασφαλιστικές εισφορές, είναι υπερβολικά υψηλοί για τα σχετικά υψηλά εισοδήματα που έχουν οι εργαζόμενοι γνώσης. Αν δεν μειωθούν δραστικά, η σχετική επιβάρυνση θα είναι πάντα ένα μεγάλο εμπόδιο για την ανάπτυξη του τομέα.

Ειδικά για κατοίκους εξωτερικού που θα εγκατασταθούν στην Ελλάδα, προτείνεται μια σημαντική έκπτωση στον φόρο εισοδήματος από εργασία για τα πρώτα πέντε χρόνια (ενδεικτικά, στην Ολλανδία η αντίστοιχη έκπτωση είναι 30%).

Δημοσιονομικά κίνητρα για εργοδότες: Στην Ενότητα 5.4 προτείνεται ο συμψηφισμός δαπανών Ε&Α με εργοδοτικές εισφορές, καθώς και η μείωση των συντελεστών για το εισόδημα που προέρχεται από Διανοητική Ιδιοκτησία. Αυτά αφορούν σε ένα μεγάλο μέρος του τομέα των εμπορεύσιμων υπηρεσιών, και έχουν προτεραιότητα, όσο δεν υπάρχει δημοσιονομικός χώρος για τη γενική μείωση φορολογίας της προηγούμενης παραγράφου. Σημειώνεται, όμως, ότι δεν καλύπτουν τις περισσότερες επαγγελματικές υπηρεσίες.

Απλοποίηση διαδικασιών εγκατάστασης: Είναι σημαντικό να απλοποιηθούν δραστικά οι διαδικασίες για να αποκτούν αλλοδαποί άδεια εγκατάστασης και εργασίας, πρωτίστως ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, και λογαριασμό τράπεζας. Προτείνεται να συσταθεί ΚΕΠ ειδικά για αυτούς, καταρχήν ψηφιακό, με λίγα γραφεία στις μεγάλες πόλεις.

Διευθέτηση χρόνου εργασίας: Ένα μεγάλο ποσοστό των εργαζόμενων και των εργοδοτών του τομέα προτιμούν την τηλεργασία από τη φυσική παρουσία, που συχνά σημαίνει διαφορετικό και ευέλικτο ωράριο. Η νομοθεσία για τον χρόνο απασχόλησης πρέπει να διευκολύνει αυτή την επιλογή.

Υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα: οι ξένοι εργαζόμενοι γνώσης έχουν απαιτήσεις για καλά επιπλωμένα διαμερίσματα, καλές ιατρικές υπηρεσίες, αγγλόφωνα σχολεία για τα παιδιά τους, και συναντήσεις επαγγελματικές και κοινωνικές στην αγγλική γλώσσα.

Υποδομή τηλεπικοινωνιών: η ποιότητα των ευρυζωνικών συνδέσεων είναι ακόμα χαμηλή σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, και τα τιμολόγια ακριβά. Πρέπει να ενισχυθούν οι επενδύσεις και ο ανταγωνισμός για να βελτιωθεί η ποιότητα και τιμές των υπηρεσιών.

6.7 Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

Οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ) αποτελούν την κύρια βάση της οικονομίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Έχουν σημαντική συμβολή στην παραγωγή, στην απασχόληση και στην κοινωνική σταθερότητα.

Δεδομένης της υψηλής σημασίας των ΜμΕ για την ευρωπαϊκή οικονομία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει ως στόχους την προώθηση της επιχειρηματικότητας και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος για τις ΜμΕ, ώστε να ενισχυθεί η δυναμική τους. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν θεσπιστεί ειδικά κοινοτικά προγράμματα στήριξης των ΜμΕ, με σκοπό να μετριαστούν οι δυσχέρειες που αυτές αντιμετωπίζουν ως προς την πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Παράλληλα, εθνικά προγράμματα στήριξης εξαιρούνται από τις Ευρωπαϊκές απαγορεύσεις κρατικών ενισχύσεων όταν είναι κατάλληλα προσανατολισμένα στη στήριξη των ΜμΕ.

Για την ελληνική οικονομία, ο στόχος της ενδυνάμωσης των ΜμΕ είναι απόλυτα συμβατός με την ανάγκη να υπάρξει συστηματική μεγέθυνση όλων των επιχειρήσεων, μικρών, μεσαίων και μεγάλων. Αυτό γιατί η ενδυνάμωση των επιχειρήσεων διέρχεται σε μεγάλο βαθμό μέσα από την αύξηση του μεγέθους τους, που βελτιώνει τους όρους κόστους και χρηματοδότησής τους. Τα ευρύτερα μέτρα πολιτικής που περιγράφονται στην Έκθεση θα συμβάλουν αποφασιστικά προς αυτή την κατεύθυνση. Η παρούσα ενότητα, επικεντρώνεται σε μέτρα πολιτικής που θα ενισχύσουν ειδικά τις ΜμΕ ώστε να μπορούν να εκμεταλλευθούν οικονομίες κλίμακας και να είναι επιτυχείς κατά το δυνατό περισσότερο σε καινοτομία και εξωστρέφεια.

6.7.1 Δείκτες

Οι επιχειρήσεις κατατάσσονται σε μικρές, μεσαίες, κλπ, με βάση τον αριθμό των απασχολούμενων. Επιχειρήσεις με 0 (αυτοαπασχόληση) μέχρι 9 απασχολούμενους θεωρούνται πολύ μικρές. Επιχειρήσεις με 10-49 απασχολούμενους θεωρούνται μικρές, με 50-249 απασχολούμενους μεσαίες, και με 250 ή περισσότερους απασχολούμενους μεγάλες. Η κατηγορία των ΜμΕ περιλαμβάνει τις πολύ μικρές, τις μικρές και τις μεσαίες.

Με βάση τους ορισμούς αυτούς, το 99,96% των επιχειρήσεων στην Ελλάδα το 2018 ήταν ΜμΕ. Οι ΜμΕ απασχολούσαν σχεδόν το 88% των εργαζομένων στον επιχειρηματικό τομέα (Πίνακας 6.2). Αντίστοιχα, στην ΕΕ27, το 99,8% των επιχειρήσεων ήταν ΜμΕ και απασχολούσαν το 66,6% των εργαζόμενων. Τα ποσοστά στην Ελλάδα είναι υψηλότερα, αλλά η κρίσιμη διαφορά με την ΕΕ έγκειται στην σύνθεση των ΜμΕ. Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις απασχολούσαν το 62% των εργαζομένων στην Ελλάδα,[160] ποσοστό υπερδιπλάσιο του μέσου όρου στην ΕΕ-27 (29,7%), υποδηλώνοντας κατακερματισμό της απασχόλησης.

Κυρίαρχος τομέας δραστηριότητας των ΜμΕ, συμπεριλαμβανομένων και των ατομικών επιχειρήσεων, είναι το Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, με περίπου 227,6 χιλ. επιχειρήσεις, ενώ έπονται οι Επαγγελματικές και τεχνικές υπηρεσίες, με 135,5 χιλ., η Παροχή καταλύματος, με 107,7

[160] Η διαφορά με το ποσοστό που αναφέρεται στο Κεφάλαιο 1 (48,5%) οφείλεται στο ότι ο υπολογισμός αφορά διαφορετική χρονική περίοδο και γίνεται με διαφορετική μεθοδολογία.

χιλ., καθώς και οι Κατασκευές και η Μεταφορά και Αποθήκευση, με 59,8 χιλ., στον κάθε τομέα. Η κατανομή σε κατηγορίες μεγέθους διαφέρει σημαντικά ανάλογα με τον τομέα (Πίνακας 6.3 και Διάγραμμα 6.15).

Πίνακας 6.2: Συμβολή των ΜμΕ στην επιχειρηματικότητα και την απασχόληση

Μέγεθος	Αριθμός επιχειρήσεων			Αριθμός απασχολουμένων			Προστιθέμενη αξία		
	Ελλάδα		ΕΕ28	Ελλάδα		ΕΕ28	Ελλάδα		ΕΕ28
	Αριθμός	Μερίδιο	Μερίδιο	Αριθμός	Μερίδιο	Μερίδιο	Δισεκ.€	Μερίδιο	Μερίδιο
Πολύ μικρές	800.075	97,4%	93,0%	1.527.075	62,0%	29,7%	9,0	17,6%	20,8%
Μικρές	18.958	2,3%	5,9%	398.514	16,2%	20,1%	11,8	23,1%	17,6%
Μεσαίες	2.176	0,3%	0,9%	239.627	9,7%	16,8%	11,7	22,9%	18,0%
Μικρομεσαίες (ΜμΕ)	821.209	100,0%	99,8%	2.165.216	87,9%	66,6%	32,6	63,5%	56,4%
Μεγάλες	331	0,0%	0,2%	297.411	12,1%	33,4%	18,7	36,5%	43,6%
Σύνολο	**821540**	**100,0%**	**100,0%**	**2.462.627**	**100,0%**	**100,0%**	**51,2**	**100,0%**	**100,0%**

Πηγή: Greece, Factsheets 2019, Small Business Act

Σημ: Εκτιμήσεις που βασίζονται σε στοιχεία της βάσης Structural Business Statistics της Eurostat, και καλύπτουν ΜμΕ από όλους τους κλάδους, εκτός από τον χρηματοπιστωτικό, τον πρωτογενή τομέα, και τους κλάδους υπηρεσιών εκπαίδευσης και υγείας.

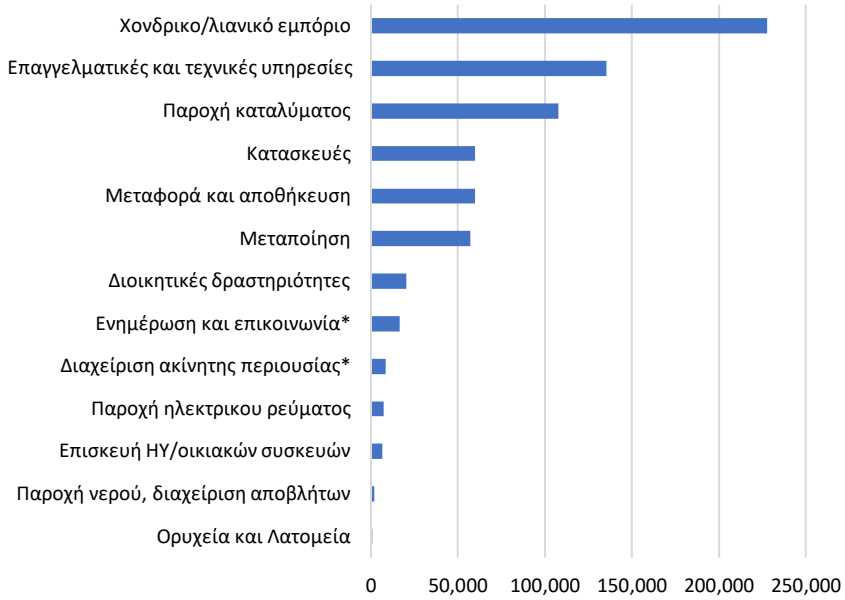
Πίνακας 6.3 Μέγεθος ΜμΕ ανά κλάδο δραστηριότητας

	Μέγεθος		
	Πολύ μικρές	Μικρές	Μεσαίες
Ορυχεία και Λατομεία	485	114	15
Μεταποίηση	51.854	4.412	766
Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος	7.158	68	13
Παροχή νερού, διαχείριση αποβλήτων	1.692	197	62
Κατασκευές	57.898	1.755	175
Χονδρικό/λιανικό εμπόριο	219.488	7.391	713
Μεταφορά και αποθήκευση	57.966	1.519	225
Παροχή καταλύματος	93.230	13.480	976
Ενημέρωση και επικοινωνία*	15.650	763	--
Διαχείριση ακίνητης περιουσίας*	8.210	245	--
Επαγγελματικές και τεχνικές υπηρεσίες	133.870	1.460	192
Διοικητικές δραστηριότητες	18.806	1.313	302
Επισκευή ΗΥ/οικιακών συσκευών	6.458	45	4
Σύνολο	**672.765**	**32.762**	**3.443**

Πηγή: Έρευνα Διάρθρωσης Επιχειρήσεων, ΕΛΣΤΑΤ Σημ: Περιλαμβάνονται και οι ατομικές επιχειρήσεις * Δεν περιλαμβάνονται ΜμΕ με αριθμό απασχολούμενων άνω των 50 ατόμων λόγω εμπιστευτικότητας στοιχείων

Η κυριαρχία μονοπρόσωπων και πολύ μικρών επιχειρήσεων αποτελεί κυρίαρχο και προβληματικό χαρακτηριστικό, καθώς η παραγωγικότητα στις επιχειρήσεις αυτές είναι γενικά χαμηλή. Καθώς, όμως, καλύπτουν το σύνολο σχεδόν της οικονομίας, οι ΜμΕ διαφέρουν σημαντικά ως προς τα χαρακτηριστικά και τον προσανατολισμό τους. Σε περιοχές δραστηριότητας υψηλής τεχνολογίας, η παρουσία πολλών μικρών επιχειρήσεων είναι αναμενόμενη και χρήσιμη, όταν αυτές βρίσκονται σε ένα πρώιμο στάδιο του επιστημονικού και επιχειρηματικού κύκλου που επιτρέπει ευελιξία, με προοπτική μεγέθυνσης στη συνέχεια, ή διασύνδεσης με άλλες επιχειρήσεις. Σε περιοχές όπως το λιανικό εμπόριο, ο τουρισμός, η εστίαση, ο πολιτισμός και η ψυχαγωγία, η παρουσία μικρών επιχειρήσεων με ειδικά χαρακτηριστικά μπορεί να προσφέρει σημαντική αξία, στην κατεύθυνση της ποιοτικής εξειδίκευσης για μέρος της ζήτησης, που κάποιες μεγαλύτερες δεν μπορούν εξίσου εύκολα να επιτύχουν.

Διάγραμμα 6.15 Αριθμός ΜμΕ ανά κλάδο δραστηριότητας



Πηγή: Έρευνα Διάρθρωσης Επιχειρήσεων, ΕΛΣΤΑΤ Σημ: Περιλαμβάνονται και οι ατομικές επιχειρήσεις * Δεν περιλαμβάνονται ΜμΕ με αριθμό απασχολούμενων άνω των 50 ατόμων λόγω εμπιστευτικότητας στοιχείων

6.7.2 Κοινοτικά προγράμματα στήριξης ΜμΕ

Προκειμένου οι ΜμΕ να ανταποκριθούν στο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον και τις σύγχρονες προκλήσεις, όπως την πράσινη μετάβαση και την ψηφιοποίηση, απαιτείται συνεχής εκσυγχρονισμός στην παραγωγή και στη διαχείριση, δημιουργία καινοτόμων υπηρεσιών και προϊόντων, πρόσβαση σε σχετική πληροφόρηση, υιοθέτηση προηγμένων τεχνολογιών, διεθνής δικτύωση και συνεργασίες. Ο ρόλος της οικονομικής πολιτικής μπορεί να είναι καθοριστικός για τη στήριξη της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας, μέσα από τη διαμόρφωση ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τη δημιουργία δομών στήριξης και χρηματοδότησης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέχει βέλτιστες πρακτικές, προγράμματα και πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση.

Ευρωπαϊκή στρατηγική για τις ΜμΕ

Στο επίκεντρο των δράσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ΜμΕ βρίσκεται η νέα στρατηγική για μια περιβαλλοντικά βιώσιμη και ψηφιακή Ευρώπη. Η στρατηγική στοχεύει να αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των ΜμΕ που εφαρμόζουν περιβαλλοντικά βιώσιμες επιχειρηματικές πρακτικές, καθώς και όσων χρησιμοποιούν ψηφιακές τεχνολογίες. Σκοπός της στρατηγικής είναι να γίνει η Ευρώπη ελκυστικό μέρος για να ξεκινήσει μια μικρή επιχείρηση, να αναπτυχθεί και να επεκταθεί στην Ενιαία Αγορά και πέραν αυτής. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, επιδιώκονται:

- **Μείωση ρυθμιστικών εμποδίων και βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά:** Δράσεις για την άρση των κανονιστικών και πρακτικών εμποδίων στην επιχειρηματική δραστηριότητα.
- **Βελτίωση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση:** Η πρόσβαση στη χρηματοδότηση είναι από τα σημαντικότερα εμπόδια στη μεγέθυνση των ΜμΕ. Σε αυτή την κατεύθυνση, κοινοτικά προγράμματα και εργαλεία μοχλεύουν το τραπεζικό σύστημα και ιδιωτικούς πόρους για να αποκτήσουν οι ΜμΕ καλύτερη πρόσβαση σε επενδυτικά κεφάλαια. Η ενοποίηση των κεφαλαιαγορών της ΕΕ (Capital Markets Union), σε συνδυασμό με την ανάπτυξη καινοτόμων εργαλείων χρηματοδότησης ΜμΕ μέσω της κεφαλαιαγοράς (όπως Ανώνυμες Εταιρείες

Επενδύσεων Χαρτοφυλακίου και Εταιρείες Κεφαλαίου Επιχειρηματικών Συμμετοχών), μπορεί επίσης να δώσει σημαντική ώθηση στην πρόσβαση των ΜμΕ σε επενδυτικά κεφάλαια.

- **Συνεργασία ΕΕ και τοπικών φορέων:** Η νέα στρατηγική για τις ΜμΕ αποβλέπει σε μια ισχυρή συνεργατική σχέση μεταξύ της ΕΕ και των περιφερειακών και τοπικών αρχών για την επίτευξη αποτελεσμάτων αναφορικά με τις πολιτικές της ΕΕ.
- **Δομές στήριξης:** Υποστήριξη επιχειρηματικότητας, μέσω εκπαιδευτικών προγραμμάτων, κέντρων επιχειρηματικότητας, καθώς και ενίσχυση εγχειρημάτων που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες μέσα από εργαλεία μικροχρηματοδότησης.

Διαρθρωτικά Ταμεία

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) είναι μια από τις κύριες πηγές στήριξης για τη ευρωπαϊκή στρατηγική για τις ΜμΕ. Περίπου 20% των πόρων του διατίθενται αποκλειστικά για τις ΜμΕ. Οι βασικοί στόχοι είναι:

- Πρόσβαση σε χρηματοδότηση για επενδύσεις μέσω επιχορηγήσεων, δανείων, εγγυήσεων δανείων, επιχειρηματικών κεφαλαίων κλπ.
- Δημιουργία συνεργατικών σχέσεων και συνεργειών με ερευνητικά κέντρα και πανεπιστήμια για την προώθηση της καινοτομίας.
- Επιχειρηματική υποστήριξη όπως τεχνογνωσία και επιστημονικές συμβουλές, ευκαιρίες πληροφόρησης και δικτύωσης, διασυνοριακές συνεργασίες.
- Βελτίωση της πρόσβασης σε παγκόσμιες αγορές και διεθνείς αλυσίδες αξίας.
- Αξιοποίηση νέων ευκαιριών, όπως η πράσινη οικονομία, ο τομέας της εφοδιαστικής, ο τομέας της πληροφορικής, οι υπηρεσίες έντασης γνώσης, ο βιώσιμος τουρισμός, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς και των πολιτιστικών και δημιουργικών πολιτικών.
- Επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο και σε επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση προσανατολισμένη στις σύγχρονες ανάγκες της αγοράς.

Άλλα προγράμματα στήριξης

Η πρόσβαση των ΜμΕ σε χρηματοδότηση μπορεί να επιτευχθεί και μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων στήριξης που υποστηρίζουν κυρίως την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη έρευνας, και την εισαγωγή καινοτομίας. Τα ευρωπαϊκά προγράμματα[161] που παρέχουν χρηματοδοτική στήριξη στις ΜμΕ είναι τα εξής:

- COSME. Πρόγραμμα της ΕΕ για την Ανταγωνιστικότητα, αφορά κυρίως ΜμΕ σε στάδιο ανάπτυξης και επέκτασης.
- InnovFin Programme (Horizon 2020). Κοινή πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων με την ΕΕ στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020». Στοχεύει στη διευκόλυνση και επιτάχυνση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση καινοτόμων επιχειρήσεων.
- Creative Europe (CCS GF). Στοχεύει στην ενίσχυση μέσω παροχής χρηματοδοτικών κεφαλαίων σε ΜμΕ που δραστηριοποιούνται στον κλάδο της πολιτιστικής και δημιουργικής βιομηχανίας. Ο άυλος χαρακτήρας των περιουσιακών τους στοιχείων, ο εξειδικευμένος χαρακτήρας ορισμένων αγορών και η έλλειψη εξοικείωσης με τις ιδιαιτερότητες του τομέα από τους χρηματοδότες

[161] https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/access-finance/index_en.htm

αποτελούν βασικούς λόγους που η πρόσβαση σε χρηματοδότηση των επιχειρήσεων της πολιτιστικής και δημιουργικής βιομηχανίας είναι ιδιαίτερα δύσκολη.

- Programme for Employment and Social Innovation (EaSI). Στόχος είναι η διευκόλυνση της πρόσβασης και της διαθεσιμότητας μικροχρηματοδοτήσεων σε μικρές επιχειρήσεις καθώς και σε ευάλωτα άτομα που επιθυμούν να ξεκινήσουν ένα επιχειρηματικό εγχείρημα ή να αναπτύξουν μια μικρή επιχείρηση. Παρέχει επίσης υποστήριξη για την ανάπτυξη κοινωνικών επιχειρήσεων.
- COSME Loan Guarantee Facility (LGF). Υποστηρίζει τη χρηματοδότηση επενδυτικών έργων ψηφιακού μετασχηματισμού των ΜμΕ σε όλους τους τομείς της οικονομίας, ανεξάρτητα από το αρχικό επίπεδο ψηφιοποίησης.

6.7.3 Προτάσεις πολιτικής

Η στήριξη των ΜμΕ αποτελεί βασική δημόσια πολιτική στήριξης της επιχειρηματικότητας, καθώς οι ΜμΕ αντιπροσωπεύουν τη μεγάλη πλειονότητα των επιχειρήσεων της χώρας. Τα μέτρα στήριξης των ΜμΕ θα πρέπει να στοχεύουν στο να υπερκεράσουν τα προβλήματα που δημιουργούνται από τη μικρότερη κλίμακα των επιχειρήσεων αυτών.

Οι δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης, η καινοτομία, η ανάπτυξη δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, ο πράσινος και ο ψηφιακός μετασχηματισμός, καθώς και η εξαγωγική δραστηριότητα για μια επιχείρηση απαιτούν ένα κόστος το οποίο μπορεί να είναι αποτρεπτικό αν η επιχείρηση είναι μικρή. Θεωρητικά, η επιχείρηση θα μπορούσε να καλύψει το κόστος μέσω της χρηματοδότησης από τράπεζες ή κεφαλαιαγορές αν το όφελος σε όρους μελλοντικών εσόδων είναι μεγαλύτερο. Όπως, όμως, τεκμηριώνεται στην Ενότητα 5.1, η πρόσβαση στη χρηματοδότηση, και ιδιαίτερα σε μετοχικά κεφάλαια, είναι δύσκολη για τις ΜμΕ. Χωρίς χρηματοδοτικά και άλλα εργαλεία που να βοηθούν στο να ξεπεραστούν τα προβλήματα, οι επιχειρήσεις εγκλωβίζονται σε μικρή κλίμακα λειτουργίας και αναποτελεσματικές επιχειρηματικές πρακτικές, με αποτέλεσμα κάποιες από αυτές να αναγκάζονται να επιβιώνουν στα όρια της άτυπης οικονομίας, αντί να αναπτυχθούν και να ενταχθούν είτε σε εθνικές είτε σε διεθνείς αλυσίδες αξίας.

Δεδομένου ότι η πρόσβαση στη χρηματοδότηση είναι δύσκολη για τις ΜμΕ, η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότησή τους μπορεί να αποτελεί καλή χρήση δημόσιων πόρων. Όπως τονίζεται στην Ενότητα 5.1, μια βασική επιπλέον προϋπόθεση είναι η υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων τους να έχει σημαντικές θετικές εξωτερικές επιδράσεις για το σύνολο της οικονομίας. Η προϋπόθεση αυτή είναι πιθανότερο να ισχύει για επενδυτικά σχέδια που αφορούν καινοτόμα προϊόντα ή μεθόδους παραγωγής, συμβάλλουν στην ανάπτυξη νέων οικοσυστημάτων ή τομέων, έχουν θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα, βοηθούν ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, ή συμβάλλουν στην ανάπτυξη υποβαθμισμένων περιοχών. Οι κρατικές συμμετοχές στη χρηματοδότηση, μέσω εθνικών ή ευρωπαϊκών πόρων, θα πρέπει γενικά να εστιάζουν σε τέτοιου είδους επενδυτικά σχέδια και επιχειρήσεις.

Η αξιοποίηση των πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα ήταν διαχρονικά ανεπαρκής στην Ελλάδα, με σχετικά χαμηλό βαθμό απορρόφησης, ανεπαρκή προσανατολισμό στην επίτευξη προγραμματικών στόχων και ελλιπή παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων. Πολλές φορές οι πόροι ήταν κατακερματισμένοι, ενώ η προσπάθεια παρακολούθησης της υλοποίησης και της αποτελεσματικότητας είχε περισσότερο διαχειριστικά ή λογιστικά χαρακτηριστικά και λιγότερο ουσιαστική αξιολόγηση και τροφοδότηση του ανασχεδιασμού των σχετικών πολιτικών. Κάθε νέο πρόγραμμα στήριξης των ΜμΕ θα πρέπει συνεπώς να επικεντρώνεται στην επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας, να ανταποκρίνεται στις ανάγκες που πραγματικά - και όχι δυνητικά - έχουν, αλλά και να προσαρμόζεται

στην κλίμακα του υφιστάμενου παραγωγικού οικοσυστήματος. Με άλλα λόγια, πρέπει να υπάρχει «επιχειρηματική ύλη» ώστε να υπηρετήσει και να αξιοποιήσει αυτά τα εργαλεία.

Τα χρηματοδοτικά εργαλεία και οι πολιτικές στήριξης για τις ΜμΕ δεν θα πρέπει να υποκαθιστούν τη γενική χρηματοδότηση μέσα από το τραπεζικό σύστημα, την κεφαλαιαγορά και τους ιδιωτικούς πόρους. Αντίθετα, σημαντικός παράγοντας επιτυχίας τους είναι η μόχλευση δημόσιων πόρων με θεσμικά και ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια, καθώς και η αποτελεσματική συμπλήρωση των κοινοτικών πόρων με συγχρηματοδότηση από το εγχώριο Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων. Η διαχείριση των εγγυήσεων και των δανείων θα πρέπει να γίνεται σε συνεργασία με το δίκτυο των τραπεζικών ιδρυμάτων, ενώ η συμμετοχή στα ίδια κεφάλαια των ΜμΕ θα πρέπει να μοχλεύεται με ιδιωτικούς πόρους και να διαχειρίζεται στο πρότυπο του υφιστάμενου «ταμείου ταμείων» EquiFund. Και στις δυο περιπτώσεις, θα πρέπει οι ιδιώτες επενδυτές να επιμερίζονται μαζί με το κράτος τον κίνδυνο χαμηλών αποδόσεων.

Με βάση τα παραπάνω, και με δεδομένα τα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών εργαλείων, τα εγχώρια προγράμματα στήριξης των ΜμΕ θα πρέπει να εξειδικεύονται σε έναν από τους εξής άξονες:

- **Ψηφιακός μετασχηματισμός.** Η ευρεία διάχυση τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών στο επιχειρηματικό-παραγωγικό σύστημα, και η ανάπτυξη της ψηφιακής επιχειρηματικότητας, αποτελούν βασικό στρατηγικό άξονα μιας πολιτικής για τις επιχειρήσεις. Οι δημόσιοι πόροι που κατευθύνονται για τη στήριξη του ψηφιακού μετασχηματισμού των ΜμΕ πρέπει να προσδοκούν στη μεγέθυνση της παραγωγής και της αποδοτικότητας των στηριζόμενων επιχειρήσεων. Εύλογες μορφές χρηματοδότησης σε αυτού του είδους προγράμματα είναι οι εγγυήσεις και τα δάνεια, όσον αφορά στη χρηματοδότηση επιχειρηματικών σχεδίων καινοτομίας και του ψηφιακού μετασχηματισμού υφιστάμενων ΜμΕ, καθώς και η συμμετοχή στα ίδια κεφάλαια νεοφυών επιχειρήσεων καινοτομίας. Τα κεφάλαια που επιστρέφονται από την αποπληρωμή δανείων και την πώληση μετοχών επιχειρήσεων που έχουν πια ξεπεράσει το αρχικό τους στάδιο ανάπτυξης θα μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν για τη στήριξη άλλων επιχειρήσεων και σχεδίων. Σημαντικό εργαλείο προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της καινοτομίας και της παραγωγικότητας της μεσαίας επιχειρηματικότητας στη χώρα μπορεί να αποτελέσει και η θέσπιση φορολογικών κινήτρων για τοποθετήσεις κεφαλαίων σε εγχώριες ΜμΕ, όπως προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία και εφαρμόζεται σε σειρά από κράτη μέλη της ΕΕ.[162]
- **Βελτίωση των καινοτομικών επιδόσεων.** Η βελτίωση των καινοτομικών επιδόσεων της χώρας επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις λίγες, μεγάλες επιχειρήσεις της χώρας που διαθέτουν τους απαιτούμενους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, τις τεχνολογικές ικανότητες, αλλά και τις υποδομές να επενδύσουν σε Ε&Α και σε καινοτομία. Ωστόσο, η βελτίωση της συνολικής εθνικής ανταγωνιστικότητας θα έρθει μέσα από την ποιοτική αναβάθμιση συνολικά των προϊόντων και υπηρεσιών που προσφέρει το παραγωγικό σύστημα της χώρας. Αυτό σημαίνει την προσπάθεια για αξιοποίηση γνώσης που υπάρχει στον κλάδο, και την καινοτομία ακόμα και σε παραδοσιακούς κλάδους με φτωχές επιδόσεις σε συνήθεις δείκτες (hidden innovation). Συνεπώς, απαιτούνται περισσότερα προγράμματα Ε&Α μεταξύ πανεπιστημίων, δημόσιων ερευνητικών φορέων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, αλλά και διευκόλυνση της διάχυσης της γνώσης από τον πανεπιστημιακό στον επιχειρηματικό τομέα.
- **Βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων.** Ο επιχειρηματικός τομέας είναι καθοριστικός στην επίτευξη των στόχων μετριασμού της κλιματικής αλλαγής και μετάβασης σε κυκλική οικονομία. Πολλές από τις πρακτικές προς αυτή την κατεύθυνση, όπως η εξοικονόμηση ενέργειας στον τριτογενή τομέα και η μείωση των υλικών συσκευασίας, ενέχουν επιχειρηματικό όφελος, αλλά

[162] ΙΟΒΕ (2019). Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.

δημιουργούν και ευκαιρίες για νεοφυή επιχειρηματικότητα. Στις επιχειρήσεις μπορούν να δοθούν κίνητρα για την αποτελεσματική διαχείριση των αποβλήτων τους (επενδύσεις σε σύγχρονες μεθόδους διαχείρισης υγρών και στερεών απορριμμάτων), για την καλύτερη χρήση των ενεργειακών πόρων και για παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, κλπ. Ειδικά χρηματοδοτικά προγράμματα πράσινης επιχειρηματικότητας, με τη μορφή εγγυήσεων, δανείων ή επιδοτήσεων, μπορούν να βελτιώσουν τόσο τις περιβαλλοντικές επιδόσεις των επιχειρήσεων όσο και την ανταγωνιστικότητά τους.

- **Κοινωνική επιχειρηματικότητα.** Η δραστηριότητα των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων μπορεί να έχει και σημαντική κοινωνική διάσταση. Η μικρή επιχειρηματικότητα αποτελεί σημαντική διέξοδο για την κοινωνική ενσωμάτωση και οικονομική ανέλιξη ανθρώπων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού (όπως μακροχρόνια άνεργοι, μετανάστες, άτομα με αναπηρίες, απεξαρτημένα από ουσίες άτομα, αποφυλακισμένοι, και μέλη των νοικοκυριών τους). Η στήριξη της κοινωνικής διάστασης της επιχειρηματικότητας με δημόσιους πόρους πρέπει να επικεντρωθεί στις κοινωνικές επιχειρήσεις που συνεισφέρουν σε συγκεκριμένους κοινωνικούς στόχους και σε επιχειρηματικά σχέδια που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Η χρήση επιδοτήσεων ενδείκνυται στην περίπτωση των κοινωνικών επιχειρήσεων, ενώ σημαντικό εργαλείο για τη στήριξη της επιχειρηματικότητας των ευπαθών ομάδων είναι η εγγυοδοσία μικροπιστώσεων (microfinance) που διαχειρίζονται από εξειδικευμένα ιδρύματα, τα οποία παρέχουν στους επωφελούμενους και προσωποποιημένη επιχειρηματική συμβουλευτική (mentoring).
- **Ενίσχυση της εξωστρέφειας.** Το μέγεθος των ΜμΕ δεν διαμορφώνει γενικά συνθήκες ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που θα επιτρέψουν αρχικά την πρόσβαση και στη συνέχεια τη διατήρησή τους σε διεθνείς αγορές και αλυσίδες αξίας. Απαιτείται η ενεργοποίηση και ανάπτυξη συμβουλευτικών υπηρεσιών υποστήριξης επιχειρηματικής εξωστρέφειας και η δημιουργία «κόμβων» εξυπηρέτησης ελληνικών επιχειρήσεων στο εξωτερικό που θα υποστηρίξουν τη δικτύωση των επιχειρήσεων και των επιχειρηματικών επαφών με ξένες αγορές. Επίσης, δράσεις διευκόλυνσης πρόσβασης στα διεθνή δίκτυα διανομής και στην ολοκληρωμένη υποστήριξη της διαφήμισης προϊόντων/υπηρεσιών επιχειρήσεων σε ξένες αγορές. Ταυτόχρονα πρέπει να διευκολύνεται η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων στη δημιουργία εξαγωγικών αλυσίδων αξίας ή επιχειρηματικών συστάδων. Πολλές φορές, είναι χρήσιμη η χρηματοδότηση επιχειρηματικών συνεργασιών και σχεδίων που υποβάλλονται από κοινοπραξίες εγχώριων επιχειρήσεων που τροφοδοτούν μια μεγάλη επιχείρηση με έντονο εξαγωγικό προσανατολισμό.

6.8 Εξαγωγές

Ο στόχος για τις ελληνικές εξαγωγές, όπως περιγράφεται στο Κεφάλαιο 3, είναι να αυξηθούν ώστε να φτάσουν το 50,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2030. Στην παρούσα ενότητα καθορίζονται οι στόχοι αύξησης των εξαγωγών *ανά εξαγωγικό κλάδο* και περιγράφονται οι σημαντικότερες προκλήσεις καθώς και οι πολιτικές που μπορούν να διευκολύνουν την επίτευξη των στόχων αυτών.

6.8.1 Εξαγωγές ανά κλάδο και ποσοτικοί στόχοι

Οι δυνατότητες ανάπτυξης κάθε κλάδου αξιολογούνται βάσει δύο κριτηρίων: τη μεταβολή των εξαγωγών του κλάδου κατά τα πρόσφατα χρόνια και τη σύγκριση με τις αντίστοιχες εξαγωγικές επιδόσεις εννέα χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν παρόμοιο πληθυσμιακό μέγεθος με την Ελλάδα (χώρες ΕΕ-9): Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία και Τσεχία – Πίνακας 6.4.

Πίνακας 6.4: Εξαγωγές ανά κλάδο

	Ελλάδα		ΕΕ-9	
	Μερίδιο ΑΕΠ 2019	Μέση ετήσια μεταβολή 2013-2019	Μερίδιο ΑΕΠ 2019	Μέση ετήσια μεταβολή 2013-2019
Σύνολο εξαγωγών	37,2%	4,1%	65,5%	4,5%
Αγροτικά προϊόντα, τρόφιμα & πρώτες ύλες	4,4%	3,8%	6,4%	2,9%
Πετρελαιοειδή	6,3%	0,1%	3,0%	-2,8%
Βιομηχανικά προϊόντα	9,2%	6,7%	38,2%	4,9%
Χημικά προϊόντα	*2,4%*	*8,0%*	*7,3%*	*5,9%*
Βιομηχανικά είδη (κατά πρώτη ύλη)	*3,0%*	*5,1%*	*6,8%*	*2,5%*
Μηχανήματα & οχήματα	*1,9%*	*8,0%*	*18,3%*	*5,9%*
Διάφορα βιομηχανικά είδη	*1,7%*	*8,5%*	*5,4%*	*4,6%*
Μεταφορές (κυρίως θαλάσσιες)	7,5%	6,2%	4,5%	4,7%
Τουρισμός	7,8%	6,9%	4,0%	6,2%
Λοιπές υπηρεσίες (υγείας, παιδείας, πληροφορικής κλπ.)	2,0%	3,4%	9,3%	7,4%

Πηγές: Eurostat, Τράπεζα της Ελλάδος.

Σημειώσεις: ΕΕ-9 είναι ο μη-σταθμισμένος μέσος όρος των χωρών Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία και Τσεχία. Για τις υπηρεσίες που οι χώρες ΕΕ-9 εξάγουν, τα μερίδια των εξαγωγών στο ΑΕΠ αφορούν το έτος 2018 και οι ρυθμοί αύξησης των εξαγωγών αφορούν την περίοδο 2013-2018. (Όλα τα υπόλοιπα στοιχεία αφορούν το έτος 2019.) Ακολουθώντας την Τυποποιημένη Ταξινόμηση του Διεθνούς Εμπορίου (Standard International Trade Classification) για το εμπόριο αγαθών, ο κλάδος «αγροτικά προϊόντα, τρόφιμα και πρώτες ύλες» αντιστοιχεί στις κατηγορίες 0, 1, 2 και 4, ο κλάδος «πετρελαιοειδή» αντιστοιχεί στην κατηγορία 3 και ο κλάδος «βιομηχανικά προϊόντα» αντιστοιχεί στις κατηγορίες 5, 6, 7 και 8.

Οι συνολικές εξαγωγές αποτελούν το 37,2% του ΑΕΠ της Ελλάδας έναντι 65,5% για τις χώρες ΕΕ-9 και, συνεπώς, ο εξαγωγικός τομέας της ελληνικής οικονομίας είναι λιγότερο αναπτυγμένος, συγκριτικά. Παρακάτω περιγράφονται οι εξαγωγικές επιδόσεις ανά κλάδο προϊόντων («αγροτικά προϊόντα, τρόφιμα και πρώτες ύλες», «πετρελαιοειδή» και «βιομηχανικά προϊόντα») και υπηρεσιών («μεταφορές», «τουρισμός», «λοιπές υπηρεσίες»).

Ο κλάδος των ***Αγροτικών προϊόντων, τροφίμων και πρώτων υλών*** αποτελεί το 4,4% του ΑΕΠ και έχει επιδείξει σταθερό ρυθμό αύξησης 4-5% τις τελευταίες δύο δεκαετίες, ακόμη και την περίοδο της βαθύτερης ύφεσης (2008-2013). Παρόλα αυτά, υπολείπεται από τον μέσο όρο των χωρών ΕΕ-9 ως προς το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ. Δεδομένου του συγκριτικού πλεονεκτήματος της Ελλάδας στην παραγωγή των προϊόντων αυτών, κυρίως λόγω του ευνοϊκού κλίματος, και της αντοχής του κλάδου στις αρνητικές οικονομικές συνθήκες, εκτιμάται ότι ο κλάδος αυτός έχει *σημαντικές* περαιτέρω δυνατότητες ανάπτυξης.

Ο κλάδος των ***Πετρελαιοειδών*** είναι εξαιρετικά αναπτυγμένος στην Ελλάδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες: το μερίδιο των εξαγωγών του κλάδου ως προς το ΑΕΠ είναι υπερδιπλάσιο από ό,τι στον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ-9 (6,3% έναντι 3%) ενώ η Ολλανδία είναι η μόνη χώρα με υψηλότερο μερίδιο του κλάδου στο ΑΕΠ από την Ελλάδα. Κατά την περίοδο 2013-2019, οι εξαγωγές πετρελαιοειδών ήταν στάσιμες, το οποίο οφείλεται κυρίως στην πτώση των τιμών του αργού πετρελαίου και αποτελεί καλύτερη επίδοση συγκριτικά με τον μέσο όρο των χωρών ΕΕ-9. Δεδομένου του υψηλού επιπέδου ωρίμανσης του κλάδου, του σχετικά περιορισμένου εύρους εξαγόμενων προϊόντων και της πρόσφατης στασιμότητας στην αξία των εξαγωγών εκτιμάται ότι ο συγκεκριμένος κλάδος έχει περιορισμένες δυνατότητες περαιτέρω ανάπτυξης.

Ο κλάδος των ***Βιομηχανικών προϊόντων*** είναι ο ευρύτερος εξαγωγικός κλάδος και αντιπροσωπεύει την πλειονότητα των εξαγωγών για τις περισσότερες χώρες. Περιλαμβάνει μεγάλη ποικιλία προϊόντων που απαιτούν διαφορετικούς βαθμούς τεχνολογικής εξειδίκευσης, όπως χημικά προϊόντα, βασικά μέταλλα και μεταποιημένα μεταλλικά προϊόντα, μηχανήματα, οχήματα, υφάσματα και ρούχα. Ο συγκεκριμένος κλάδος έχει σχετικά χαμηλή ανάπτυξη στην Ελλάδα και αντιπροσωπεύει μόλις το ένα τέταρτο των εξαγωγών και το 9,2% του ΑΕΠ έναντι 55% και 38,2% για τις χώρες ΕΕ-9. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι οι ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων επέδειξαν υψηλά επίπεδα δυναμισμού μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, με μόνη (σημαντική) εξαίρεση την περίοδο της βαθύτερης κρίσης 2008-2013. Συγκεκριμένα, οι εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων αυξήθηκαν ετησίως κατά 7,5% την περίοδο 2002-2008 και κατά 6,7% την περίοδο 2013-2019, οι οποίες είναι οι δεύτερες καλύτερες επιδόσεις μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 (που περιλαμβάνει τα κράτη μέλη πριν τη διεύρυνση του 2004). Καθώς ο κλάδος των βιομηχανικών προϊόντων είναι λιγότερο αναπτυγμένος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (συνεπώς δεν είναι κορεσμένος), περιλαμβάνει μεγάλο εύρος προϊόντων (συνεπώς είναι εφικτό να βρεθούν συγκριτικά πλεονεκτήματα σε κάποια από τα προϊόντα του κλάδου) και έχει επιδείξει υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης τα πρόσφατα χρόνια (όταν επικρατούσε οικονομική σταθερότητα), εκτιμάται ότι οι δυνατότητες ανάπτυξης των εξαγωγών του είναι *σημαντικές*.

Ο κλάδος των ***Θαλάσσιων μεταφορών*** είναι εξαιρετικά αναπτυγμένος στην Ελλάδα: οι εξαγωγές του κλάδου είναι 65% υψηλότερες από το μέσο όρο των χωρών ΕΕ-9 και υπολείπεται μόνο της Δανίας ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η αξία των εξαγωγών του κλάδου αυξήθηκε με υψηλούς ρυθμούς την περίοδο 2013-2019, αλλά προηγήθηκε η κατάρρευση των εσόδων κατά 40% την περίοδο 2008-2013, και, έτσι, τα έσοδα του 2019 ήταν κατά 10% χαμηλότερα από τα επίπεδα του 2008. Δεδομένου του υψηλού επιπέδου ωρίμανσης του κλάδου, του σχετικά περιορισμένου εύρους των εξαγόμενων υπηρεσιών και της συχνής μεταβλητότητας των τιμών, εκτιμάται ότι ο συγκεκριμένος τομέας έχει περιορισμένες δυνατότητες περαιτέρω ανάπτυξης.

Ο ***Τουριστικός κλάδος*** είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένος και η αξία των εξαγωγών του αυξήθηκε σημαντικά το 2013-2019, μετά την εκκίνηση της ευρωπαϊκής οικονομικής ανάκαμψης. Εκτιμάται ότι ο συγκεκριμένος κλάδος έχει περαιτέρω δυνατότητες ανάπτυξης, κυρίως μέσω της διεύρυνσης της τουριστικής περιόδου και του τουριστικού προϊόντος. Η εμφάνιση του COVID-19 δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις αλλά εκτιμάται ότι θα έχει περιορισμένες επιπτώσεις μακροπρόθεσμα.

Ο κλάδος των ***Λοιπών υπηρεσιών*** έχει χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης (το οποίο ισχύει και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης) και παρουσιάζει *σημαντικές* δυνατότητες ανάπτυξης, ιδίως σε δραστηριότητες συμπληρωματικές προς υπάρχουσες εξαγωγές (π.χ. υγεία και τουρισμός, τραπεζικές/λογιστικές υπηρεσίες και ναυτιλία) καθώς και υπηρεσίες πληροφορικής και επαγγελματικές/επιστημονικές υπηρεσίες.

Συμπερασματικά, οι κλάδοι των πετρελαιοειδών και θαλάσσιων μεταφορών, οι οποίοι αποτελούν το 40% των σημερινών εξαγωγών της Ελλάδας, έχουν σχετικά περιορισμένες δυνατότητες σημαντικής περαιτέρω ανάπτυξης, και η κεντρική πρόκληση της επόμενης δεκαετίας είναι η διεύρυνση του εξαγωγικού μείγματος.[163] Οι κλάδοι των βιομηχανικών, προϊόντων, αγροτικών προϊόντων και λοιπών υπηρεσιών εκτιμάται ότι παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες δυνατότητες ανάπτυξης και ο στόχος ετήσιας αύξησης εξαγωγών κατά 9% για τους κλάδους αυτούς είναι εφικτός, αν και φιλόδοξος. Ο κλάδος του Τουρισμού έχει τη δυνατότητα να αυξήσει το μερίδιο του στο ΑΕΠ και ο στόχος ετήσιας αύξησης εξαγωγών 6,5% είναι εφικτός. Οι εξαγωγές των κλάδων των πετρελαιοειδών και των θαλάσσιων μεταφορών εκτιμάται ότι θα διατηρήσουν το σημερινό ποσοστό τους στο ΑΕΠ, δηλαδή

[163] Φυσικά, οι κλάδοι των πετρελαιοειδών και των θαλάσσιων μεταφορών αναμένεται να διατηρήσουν ένα πολύ σημαντικό μερίδιο των ελληνικών εξαγωγών.

θα αυξηθούν κατά 3,5% ετησίως (ισόποσα με το ΑΕΠ σύμφωνα με τους στόχους του κεφαλαίου 3). Αν επιτευχθούν αυτοί οι ρυθμοί αύξησης των εξαγωγών ανά κλάδο, οι πραγματικές εξαγωγές θα αυξηθούν κατά 90% μέχρι το 2030 και θα φτάσουν το 50,5% του ΑΕΠ.

6.8.2 Προκλήσεις και πολιτικές

Για να επιτευχθεί μια τόσο σημαντική αύξηση των ελληνικών εξαγωγών απαιτείται πολύπλευρη και συστηματική προσπάθεια σε τρεις, κυρίως, άξονες. Πρώτον, η ελληνική οικονομία πρέπει να γίνει περισσότερο παραγωγική και ανταγωνιστική. Δεύτερον, περισσότερες ελληνικές επιχειρήσεις πρέπει να αποκτήσουν εξαγωγική δραστηριότητα και το μείγμα των εξαγόμενων προϊόντων πρέπει να διευρυνθεί. Τρίτον, το διοικητικό κόστος του εξάγειν πρέπει να μειωθεί. Περιγράφουμε τις προκλήσεις που σχετίζονται με αυτές τις κατευθύνσεις καθώς και κάποιες πολιτικές για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

Η **παραγωγικότητα** της εργασίας μπορεί να ενισχυθεί με δύο βασικούς τρόπους. Πρώτον, με οριζόντιες παρεμβάσεις στην οικονομία, οι οποίες θα ενισχύσουν τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής και περιγράφονται αναλυτικά στο Κεφάλαιο 4. Δεύτερον, με την αύξηση των επενδύσεων, ιδίως στους κλάδους παραγωγής προϊόντων οι οποίοι είναι εντάσεως κεφαλαίου. Είναι χαρακτηριστικό ότι το πάγιο κεφάλαιο (πλην κατοικιών) ανά εργαζόμενο στην Ελλάδα είναι περίπου το μισό από ό,τι στις χώρες ΕΕ-9 και ότι η αναλογία αυτή μειώθηκε κατά σχεδόν 10 ποσοστιαίες μονάδες μέσα στην κρίση λόγω της κατάρρευσης των επενδύσεων.[164] Η αντιστροφή αυτής της εξέλιξης απαιτεί την παροχή κινήτρων για επενδύσεις και την ευρύτερη βελτίωση της χρηματοδότησης.

Χρησιμοποιείται ένα οικονομικό υπόδειγμα αιχμής, το οποίο αναλύει το διεθνές εμπόριο σε περιβάλλον γενικής ισορροπίας, για να υπολογιστεί το μέγεθος της αύξησης παραγωγικότητας το οποίο θα οδηγήσει στην επιθυμητή αύξηση των εξαγωγών προϊόντων. Με βάση το υπόδειγμα, υπολογίζεται ότι η παραγωγικότητα της εργασίας πρέπει να αυξηθεί ετησίως και μέχρι το 2030 κατά 3,3% στον κλάδο των αγροτικών προϊόντων, τροφίμων και πρώτων υλών, κατά 2,2% στον κλάδο των πετρελαιοειδών και κατά 5,2% στον κλάδο των βιομηχανικών προϊόντων.[165] Βάσει της εμπειρίας των προηγούμενων δεκαετιών, εκτιμάται ότι οι στόχοι αυτοί είναι εφικτοί: την περίοδο 1995-2002 η μέση ετήσια αύξηση της παραγωγικότητας ήταν 4,4% στον κλάδο των αγροτικών προϊόντων, τροφίμων και πρώτων υλών και 3,1% στον κλάδο των πετρελαιοειδών. Στον κλάδο των βιομηχανικών προϊόντων ήταν 2,9%, αλλά κατά την περίοδο 2002-2008 αυξήθηκε στο 4,6%.

Στους κλάδους παραγωγής προϊόντων εκτιμάται ότι το ήμισυ της αύξησης της παραγωγικότητας θα προέλθει από τις οριζόντιες μεταρρυθμίσεις που περιγράφονται στο Κεφάλαιο 4 και το υπόλοιπο από την εμβάθυνση κεφαλαίου, δηλαδή τις επενδύσεις.[166] Υπολογίζεται ότι την επόμενη δεκαετία απαιτούνται €65 δισεκ. επενδύσεων συνολικά στους κλάδους εξαγωγών προϊόντων για να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα: €30 δισεκ. στον κλάδο αγροτικών προϊόντων, τροφίμων και πρώτων υλών, €11 δισεκ. στον κλάδο των πετρελαιοειδών και €24 δισεκ. στον κλάδο των βιομηχανικών προϊόντων.[167] Με βάση την σημερινή πορεία, μόνο ο κλάδος των πετρελαιοειδών επενδύει επαρκώς

[164] Η αξία πάγιου κεφαλαίου πλην κατοικιών ανά εργαζόμενο στην Ελλάδα είναι περίπου €70.000 ενώ στις χώρες ΕΕ-9 είναι περισσότερο από €130.000. Το 2008, οι αντίστοιχοι αριθμοί ήταν €67.000 και €112.000. Πηγή: Eurostat.

[165] Χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα, υπολογίζεται η απαραίτητη αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας ώστε να επιτευχθεί η επιθυμητή αύξηση των εξαγωγών, σε κάθε κλάδο ξεχωριστά.

[166] Οι υπολογισμοί αυτοί είναι παρόμοιοι με τους αντίστοιχους υπολογισμούς στο Κεφάλαιο 3 (στοιχεία Eurostat).

[167] Η συνολική προστιθέμενη αξία του κλάδου των αγροτικών προϊόντων, τροφίμων και πρώτων υλών είναι περίπου 20% υψηλότερη από την προστιθέμενη αξία του κλάδου των βιομηχανικών προϊόντων και για αυτό το λόγο υπολογίζουμε ότι χρειάζεται μεγαλύτερου ύψους επενδύσεις. Ο κλάδος των βιομηχανικών προϊόντων, όμως, εξάγει το 60% της προστιθέμενης αξίας που παράγει, έναντι 30% του κλάδου των αγροτικών προϊόντων, και για αυτό το λόγο αποτελεί μεγαλύτερο τμήμα των συνολικών εξαγωγών (πηγή: ΟΟΣΑ).

για την επίτευξη αυτών των στόχων, ενώ ο ρυθμός των επενδύσεων πρέπει να αυξηθεί κατά 20% στα αγροτικά προϊόντα, τρόφιμα και πρώτες ύλες και κατά 45% στα βιομηχανικά προϊόντα.

Η **εξαγωγική δραστηριότητα** είναι συχνά μια απαιτητική και δύσκολη διαδικασία, ακόμα και για τις επιχειρήσεις με υψηλή παραγωγικότητα. Προϋποθέτει την υπέρβαση πολλών εμποδίων, τα οποία αφορούν την πληροφόρηση (π.χ. έρευνα αγοράς στο εξωτερικό, διαφήμιση προϊόντος, εύρεση εμπορικών εταίρων και διανομέων προϊόντος), την εύρεση χρηματοδότησης (π.χ. κεφάλαια κίνησης, εμπορική ασφάλιση) καθώς και τις δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. τελωνεία, επιστροφή ΦΠΑ) στις οποίες γίνεται αναλυτικότερη αναφορά παρακάτω. Η υπέρβαση των εμποδίων αυτών είναι δυσχερέστερη για τις μικρές επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις που προσπαθούν να εξάγουν νέα προϊόντα, για τα οποία πρέπει να βρουν νέες αγορές. Δεν είναι τυχαίο το σταθερό εύρημα της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας ότι σε όλες τις χώρες οι εξαγωγικές επιχειρήσεις είναι πολύ μεγαλύτερες, κατά μέσο όρο, από τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται μόνο εγχώρια.

Δύο δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας ενδέχεται να δυσχεράνουν την ταχεία αύξηση των εξαγωγών, και κάνουν επιτακτικό τον σχεδιασμό κατάλληλων δημόσιων πολιτικών. Πρώτον, η ελληνική οικονομία κυριαρχείται από μικρές επιχειρήσεις (με λιγότερους από 50 εργαζόμενους). Το 2017 οι μικρές επιχειρήσεις αντιπροσώπευαν τα τρία τέταρτα της απασχόλησης και το 55% της συνολικής προστιθέμενης αξίας. Αυτό το χαρακτηριστικό εμφανίζεται και στις εξαγωγικές επιχειρήσεις, οι οποίες είναι μικρότερες και κάνουν εξαγωγές χαμηλότερης αξίας από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Για παράδειγμα, η μέση αξία εξαγωγών των ελληνικών εξαγωγικών επιχειρήσεων το 2017 ήταν €2,2 εκατ. έναντι άνω των €8 εκατ. για τις χώρες της ΕΕ-9. Δεύτερον, η ελληνική οικονομία έχει περιορισμένη εξαγωγική βάση, ιδίως στις σημαντικές κατηγορίες βιομηχανικών προϊόντων «μηχανήματα και οχήματα» και «διάφορα βιομηχανικά είδη». Για αυτό το λόγο, σχεδόν το σύνολο της αύξησης των εξαγωγών στις κατηγορίες αυτές το 2013-2018 έγινε σε προϊόντα στα οποία το 2013 η Ελλάδα δεν είχε έντονη εξαγωγική δραστηριότητα, ενώ στην Πορτογαλία (όπου οι συγκεκριμένοι κλάδοι είναι περισσότερο αναπτυγμένοι) το 85% της αύξησης εξαγωγών ήταν σε προϊόντα με έντονη πρότερη εξαγωγική δραστηριότητα -- και η αξία των επιπλέον εξαγωγών ήταν τετραπλάσια.[168] Η άλλη πλευρά αυτών των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής οικονομίας είναι ότι παρεμβάσεις οι οποίες θα μπορέσουν να αμβλύνουν αυτές τις δυσκολίες έχουν τη δυνατότητα να οδηγήσουν σε σημαντική αύξηση εξαγωγών απελευθερώνοντας το δυναμισμό που χαρακτηρίζει πολλές από τις μικρές επιχειρήσεις.

Οι δημόσιοι Οργανισμοί Προώθησης Εξαγωγών (ΟΠΕ) μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για την αντιμετώπιση των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι μικρές επιχειρήσεις και οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε νέα προϊόντα, κυρίως όσον αφορά τη μείωση των εμποδίων πληροφόρησης. Οι ΟΠΕ μπορούν να διευκολύνουν την προώθηση ελληνικών προϊόντων μέσω της διαφήμισης και της συμμετοχής σε εμπορικές εκθέσεις, δραστηριότητες τις οποίες ο οργανισμός “Enterprise Greece” (υπό το Υπουργείο Εξωτερικών) πραγματοποιεί ήδη για ορισμένα προϊόντα. Οι διεθνώς επιτυχημένοι ΟΠΕ παρέχουν πρόσθετη υποστήριξη, όπως παροχή πληροφοριών και ανάλυσης για συγκεκριμένες αγορές, και βοήθεια εξεύρεσης δυνητικών διανομέων και εμπορικών εταίρων. Οι οργανισμοί αυτοί συχνά εξατομικεύονται στις ανάγκες κάθε επιχείρησης και απαιτούν σημαντική τεχνογνωσία. Πρόσφατη έρευνα έδειξε ότι η στήριξη αυτής της μορφής αυξάνει την πιθανότητα των επιχειρήσεων να εξάγουν καθώς και την αξία των εξαγωγών. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα αυτής της στήριξης είναι μεγαλύτερη για τις επιχειρήσεις μικρού και μεσαίου

[168] Ως προϊόντα με έντονη εξαγωγική δραστηριότητα για την Ελλάδα ορίζονται τα προϊόντα τα οποία εξάγονται με μεγαλύτερη ένταση από την Ελλάδα συγκριτικά με τον διεθνή μέσο όρο. Αυτός ο ορισμός αντιστοιχεί σε τιμές του δείκτη Αποκαλυπτόμενου Συγκριτικού Πλεονεκτήματος (ΑΣΠ) μεγαλύτερες της μονάδας, όπου ο δείκτης ΑΣΠ για κάποιο προϊόν ορίζεται ως ο λόγος του μεριδίου του προϊόντος στις ελληνικές εξαγωγές προς το μερίδιο του προϊόντος στις παγκόσμιες εξαγωγές.

μεγέθους και ειδικά για εκείνες που εξάγουν για πρώτη φορά ή εξάγουν ένα νέο προϊόν, το οποίο είναι ακριβώς το ζητούμενο για την ελληνική οικονομία.[169] Ενώ ένας ΟΠΕ που προσφέρει αυτό το φάσμα υπηρεσιών απαιτεί σημαντικές δαπάνες (π.χ. το Συμβούλιο Εμπορίου της Δανίας έχει ετήσιο προϋπολογισμό €60 εκατ. και απασχολεί 75 άτομα στη Δανία και άλλα 230 άτομα σε πρεσβείες και προξενεία στο εξωτερικό), η ανάλυση κόστους-οφέλους είναι θετική (στη Δανία το κέρδος στην προστιθέμενη αξία των νέων εξαγωγών είναι τρεις φορές υψηλότερο από το άμεσο κόστος της προώθησης εξαγωγών). Αυτό μπορεί να ισχύσει ακόμα περισσότερο για την Ελλάδα όπου οι περισσότεροι δυνητικοί εξαγωγείς είναι μικρού ή μεσαίου μεγέθους και, επομένως, η ζήτηση για τέτοιες υπηρεσίες θα είναι πολύ ισχυρή.

Το **διοικητικό κόστος των εξαγωγών** είναι ιδιαιτέρως υψηλό στην Ελλάδα, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Η Παγκόσμια Τράπεζα υπολογίζει ότι η ολοκλήρωση των τελωνειακών και άλλων ελέγχων για μια αποστολή προϊόντος από την Ελλάδα χρειάζεται 24 ώρες το 2019, ενώ ο μέσος όρος στην ΕΕ είναι 7,5 ώρες.[170] Επιπλέον, το κόστος των διαδικασιών αυτών ανά φορτίο υπολογίζεται στα $300, έναντι $80 για την ΕΕ.[171] Η μείωση του διοικητικού βάρους των εξαγωγών απαιτεί αλλαγές οι οποίες έχουν προσδιοριστεί σε πολλές έρευνες του ΟΟΣΑ, του ΔΝΤ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κάποιες από τις οποίες βρίσκονται σε εξέλιξη, συμπεριλαμβανομένης της ολοκλήρωσης του συστήματος "Single Window" για τις εξαγωγές και της επιτάχυνσης των επιστροφών ΦΠΑ προς τους εξαγωγείς.

Χρησιμοποιώντας το οικονομικό υπόδειγμα διεθνούς εμπορίου, υπολογίζουμε ότι η μείωση του διοικητικού κόστους κατά το ήμισυ θα οδηγήσει στην αύξηση των εξαγωγών κατά 30%, επειδή οι εξαγωγές θα γίνουν περισσότερο προσοδοφόρες, και την αύξηση του πραγματικού εισοδήματος κατά 4%, λόγω του αυξημένου βαθμού εξειδίκευσης η οποία θα επιτευχθεί.[172] Οι υπολογισμοί αυτοί έχουν, φυσικά, κάποιο βαθμό αβεβαιότητας, αλλά αναδεικνύουν ότι το κόστος των διοικητικών βαρών είναι πολύ σημαντικό, κυρίως προς τον εξωστρεφή τομέα της οικονομίας, και αχρείαστο, με βάση τη σύγκριση της Παγκόσμιας Τράπεζας με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.

[169] "The effect of export promotion on firm-level performance" Munch and Schaur, AEJ-Policy 2018.
[170] "Time to export, border compliance" https://data.worldbank.org/indicator/IC.EXP.TMBC.
[171] "Cost to export, border compliance" https://data.worldbank.org/indicator/IC.EXP.CSBC.CD.
[172] Στη μελέτη "Administrative Barriers to Trade" Hornok and Koren, Journal of International Economics 2015 υπολογίζεται ότι μείωση του διοικητικού κόστους εμπορίου κατά 50% αντιστοιχεί σε μείωση του συνολικού κόστους εμπορίου κατά 9%, κατά μέσο όρο (αυτό περιλαμβάνει επίσης το μεταφορικό κόστος, τους δασμούς, το κόστος χρηματοδότησης). Το υπόδειγμά μας χρησιμοποιείται για να υπολογίσουμε τις συνέπειες μείωσης του κόστους εξαγωγών κατά 9%.

7 Τελικές παρατηρήσεις

7.1 Γενική κατεύθυνση

Οι δράσεις πολιτικής που περιγράφονται στην Έκθεση έχουν ως σκοπό την αύξηση των εισοδημάτων των ελληνικών νοικοκυριών κατά την επόμενη δεκαετία και τη σύγκλιση με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους, σε διατηρήσιμη βάση. Αυτό μπορεί να συμβεί εάν υπάρξει συστηματική αύξηση της παραγωγικότητας και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, τομείς όπου καταγράφεται διαχρονικά υστέρηση. Για την αύξηση της παραγωγικότητας είναι απαραίτητες δομικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα και των αγορών, ενώ κεντρικό ρόλο πρέπει να έχουν οι επενδύσεις και η ενσωμάτωση καινοτόμων μεθόδων παραγωγής και νέων τεχνολογιών.

Δεδομένης της ιδιαίτερα υψηλής ανεργίας και του μεγάλου επενδυτικού κενού στην τρέχουσα συγκυρία, μπορεί να επιτευχθεί σημαντική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας αμέσως μετά την λήξη της τρέχουσας κρίσης που σχετίζεται με την πανδημία COVID-19. Όμως, αυτή θα είναι προσωρινή και σχετικά ασθενής, εάν δεν δημιουργηθούν οι συνθήκες για να δρομολογηθεί σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας. Επιπρόσθετα, η εφαρμογή δράσεων πολιτικής με σκοπό τη συστηματική και μεσοπρόθεσμη αύξηση της παραγωγικότητας αναμένεται να έχει θετική επίδραση και μέσω της βελτίωσης των προσδοκιών, που μπορούν να προσελκύσουν φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο σε πολύ αμεσότερο χρονικό ορίζοντα.

Η συστηματική αύξηση της παραγωγικότητας συνδέεται στενά με την αύξηση της εξωστρέφειας της οικονομίας. Η αύξηση των εξαγωγών υπηρεσιών και προϊόντων αποτελεί κεντρική προϋπόθεση μιας ισχυρής αναπτυξιακής πορείας, για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, το μικρό μέγεθος της εσωτερικής αγοράς δεν επιτρέπει σε επαρκή βαθμό εξειδίκευση και εκμετάλλευση οικονομικών κλίμακας. Δεύτερον, ο προσανατολισμός των επιχειρήσεων στη διεθνή αγορά είναι σύμφυτος με τη λειτουργία τους στη βάση της καινοτομίας και συμβάλλει στην αύξηση του μέσου μεγέθους και της ανταγωνιστικότητάς τους. Εντείνει, με αυτόν τον τρόπο, τη διασύνδεση της ελληνικής οικονομίας με τις παγκόσμιες τεχνολογικές και οικονομικές τάσεις, επιτρέποντας έτσι υψηλότερα εισοδήματα εγχωρίως.

Η εφαρμογή του σχεδίου που παρουσιάζεται στην Έκθεση, πέρα από τη στενότερη διασύνδεση της οικονομίας με το εξωτερικό, θα οδηγήσει στο να λειτουργεί και η ίδια εσωτερικά ως ένα περισσότερο ανοιχτό σύστημα, με απλούστερους κανόνες και λιγότερους περιορισμούς. Υπάρχουν, ως προς αυτό, δύο πτυχές. Αφενός, η μείωση του φορολογικού και ασφαλιστικού βάρους στην επίσημη εργασία, και η άμβλυνση των τυπικών και άτυπων εμποδίων στην επιχειρηματικότητα αναφορικά με την είσοδο και επέκταση στις αγορές. Αφετέρου, η λειτουργία του δημόσιου τομέα ως πυλώνα που θα προσφέρει ευρύτερη ασφάλεια, εκπαίδευση και συνεχιζόμενη κατάρτιση προς όλους τους εργαζόμενους, διευκολύνοντας έτσι την καινοτομική δραστηριότητα και την καλύτερη διασύνδεσή τους με τις εξελισσόμενες ανάγκες και ευκαιρίες της αγοράς εργασίας.

Η λειτουργία της οικονομίας ως περισσότερο ανοικτής θα ευνοήσει τμήματα του πληθυσμού που η σημερινή κατάσταση κρατά σε μειονεκτική θέση, όπως οι γυναίκες και οι νέοι. Θα ενισχύσει επίσης την κοινωνική κινητικότητα, που βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο. Τόσο γενικότερα μέτρα που καθιστούν τις αγορές αγαθών και εργασίας περισσότερο δυναμικές, όσο και άλλα ειδικότερα που περιγράφονται στην Έκθεση, θα συμβάλλουν προς αυτό. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να λαμβάνεται για την αποτελεσματικότερη ενσωμάτωση στην οικονομία ατόμων με ειδικές ανάγκες και μεταναστών, όπου σήμερα υπάρχει σημαντικό έλλειμα.

Η προοπτική μετασχηματισμού της οικονομίας με αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας, θα επιτρέψει τη σταδιακή σύγκλιση, ως προς κεντρικά χαρακτηριστικά της, με τις

άλλες οικονομίες της ΕΕ. Θα επιτρέψει, παράλληλα, την πληρέστερη εκμετάλλευση συγκριτικών πλεονεκτημάτων που σχετίζονται με ειδικά χαρακτηριστικά της χώρας, όπως η γεωγραφική της θέση και η ύπαρξη ισχυρής ομογένειας και άλλου ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό.

7.2 Χρονικός ορίζοντας και χρηματοδότηση

Αν και η δυναμική της παγκόσμιας οικονομίας θα είναι ιδιαίτερα αβέβαιη την επόμενη δεκαετία, αυτή η περίοδος μπορεί σχηματικά να διαιρεθεί σε δύο μέρη όσον αφορά το πλαίσιο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

Κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας, αναμένεται να συνυπάρχουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά. Δυνατότητα εκμετάλλευσης του παραγωγικού κενού εγχωρίως για επίτευξη μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ, με σταδιακή μείωση ανεργίας και επενδυτικού κενού. Δυνατότητα ενίσχυσης εξαγωγών λόγω αύξησης της διεθνούς ζήτησης, σε συνέχεια της αναγκαστικής μείωσης της κατανάλωσης και των επενδύσεων κατά την κρίση της πανδημίας COVID-19. Οι ιδιωτικές επενδύσεις εγχωρίως θα υστερούν, όμως, σε σχέση με τις ανάγκες, στον βαθμό που οι σχετικές αγκυλώσεις στο θεσμικό περιβάλλον και στη χρηματοδότηση θα αίρονται μόνο σταδιακά. Η χρηματοδότηση από τα προγράμματα της ΕΕ σχετικά με την αντιμετώπιση της πανδημίας θα είναι σημαντική. Τα επιτόκια διεθνώς αναμένεται να κυμαίνονται χαμηλά, παρά την αντιστροφή των ευρύτερων μέτρων νομισματικής πολιτικής, στοιχείο που θα επιτρέπει σχετικά ευκολότερη αναχρηματοδότηση του δημόσιου και ιδιωτικού χρέους. Οι απαιτήσεις για την αναχρηματοδότηση του διμερούς δημόσιου χρέους, σε συμφωνία με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, θα είναι χαμηλές.

Σε αυτό το διάστημα, είναι κρίσιμη η αποτελεσματική χρησιμοποίηση ευρωπαϊκών και εθνικών δημόσιων πόρων για να στηριχθούν αφενός επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές και αφετέρου δομικές μεταρρυθμίσεις που θα δρομολογήσουν την αύξηση της παραγωγικότητας και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Δεδομένης της αρχικά ιδιαίτερα υψηλής ανεργίας, προτεραιότητα θα πρέπει επίσης να δοθεί σε παρεμβάσεις που βραχυπρόθεσμα θα δημιουργούν μεγάλο αριθμό θέσεων εργασίας ή τις συνθήκες ώστε η ανεργία να παραμείνει συστηματικά χαμηλή κατά τα επόμενα έτη. Τέλος, η οικονομία θα πρέπει να κινηθεί σε πλαίσιο δημοσιονομικής αξιοπιστίας, με πρωτογενή πλεονάσματα που θα μειώνουν σταδιακά το δημόσιο χρέος, αλλά θα είναι ήπια ώστε να μην εμποδίζεται η ανάπτυξη της παραγωγικής βάσης.

Ο ρόλος του «Ταμείου Ανάκαμψης» (NextGenerationEU) και του ΕΣΠΑ 2021-2027 (Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο) σε αυτό το διάστημα θα είναι ιδιαίτερα σημαντικός, όχι μόνο για να καλυφθεί μέρος του αρχικού κενού των ιδιωτικών επενδύσεων και να επουλωθούν πληγές που θα έχει αφήσει η πανδημία, αλλά κυρίως για να υποβοηθηθεί η στροφή στο παραγωγικό υπόδειγμα της οικονομίας. Παράλληλα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων θα πρέπει να ενισχυθεί με πόρους και ως προς την αποτελεσματικότητά του στη βάση κυλιόμενου αλλά συστηματικού μεσοπρόθεσμου (πενταετούς) σχεδιασμού. Όμως, οι δημόσιοι πόροι, αν και σημαντικοί, δεν επαρκούν από μόνοι τους για να καλύψουν το επενδυτικό κενό και τις άλλες σχετικές ανάγκες. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν καταλυτικά ώστε να μοχλεύσουν πολλαπλάσιους ιδιωτικούς πόρους, με διάφορους τρόπους συμπεριλαμβάνοντας ΣΔΙΤ και προγράμματα της Αναπτυξιακής Τράπεζας.

Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας, οι περισσότερες από τις τάσεις που αναφέρονται παραπάνω αναμένεται να έχουν αναστραφεί προς τους μακροχρόνιους μέσους όρους τους. Τα επιτόκια χρηματοδότησης ενδέχεται να κινηθούν ανοδικά, σε ένα διάστημα όταν και οι απαιτήσεις για την αναχρηματοδότηση του διμερούς δημόσιου χρέους είναι προγραμματισμένες να αυξηθούν. Η δυνατότητα αύξησης της απασχόλησης μέσω μείωσης της ανεργίας θα έχει περιοριστεί. Η χρηματοδότηση από ειδικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμένεται να έχει επίσης περιοριστεί, αν και όχι πλήρως απαλειφθεί. Εξελίξεις, με αβέβαιη κατεύθυνση, αναμένονται σχετικά

με την περαιτέρω εμβάθυνση της Ευρωζώνης και τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Αναμένεται επιτάχυνση των τεχνολογικών εξελίξεων, όπως αυτών που σχετίζονται με την ψηφιοποίηση και τεχνητή νοημοσύνη, τις πράσινες τεχνολογίες και την ιατρική, που θα καταργήσουν πολλές θέσεις εργασίας και θα δημιουργήσουν άλλες.

Σε αυτό το διάστημα, είναι κρίσιμο να έχουν αποδώσει καρπούς οι δομικές παρεμβάσεις των προηγούμενων ετών, που θα στηρίζουν υψηλότερη παραγωγικότητα και συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Η ισχυρότερη παραγωγική βάση και το ευνοϊκότερο επιχειρηματικό περιβάλλον θα μπορούν να προσελκύσουν υψηλότερες επενδύσεις από εγχώριους και ξένους επενδυτές και να υποστηρίξουν την επιθυμητή αύξηση της παραγωγικότητας και των εξαγωγών. Η εμπέδωση μιας περιβαλλοντικά φιλικής ταυτότητας και ένας αποτελεσματικότερος δημόσιος τομέας θα καταστήσουν επίσης τη χώρα ελκυστικότερη για μόνιμους κατοίκους και επισκέπτες.

7.3 Προτεραιότητες

Οι προτεινόμενες δράσεις στην Έκθεση δρουν συμπληρωματικά με κοινό σκοπό την ενίσχυση της ελληνικής οικονομίας. Ενώ όλες οι δράσεις αναμένεται να έχουν ευεργετικά αποτελέσματα, οι προτεραιότητες μεταξύ τους μπορεί να διαφέρουν. Κάποιες δράσεις μπορεί να είναι περισσότερο αποτελεσματικές ή εύκολα υλοποιήσιμες αν άλλες λάβουν χώρα σε συνδυασμό ή πριν από αυτές. Κάποιες μπορεί να έχουν μεγαλύτερα οφέλη σε σχέση με το κόστος τους, ή να αποφέρουν οφέλη σε πιο σύντομο χρονικό ορίζοντα. Κάποιες άλλες μπορεί να είναι εντάξιμες σε ευρωπαϊκά προγράμματα και επομένως να έχουν ευκολότερη χρηματοδότηση.

Ως γενική αρχή, δράσεις που καθιστούν την αγορά εργασίας πιο ευέλικτη είναι πιο εύκολα υλοποιήσιμες και αποτελεσματικές αν έχουν προηγηθεί δράσεις που μειώνουν τα εμπόδια εισόδου στις αγορές προϊόντων. Αυτό επειδή ο εντονότερος ανταγωνισμός στις αγορές προϊόντων μειώνει τα υπερβολικά κέρδη που κάποιες επιχειρήσεις αποκομίζουν εις βάρος των καταναλωτών και των ενδιάμεσων αγοραστών, αυξάνοντας έτσι την παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας και δημιουργώντας νέες θέσεις εργασίας. Επομένως, ακόμα και αν η ευελιξία στην αγορά εργασίας προκαλέσει προσωρινά μείωση του τμήματος των κερδών που πηγαίνουν στους εργαζόμενους, οι απώλειες αυτές είναι μικρότερες και αντισταθμίζονται από ευκολότερη ανεύρεση εργασίας και υψηλότερες αποδοχές σε μια πιο δυναμική οικονομία.[173]

Αντίστοιχα, δράσεις που μειώνουν τα εμπόδια εισόδου στις αγορές προϊόντων είναι πιο εύκολα υλοποιήσιμες αν έχουν προηγηθεί δράσεις που βελτιώνουν τη λειτουργία των αγορών κεφαλαίου και την προστασία των επενδυτών. Αυτό επειδή η επέκταση της παραγωγής και η είσοδος νέων επιχειρήσεων στις αγορές προϋποθέτει επενδύσεις και πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Επειδή, επίσης, οι αντιδράσεις από τη μείωση των υπερβολικών κερδών που προκαλεί ο εντονότερος ανταγωνισμός, κάμπτονται ευκολότερα όταν ενδεχόμενη μεταβίβαση των επιχειρήσεων, μέσω των κεφαλαιαγορών σε πιο παραγωγικά διοικητικά σχήματα, μπορεί να γίνει με ευνοϊκότερους όρους.[174] Συνεπώς, η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και το άνοιγμα της οικονομίας σε νέες επενδύσεις και επιχειρήσεις πρέπει να αποτελούν προτεραιότητα και είναι συνθήκη και για την επιτυχία άλλων μεταρρυθμίσεων.

Προτεραιότητα θα πρέπει επίσης να δοθεί σε επενδύσεις στο φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, οι οποίες θα αυξήσουν σταδιακά την παραγωγικότητα και θα καταστήσουν τη χώρα ελκυστικό επιχειρηματικό προορισμό. Οι δράσεις βελτίωσης του φυσικού κεφαλαίου περιλαμβάνουν

[173] Blanchard, O. και F. Giavazzi, (2003), "The Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulatiton in Goods and Labor Markets", *Quarterly Journal of Economics,* 118, 879-909.
[174] Caselli, F. και N. Gennaioli, (2008), "Economics and Politics of Alternative Institutional Reforms", *Quarterly Journal of Economics,* 123, 1197-1250.

επενδύσεις σε ψηφιακές υποδομές, σε δίκτυα μεταφορών και ενέργειας, και σε διαχείριση απορριμμάτων και άλλες πράσινες τεχνολογίες. Δράσεις ενίσχυσης του ανθρώπινου κεφαλαίου περιλαμβάνουν προγράμματα κατάρτισης σε ανερχόμενους τομείς οικονομικής δραστηριότητας και βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος. Οι επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο είναι ιδιαίτερα σημαντικές, δεδομένων συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας σε δραστηριότητες έντασης εργασίας και του δυνητικού ρόλου της ομογένειας, που έχει ισχυρή παρουσία σε κορυφαίους επιστημονικούς και επαγγελματικούς τομείς.

Κρίσιμοι για τις επενδύσεις σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο είναι οι πόροι από τα ευρωπαϊκά προγράμματα συνοχής και από το Ταμείο Ανάκαμψης. Οι πόροι αυτοί δημιουργούν βραχυπρόθεσμα δημοσιονομικό χώρο για την Ελλάδα, ο οποίος είναι κρίσιμο να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά ώστε να έχει υψηλό αναπτυξιακό πολλαπλασιαστή.

Πέρα από την ενίσχυση του φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου, προτεραιότητα πρέπει να δοθεί και στις δράσεις που θα συμβάλλουν στην ταχεία μείωση της ανεργίας, με την ταυτόχρονη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών και άλλων διαθέσιμων πόρων. Η ανεργία είναι σήμερα ιδιαίτερα υψηλή, και δεν έχει μόνο κυκλικά χαρακτηριστικά αλλά και δομικά, οπότε η μείωσή της δεν θα είναι εύκολη.

Δεδομένων των παραπάνω, και χωρίς αυτό να σημαίνει πως για άλλες δράσεις θα πρέπει να υπάρξει καθυστέρηση στην εφαρμογή, προτείνονται ως άμεσες προτεραιότητες οι εξής:

Παραγωγή και επενδύσεις: Δραστική μείωση του κόστους στην επίσημη εργασία με μείωση του φορολογικού και ασφαλιστικού βάρους. Ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση αποσβέσεων για επενδύσεις σε μηχανολογικό εξοπλισμό και καινοτομία. Ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων. Επενδύσεις σε υποδομές με προτεραιότητα σε μεταφορές εμπορευμάτων και σε μετακινήσεις σε επιβαρυμένους διαδρόμους για πολίτες και τον τουρισμό. Ενίσχυση εξαγωγικών κλάδων της μεταποίησης με μείωση κόστους ενέργειας και άμβλυνση διοικητικών εμποδίων. Διαχείριση απορριμμάτων και κυκλική οικονομία.

Ανθρώπινο κεφάλαιο: Νέα προγράμματα και δομές κατάρτισης εργαζόμενων και ανέργων. Οργανωτικές παρεμβάσεις σε σχολικές μονάδες. Διεύρυνση και αναβάθμιση της προσχολικής αγωγής. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας. Προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου για ενίσχυση έρευνας αιχμής σε πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα που θα υποστηρίζουν συστάδες (clusters) σε συνδυασμό με την παραγωγή.

Δημόσιος τομέας και διοίκηση: Επιτάχυνση της ψηφιοποίησης υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ενίσχυση πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και νοσοκομειακών μονάδων με ισχυρό ρόλο σε συστήματα παρακολούθησης. Επέκταση ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια για οικονομικές υποθέσεις και διεύρυνση των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών. Ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών.

7.4 Εφαρμογή και παρακολούθηση

Η αντιστροφή της τάσης απόκλισης της ελληνικής οικονομίας από τον μέσο όρο της ΕΕ προϋποθέτει σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία του δημόσιου τομέα και των αγορών. Πολλές από τις αλλαγές απαιτούν συστηματική εφαρμογή πολιτικών για χρονικό διάστημα που μπορεί να υπερβαίνει τη θητεία μιας κυβέρνησης. Θα είναι χρήσιμο, επομένως, να υπάρχει συναίνεση μεταξύ των κύριων πολιτικών δυνάμεων καθώς και μέσα στην κοινωνία για τις κεντρικές πολιτικές επιλογές και την αναγκαιότητά τους.

Κρίσιμη για την επίτευξη συναίνεσης είναι η συνειδητοποίηση ότι χωρίς ενδυνάμωση της οικονομίας, ακόμη και τα σημερινά χαμηλά εισοδήματα δεν θα είναι διατηρήσιμα, ενώ θα ελλοχεύουν νέοι

κίνδυνοι. Η συναίνεση θα μπορεί να είναι ισχυρότερη στον βαθμό που υπάρχει βάσιμη προσδοκία πως όλοι θα έχουν πρόσβαση, χωρίς αποκλεισμούς, στα οφέλη από μια ισχυρότερη οικονομία. Το σύνολο των αλλαγών που εισηγείται η Έκθεση συμβάλλει προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς οδηγεί σε μείωση των περιορισμών πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες και σε αγορές, καθιστώντας έτσι την οικονομία ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα.

Πέραν της ανάγκης συναίνεσης, στον βαθμό που αυτή είναι εφικτή, χρήσιμοι είναι μηχανισμοί που αφορούν την παρακολούθηση και ανάλυση της εφαρμοζόμενης οικονομικής πολιτικής. Κάποιοι από αυτούς τους θεσμούς και δράσεις βρίσκονται εντός του δημόσιου τομέα, κάποιοι άλλοι είναι σε ευρωπαϊκό επίπεδο και κάποιοι εντός της χώρας, αλλά εκτός του δημόσιου τομέα.

Σε επίπεδο κυβέρνησης, είναι επιθυμητό να υπάρχει μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός πολιτικής που να υποστηρίζει με σαφήνεια την αλλαγή του αναπτυξιακού προτύπου και να έχει ενδιάμεσους ποσοτικούς στόχους στα κεντρικά χαρακτηριστικά της οικονομίας. Ανάλογος σχεδιασμός είναι επιθυμητός στο επίπεδο της κάθε περιφέρειας.

Όπως και κάθε άλλη οικονομία της Ευρωζώνης ή της ΕΕ, η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε παρακολούθηση από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς στο πλαίσιο του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» και ευρύτερα. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό η παρακολούθηση αυτή να εστιάζεται περισσότερο στην αναπτυξιακή προοπτική της χώρας και όχι μόνο στη δημοσιονομική της πορεία. Ταυτόχρονα, το εθνικό σχέδιο ανάπτυξης, που θα συμφωνηθεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του NextGenerationEU είναι επιθυμητό να αναγνωρίζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας και την ανάγκη ενδυνάμωσης της παραγωγικής της βάσης.

Ιδιαίτερα σημαντικός είναι επίσης ο ρόλος θεσμών παρακολούθησης και ανάλυσης της εφαρμοζόμενης οικονομικής πολιτικής που βρίσκονται εντός της χώρας, μπορεί να συνεργάζονται με την εκάστοτε κυβέρνηση αλλά είναι ανεξάρτητοι από αυτή, και έχουν διάρκεια στη λειτουργία τους. Η ανεξαρτησία είναι κρίσιμη ώστε οι θεσμοί να μπορούν να επισημαίνουν έγκαιρα και με αξιοπιστία ενδεχόμενες αστοχίες στην οικονομική πολιτική.

- Κάποιοι ανεξάρτητοι θεσμοί βρίσκονται εντός του δημόσιου τομέα και λειτουργούν ως Ανεξάρτητες Αρχές. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους είναι να προσφέρουν αξιόπιστα δεδομένα με διαχρονικά συγκρίσιμο τρόπο, καθώς και ανάλυση για κρίσιμες πλευρές της οικονομίας. Παραδείγματα είναι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, η Ελληνική Στατιστική Αρχή, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και η Τράπεζα της Ελλάδας. Κάποιες από τις Αρχές αυτές θα πρέπει να ενισχυθούν σε ανεξαρτησία και πόρους, όπως τονίζεται σε προηγούμενα κεφάλαια της Έκθεσης. Σημαντική είναι και η συμβολή επιτροπών παρακολούθησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών σε τομείς όπως το περιβάλλον, η εκπαίδευση, η υγεία, και η δικαιοσύνη. Οι επιτροπές αυτές θα πρέπει να προσφέρουν συστηματικά πληροφόρηση προς όλους.
- Κάποιοι άλλοι ανεξάρτητοι θεσμοί βρίσκονται εκτός του δημόσιου τομέα και περιλαμβάνουν εκπροσώπους επιχειρήσεων, εργαζομένων και επιστημόνων. Παραδείγματα είναι τα Ινστιτούτα των κοινωνικών εταίρων (όπως των ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, και άλλων), το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, και το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας. Οι θεσμοί αυτοί μπορούν να έχουν διακριτό και σημαντικό συμβουλευτικό ρόλο στη βάση μετρήσεων και αναλύσεων σε τομείς όπως η ανταγωνιστικότητα, το επιχειρηματικό περιβάλλον, η αγορά εργασίας, και επιμέρους τομείς όπως η βιομηχανία ή ο τουρισμός.
- Προτείνεται, τέλος, να θεσπιστεί επιστημονικό όργανο υψηλού κύρους που να δρα με απόλυτη ανεξαρτησία σε σχέση με την εκάστοτε κυβέρνηση και άλλους ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς, να παρακολουθεί σε ετήσια βάση συνολικά τις οικονομικές πολιτικές και να εισηγείται για τα

σημεία προόδου, υστέρησης και ανάγκης αλλαγής κατεύθυνσης. Ενδεικτικά πρότυπα τέτοιων οργάνων είναι το Συμβούλιο Οικονομικής Ανάλυσης (Conseil d'Analyse Economique) στη Γαλλία, και το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνωμόνων (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) στη Γερμανία.