

Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία

ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΕΚΘΕΣΗ

27 Ιουλίου 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 & 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

Κωσταντίνος 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 & 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

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

Κώστα Αζαριάδη (Καθηγητή, Washington University at St.Louis), **Ράνια Αικατερινάρη** (Διευθύνουσα Σύμβουλο, Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας Α.Ε.), **Σίμο Αναστασόπουλο** (Πρόεδρο, Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας Ελλάδας - CompeteGR), **Κώστα Αποστολίδη** (Πρόεδρο, Raycar), **Αντώνη Αχιλλεούδη** (Managing Director AXIA Ventures, Founding Partner & Group), **Μάρκο Βερέμη** (Εκτελεστικό Πρόεδρο, Upstream), **Γιώργο Γατόπουλο** (Επικεφαλής Τμήματος Διεθνών Μακροοικονομικών & Χρηματοοικονομικών, IOBE), **Πέτρο Δαλιάνη** (Σύμβουλο Επενδύσεων), **Αποστόλη Δημητρόπουλο** (Γενικό Γραμματέα Ανώτατης Εκπαίδευσης, Υπ. Παιδείας & Θρησκευμάτων), **Μανώλη Δερμιτζάκη** (Καθηγητή, Πανεπιστήμιο Γενεύης, Πρόεδρο του Εθνικού Συμβουλίου Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας), **Γιάννη Ιωαννίδη** (Καθηγητή, Tufts University), **Παναγιώτη Καρκατσούλη** (Διευθυντή Ινστιτούτου Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών), **Ηλία Κικίλια** (Γενικό Διευθυντή, ΙΝΣΕΤΕ), **Γιάννη Κυριακού** (Ειδικό Σύμβουλο στον Υφυπουργό για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου), **Χρήστο Κωτσογιάννη** (Καθηγητή, University of Exeter, Πρόεδρο Δ.Σ. ΑΑΔΕ), **Σωκράτη Λαζαρίδη** (CEO, Athens Exchange Group), **Ηλία Λεκκό** (Επικεφαλής Οικονομολόγο, Τράπεζα Πειραιώς), **Βίκυ Λοϊζου**, (Γενική Γραμματέα Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών) **Ιωάννα Λυτρίβη** (Διευθύνουσα Σύμβουλο, ΕΟΠΠΕΠ), **Δημήτρη Μαλλιαρόπουλο** (Διευθυντή Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών, Τράπεζα της Ελλάδας), **Γιώργο Μανιάτη** (Επικεφαλής Τμήματος Κλαδικών Μελετών, IOBE), **Γιώργο Μυλωνογιάννη** (FDMA), **Μιχάλη Μπουτάρη** (Επιχειρηματία), **Χάρη Ντέλλα** (Καθηγητή, Πανεπιστήμιο Βέρνης), **Πάνο Παπάζογλου** (Country Managing Partner, EY), **Δημήτρη Παπαλεξόπουλο** (Διευθύνοντα Σύμβουλο, TITAN A.E., Πρόεδρο, ΣΕΒ), **Άννυ Ποδηματά** (Σύμβουλο Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Ελληνική Παραγωγή - Συμβούλιο Βιομηχανιών για την Ανάπτυξη), **Σπύρο Πρωτοψάλτη** (Διοικητή, ΟΑΕΔ), **Γιάννη Ρέτσο** (Πρόεδρο, ΣΕΤΕ), **Αθανάσιο Σαββάκη** (Πρόεδρο, ΣΒΕ), **Κυριάκο Σαμπατακάκη** (Πρόεδρο & Διευθύνοντα Σύμβουλο, Accenture), **Καλλιόπη Σπανού** (Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Δικαίου, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών), **Δημήτρη Σκάλκο** (Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων), **Μιχάλη Στασινόπουλο** (Επικεφαλής Ομίλου ΒΙΟΧΑΛΚΟ, Πρόεδρο, Ελληνική Παραγωγή - Συμβούλιο Βιομηχανιών για την Ανάπτυξη), **Γιώργο Στρατόπουλο** (Οικονομικό Αναλυτή), **Πλάτωνα Τήνιο** (Αναπληρωτή Καθηγητή, Πανεπιστήμιο Πειραιώς) **Γιώργο Χαντζηνικολάου** (Πρόεδρο Τράπεζας Πειραιώς ΕΕΤ, ΧΑΑ), **Γκίκα Χαρδούβελη** (Καθηγητή Χρηματοοικονομικών, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Ανώτερο Ανεξάρτητο Σύμβουλο, Εθνική Τράπεζα), **Λεωνίδα Χριστόπουλο** (Γενικό Γραμματέα, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης), **Andres Velasco** (Διευθυντή Σχολής Δημόσιας Πολιτικής, London School of Economics).

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ	7
1 ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	12
1.1 ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ	12
1.1.1 Βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και δείκτες.....	12
1.1.2 Συντελεστές παραγωγής και παραγωγικότητα	17
1.1.3 Κοινωνικό κράτος	24
1.2 ΒΑΣΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ	27
1.3 ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ	29
2 ΠΑΓΚΟΣΜΙΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ	32
2.1 ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ.....	32
2.2 ΨΗΦΙΑΚΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ	36
2.3 ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ	40
3 ΏΡΑΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	43
4 ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΤΑΧΥΝΤΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	47
4.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	47
4.1.1 Δείκτες.....	47
4.1.2 Αγκυλώσεις.....	47
4.1.3 Προτάσεις πολιτικής.....	52
4.2 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ.....	55
4.2.1 Δείκτες.....	55
4.2.2 Αγκυλώσεις.....	56
4.2.3 Προτάσεις πολιτικής.....	58
4.3 ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ	60
4.3.1 Ένταση ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων στην Ελλάδα.....	60
4.3.2 Εμπόδια ανάπτυξης των ελληνικών αγορών προϊόντων.....	62
4.4 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	63
4.4.1 Δείκτες.....	64
4.4.2 Αγκυλώσεις.....	66
4.4.3 Προτάσεις πολιτικής.....	69
4.5 ΕΡΓΑΣΙΑ	72
4.5.1 Αγκυλώσεις.....	72
4.5.2 Προτάσεις πολιτικής.....	77
4.6 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ.....	83
4.6.1 Βασικές διαπιστώσεις.....	84
4.6.2 Προτάσεις πολιτικής.....	90
4.7 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ.....	94
4.7.1 Δείκτες.....	94
4.7.2 Αξιολόγηση και αγκυλώσεις.....	96
4.7.3 Προτάσεις πολιτικής.....	97
4.8 ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	99
4.8.1 Δείκτες.....	99
4.8.2 Προτάσεις πολιτικής.....	100
4.9 ΥΓΕΙΑ.....	102
4.9.1 Βασικές διαπιστώσεις και προκλήσεις.....	102
4.9.2 Προτάσεις πολιτικής.....	104
4.10 ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ	104

4.10.1	Δείκτες καινοτομίας	105
4.10.2	Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής.....	107
4.11	ΕΝΕΡΓΕΙΑ.....	114
4.11.1	Αγκυλώσεις	116
4.11.2	Προτάσεις πολιτικής.....	117
5	ΆΞΟΝΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	119
6	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	120
7	ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	121

Πρόλογος

Η παρούσα Έκθεση αποτελεί ενδιάμεσο και άρα ημιτελές κείμενο, που παραδίδεται για παρατηρήσεις και σχολιασμό. Θα οδηγήσει σε τελική Έκθεση τον Σεπτέμβριο 2020, αφού γίνουν προσθήκες και προσαρμογές στις ενότητες της παρούσας και αφού προστεθούν και νέες ενότητες.

Η Έκθεση αναλύει, κατά σειρά, τα κύρια χαρακτηριστικά και τάσεις της ελληνικής οικονομίας, τις βασικές διεθνείς τάσεις που θα επηρεάσουν τη μελλοντική της πορεία, τη γενική κατεύθυνση προς την οποία πρέπει να κινηθεί η οικονομία ώστε να επιτευχθεί ισχυρή ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα, τις σημαντικότερες αγκυλώσεις που εμποδίζουν επί του παρόντος την αναπτυξιακή τροχιά, και προτεινόμενες δράσεις αναπτυξιακής πολιτικής.

Η τελική Έκθεση προγραμματίζεται να έχει επίσης ανάλυση και προτάσεις σε σειρά τομέων, συμπεριλαμβανομένων των υποδομών και μεταφορών, του αγροδιατροφικού συμπλέγματος, της μεταποιητικής βιομηχανίας, του τουρισμού, του συστήματος κοινωνικής προστασίας, της αξιοποίησης δημόσιας περιουσίας και δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων, της ενίσχυσης των εξαγωγών, όπως και άλλων που δεν αναπτύσσονται επαρκώς στο παρόν ενδιάμεσο κείμενο. Προβλέπεται επίσης να γίνει αναφορά στη χρηματοδότηση των προτεινόμενων δράσεων καθώς και στη διακυβέρνηση του σχεδίου ανάπτυξης.

Η ελληνική οικονομία διολισθαίνει τα τελευταία χρόνια σταδιακά σε χαμηλότερα επίπεδα εισοδημάτων και ευημερίας, υποχωρώντας σε πολλές ουσιώδεις κατηγορίες σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές. Η Έκθεση υπογραμμίζει πως η χαμηλή παραγωγικότητα και η εσωστρέφεια, κεντρικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, αποτελούν δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Βασικός στόχος της οικονομικής πολιτικής είναι η συστηματική αύξηση των εισοδημάτων και αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με δράσεις οικονομικής πολιτικής που συστηματικά θα ενισχύουν την παραγωγικότητα, την εργασία και τις επενδύσεις.

Η Έκθεση υιοθετεί μια μεσοπρόθεσμη οπτική, καθώς 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 πρέπει 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. Επίσης, 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 αποδείχτηκε από την πανδημία COVID-19 που βρίσκεται σε εξέλιξη. Το βάθος και η έκταση της τρέχουσας ύφεσης στην ελληνική οικονομία και παγκοσμίως είναι ακόμη δύσκολο να προβλεφθούν, όμως ασφαλώς πρόκειται για μια πολύ έντονη διαταραχή που απαιτεί, εκτός από τους βραχυπρόθεσμους χειρισμούς, και επιτάχυνση των πολιτικών ενίσχυσης της παραγωγικής δομής.

Αν και υπάρχουν πολιτικές με ενδεχομένως μεγαλύτερη επίδραση στα εισοδήματα βραχυπρόθεσμα, αυτές μπορεί να έχουν μόνο πρόσκαιρα θετικά αποτελέσματα και πολύ αρνητικά στη συνέχεια. Οι παρεμβάσεις πολιτικής που προτείνονται στην Έκθεση θα αποδώσουν ουσιαστικά εάν εφαρμοστούν με συνέπεια και σε συνδυασμό μεταξύ τους. Βέβαια, εκτός από τον γενικό σχεδιασμό, κρίσιμης σημασίας είναι η εφαρμογή στην πράξη, μέσω κατάλληλων μηχανισμών του κράτους, περιφερειών, οργανισμών ή λοιπών φορέων, όπως και η συστηματική παρακολούθηση της προόδου που θα επιτελείται. Προς αυτό, η τελική Έκθεση θα περιλαμβάνει επίσης σχετικές προτάσεις.

Επιτελική σύνοψη

Η ελληνική οικονομία

Παρά την ανελλιπή συμμετοχή της στους κεντρικούς ευρωπαϊκούς οικονομικούς θεσμούς (Ευρωπαϊκή Ένωση-ΕΕ και Ευρωζώνη), η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται τις τελευταίες δεκαετίες 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 μη αποτελεσματική, 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 και τη χαμηλή ένταση ανταγωνισμού και καινοτομίας.
2. Η χαμηλή παραγωγικότητα, σε συνδυασμό με τη λειτουργία των επιχειρήσεων σε μη επαρκώς διαφανές και σταθερό επιχειρηματικό πλαίσιο, συμβάλλουν 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 εξαιρετικά μικρή. Οι εξαγωγές αγαθών αυξάνονται τα τελευταία χρόνια, συνεχίζουν όμως να αποτελούν μικρό μέρος της οικονομίας και να υπολείπονται συστηματικά από τις εισαγωγές αγαθών. Οι αντίστοιχες εταιρικές επενδύσεις κινούνται διαχρονικά σε χαμηλό επίπεδο, όπως και οι ξένες άμεσες επενδύσεις.
4. Κατά τα τρία διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής της προηγούμενης δεκαετίας, επήλθε σημαντική πρόοδος με 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.

5. 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. Η ανεργία εκτινάχθηκε κατά την κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, αλλά ήταν ήδη υψηλή και τα χρόνια της μεγέθυνσης που προηγήθηκαν της κρίσης. Την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας δυσχεραίνει το πολύ μεγάλο μέγεθος της άτυπης οικονομίας. Το ισχύον σύστημα αποθαρρύνει συχνά την τυπική εργασία και τελικά παγιδεύει πολλά νοικοκυριά σε χαμηλό επίπεδο ευημερίας.
6. 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.
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 ύφεση όπως και το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας. Παρά την αυξημένη δυσκολία που εμφανίζεται πλέον στις εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών, όπως και στις επενδύσεις από το εξωτερικό, αποτελεί κυρίαρχη ανάγκη να αντιστραφεί η ύφεση το συντομότερο και να δρομολογηθεί ισχυρή ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα. Θετικό στοιχείο η συνεχιζόμενη πρόσβαση της οικονομίας, μέσα στην κρίση, στις διεθνείς αγορές με σχετικά χαμηλό κόστος χρηματοδότησης. Όμως, τα δημοσιονομικά ελλείματα δεν μπορούν να είναι υψηλά μεσοπρόθεσμα, δεδομένου και του Ευρωπαϊκού πλαισίου που έχει συμφωνηθεί.
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 πρέπει 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.

Κεντρική αναπτυξιακή κατεύθυνση

Κεντρικός στόχος για την ελληνική οικονομία κατά τα επόμενα χρόνια πρέπει να είναι η συστηματική αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας (δηλαδή της σχετικής συμμετοχής των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών στο εθνικό προϊόν), καθώς και η στενότερη διασύνδεση της παραγωγής με την τεχνολογία και την καινοτομία. Η στροφή της οικονομίας προς αυτή την

κατεύθυνση, και με τρόπο συμβατό με τους κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους της χώρας, μπορεί να επιτευχθεί σταδιακά στα επόμενα χρόνια με συνδυασμένες δράσεις της συνολικής οικονομικής πολιτικής. Αυτές θα υποβοηθήσουν και την αποτελεσματικότερη διασύνδεση της ελληνικής οικονομίας με τις τάσεις στην ευρωπαϊκή και παγκόσμια οικονομία και την ανάπτυξη συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Επιμέρους πλευρές που εκφράζουν αυτή τη στροφή της οικονομίας και που μπορούν να προκύψουν συνδυαστικά από τις δράσεις που προτείνονται παρακάτω αποτελούν:

(α) Η άνοδος των συνολικών επενδύσεων και των εξαγωγών ως ποσοστού του ΑΕΠ, ώστε να κινηθούν σταδιακά από τα σημερινά επίπεδα, του 12% και 37% περίπου αντίστοιχα, προς αυτά του 24% και 68%, δηλαδή προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της Ευρωζώνης.

(β) Ειδικότερα, η συστηματική άνοδος των εταιρικών επενδύσεων και των εξαγωγών αγαθών (σήμερα βρίσκονται μόλις στο 8% και 19% του ΑΕΠ αντίστοιχα).

(γ) Η σταδιακή αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων μεσαίου και μεγάλου μεγέθους, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, όπως και για την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η καλύτερη διασύνδεση επιχειρήσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους με τις μεγαλύτερες, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η εξωστρέφεια της οικονομίας.

(δ) Η ενίσχυση της μισθωτής εργασίας, ώστε να υπάρξει μείωση του σχετικού μεγέθους της άτυπης οικονομίας, κίνητρα για επένδυση σε εκπαίδευση και γνώση, και αντιστροφή της διαρροής ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό, όπως και η διευκόλυνση της κινητικότητας εργαζομένων ανάμεσα σε επιχειρήσεις και κλάδους. Ανάπτυξη δεξιοτήτων, συνεχόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση από τον ιδιωτικό τομέα.

(ε) Η λειτουργία της οικονομίας ως ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα με απλούστερους κανόνες, χαμηλότερο ρυθμιστικό και διοικητικό βάρος και εντονότερο ανταγωνισμό στις αγορές.

(στ) Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής σε επιμέρους κλάδους που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.

(ζ) Η ενίσχυση της αποταμίευσης των νοικοκυριών εγχωρίως και η διοχέτευση μεγαλύτερου μέρους των αποταμιεύσεων αυτών σε εταιρικές επενδύσεις. Η διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα των μικρών και μεσαίων, σε μετοχικά κεφάλαια.

(η) Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου και αφετέρου της οικονομικής ανάπτυξης, της ιστορίας και του πολιτισμού.

Προτεινόμενες δράσεις αναπτυξιακής πολιτικής

Δεδομένων των παραπάνω στόχων, και των χαρακτηριστικών της ελληνικής οικονομίας σήμερα, προτείνονται, κατά προτεραιότητα, οι παρακάτω κύριες δράσεις οικονομικής πολιτικής.

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 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 αποταμιευτικές αποφάσεις. 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. Εκσυγχρονισμός του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών και εκσυγχρονισμός του συστήματος εταιρικής διακυβέρνησης. Στοχοθεσία για ταχύτερη μείωση των προβληματικών δανείων από τις τράπεζες, με παράλληλες παρεμβάσεις στον πτωχευτικό κώδικα. Φορολογικά κίνητρα για αύξηση μακροχρόνιας αποταμίευσης στην κατεύθυνση ανάπτυξης της εσωτερικής κεφαλαιαγοράς.
4. Άμεση λειτουργία εξειδικευμένων τμημάτων στα δικαστήρια για υποθέσεις σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος με ανώτατο όριο 12 μηνών έως την απόφαση. Διεύρυνση και συστηματική υποστήριξη του συστήματος ενδικοφανών διαδικασιών σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης για υποθέσεις διαφορών μεταξύ του Δημοσίου και ιδιωτών (επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα). Συνέχιση των διαδικασιών αξιολόγησης, κωδικοποίησης και απλοποίησης της νομοθεσίας.
5. 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 και εμβάθυνση των διαδικασιών ψηφιοποίησης με έμφαση στην διαλειτουργικότητα των εφαρμογών και στην ευχρηστία τους από τους πολίτες.
6. Μείωση του κόστους παραγωγής στη μεταποίηση, κυρίως μέσω επιταχυνόμενων φορολογικών αποσβέσεων για επενδύσεις σε εξοπλισμό και μείωση του κόστους ενέργειας. Συστηματική καταγραφή και απάλειψη εμποδίων σε κλάδους με υψηλότερο δυναμικό για εξαγωγική δραστηριότητα.
7. Ενίσχυση βασικής έρευνας μέσω άρσης αγκυλώσεων για πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα και συντονισμό από ένα ανεξάρτητο ίδρυμα με πόρους και μακροπρόθεσμη ερευνητική στρατηγική. Ενίσχυση καινοτομίας με κίνητρα για έρευνα στις επιχειρήσεις σε μεταποίηση, αγροδιατροφή και αλλού, και ανάπτυξη μέσω έξυπνης εξειδίκευσης. Υποστήριξη με αρχικά κεφάλαια για συστήματα ερευνών που θα αναπτύσσουν λύσεις για ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και θα διασυνδεθούν με την επιστημονική κοινότητα της διασποράς.
8. 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. Βελτίωση της στόχευσης κοινωνικών επιδομάτων ώστε να μη λειτουργούν ως αντικίνητρο για εργασία. Προγράμματα κατάρτισης μεταναστών και καλύτερης ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας.

9. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας και της αύξησης των αμοιβών τους. Ανάπτυξη συστήματος προσχολικής αγωγής και εκπαίδευσης με καθολική πρόσβαση, που θέτει ισχυρές βάσεις για τη μελλοντική ανάπτυξη του παιδιού. Δράσεις για την καταπολέμηση διακρίσεων κάθε μορφής.
10. Εκσυγχρονισμός της δομής του συστήματος εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες. Έμφαση στην προσχολική αγωγή. Αύξηση του μέσου μεγέθους των σχολικών μονάδων, με ουσιαστική αυτονομία και αξιολόγησή τους, καθολική ανάπτυξη ψηφιακών υποδομών και περιεχομένου, επέκταση προγραμμάτων ολοήμερου σχολείου. Ριζικός εκσυγχρονισμός συστήματος διακυβέρνησης στην ανώτατη εκπαίδευση και ουσιαστική διασύνδεση Ιδρυμάτων με αντίστοιχα της αλλοδαπής και με την οικονομία και ευρύτερη κοινωνία.
11. Αναδιάρθρωση του συστήματος υγείας με προτεραιότητα στην πλήρη ανάπτυξη συστήματος ψηφιακού φακέλου ασθενούς, πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης. Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών, με αύξηση όγκου γενόσημων φαρμάκων, και διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας, επενδύσεων και κλινικών μελετών.
12. Εξορθολογισμός, συγχώνευση και απλούστευση όλων των φόρων για την ακίνητη περιουσία και σταδιακή μεταφορά πόρων σε τοπικό επίπεδο, σε αναλογία με αρμοδιότητες.
13. Δημόσιες επενδύσεις και κίνητρα για ιδιωτικές δαπάνες για ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) με σκοπό τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας, του περιβαλλοντικού αποτυπώματος και την αύξηση της αξίας των ακινήτων. Υποστήριξη εμβληματικών δράσεων πράσινης ανάπτυξης με έμφαση σε (α) στροφή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, (β) άμβλυση κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης και (γ) ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας.
14. Ανάπτυξη υποδομών μέσω δημόσιων επενδύσεων και κινητοποίησης ιδιωτικών κατά προτεραιότητα σε (α) ψηφιακές τεχνολογίες και συστήματα, (β) πράσινη ανάπτυξη και περιβαλλοντική αναβάθμιση, (γ) διαχείριση αποβλήτων, (δ) μεταφορές ώστε να ισχυροποιηθούν τα ελληνικά λιμάνια ως πηγή εισόδου εμπορευμάτων στην Ευρώπη και για να διευκολυνθούν οι εξαγωγές αγαθών από τη χώρα και (ε) αναβάθμιση υποδομών για τον εισερχόμενο τουρισμό.

Η Έκθεση εξειδικεύει τις παραπάνω αναφερόμενες προτάσεις όπως και τις άλλες που συνολικά διαμορφώνουν ένα πλαίσιο για στροφή της οικονομίας προς έναν δρόμο μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης.

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.

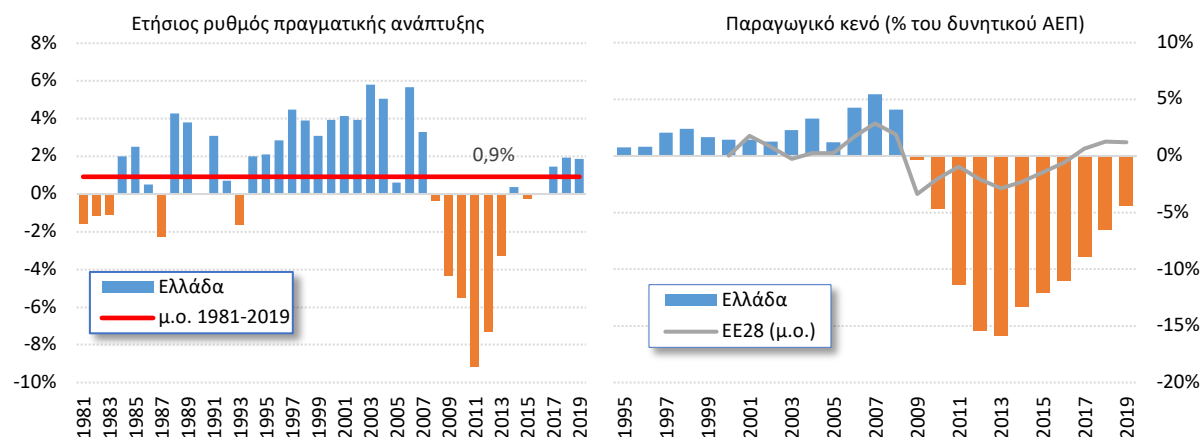
1.1 Τάσεις στα βασικά οικονομικά μεγέθη

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 Ακαθάριστο 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).

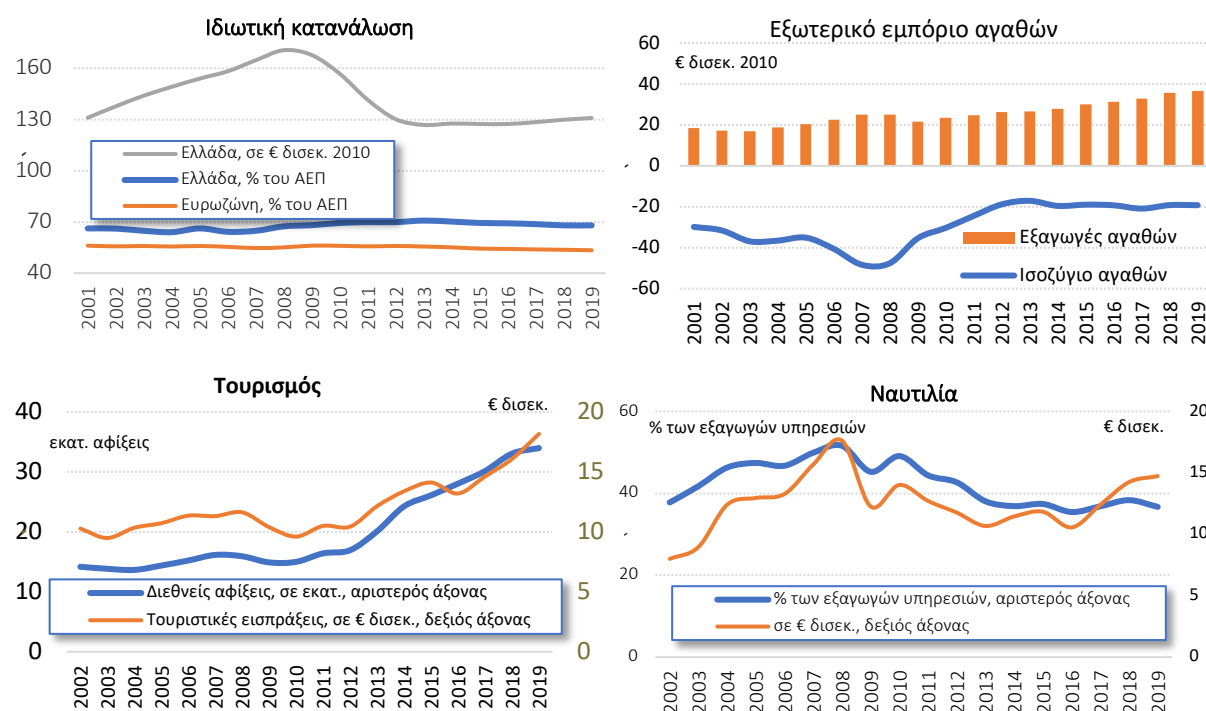
Κατά τα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας στη νομισματική ένωση (2001-2007), η Ελλάδα κατέγραψε υψηλούς μέσους ρυθμούς ανάπτυξης, άνω του 4%, μεταξύ άλλων υπό την ευεργετική επίδραση του χαμηλότερου κόστους χρηματοδότησης και του σταθερού συναλλαγματικού περιβάλλοντος, με σημαντικά χαμηλότερο 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 δυνατικό 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



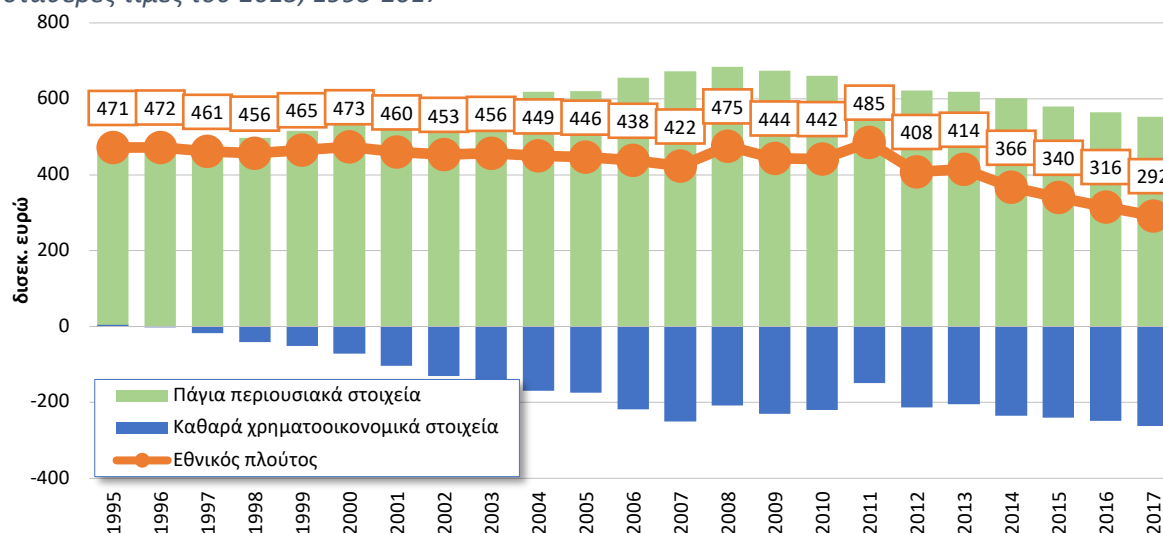
Πηγή: Eurostat, ΤτΕ

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 έλλειμμα 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).

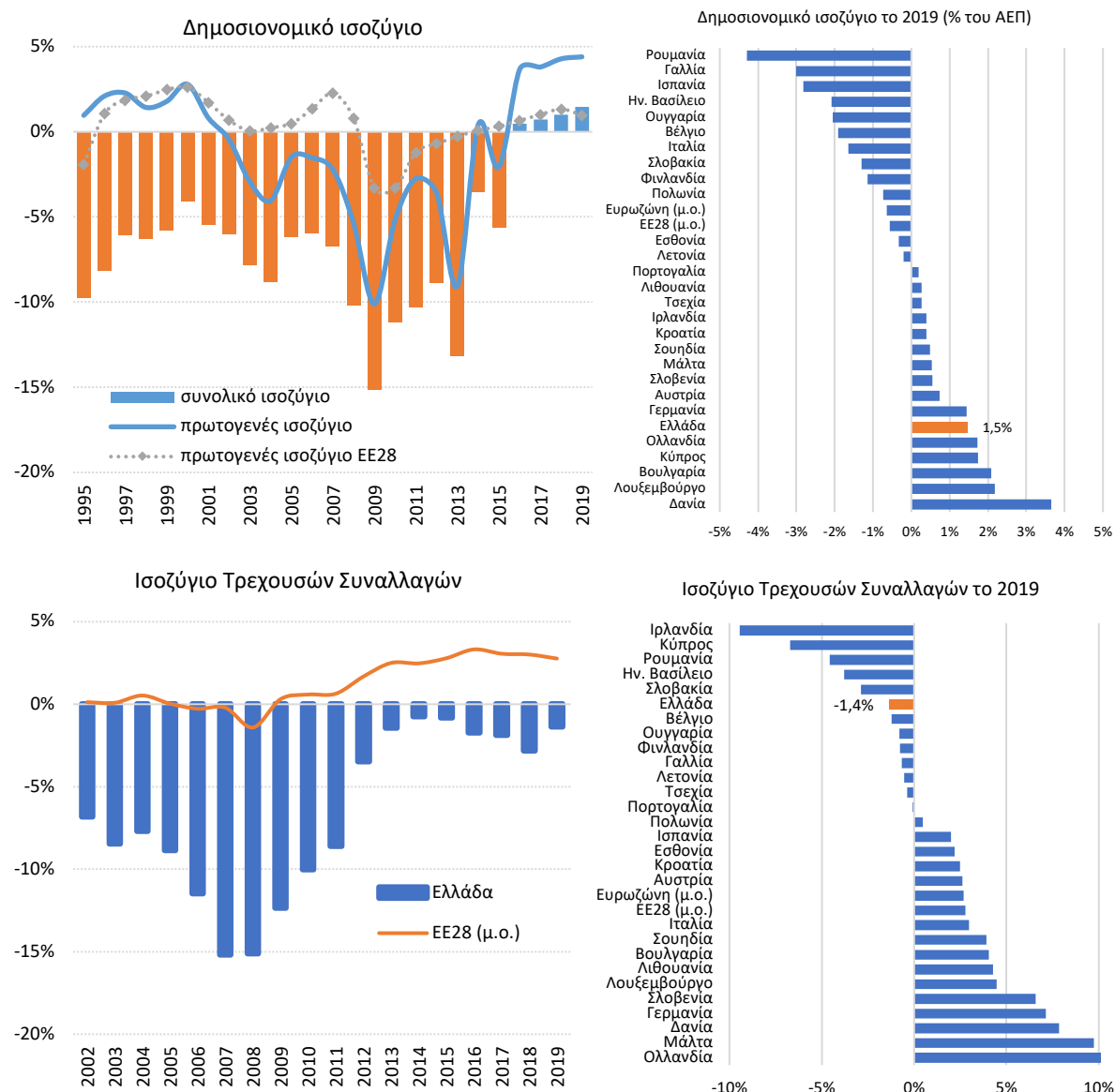
Συστηματικά δίδυμα ελλείμματα στο δημοσιονομικό και στον εξωτερικό τομέα

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 συσσώρευσε

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 ανεπτυγμένη 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).

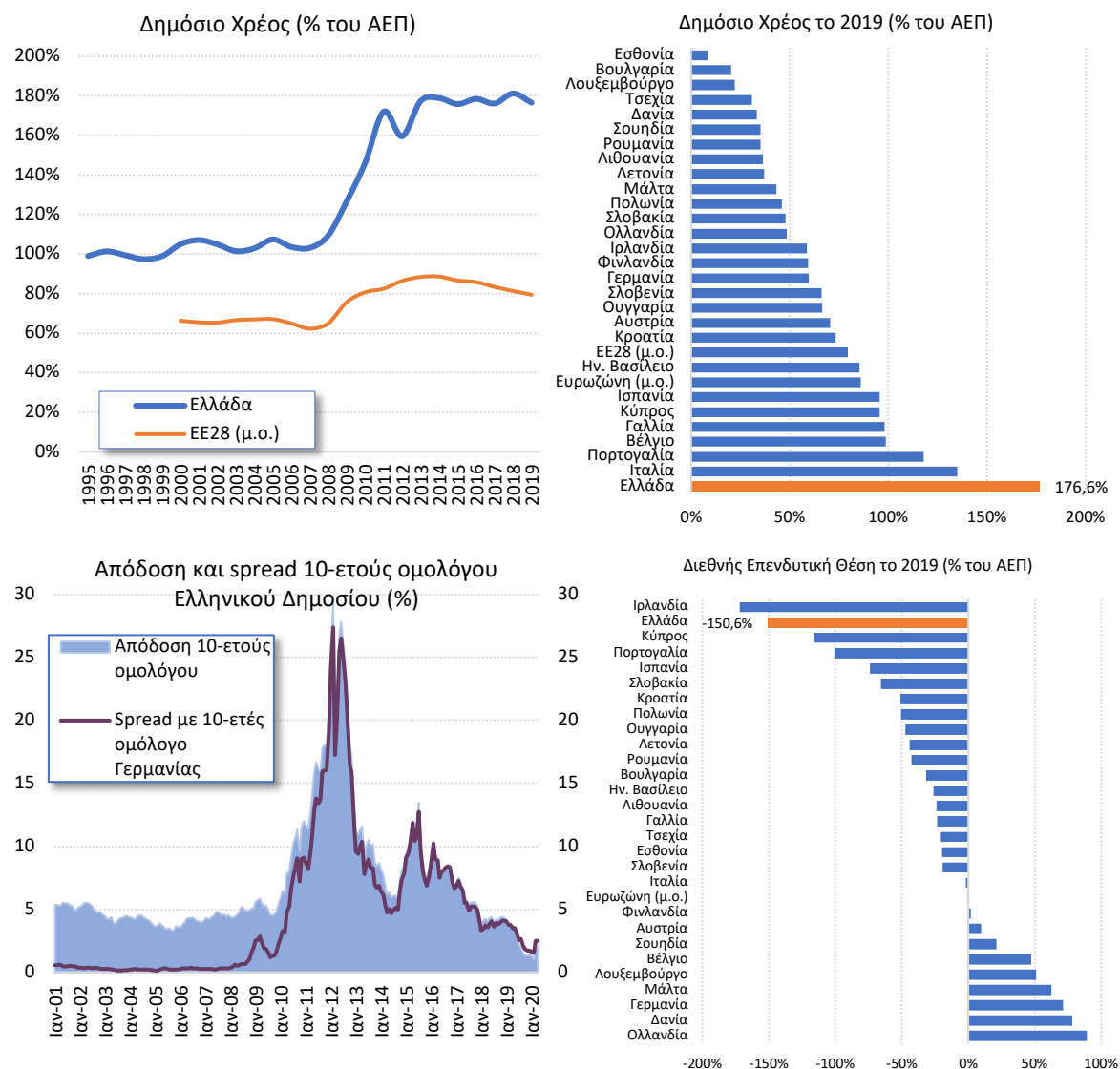
Συσσώρευση δημόσιου χρέους και εκτόξευση του κόστους δανεισμού

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 αύξησαν απότομα το κόστος νέου δανεισμού τους πρώτους μήνες του 2010, και ουσιαστικά απέκλεισαν 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



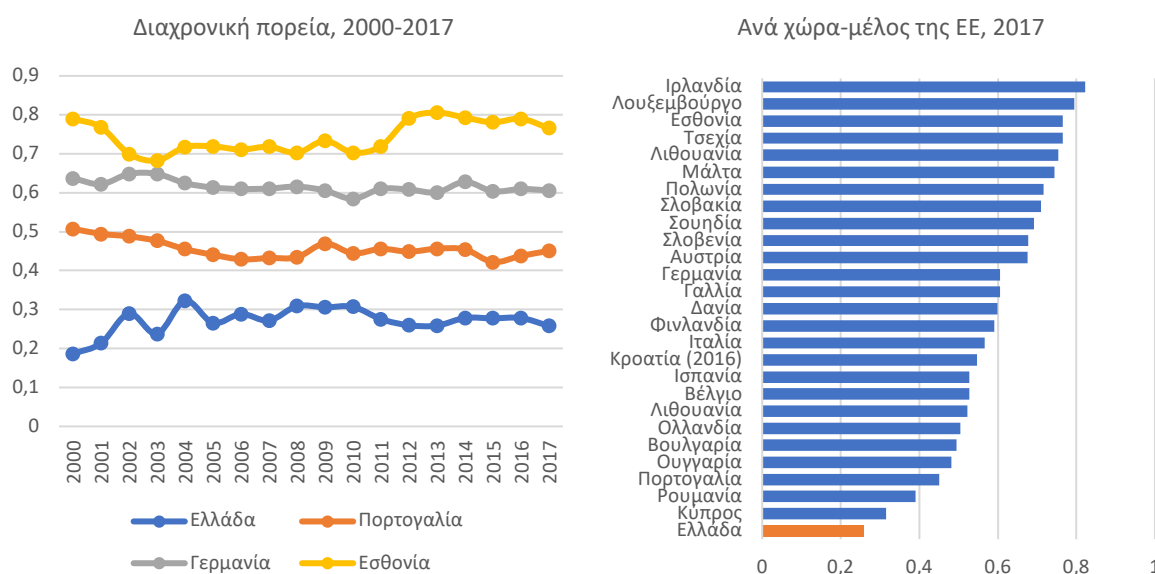
Πηγή: Eurostat, Ameco, EKT

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 efficiency¹ - 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

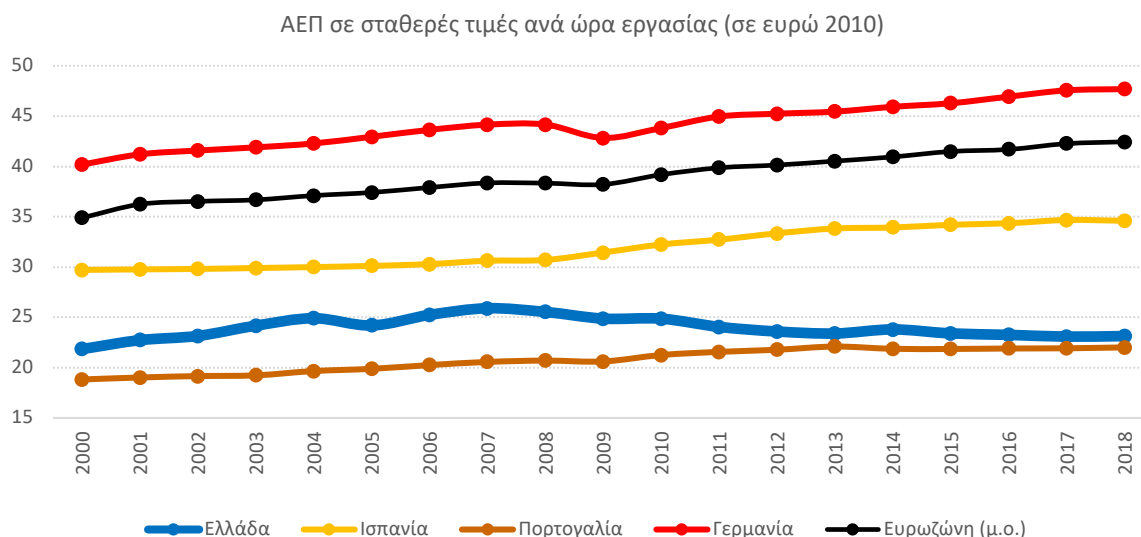
¹ Ο βαθμός διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency) ορίζεται ως ο λόγος της παραγωγικότητας της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας ως προς τον απλό μέσο όρο της παραγωγικότητας των κλάδων της οικονομίας. Ο δείκτης συγκρίνει την παραγωγικότητα μιας οικονομίας με μια υποθετική κατάσταση, όπου η απασχόληση είναι κατανομημένη 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"

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 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

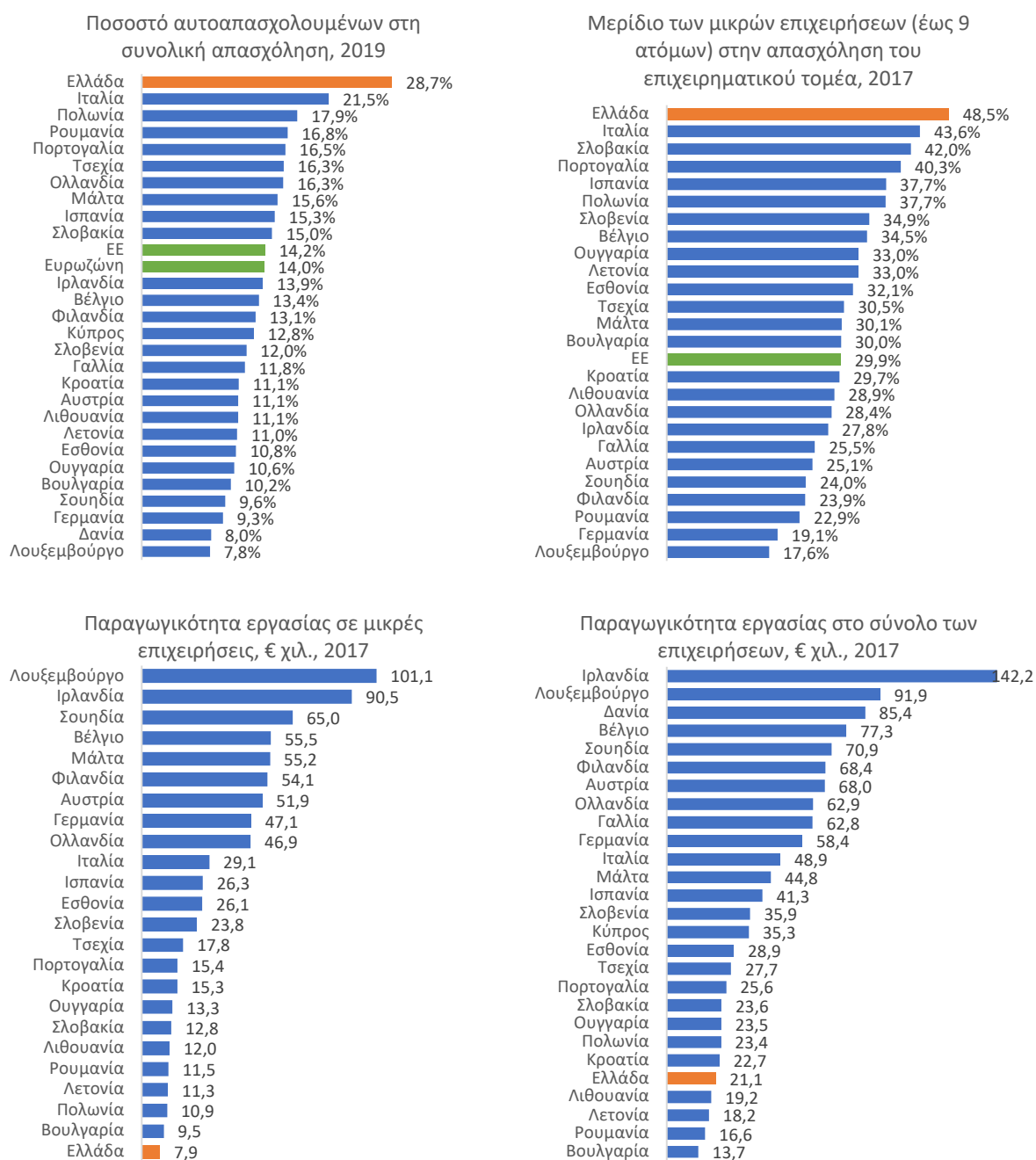
Σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα έχει μεγάλο ποσοστό μικρών επιχειρήσεων και αυτοαπασχολούμενων. Το 48,5% των εργαζομένων στον επιχειρηματικό τομέα της χώρας το 2017 απασχολούνταν σε επιχειρήσεις με έως 9 άτομα προσωπικό, ενώ το 28,7% των εργαζομένων στη χώρα, με βάση στοιχεία για το 2019, ήταν αυτοαπασχολούμενοι (Διάγραμμα 1.8). Και στους δυο δείκτες, η Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη θέση ανάμεσα στις χώρες-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 στις χώρες-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.

Διάγραμμα 1.8: Διάρθρωση της απασχόλησης και παραγωγικότητα των επιχειρήσεων

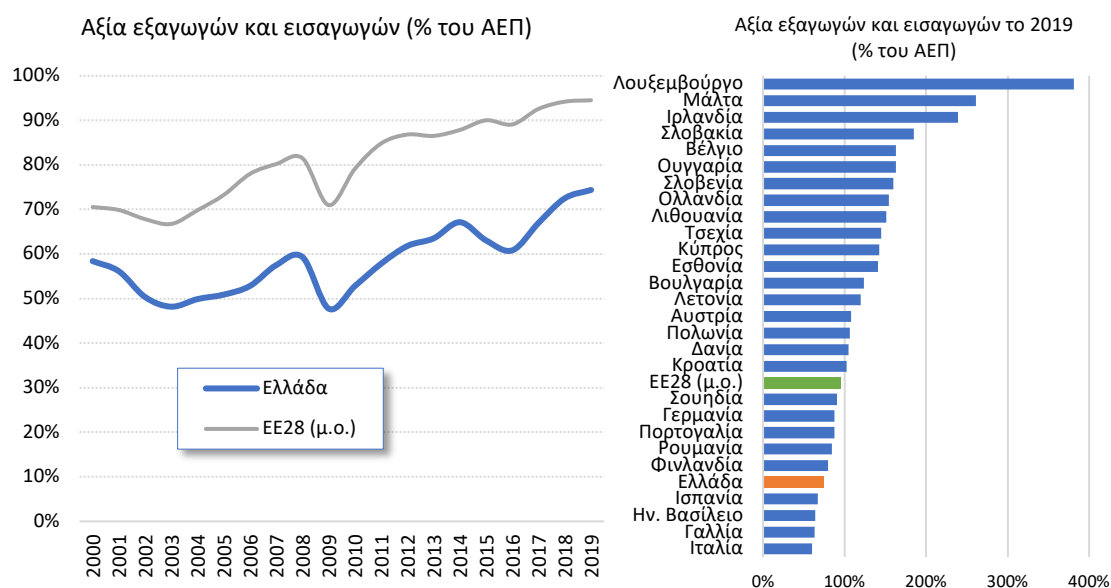


Πηγή: Eurostat. Σημειώσεις: Στον επιχειρηματικό τομέα εδώ (total business sector), δεν περιλαμβάνονται επιχειρήσεις του χρηματοπιστωτικού και ασφαλιστικού τομέα. Δεν δημοσιεύονται στοιχεία για τις μικρές επιχειρήσεις στη βάση με διαθροτικά επιχειρηματικά στοιχεία της Eurostat για την Κύπρο και τη Δανία, ενώ δεν υπάρχουν στοιχεία για την παραγωγικότητα των μικρών επιχειρήσεων και για τη Γαλλία.

Η ελληνική οικονομία μπορεί να γίνει πιο ανοιχτή

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 1.9: Δείκτης Ανοιχτής 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.

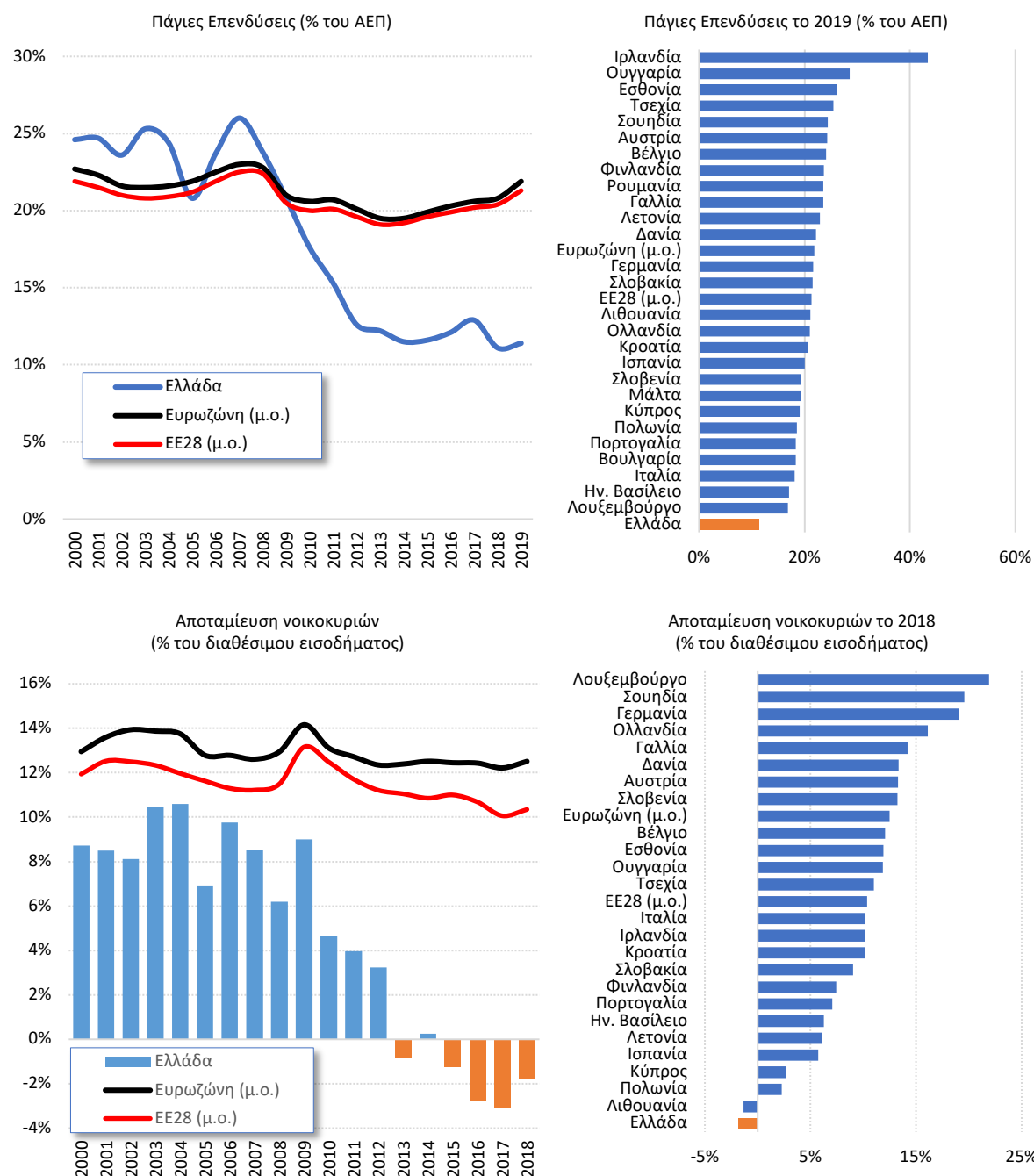
Συστηματικά χαμηλές παραγωγικές επενδύσεις

Μεταξύ των αδυναμιών του οικονομικού υποδείγματος μεγέθυνσης την προ-κρίσης περίοδο αποτελούσαν οι συστηματικά χαμηλοί ρυθμοί των παραγωγικών επενδύσεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επενδύσεις που προέρχονται από μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις εξαιρουμένου του κλάδου των κατασκευαστικών και της οικοδομής ανέρχονταν κατά μέσο όρο την περίοδο 2001-2009 μόλις στο 7,5% του ετήσιου ΑΕΠ, σε αντιδιαστολή με μέσο αντίστοιχο ποσοστό 12,4% στην ΕΕ.

Μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και πριν ξεσπάσει η ελληνική κρίση χρέους, το 2009, η Ελλάδα κατέγραφε το δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό παραγωγικών επενδύσεων μεταξύ όλων των χωρών μελών της ΕΕ, σε επίπεδο μόλις 4,4% του ΑΕΠ, ενώ το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ ήταν κοντά στο 10%. Παρά τη μικρή ανάκαμψη των εταιρικών επενδύσεων την περίοδο 2016-2019, το

επίπεδό τους ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2019 (7,2%) παρέμενε το χαμηλότερο μεταξύ των χωρών της ΕΕ (Διάγραμμα 1.11).

Διάγραμμα 1.10: Επενδυτικό και αποταμιευτικό κενό μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ

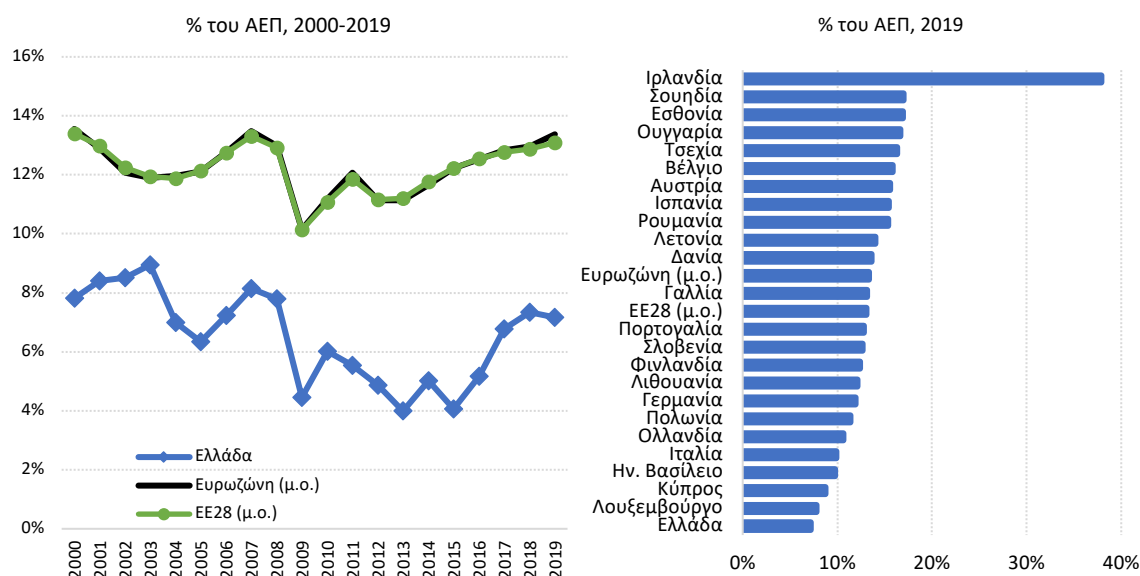


Πηγή: Eurostat

Αργή στροφή σε κλάδους που παράγουν διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες

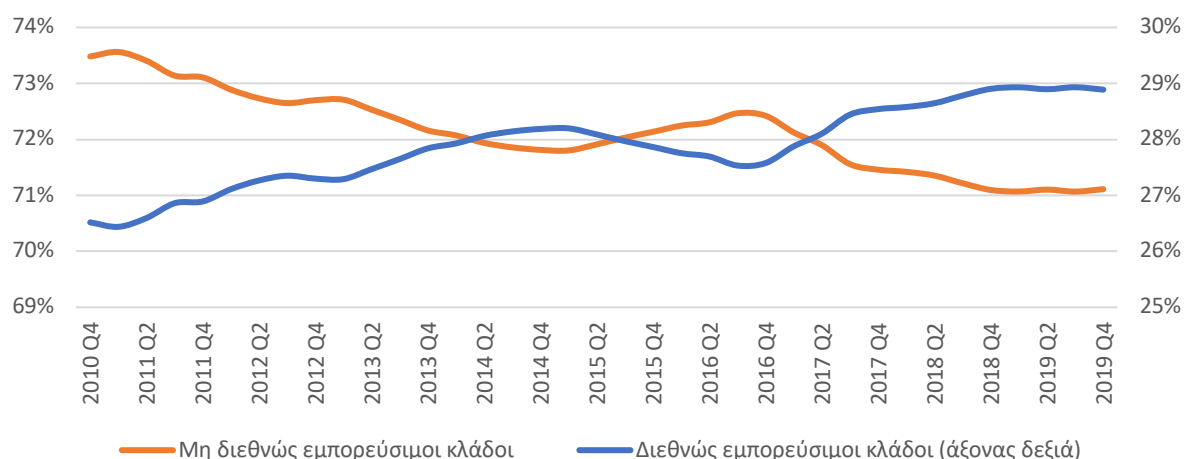
Η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται παραδοσιακά από υψηλά μερίδια απορρόφησης πόρων και παραγόμενου προϊόντος σε μη εμπορεύσιμους κλάδους, όπως ο δημόσιος τομέας και το λιανεμπόριο. Αντίστοιχα, το μερίδιο προστιθέμενης αξίας σε εμπορεύσιμους κλάδους, όπως η μεταποίηση, ήταν και παραμένει χαμηλό. Την 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: Επενδύσεις Μη Χρηματοπιστωτικών Επιχειρήσεων σε Ελλάδα και χώρες της ΕΕ



Πηγή: Eurostat

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.

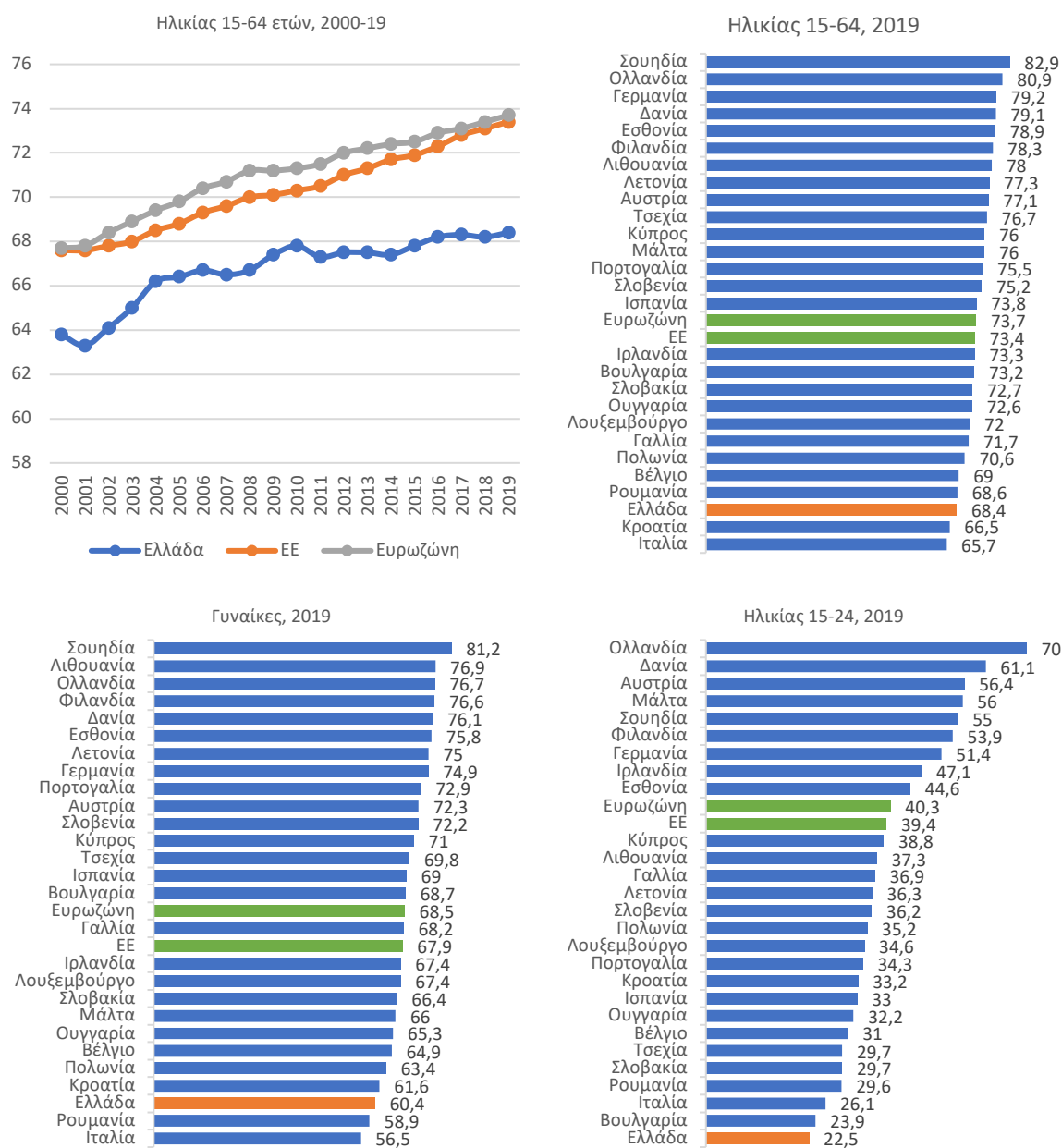
Χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας

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 9^η χαμηλότερη το 2009 στην 3^η χαμηλότερη το 2019.

Διάγραμμα 1.13: Ποσοστό του ενεργού πληθυσμού



Πηγή: Eurostat

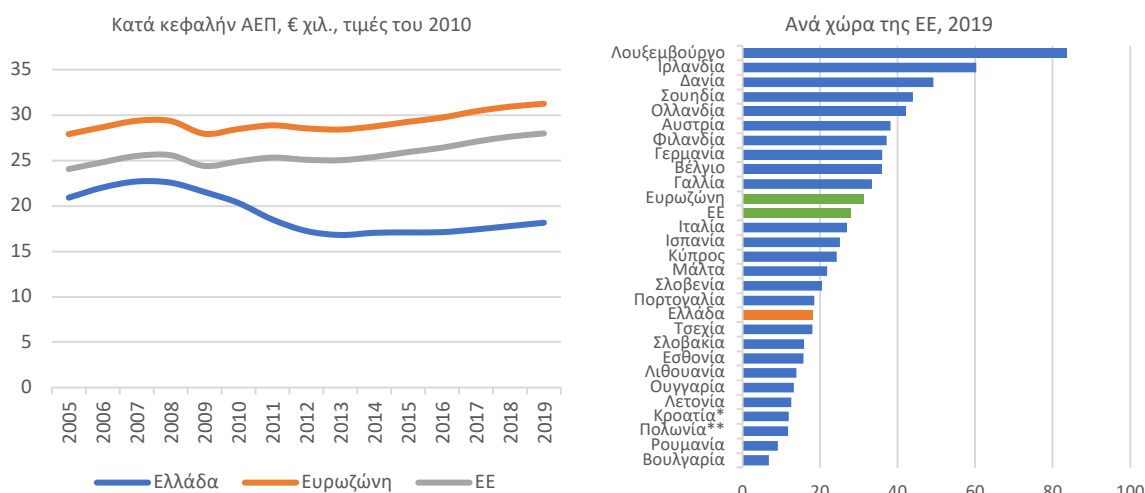
Το πρόβλημα με τη χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα εντοπίζεται κατά βάση στη χαμηλή συμμετοχή των γυναικών και των νέων. Στις γυναίκες, το ποσοστό ενεργού πληθυσμού το 2019 περιορίζεται σε 60,4% στην Ελλάδα, έναντι 68,5% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη και 67,9% στην ΕΕ, με τη χώρα να βρίσκεται 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 17^η θέση ανάμεσα στις 27 χώρες μέλη της ΕΕ με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (από 14^η το 2007).

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

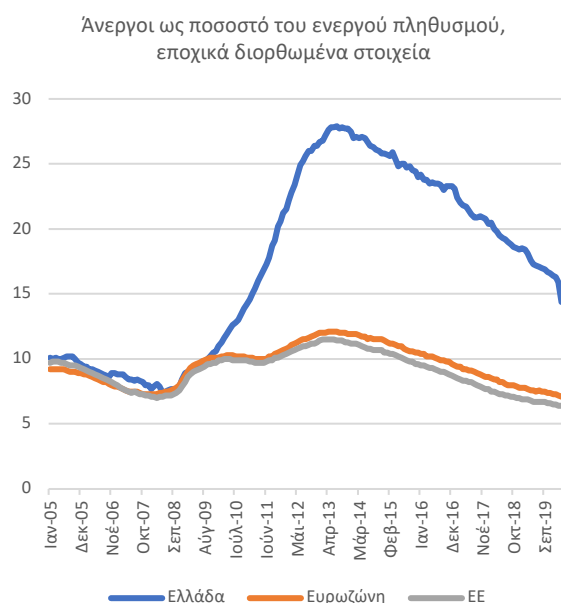
Τον Φεβρουάριο του 2020, πριν τη λήψη των μέτρων κατά της πανδημίας, το 15,9% του ενεργού πληθυσμού της χώρας βρισκόταν σε καθεστώς ανεργίας (με βάση εποχικά διορθωμένα στοιχεία). Παρότι το ποσοστό ανεργίας στη χώρα έχει υποχωρήσει από το εξαιρετικά υψηλό επίπεδο που κατέγραφε το 2013 (έως 27,8%), παραμένει 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 με μακράν το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας (Διάγραμμα 1.15).

Ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ανεργίας στους νέους και στους μακροχρόνια άνεργους

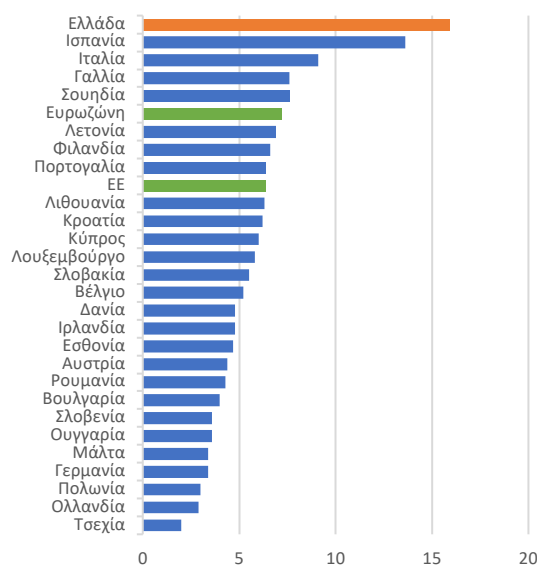
Το ποσοστό ανεργίας στα άτομα κάτω των 25 ετών ήταν 32,7% τον Φεβρουάριο του 2020, υπερδιπλάσια σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (15,2%) και της ΕΕ (14,8%). Αντίστοιχα, στην Ελλάδα το 70,1% των ανέργων παραμένουν χωρίς εργασία για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών, έναντι του 43,6% στην Ευρωζώνη 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



Ανά χώρα της ΕΕ, Φεβ. 2020

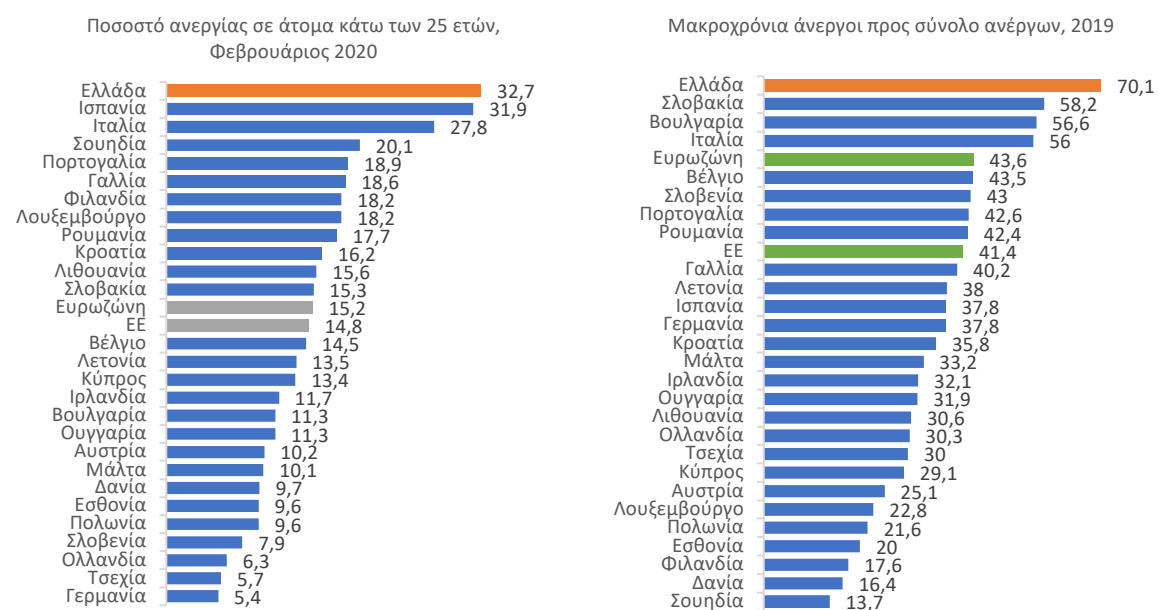


Πηγή: Eurostat

Αναποτελεσματικό κοινωνικό κράτος

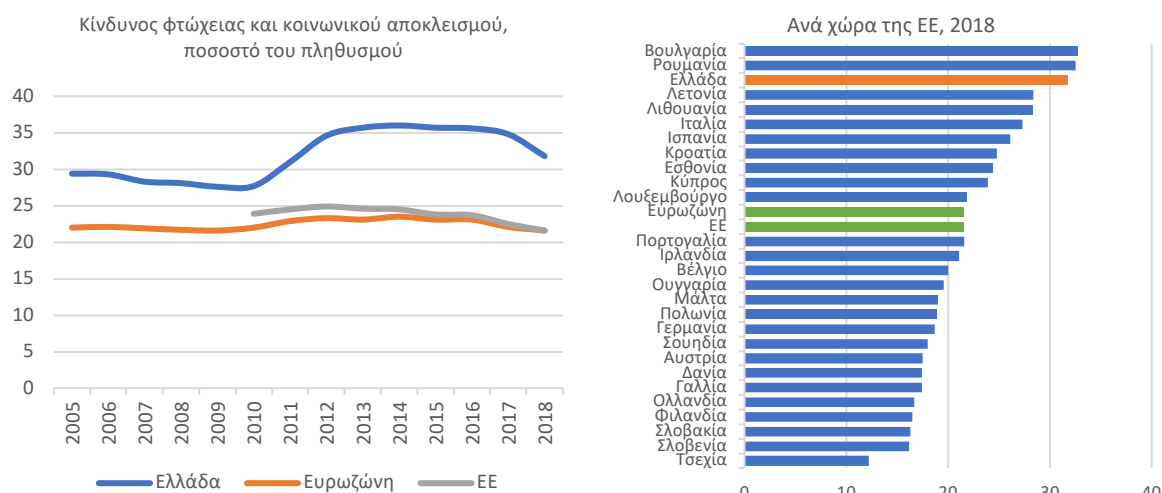
Η υψηλή ανεργία και η δυσμενής πορεία του κατά κεφαλήν εισοδήματος, αλλά και η αναποτελεσματικότητα του συστήματος κοινωνικών παροχών στην εξομάλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, αντανακλώνται σε αυξημένο ποσοστό ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Με βάση τα τελευταία 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 1.16: Δείκτες ανεργίας νέων και μακροχρόνια ανέργων ανά χώρα στην ΕΕ



Πηγή: Eurostat

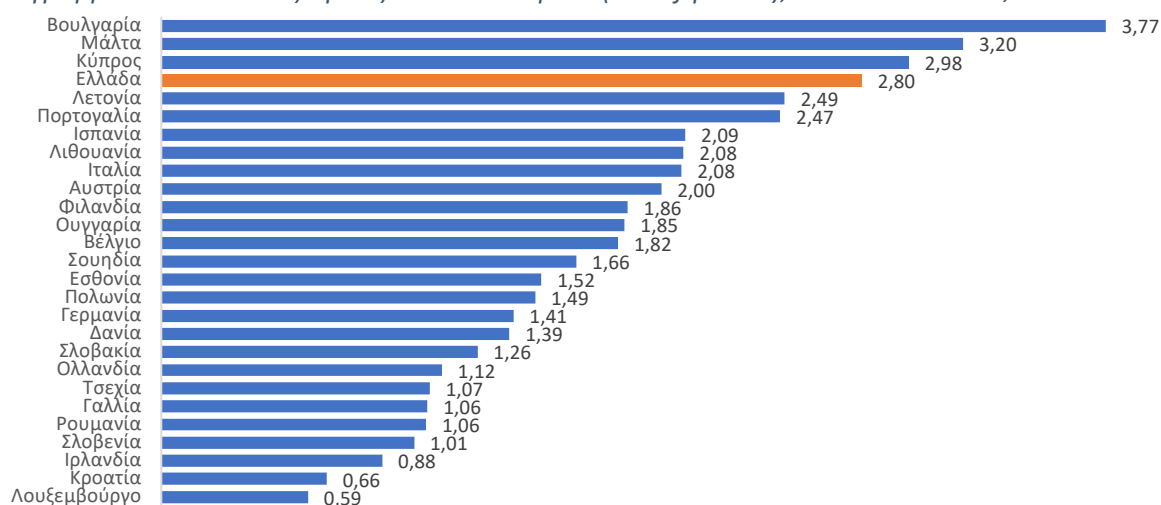
Διάγραμμα 1.17: Κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού



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

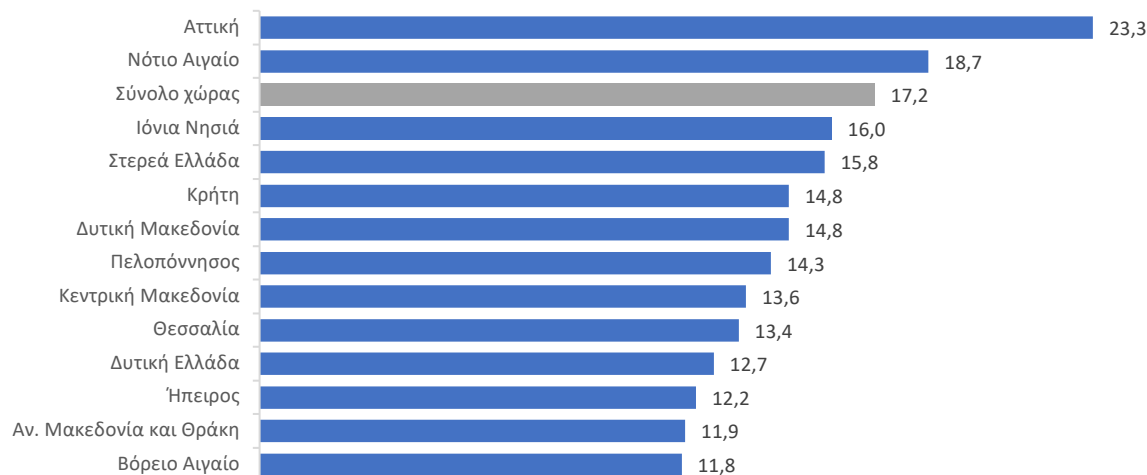
Παραμένουν υψηλές οι περιφερειακές ανισότητες

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

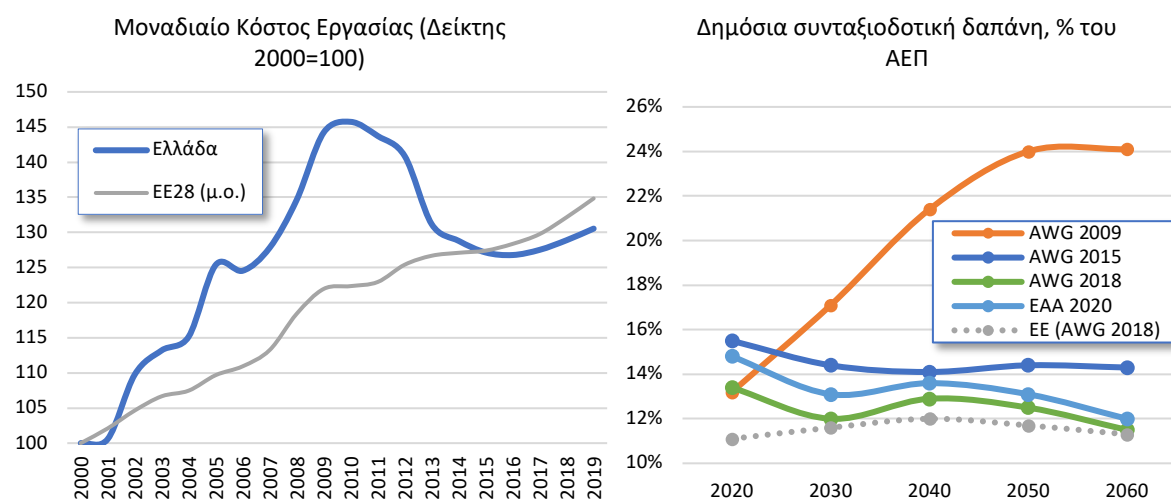
Επιτεύχθηκε δημοσιονομική εξυγίανση, αλλά το χρέος παραμένει υψηλό

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 αντανάκλα 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 υπονόμισαν 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 πιο ισορροπημένα συνταξιοδοτικά συστήματα.

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν και σε άλλους τομείς

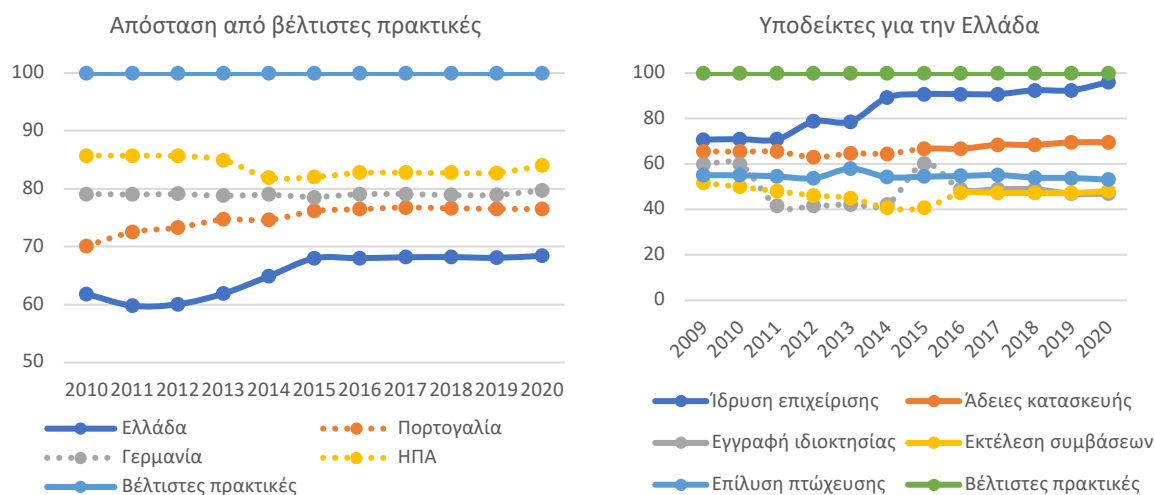
Τα προγράμματα προσαρμογής προώθησαν επίσης μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα, τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και στη δημόσια διοίκηση. Ενδεικτικά παραδείγματα μεταρρυθμίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα αποτέλεσαν τα μέτρα θωράκισης της κεφαλαιακής επάρκειας και ρευστότητας των τραπεζών, η ενίσχυση των εποπτικών τους μηχανισμών καθώς και των διαδικασιών διακυβέρνησής τους, και η θέσπιση μηχανισμού 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 79^η θέση, από 96^η 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 (11^η 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 δυναμικής 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 έχουν οι υποδομές και το ρυθμιστικό πλαίσιο στα λιμάνια της χώρας, ο εκσυγχρονισμός του σιδηροδρομικού δικτύου για μεταφορά εμπορευμάτων, των υποδομών αποθήκευσης και υπόλοιπων υποστηρικτικών στις μεταφορές υπηρεσιών (logistics) και η ανάπτυξη δικτύων μεταφοράς και υποδομών αποθήκευσης ενέργειας. Πέρα από το να αποτελέσει η χώρα κύρια πύλη εισόδου και εξόδου εμπορικών ροών προς και από την Ευρώπη, η ενίσχυση των υποδομών μεταφοράς δημιουργεί προϋποθέσεις 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 Ευρωπαϊκής και νομισματικής Ένωσης.

Το εν δυνάμει ανθρώπινο κεφάλαιο δεν αξιοποιείται πλήρως και μπορεί να αποτελέσει κρίσιμο παράγοντα σε μια στροφή του παραγωγικού υποδείγματος προς μια ανοιχτή και καινοτόμα οικονομία. Στο κεφάλαιο αυτό συγκαταλέγονται τόσο το εγχωρίως υπο-απασχολούμενο 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 δυναμικό 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 εγχωρίου 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 κυρίως από νεοφυείς επιχειρήσεις σε κλάδους όπως αυτός των ψηφιακών υπηρεσιών και τεχνολογίας.

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 την αγροδιατροφή και τον πολιτισμό, 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 διαμορφώνεται 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. Κάθε παράγοντας διερευνάται περαιτέρω στα Κεφάλαια 4 και 5.

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.

Η πανδημία COVID-19 έχει επηρεάσει κάθε έναν από αυτούς τους παράγοντες. Περιγράφεται εν συντομία στο τέλος κάθε ενότητας η επιρροή COVID-19 που παρατηρείται, αλλά η πλήρης αξιολόγηση θα πρέπει να περιμένει περισσότερα δεδομένα.

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 ουσιαδώς τις παγκόσμιες εκπομπές αερίων. Όμως, πρέπει να διασφαλιστεί ότι συμμορφώνεται με τις υφιστάμενες διεθνείς συμφωνίες. Πρέπει επίσης να είναι επαρκώς προετοιμασμένη για να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής στη γεωγραφική της περιοχή.

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 πρέπει 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 καινοτομία. Η Ελλάδα κατατάσσεται πολύ χαμηλά όσον αφορά την πρόοδο μέχρι στιγμής, ειδικά σε

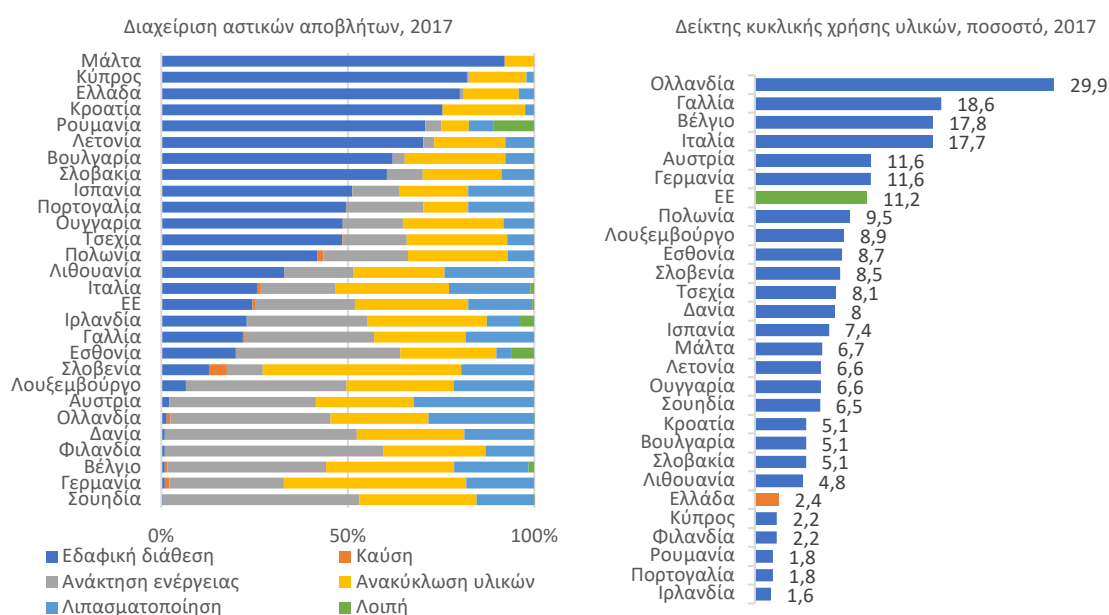
⁴ Sachs et al, 2019.

⁵ Ομοίως.

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 επιτύχει 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, π.χ. 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



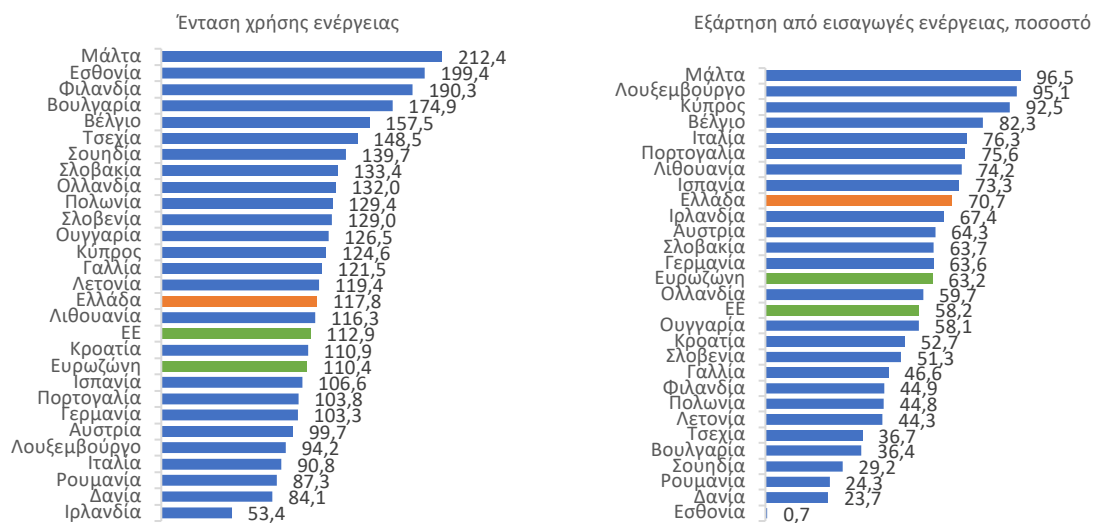
Πηγή: Eurostat

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 6^η 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 τις 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.

⁶ The Early Warning Report for Greece, 2018.

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 δημιουργία 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).

Η επίτευξη των παραπάνω στόχων απαιτεί βαθιά αναμόρφωση των υφιστάμενων στρατηγικών και πολιτικών τόσο στον τομέα της ενέργειας, όσο και σε πολλούς άλλους τομείς της οικονομίας. Η εσωτερίκευση του εξωτερικού κόστους που σχετίζεται με την κλιματική αλλαγή και το περιβάλλον και η επιβολή διοικητικών μέτρων θα καταστήσουν πολλές παραγωγικές διαδικασίες ασύμφωτες, ανοίγοντας από την άλλη πλευρά ευκαιρίες ανάπτυξης σε εναλλακτικά προϊόντα και τεχνολογικές λύσεις.

Ήδη, 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.

Αντίστοιχα, βαθιές αλλαγές αναμένονται και σε άλλους τομείς της οικονομίας. Οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας για μηδενικές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου έως το 2050 συνεπάγονται την εξάλειψη της χρήσης ορυκτών καυσίμων στις μεταφορές, στη θέρμανση των κτηρίων, καθώς και σε βιομηχανικούς κλάδους που χρησιμοποιούν ορυκτά καύσιμα ως πηγή ενέργειας σε διαδικασίες παραγωγής (π.χ. ενεργοβόρες βιομηχανίες). Η δυναμική ανάπτυξης σε κλάδους που σήμερα βασίζονται αποκλειστικά σε ορυκτά καύσιμα (π.χ. ναυτιλία και αερομεταφορές) ενδέχεται να περιοριστεί. Μια αύξηση του κόστους μεταφοράς θα οδηγήσει σε γεωγραφικά πιο μικρές παγκόσμιες αλυσίδες αξίας, όπου οι παραγωγικές μονάδες βρίσκονται εγγύτερα στα κέντρα κατανάλωσης.

Οι παραπάνω αλλαγές 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. 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.

Οι προκλήσεις και ευκαιρίες που προκύπτουν από την κλιματική αλλαγή αφορούν και την προετοιμασία της χώρας να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής στη γεωγραφική της περιοχή. Η κλιματική αλλαγή προβλέπεται να επηρεάσει έντονα την Ελλάδα. Το κόστος από τη μη υιοθέτηση δράσεων προσαρμογής έχει εκτιμηθεί στα €701 δισεκ. ως το 2100.⁷ Η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας και ο αυξημένος κίνδυνος πυρκαγιών, η συχνότερη εμφάνιση ακραίων καιρικών 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.

Επιπτώσεις ενδέχεται να προκύψουν και για 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. Αντίστοιχες προκλήσεις δημιουργούνται και για τον τομέα γεωργίας, τροφίμων και ποτών.

Ο μετασχηματισμός της οικονομίας που εξελίσσεται με σκοπό τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έχει και 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 πρέπει 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.

Στις προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής που έχουν σημαντικές πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις συγκαταλέγονται και οι αναμενόμενες αυξημένες ροές μετανάστευσης. Παρατεταμένα

⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, 2011.

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.

Ο ιός COVID-19 εμφανίστηκε τον Δεκέμβριο του 2019 για να βρει την παγκόσμια οικονομία απροετοίμαστη να τον αντιμετωπίσει. Η άμεση και μοναδική απάντηση για τον περιορισμό του ήταν να κλείσουν μεγάλα τμήματα της οικονομίας, ιδίως εκείνα που αφορούσαν την ανθρώπινη αλληλεπίδραση. Το αποτέλεσμα ήταν μια τεράστια μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα παγκοσμίως, μια θετική παράπλευρη επίδραση των καταστροφικών επιπτώσεων της πανδημίας στην οικονομική δραστηριότητα. Η συνειδητοποίηση του πόσο εφικτό είναι να μειωθούν οι εκπομπές άνθρακα και τα νέα δεδομένα που προέκυψαν από την απαγόρευση κυκλοφορίας, ενδέχεται να αλλάξουν τις διεθνείς προβλέψεις και συμφωνίες για το «πρασίνισμα» της παγκόσμιας οικονομίας. Περισσότερα δεδομένα είναι απαραίτητα πριν δρομολογηθούν σχετικές εξελίξεις.

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.⁸ Η Ελλάδα ήταν μέρος αυτής της διαδικασίας και όπως αποδεικνύεται από τους Goos, Manning και Salomons,⁹ αυτή η διαδικασία πόλωσε την ελληνική αγορά εργασίας, τόσο όσο και άλλες ευρωπαϊκές αγορές (Διάγραμμα 2.3).

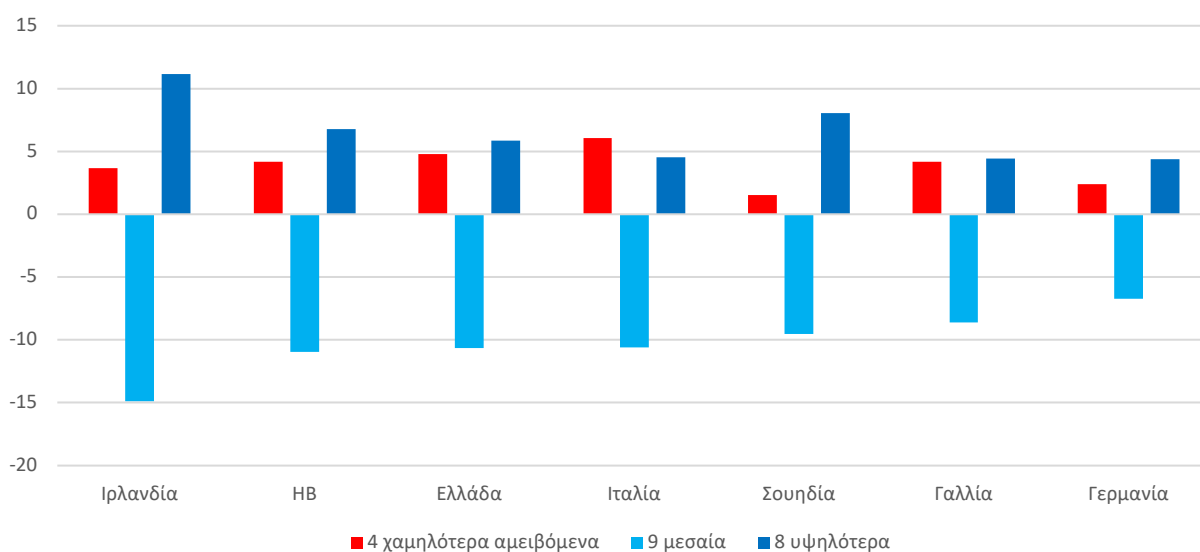
Στη δεύτερη φάση της ψηφιοποίησης, που ξεκίνησε σε μεγάλη κλίμακα τη δεκαετία του 1990, η κυρίαρχη τεχνολογία ήταν η ρομποτική. Οι πρωτοποριακές ανακαλύψεις που έφεραν τα ρομπότ στην

⁸ Ο κορυφαίος συγγραφέας πάνω σε αυτή τη διαδικασία είναι ο David Autor του MIT. Βλ. Autor & Dorn (2013) και Autor (2019).

⁹ Maarten Goos, Alan Manning and Anna Salomons (2009).

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 κ.λπ. 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

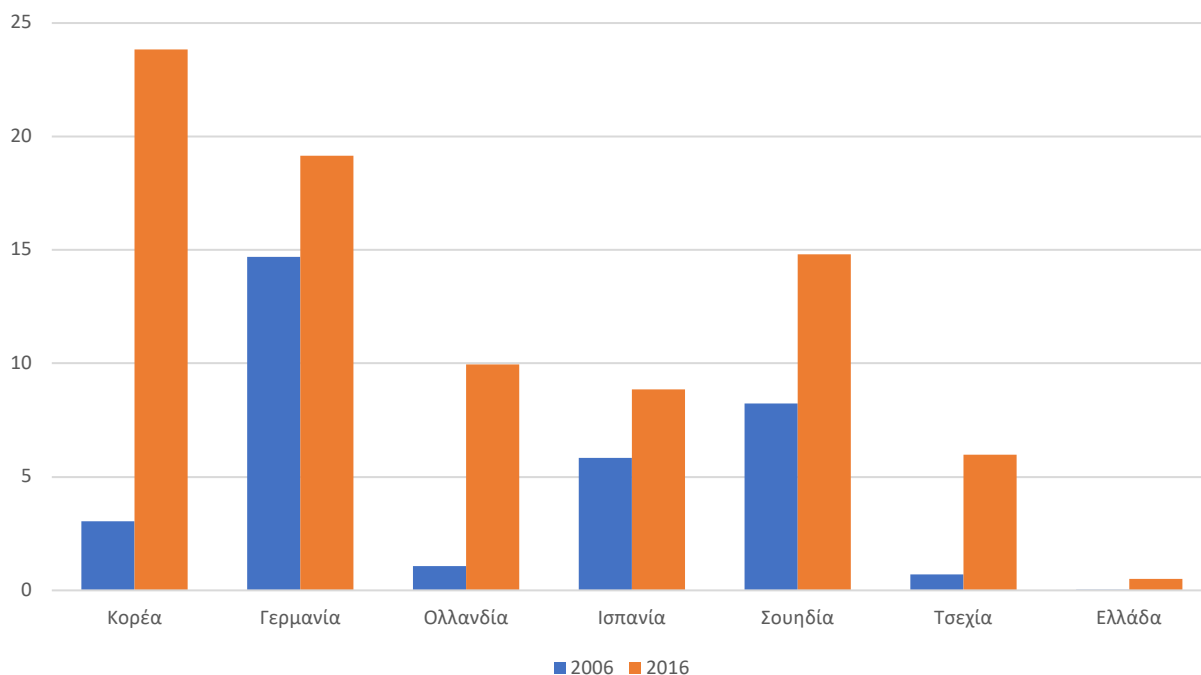


Πηγή: Goos, Manning and Salomons, AER P&P 2009

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.¹⁰ 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 ασφαλίσει 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 λιανικό εμπόριο. Οι δεξιότητες που απαιτούνται σε αυτούς τους τομείς είναι διαφορετικές από αυτές των εργαζόμενων στη μεταποίηση.

¹⁰ Graetz and Michaels, 2018.

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 βρίσκεται εφαρμογές στους τομείς της βιομηχανίας και των υπηρεσιών τους. Χαμηλότερα βρίσκεται 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.¹¹

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 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

¹¹ McKinsey Global Institute, *Notes from the AI Frontier*, 2018.

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 δις. το 2013 σε 5,8 δις. 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).¹²

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 κορυφαία πανεπιστήμια, στενή συνεργασία μεταξύ πανεπιστημίων και μεγάλων εταιρειών, και υψηλού επιπέδου καταρτισμένο ανθρώπινο κεφάλαιο.¹³ Στην ενότητα 4.10 περιλαμβάνονται προτάσεις για το πώς να ξεκινήσει η διαδικασία που θα φέρει την τεχνητή νοημοσύνη στην ελληνική οικονομία.

Ο ιός COVID-19 έχει δυνητικά κρίσιμο αντίκτυπο στις τεχνολογικές τάσεις που προαναφέρθηκαν. Ανακεφαλαιώνοντας, η ψηφιακή επανάσταση μετατοπίζει σταδιακά τους εργαζόμενους από αυτοματοποιημένες θέσεις εργασίας, ειδικά στη μεταποίηση, σε «ανθρώπινες θέσεις εργασίας» που περιλαμβάνουν ανθρώπινη αλληλεπίδραση, όπως υγεία και φροντίδα, φιλοξενία και ελεύθερος χρόνος, ο οποίος ξοδεύεται συνήθως σε κοινωνικές δραστηριότητες. Σύμφωνα με ανεπίσημα στοιχεία, η πανδημία φαίνεται να επιταχύνει τον αυτοματισμό: εταιρείες που εκτιμούσαν ότι θα αυτοματοποιήσουν ορισμένες διαδικασίες τα επόμενα χρόνια, προτίθενται να επιταχύνουν την αυτοματοποίηση μέσα στους επόμενους μήνες. Από την άλλη πλευρά, γνωρίζουμε ότι οι θέσεις εργασίας των ανθρώπων είναι πιο αργές για να δημιουργηθούν (ή να αναδημιουργηθούν, δεδομένων των περιοριστικών μέτρων της κυκλοφορίας) από 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

¹² Pouliakas, K. (2018), McKinsey Global Institute (2017) and Nedelkoska and Quintini (2018).

¹³ Klaus Schwab, Global Competitiveness Report, 2019, Cornell University et al 2019, and European Commission, 2017.

οικονομίας, καθίσταται πολύ πιο δύσκολη και τα προγράμματα για να τους βοηθήσουν σε αυτήν τη μετάβαση γίνονται πιο επείγοντα.

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 ανοιχτή οικονομία, αλλά 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.

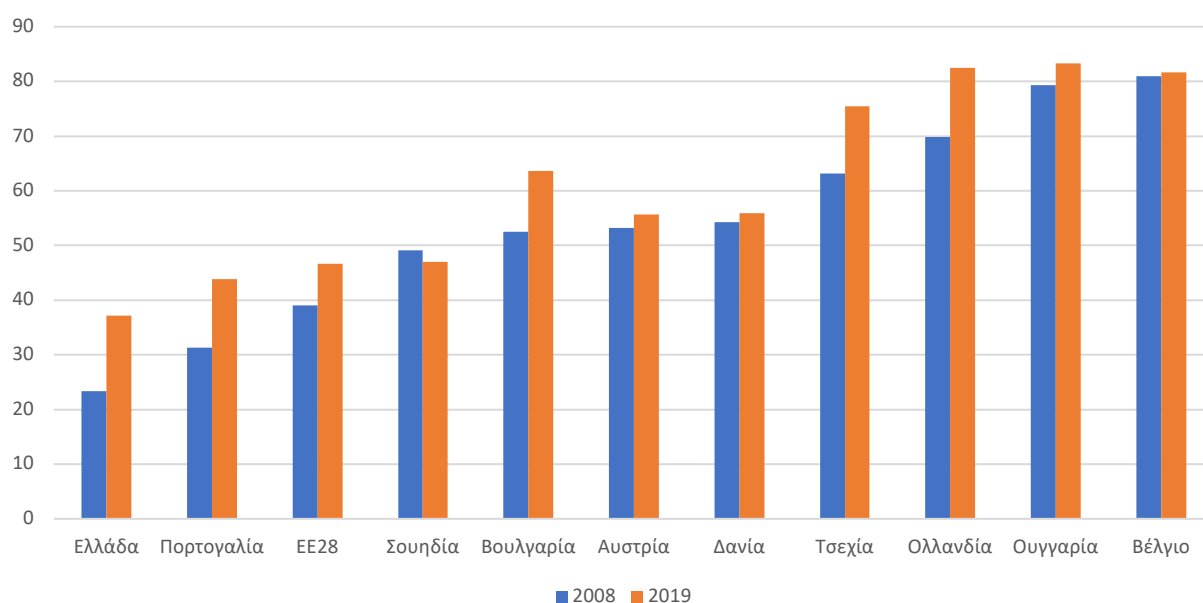
Οι εξαγωγικές επιδόσεις της Ελλάδας είναι κακές, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθός της. Κατά μέσο όρο, τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξάγουν σχεδόν το 50% του ΑΕΠ τους, αλλά η Ελλάδα εξάγει μόνο το 37%. Το 2012, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 46% και 29%, οπότε το χάσμα μετριάστηκε, αλλά ένας λόγος για την αύξηση 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.

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.

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



Πηγή: Eurostat

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

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 εξαγωγίμα 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 πρέπει να 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 τους Ασιάτες παραγωγούς ως μέρος μιας αλυσίδας εφοδιασμού.

3 Όραμα και στόχοι για την Ελληνική Ανάπτυξη

Κεντρικός στόχος για την ελληνική οικονομία κατά την επόμενη δεκαετία είναι η συστηματική αύξηση του κατά κεφαλήν πραγματικού εισοδήματος, ώστε αυτό να συγκλίνει σταδιακά με τον μέσο όρο της ευρωζώνης. Επιπλέον στόχος είναι αυτό να συμβεί χωρίς αποκλεισμούς, δηλαδή με ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, κυρίως μέσω της κοινωνικής κινητικότητας και της αναβάθμισης των ευκαιριών για τα περισσότερα αδύναμα νοικοκυριά.

Ο στόχος της συστηματικής αύξησης των πραγματικών εισοδημάτων προϋποθέτει τη συστηματική αύξηση τόσο της παραγωγικότητας όσο και της εξωστρέφειας, δηλαδή της σχετικής συμμετοχής των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών στο εθνικό προϊόν. Υψηλό κατά κεφαλήν εισόδημα μπορεί να επιτευχθεί και να διατηρηθεί μόνο στο πλαίσιο μιας οικονομίας με υψηλή παραγωγικότητα, η οποία με τη σειρά της απαιτεί υψηλό βαθμό εξειδίκευσης και καινοτομίας. Σε χώρες μικρού μεγέθους, όπως η Ελλάδα, η εσωτερική αγορά παρέχει περιορισμένες ευκαιρίες για εξειδίκευση και καινοτομία και, κατά συνέπεια, ο διεθνής προσανατολισμός της οικονομικής δραστηριότητας καθίσταται απαραίτητος και επιτρέπει την πληρέστερη εκμετάλλευση συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Η στροφή της οικονομίας προς αυτή την κατεύθυνση μπορεί να επιτευχθεί σταδιακά στα επόμενα χρόνια με συνδυασμένες δράσεις της συνολικής οικονομικής πολιτικής. 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. Οι απαιτούμενες δράσεις εστιάζονται κυρίως στη λειτουργία των θεσμών που από κοινού αποτελούν το πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνει χώρα η οικονομική δραστηριότητα και διαμορφώνουν κίνητρα συμπεριφοράς για επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Αναλύονται, στη συνέχεια, στα Κεφάλαια 4 και 5.

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 αλλαγές σε αυτές. Η σχετική εξέλιξη σχετίζεται, συνεπώς, με την αμεσότερη κατεύθυνση της οικονομίας προς περιβαλλοντικά φιλικούς στόχους, τις ψηφιακές τεχνολογίες και την αυτοματοποίηση, και την προσαρμογή στην αναδιάρθρωση των ροών στο διεθνές εμπόριο.

Επιμέρους πλευρές που εκφράζουν τη στροφή της οικονομίας προς μια κατεύθυνση υψηλής παραγωγικότητας, καινοτομίας και εξωστρέφειας αποτελούν:

(α) Η άνοδος των συνολικών επενδύσεων και των εξαγωγών ως ποσοστού του ΑΕΠ, ώστε να κινηθούν σταδιακά από τα σημερινά επίπεδα, του 12% και 37% περίπου αντίστοιχα, προς αυτά του 24% και 68%, δηλαδή προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της Ευρωζώνης.

(β) Ειδικότερα, η συστηματική άνοδος των εταιρικών επενδύσεων και των εξαγωγών αγαθών (σήμερα βρίσκονται μόλις στο 8% και 19% του ΑΕΠ αντίστοιχα).

(γ) Η σταδιακή αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων μεσαίου και μεγάλου μεγέθους, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, όπως και για την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η καλύτερη διασύνδεση επιχειρήσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους, που σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν την πλειονότητα, με τις μεγαλύτερες, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η συνολική εξωστρέφεια της οικονομίας και η παραγωγικότητα.

(δ) Η ενίσχυση της μισθωτής εργασίας και η μείωση του σχετικού μεγέθους της άτυπης οικονομίας, κίνητρα για επένδυση σε εκπαίδευση και γνώση, και αντιστροφή της διαρροής ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό, όπως και η διευκόλυνση της κινητικότητας εργαζομένων ανάμεσα σε επιχειρήσεις και κλάδους. Ανάπτυξη δεξιοτήτων, συνεχόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση από τον ιδιωτικό τομέα.

(ε) Η λειτουργία της οικονομίας ως ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα με απλούστερους κανόνες, χαμηλότερο ρυθμιστικό και διοικητικό βάρος και εντονότερο ανταγωνισμό στις αγορές.

(στ) Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής σε επιμέρους κλάδους, με νεοφυείς επιχειρήσεις και γενικότερη διασύνδεση έρευνας και παραγωγής, που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.

(ζ) Η ενίσχυση της αποταμίευσης των νοικοκυριών εγχωρίως και η διοχέτευση μεγαλύτερου μέρους των αποταμιεύσεων αυτών σε εταιρικές επενδύσεις, μέσω κατάλληλων κινήτρων. Διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων, και ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, σε μετοχικά κεφάλαια.

(η) Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου και αφετέρου της οικονομικής ανάπτυξης, της ιστορίας και του πολιτισμού.

Για να αξιολογηθεί ο βαθμός μεταστροφής της ελληνικής οικονομίας προς μια περισσότερο παραγωγική και εξωστρεφή πορεία και να τεθούν ενδιάμεσα στόχοι για την οικονομική πολιτική, ένας χρήσιμος δείκτης είναι ο λόγος των εξαγωγών προς το ΑΕΠ. Ένας υψηλός λόγος εξαγωγών προς ΑΕΠ αντικατοπτρίζει την ικανότητα της οικονομίας να παράγει αγαθά και υπηρεσίες, τα οποία ο υπόλοιπος κόσμος είναι διατιθέμενος να αγοράσει, και αποτελεί ένδειξη μιας οικονομίας με υψηλή παραγωγικότητα.¹⁴

Το 2019, ο λόγος εξαγωγών προς ΑΕΠ για την Ελλάδα ήταν 37% και, παρά τη σημαντική πρόσφατη αύξησή του, υπολείπεται σημαντικά του μέσου όρου των δέκα πληθυσμιακά συγκρίσιμων χωρών της ΕΕ, που βρίσκεται στο 68% (οι δέκα χώρες αναφέρονται στο Διάγραμμα 2.5).¹⁵ Ένας εφικτός στόχος των οικονομικών πολιτικών για την επόμενη δεκαετία είναι να μειωθεί η διαφορά αυτή κατά το ένα τρίτο, το οποίο απαιτεί την αύξηση στο λόγο των εξαγωγών προς ΑΕΠ στο 47% σε διάστημα 10 ετών, δηλαδή σε ένα επίπεδο που είναι λίγο υψηλότερο από το τρέχον επίπεδο του δείκτη για την Πορτογαλία (44%).

Η αύξηση του λόγου εξαγωγών προς ΑΕΠ στο 47% προϋποθέτει αύξηση της παραγωγικότητας, ιδιαίτερα στους κλάδους διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και μείωση των εμποδίων που δυσχεραίνουν την εξαγωγική δραστηριότητα. Για να έχουμε μια προσέγγιση της τάξης μεγέθους για το πόσο η παραγωγικότητα θα πρέπει να αυξηθεί και ποιες θα είναι οι συνέπειες για το ΑΕΠ, χρησιμοποιούμε ένα μαθηματικό υπόδειγμα που περιγράφει την παραγωγική

¹⁴ Το εμπορικό ισοζύγιο, το οποίο ισούται με τη διαφορά μεταξύ εξαγωγών και εισαγωγών, δεν σχετίζεται άμεσα με την παραγωγικότητα, αλλά με το ισοζύγιο μεταξύ εγχώριας αποταμίευσης και εγχώριων επενδύσεων: ένα εμπορικό πλεόνασμα αντανάκλα πλεόνασμα εγχώριων αποταμιεύσεων συγκριτικά με τις εγχώριες επενδύσεις.

¹⁵ Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ο λόγος των εξαγωγών προς το ΑΕΠ στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 15% μεσοσταθμικά. Κατά την περίοδο 2000-2008 αυξήθηκε σχεδόν κατά το ήμισυ, στο 22%. Από την αρχή της κρίσης αυξήθηκε περαιτέρω στο 32% μεσοσταθμικά την περίοδο 2009-2019 και στο 37% το 2019, αν και περίπου το ήμισυ της αύξησης από το 2008 και μετά οφείλεται στη μείωση του ΑΕΠ αντί για την άνοδο της αξίας των εξαγωγών. Σε γενικές γραμμές, είναι σαφές ότι η ένταξη στο ευρώ ενίσχυσε τον διεθνή προσανατολισμό της ελληνικής οικονομίας.

δραστηριότητα στην Ελλάδα και στους εμπορικούς της εταίρους.¹⁶ Σύμφωνα με το υπόδειγμα, μια αύξηση του λόγου εξαγωγών προς ΑΕΠ στο 47% μπορεί να επιτευχθεί αν η παραγωγικότητα στους «ισχυρά εξαγωγικούς» κλάδους - αυτούς που εξαγουν άνω του 20% του προϊόντος τους - αυξηθεί με ρυθμό 25% υψηλότερο από αυτόν σε αντίστοιχες χώρες την επόμενη δεκαετία. Μια τέτοια αύξηση της παραγωγικότητας θα οδηγούσε σε αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας από το 68% του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2019 στο 75%. Αν η παραγωγικότητα αυξηθεί και σε άλλους κλάδους λιγότερο εξαγωγικούς, το κατά κεφαλήν εισόδημα θα αυξηθεί ακόμα περισσότερο.

Η επίτευξη του παραπάνω στόχου συνεπάγεται την αύξηση των εξαγωγών με υψηλούς αλλά όχι πρωτόγνωρους ρυθμούς. Ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί αν οι ονομαστικές εξαγωγές αυξηθούν με ετήσιο ρυθμό 6,5% την περίοδο 2020-2030, υποθέτοντας ότι το ονομαστικό ΑΕΠ αυξάνεται ετησίως με ρυθμό 4% την ίδια περίοδο. Οι ελληνικές εξαγωγές αυξήθηκαν με ετήσιο ρυθμό 6,6% την περίοδο 2000-2008 και, ενώ συρρικνώθηκαν την περίοδο 2008-2013, αυξήθηκαν με ετήσιο ρυθμό 4,1% την περίοδο 2013-2019, όταν το διεθνές περιβάλλον ήταν πιο δύσκολο συγκριτικά με τις αρχές της δεκαετίας του 2000.

Σύμφυτη με την ενίσχυση της εξωστρέφειάς της, είναι και η στροφή της οικονομίας προς τις παρακάτω κατευθύνσεις.

Πράσινη ανάπτυξη. Όπως αναλύθηκε στο 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 αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών αποτελούν σημαντική ευκαιρία για την προσέλκυση επενδύσεων σε μια σειρά από τομείς της οικονομίας. Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η περιβαλλοντική αναβάθμιση των οικοσυστημάτων μπορεί να δημιουργήσει θέσεις εργασίας και να βελτιώσει την προστιθέμενη αξία της οικονομίας, ενώ παράλληλα είναι κεντρική συνιστώσα στην ΕΕ του σχεδίου εξόδου από την κρίση του COVID-19. Στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας συγκαταλέγονται το ξεχωριστό της φυσικό περιβάλλον και η σπάνια βιοποικιλότητα. Επιπλέον, τα κλιματικά και μετεωρολογικά χαρακτηριστικά της ευνοούν την επιτάχυνση προς ένα νέο ενεργειακό μοντέλο με μεγάλη συνεισφορά των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Συνολικά, η κατεύθυνση στην πράσινη ανάπτυξη εκφράζεται, κατά προτεραιότητα, στις εξής περιοχές:

- Ενίσχυση χαρακτηριστικών κυκλικής οικονομίας
- Δράσεις για το κλίμα: Περιορισμός της κλιματικής αλλαγής, ενεργειακός μετασχηματισμός και προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος
- Αξιοποίηση της βιοποικιλότητας και βιώσιμη προστασία του περιβάλλοντος

Η κατεύθυνση στην πράσινη ανάπτυξη, εκτός από την συσχέτιση με τους τομείς υποδομών και ενέργειας, είναι σημαντική ως βάση και για την ενίσχυση τομέων όπως ο τουρισμός και η αγροδιατροφή και συνολικά η εμπέδωση της «πράσινης» εικόνας της χώρας.

Έξυπνη ανάπτυξη. Η βελτίωση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας της οικονομίας διέρχεται μέσα από την ανάπτυξη και προσέλκυση ανθρώπινου κεφαλαίου και από την ενίσχυση του ρόλου της τεχνολογίας στην παραγωγή. Σε κομβικούς τομείς της παραγωγής και της διοίκησης, η ανάπτυξη μπορεί να επιτευχθεί κυρίως μέσω της καινοτομίας και πολιτικών έξυπνης εξειδίκευσης. Ο εκσυγχρονισμός των ίδιων των συστημάτων εκπαίδευσης και έρευνας από μόνος του μπορεί να τα καταστήσει διεθνή κέντρα προσέλκυσης φυσικών και κυρίως ανθρώπινων πόρων. Από την ανώτατη εκπαίδευση, στην έρευνα, στις επιχειρήσεις τεχνολογίας και στην καινοτομία στην παραγωγή, η

¹⁶ Το υπόδειγμα έχει κατασκευαστεί για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης. Μια περισσότερο αναλυτική παρουσίαση θα γίνει στο τελικό κείμενο.

αλυσίδα μπορεί να φέρει σημαντικό μέρος της οικονομίας σε ανώτερη αναπτυξιακή τροχιά. Σχετικά μπορεί να συνεισφέρουν η διασύνδεση με την επιστημονική και επιχειρηματική ελληνική κοινότητα της διασποράς, οι ξένες άμεσες επενδύσεις σε περιοχές υψηλής τεχνολογίας και η τοποθέτηση της οικονομίας ως περιφερειακό κέντρο στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή που θα προσελκύει ανθρώπινο κεφάλαιο και καινοτόμες ιδέες και πρακτικές.

4 Αναπτυξιακά εμπόδια στην ελληνική οικονομία και επιταχυντές της ανάπτυξης

Στο παρόν κεφάλαιο, αναλύονται κεντρικά διαρθρωτικά ζητήματα της ελληνικής οικονομίας, ώστε να διαφανούν οι βασικές στρεβλώσεις και αγκυλώσεις που εμποδίζουν τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Για κάθε ένα από τα πεδία, μετά από την ανάλυση της κατάστασης προτείνονται οι κεντρικές κατευθύνσεις για αλλαγές που προκύπτουν από την ανάλυση αυτή μαζί με τα γενικότερα χαρακτηριστικά της οικονομίας και της επιθυμητής κατεύθυνσής της. Αυτές οι αλλαγές μπορούν να λειτουργήσουν ως επιταχυντές που, σε συνδυασμό μεταξύ τους, θα επηρεάσουν σημαντικά την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Αποτελούν κεντρικό σώμα των διαρθρωτικών αλλαγών που έχει ανάγκη η χώρα για την ενίσχυση της αναπτυξιακής της πορείας.

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 διάφορες 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 37^η 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).

Τα συμπεράσματα της κατάταξης InCiSE, καθώς και των περισσότερων διεθνών συγκριτικών μελετών, καταδεικνύουν ότι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης πρέπει 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.

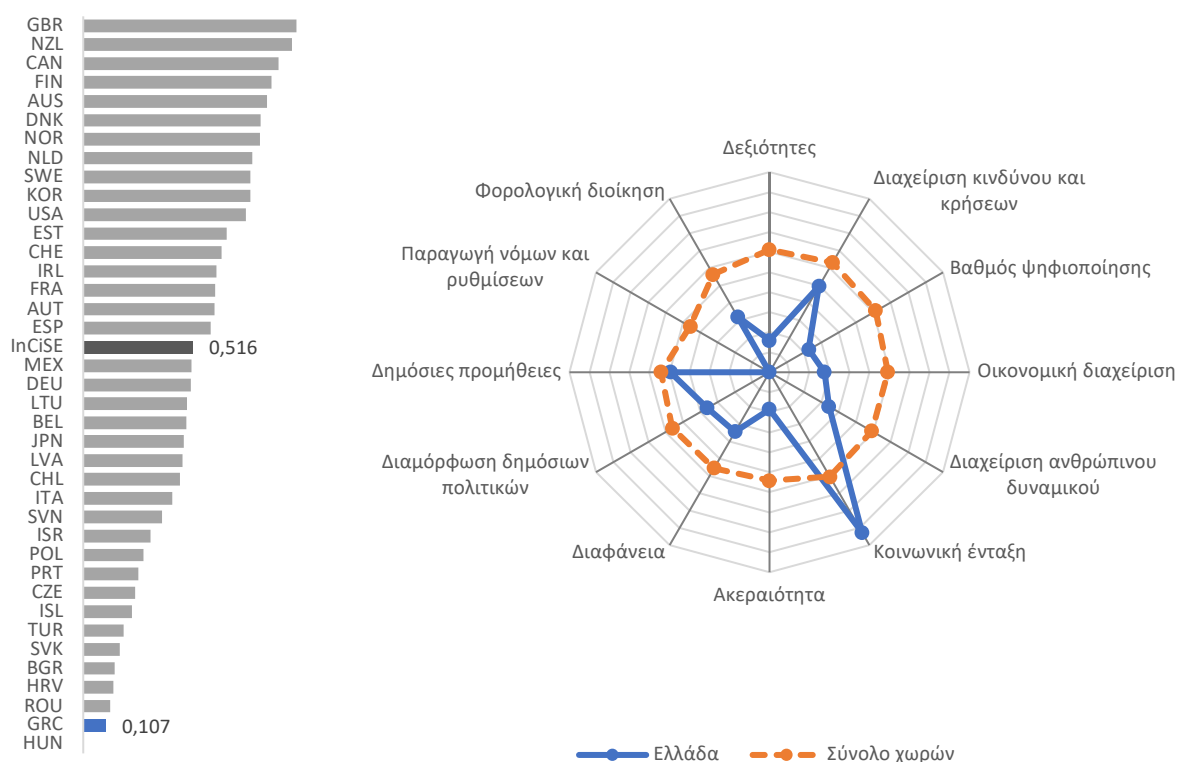
4.1.2 Αγκυλώσεις

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 πιο ικανών στελεχών. Βελτιώνουν επίσης τα κίνητρα απόδοσης αυτών που προσλαμβάνονται, γιατί καλύτερη απόδοση διευκολύνει μελλοντικές προαγωγές.

Διάγραμμα 4.1: Επιδόσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης



Πηγή: InCiSE 2019.

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.

Τα παραπάνω συμπεράσματα είναι γνωστά από την ακαδημαϊκή έρευνα.¹⁷ Αντανακλώνται επίσης στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Για παράδειγμα, στο Ην. 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

¹⁷ Το βιβλίο “Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government” των Dahlstrom και Larpuente περιέχει μια διαφωτιστική ανάλυση.

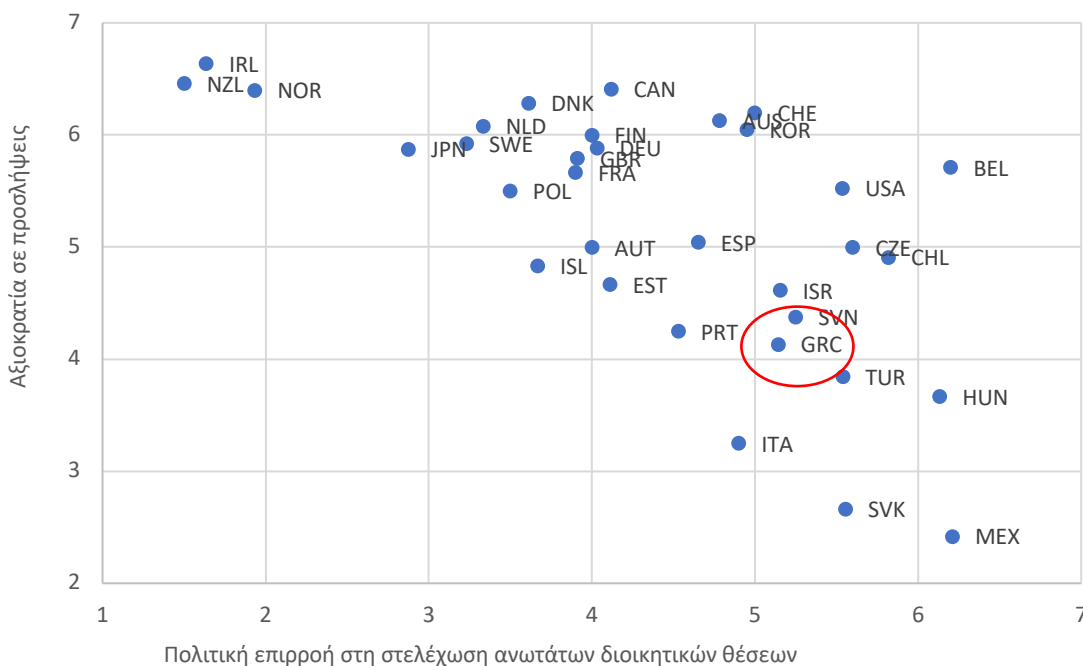
στους διορισμούς Γενικών Διευθυντών (Director General) και Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών (Deputy Director General) στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπου η θητεία είναι επίσης πενταετής.

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) 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 23^η σε 33 χώρες). Κατατάσσεται ακόμα πιο χαμηλά 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 28^η 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

Η διαφορά μεταξύ θεωρίας και πράξης οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Το σύστημα μοριοδότησης για κάθε θέση, καθώς και οι βασικές προϋποθέσεις που οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν, έχει αλλάξει συχνά 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 προϊστάμενους, και αυτό μειώνει τα εχέγγυα αμοιβαίας ανεξαρτησίας και ελέγχου. Η αδυναμία αυτή ενισχύεται από το ότι η θητεία των ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων είναι τριετής, οπότε 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 τους καθιστά επίσης διστακτικούς να εφαρμόσουν τα κριτήρια με αυστηρό και ομοιογενή τρόπο. Το πρόβλημα της έλλειψης αξιολόγησης είναι πηγή και των περισσότερων άλλων προβλημάτων που θίγονται παρακάτω.

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 αχρεία στο βάρος για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Υπάρχουν επίσης σημαντικές επικαλύψεις, και ενίοτε συγκρούσεις, με προγενέστερους νόμους.¹⁸ Η πολυπλοκότητα του συστήματος και η ελλιπής κωδικοποίηση δημιουργούν περιθώριο για διαφορετικές ερμηνείες των νόμων και κανόνων από διαφορετικές υπηρεσίες ή σε διαφορετικά μέρη της χώρας. Αυτά με τη σειρά τους δημιουργούν πρόσφορο έδαφος

¹⁸ Σωτηρόπουλος Δ. και Λ. Χριστόπουλος (2017), «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», Διανέσεις

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 την 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 κεντρική επιτροπή -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 επιστρέψει 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.

Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και τοπική αυτοδιοίκηση

Επικαλύψεις υπάρχουν όχι μόνο μεταξύ νόμων αλλά και μεταξύ αρμοδιοτήτων στις δημόσιες υπηρεσίες. Οι επικαλύψεις αυτές είναι ιδιαίτερα σημαντικές στην περίπτωση της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και περιφέρειες). Για παράδειγμα, για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών αρμόδια είναι και η Πολιτική Προστασία, η οποία ανήκει στην κεντρική διοίκηση, αλλά 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, αλλά σημαντικές δαπάνες συντήρησης εγκρίνονται από την περιφέρεια. Αντίστοιχα, μέρος των δαπανών ενός δημόσιου νοσοκομείου εγκρίνονται από το Υπουργείο Υγείας, άλλο μέρος από την Περιφέρεια, και άλλο μέρος από την Υγειονομική Περιφέρεια, η οποία μπορεί να έχει διαφορετικό γεωγραφικό εύρος από την περιφέρεια.

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων διαχέουν τις ευθύνες μεταξύ των υπηρεσιών και μειώνουν τα κίνητρα απόδοσης. Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων επιβαρύνουν επίσης αχρείαστα τον κρατικό προϋπολογισμό και αυξάνουν τη γραφειοκρατία.

Ένα ζήτημα που συνδέεται με τις επικαλύψεις αφορά το εύρος των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και το ύψος των πόρων που αυτή διαχειρίζεται. Οι αρμοδιότητες και πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι περιορισμένοι σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, το 2010 η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα διαχειρίζονταν πόρους που ανέρχονταν στο 2.6% του ΑΕΠ, έναντι 6.3% στην Πορτογαλία, 15,2% στην Αυστρία, 18,8% στο Βέλγιο, και 16,2% στο σύνολο της ΕΕ.¹⁹ Επειδή η κεντρική διοίκηση εισέρχεται σε πολλές από τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, δημιουργούνται επικαλύψεις. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται μπορεί επίσης να μην ανταποκρίνονται καλά στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες.

Ψηφιοποίηση

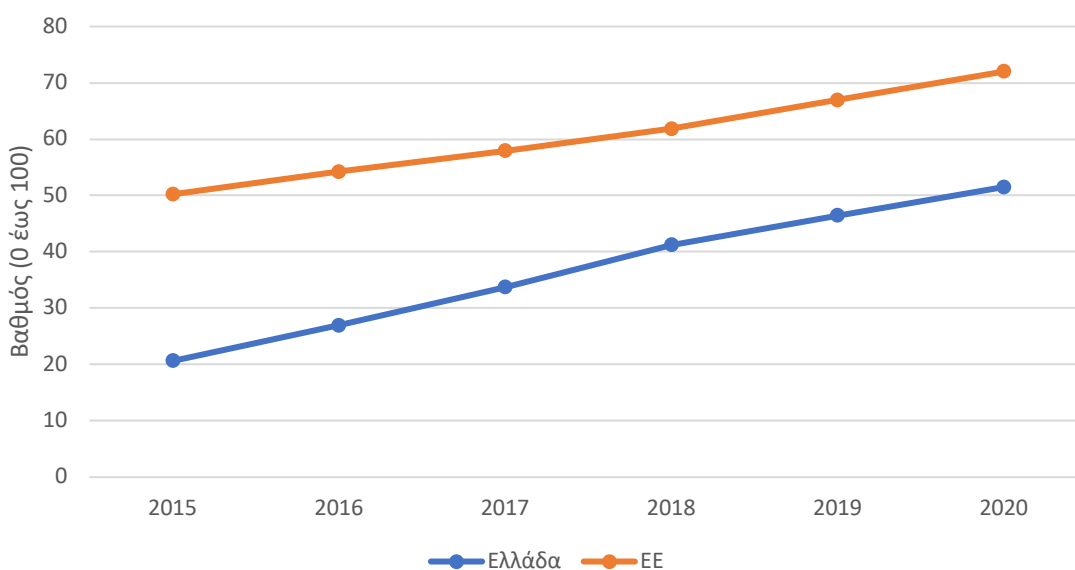
Η ελληνική δημόσια διοίκηση υστερεί ως προς τον βαθμό ψηφιοποίησης. Αυτό φαίνεται από το Διάγραμμα 4.1. Το Διάγραμμα 4.3, βασισμένο στους δείκτες ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) επιβεβαιώνει ότι υπάρχει υστέρηση, η οποία όμως μειώνεται με αργούς ρυθμούς.

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

¹⁹ European Commission, “Fiscal decentralization in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes”.

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

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 πιο 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 μια ακόμα ευρύτερη και συνολικότερη προσπάθεια.

Ένα μέτρο που θα συμβάλει 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, μπορεί να θεσπιστεί δοκιμαστική περίοδος μερικών μηνών όπως γίνεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το μέτρο αυτό 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 πρέπει 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 θήτευση 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.

Ένα γενικότερο μέτρο που μπορεί να 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 μπορούσε δηλαδή να αναβαθμιστεί σε διεύθυνση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (Human Resources) για όλη τη δημόσια διοίκηση, παρακολουθώντας και συντονίζοντας όλες τις σχετικές διαδικασίες. Με το υπάρχον σύστημα, οι διαδικασίες είναι διεσπαρμένες μεταξύ του ΑΣΕΠ, του Υπουργείου Εσωτερικών, και άλλων υπηρεσιών.

Η θεσμική ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων θα «ξεκλειδώσει» σειρά άλλων αναγκαίων αλλαγών. Μια από τις αλλαγές αυτές είναι η μείωση του φεομαλισμού στις διαδικασίες προσλήψεων. Οι διαδικασίες αυτές θα πρέπει 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 πιο τυπικά.

Μια δεύτερη απαιτούμενη αλλαγή είναι η καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται σε ετήσια βάση, από τον προϊστάμενο κάθε θέσης, με συγκεκριμένους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, και να έχει απτά αποτελέσματα για τους αξιολογούμενους.

Παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων

Η θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου 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). Η επιτροπή αυτή θα πρέπει να υποστηριχθεί. Το μέχρι τώρα έργο της αφορά την εξέταση νόμων που πρόκειται να εισαχθούν προς ψήφιση στη Βουλή. Το έργο

της θα πρέπει σταδιακά να επεκταθεί και στην αναδρομική εξέταση νόμων που έχουν ήδη ψηφιστεί. Η εξέταση των οικονομικών επιπτώσεων των νόμων θα πρέπει επίσης να μην καλύπτει μόνο τις λογιστικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό αλλά και τις επιπτώσεις στην ευρύτερη οικονομία και στην παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Το πρόβλημα της επικάλυψης μεταξύ νόμων θα πρέπει επίσης να αντιμετωπιστεί. Η εξέταση ενός νέου νόμου θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει και την ανάλυση των επικαλύψεων με προγενέστερους νόμους. Αν υπάρχουν επικαλύψεις, τότε η νομοθέτηση θα πρέπει να γίνεται ως κωδικοποίηση του υπάρχοντος νομικού πλαισίου στη νέα, ισχύουσα μορφή του και όχι ως αποσπασματικές αλλαγές διατάξεων. Η κωδικοποίηση της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας, αλλά και των ερμηνευτικών εγκυκλίων ανά θεματική ενότητα (π.χ. εργασιακά, τραπεζικά), θα βελτιώσει σημαντικά το επίπεδο διαφάνειας και ενημέρωσης ιδιωτών και επιχειρήσεων σε σχέση με το ισχύον νομικό πλαίσιο αλλά και τον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής του.

Ένα θέμα συναφές με την αξιολόγηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας είναι η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, π.χ. για αδειοδότηση επενδύσεων και άλλων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Αυτή η απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών αυτών είναι θεμιτή, αλλά πρέπει να συνοδεύεται με ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, τόσο σε πόρους όσο και θεσμικά. Για παράδειγμα, η υπερβολική απλούστευση διαδικασιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης θα μπορούσε να οδηγήσει σε επενδύσεις βλαπτικές για το περιβάλλον, αν οι υπηρεσίες επιθεώρησης περιβάλλοντος είναι υποστελεχωμένες.

Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και τοπική αυτοδιοίκηση

Οι περισσότερες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων είναι αυτές μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι επικαλύψεις αυτές μπορούν να αντιμετωπιστούν με το να δοθούν σταδιακά περισσότερες αρμοδιότητες στους δήμους και τις περιφέρειες, έτσι ώστε οι αποφάσεις που λαμβάνονται να ανταποκρίνονται καλύτερα στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Για παράδειγμα, η λειτουργία ενός σχολείου ή νοσοκομείου μπορεί να ανατεθεί στον δήμο όπου αυτό βρίσκεται, με την κεντρική διοίκηση να καθορίζει ένα γενικό πλαίσιο λειτουργίας.

Η παραπάνω μεταρρύθμιση θα πρέπει να συνοδευτεί από δημοσιονομική αποκέντρωση. Ο δήμος στο παραπάνω παράδειγμα θα πρέπει να έχει τους απαιτούμενους πόρους για να διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία του σχολείου ή νοσοκομείου. Ο δήμος θα πρέπει επίσης να λαμβάνει πόρους μέσω μιας διαφανούς διαδικασίας που να προάγει τη χρηστή διαχείριση. Μια τέτοια διαδικασία είναι να λαμβάνει ο δήμος ένα σταθερό ποσοστό των εσόδων από τη φορολογία των ακινήτων που βρίσκονται στην επικράτειά του. Αυτό θα δίνει στον δήμο έναν προβλέψιμο προϋπολογισμό, και θα τον καθιστά καλύτερα υπόλογο στους δημότες του καθώς θα διαχειρίζεται έσοδα από τους φόρους τους. Θα είναι επίσης πιο εύκολο να συγκριθούν διαφορετικοί δήμοι ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Αντίστοιχες παρατηρήσεις ισχύουν σε επίπεδο περιφέρειας. Ο ρόλος του κράτους σε αυτό το σύστημα θα είναι να εποπτεύει, καθώς και να αναδιανέμει πόρους από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους δήμους ή περιφέρειες.

Ψηφιοποίηση

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης είναι μια πολύ σημαντική δράση. Για να γίνει με επιτυχία όμως, θα πρέπει 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 κάποιες 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 από κέντρα απομακρυσμένης εξυπηρέτησης μέσω τηλεφώνου και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και δευτερευόντως (όπου αιτιολογημένα απαιτείται) με φυσική παρουσία στα ΚΕΠ.
2. Αρχή μόνο μίας φορές (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 και σε οργανωσιακά σιλό, στη βάση της ελεύθερης μετακίνησης δεδομένων και ψηφιακών υπηρεσιών στην ΕΕ.
4. Ανοιχτότητα και διαφάνεια (openness/transparency by default), με το διαμοιρασμό δεδομένων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, την παροχή δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις για έλεγχο πρόσβασης των δεδομένων τους και διόρθωσή τους, παρακολούθηση διοικητικών διαδικασιών που τους αφορούν και εμπλοκή ενδιαφερόμενων μερών στη σχεδίαση και την παροχή υπηρεσιών. Αυτόματη ενημέρωση του πολίτη για κάθε πρόσβαση ή αλλαγή που αφορά στα δεδομένα του.
5. Ιδιωτικότητα και προστασία δεδομένων, με ενσωμάτωση τους από τη φάση του σχεδιασμού.
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 X 7.

4.2 Δικαιοσύνη

4.2.1 Δείκτες

Η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης είναι καθοριστικός παράγοντας για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Η Ελλάδα σημείωσε πρόοδο σε δείκτες απονομής δικαιοσύνης την τελευταία δεκαετία, αλλά υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Για παράδειγμα, ο αριθμός εκκρεμοσών διοικητικών υποθέσεων παραμένει με διαφορά ο υψηλότερος στην ΕΕ, παρά τη βελτίωση που καταγράφηκε τα τελευταία χρόνια (Διάγραμμα 4.4).

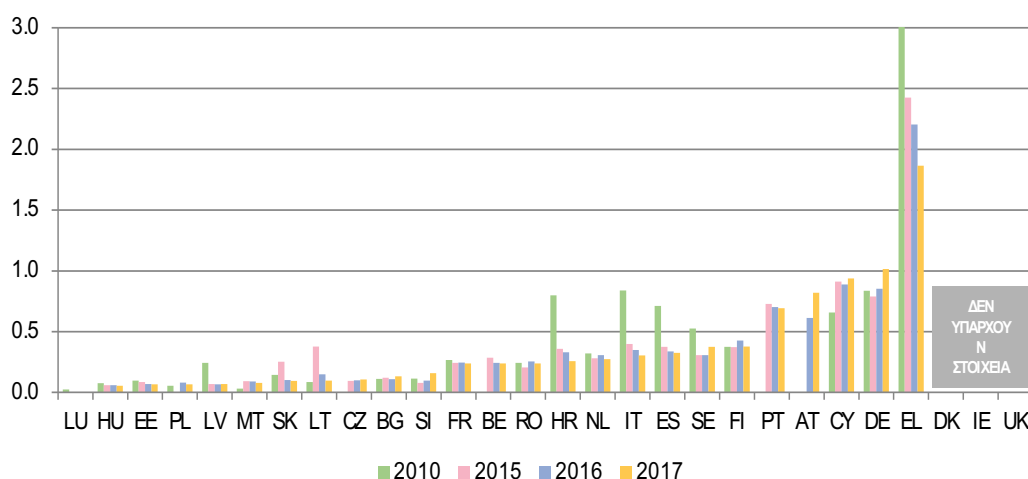
Εξαιτίας των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης, η Ελλάδα κατατάσσεται μόλις στην 146^η θέση παγκοσμίως ως προς την εφαρμογή των συμβάσεων σύμφωνα με την ετήσια έρευνα Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2020. Στην ίδια έρευνα, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 72^η θέση ως προς τις πτωχευτικές διαδικασίες και στην 37^η θέση ως προς την προστασία των επενδυτών.²⁰ Ένας στοιχείο που πρέπει επίσης να προβληματίζει είναι ότι σύμφωνα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (2018), η αντίληψη των ελληνικών επιχειρήσεων περί δικαστικής ανεξαρτησίας βρίσκεται σημαντικά χαμηλότερα του Ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Η εικόνα που παρουσιάζεται στους παραπάνω δείκτες οφείλεται σε αγκυλώσεις μέσα στο δικαστικό σύστημα. Οφείλεται επίσης σε αγκυλώσεις έξω από αυτό, οι οποίες σχετίζονται με τη νομοθετική διαδικασία και τη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, η χαμηλή κατάταξη της χώρας ως προς τις πτωχευτικές διαδικασίες οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον σχεδιασμό των πτωχευτικών νόμων---ένα πεδίο όπου προετοιμάζονται σημαντικές βελτιώσεις. Αντίστοιχα, οι καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης οφείλονται και στην πολυπλοκότητα και τις επικαλύψεις μεταξύ νόμων, καθώς αυτά

²⁰ World Bank (2019), "Doing Business Indicators"

δίνουν τροφή σε ένδικες διαφορές και επιβαρύνουν αχρείαστα το δικαστικό σύστημα. Οφείλονται επίσης και στον φορμαλισμό και την έλλειψη ανάληψης ευθυνών στη δημόσια διοίκηση, φαινόμενα τα οποία απορρέουν από την έλλειψη θεσμικής της ισχύος. Για παράδειγμα, πολλές διοικητικές διαφορές θα μπορούσαν να επιλυθούν χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη, με συμβιβασμό μεταξύ της διοίκησης και του διοικούμενου. Ένας τέτοιος συμβιβασμός προϋποθέτει ανάληψη ευθύνης από τους διοικητικούς υπαλλήλους, κάτι το οποίο με το σημερινό καθεστώς μπορεί να θέλουν να αποφύγουν.

Διάγραμμα 4.4: Αριθμός εκκρεμών διοικητικών υποθέσεων (σε πρώτο βαθμό ανά 100 κατοίκους)



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, CEPEJ

Δεδομένου ότι η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης επηρεάζονται και από την νομοθετική διαδικασία και τη δημόσια διοίκηση γενικότερα, οι προτάσεις πολιτικής στην ενότητα 4.1 μπορούν να έχουν θετική επίδραση και στους δείκτες απονομής δικαιοσύνης. Η παρούσα ενότητα εξετάζει αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής που εστιάζουν περισσότερο στο δικαστικό σύστημα.

4.2.2 Αγκυλώσεις

Αξιοποίηση ψηφιακής τεχνολογίας, εξειδικευμένης γνώσης και κατάρτισης

Το ελληνικό δικαστικό σύστημα κατατάσσεται τελευταίο μεταξύ 27 χωρών της ΕΕ ως προς τον βαθμό εισαγωγής πληροφοριακών συστημάτων και μηχανογράφησης, ενώ απουσιάζουν εξειδικευμένα πρωτοδικεία που λειτουργούν σε άλλες χώρες της ΕΕ.²¹ Ταυτόχρονα, καταγράφονται πολύ λίγες δράσεις επιμόρφωσης και κατάρτισης των δικαστών σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη (Διάγραμμα 4.5). Η συνεχιζόμενη κατάρτιση των δικαστών στις άλλες χώρες της ΕΕ αφορά όχι μόνο πτυχές του δικαίου, αλλά και με μια σειρά από δεξιότητες όπως ψηφιακές και διοικητικές (Διάγραμμα 4.6).

Διοικητική αποτελεσματικότητα

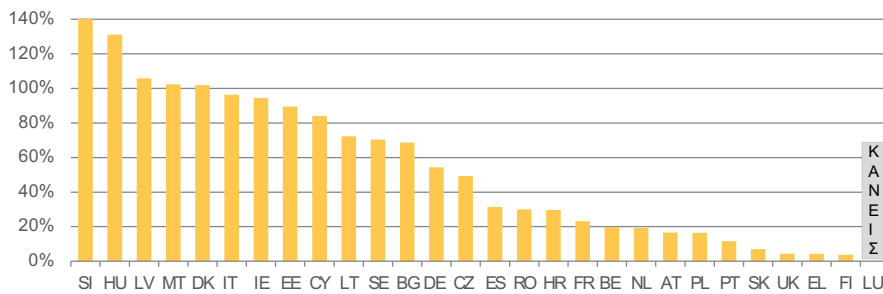
Το ελληνικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης καταγράφει το παράδοξο φαινόμενο να υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις και ταυτόχρονα ο αριθμός των δικαστών να είναι αναλογικά υψηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ. Για παράδειγμα, το 2017 η Ελλάδα είχε 26,5 δικαστές ανά 100.000 κατοίκους, έναντι 24,2 στην Γερμανία, 11,5 στην Ισπανία, 10,7 στην Ιταλία, και 10,5 στη Γαλλία.²²

²¹ Παπαϊωάννου Η. και Σ. Καρατζά, (2017), "Ελληνική δικαιοσύνη: κατάρρευση και μεταρρυθμίσεις", στον συλλογικό τόμο "Πέρα από τη Λιτότητα", επιμέλειας Βαγιανός Δ., Βέττας Ν., Μεγλή Κ. και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Κεφάλαιο 12

²² EU Justice Scoreboard (2019)

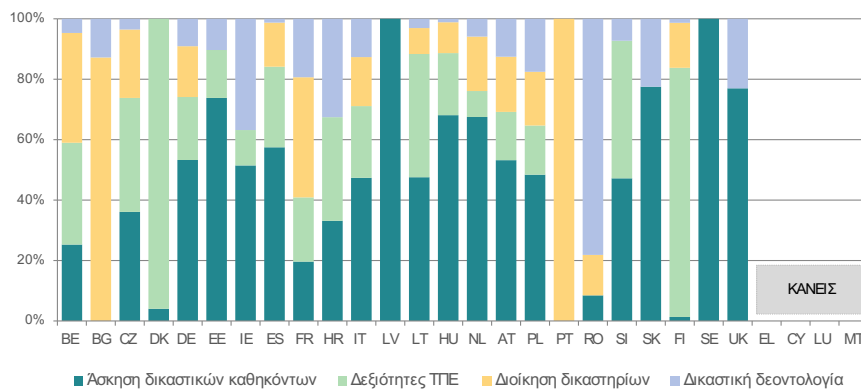
Ένα μέρος της εξήγησης αφορά την κατανομή των δικαστών στους διάφορους βαθμούς. Το ποσοστό των δικαστών που υπηρετεί στον πρώτο βαθμό είναι χαμηλότερο στην Ελλάδα σε σχέση με τον μέσο όρο την ΕΕ. Για παράδειγμα, το 2014 το 59% των δικαστών υπηρετούσε στον πρώτο βαθμό και το 9,5% στα ανώτατα δικαστήρια, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 70,6 και 5,3% στη Γαλλία, 74,9% και 4,6% στη Γερμανία, και 77,7% και 4,75% στην Ιταλία. Δεδομένου ότι περισσότερες δίκες λαμβάνουν χώρα στον πρώτο βαθμό, ένα χαμηλότερο ποσοστό δικαστών στον βαθμό αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερες καθυστερήσεις για το σύνολο του συστήματος.

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

Ένας ακόμα σημαντικότερος λόγος για τις καθυστερήσεις αφορά την υποστήριξη των δικαστών από δικαστικούς υπαλλήλους. 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.²³ Η έλλειψη ικανού αριθμού δικαστικών υπαλλήλων δημιουργεί πρόσθετο φόρτο εργασίας για τους δικαστές, οι οποίοι σε κάποιες περιπτώσεις πρέπει να ασχολούνται με δραστηριότητες περισσότερο γραμματειακής φύσεως.

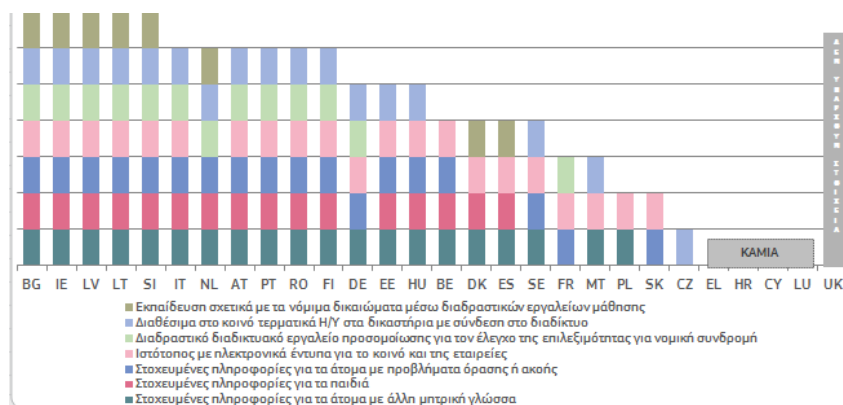
Ένα ακόμα ζήτημα που αφορά την διοικητική αποτελεσματικότητα είναι η διοίκηση των δικαστηρίων. Οι δικαστές που διοικούν τα ανά τόπους δικαστήρια εκλέγονται από τους συναδέλφους τους για τα μεγαλύτερα δικαστήρια, και διορίζονται με βάση την αρχαιότητα για τα μικρότερα. Η κατάρτιση ή εμπειρία σε διοικητικές δραστηριότητες δεν είναι απαραίτητο προσόν για την εκλογή τους. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι σε κάποιες περιπτώσεις δικαστές ασκούν με αναποτελεσματικό τρόπο διοικητικά καθήκοντα για τα οποία δεν έχουν εκπαιδευτεί.

²³ Ανδρουλάκης, Β., (2015) "Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση", *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2015.

Ενημέρωση των πολιτών

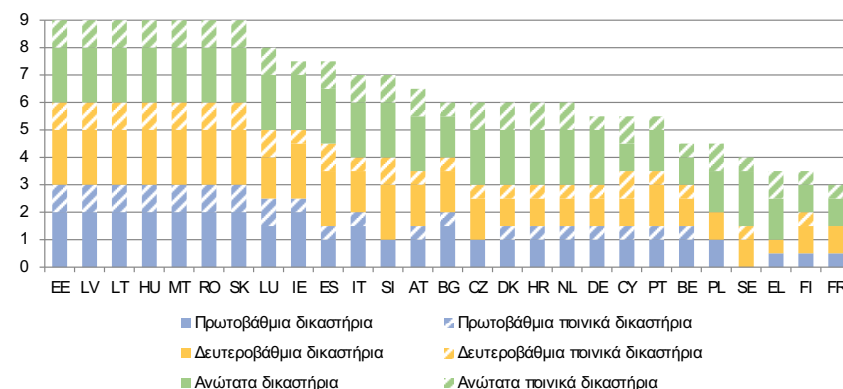
Το ελληνικό δικαστικό σύστημα υστερεί σε μια σειρά από πρωτοβουλίες που μπορούν να προάγουν τη διαφάνεια και την εύκολη πρόσβαση των πολιτών σε πληροφόρηση, στα πρότυπα άλλων χωρών. Ενδεικτικά, απουσιάζει εντελώς ενημέρωση των πολιτών για το δικαστικό σύστημα που να είναι διαθέσιμη διαδικτυακά (Διάγραμμα 4.7), ενώ είναι περιορισμένη και η ηλεκτρονική πρόσβαση των πολιτών σε δημοσιευμένες αποφάσεις, όπως υπάρχει στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Διάγραμμα 4.8).

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



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Διάγραμμα 4.8: Πρόσβαση πολιτών μέσω διαδικτύου σε δημοσιευμένες αποφάσεις



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4.2.3 Προτάσεις πολιτικής

Υπάρχουν δυνατότητες παρεμβάσεων σε πολλά επίπεδα, που κρίνονται απαραίτητες προκειμένου το δικαστικό σύστημα να μετατραπεί από εστία αβεβαιότητας σε πηγή εμπιστοσύνης για νέες επενδύσεις. Για τον σκοπό αυτό, απαιτείται εκσυγχρονισμός του δικαστικού συστήματος, με δραστική επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης.

Εξειδικευμένα τμήματα δικαστηρίων

Προτείνεται η άμεση δημιουργία εξειδικευμένων τμημάτων στα δικαστήρια για υποθέσεις σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος, με ανώτατο όριο 12 μηνών έως την απόφαση. Οι σύνθετες και διαρκώς εξελισσόμενες μορφές του σύγχρονου επιχειρείν έχουν καταστήσει την απαραίτητη τεχνογνωσία αρκετά πολύπλοκη και δυναμικά μεταβαλλόμενη έτσι ώστε να χρήζει εξειδικευμένης γνώσης προκειμένου να ληφθεί έγκαιρα και αποτελεσματικά μια δικαστική απόφαση. Στα τμήματα αυτά, στο πρότυπο και άλλων ευρωπαϊκών χωρών, θα προεδρεύουν ειδικά καταρτισμένοι δικαστές

και θα μπορούν ενδεχομένως να λαμβάνουν αποφάσεις κατόπιν γνωμοδότησης εξειδικευμένων τεχνικών συμβούλων με διακριτό ρόλο που να δρουν επικουρικά προς τους δικαστές. Με τη δημιουργία εξειδικευμένων τμημάτων αυτών, και τη διάθεση επαρκών πόρων για τη στελέχωση και οργάνωσή τους, θα βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και ταχύτητα των δικαστικών αποφάσεων σε θέματα οικονομικών διαφορών, με θετική επίδραση στην προσέλκυση επενδύσεων. Η δημιουργία εξειδικευμένων τμημάτων απαιτεί επανεξέταση του συστήματος κατάρτισης των δικαστών, τόσο με την εισαγωγή περισσότερων μαθημάτων οικονομικής φύσεως στη σχολή δικαστών όσο και με επιμορφωτικά σεμινάρια στη συνέχεια.

Εξωδικαστικοί μηχανισμοί επίλυσης διαφορών

Προκειμένου να μειωθεί η επιβάρυνση του δικαστικού συστήματος από δίκες σε εκκρεμότητα, προτείνεται η διεύρυνση και συστηματική υποστήριξη του συστήματος ενδικοφανών διαδικασιών σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης, ειδικά για υποθέσεις διαφορών μεταξύ του Δημοσίου και ιδιωτών (επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα). Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την προώθηση μεθόδων εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και παροχή κινήτρων για τη χρήση τους, ειδικά σε σχέση με θέματα φορολογικών, τελωνειακών, εργασιακών, ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών υποθέσεων. Ένα πρόσφατο επιτυχημένο τέτοιο παράδειγμα καλής πρακτικής Δημόσιας Υπηρεσίας που επιλαμβάνεται υποχρεωτικά των διαφορών προτού αυτές εισαχθούν στα Διοικητικά Δικαστήρια αποτελεί η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (ΔΕΔ) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Η αποτελεσματικότητά της κατά την πενταετία 2015-2019 ήταν ιδιαίτερα ελπιδοφόρα. Ενδεικτικά, μεταξύ 40.570 φορολογικών υποθέσεων (διαφορών φορολογουμένων με τη Φορολογική Διοίκηση), οι 32.112 δεν κατέληξαν στα Δικαστήρια διότι οι αποφάσεις της ΔΕΔ έγιναν δεκτές από τον φορολογούμενο.

Διοικητική αποτελεσματικότητα

Η δυσμενής αναλογία δικαστών προς δικαστικούς υπαλλήλους θα πρέπει να διορθωθεί, με προσλήψεις περισσότερων δικαστικών υπαλλήλων. Θα πρέπει επίσης να υπάρξει αναβάθμιση των απαιτούμενων προσόντων για τις θέσεις αυτές. Πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση έχουν αναληφθεί πρόσφατα.

Η διοίκηση των δικαστηρίων θα πρέπει να γίνει επίσης πιο αποτελεσματική. Προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση θα ήταν α) η θέσπιση ενός ξεχωριστού κλάδου δικαστικών λειτουργιών που θα έχουν αποκλειστικά διοικητικές αρμοδιότητες β) η εκπαίδευσή και κατάρτισή τους σε θέματα διοίκησης γ) η προσθήκη κατάλληλων αρμοδιοτήτων και δρόμων ανατροφοδότησης προς την κυβέρνηση ώστε οι διοικούντες να έχουν τα εργαλεία για να ικανοποιούν τους φιλόδοξους στόχους που θα τους τεθούν.

Θα πρέπει τέλος να επανεξεταστεί ο δικαστικός χάρτης της χώρας, καθώς υπάρχουν δικαστήρια σε γεωγραφικά κοντινές περιοχές που θα πρέπει να συγχωνευθούν καθώς το όφελος της διακριτής τους ύπαρξης είναι μικρό σε σχέση με το κόστος για τον φορολογούμενο.

Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων

Συμπληρωματικά με την αντίστοιχη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, προτείνεται ο περιορισμός στην άσκηση επικαλυπτόμενων δραστηριοτήτων που έχουν να κάνουν με την τήρηση της συμμόρφωσης, από διάφορους Δημόσιους φορείς. Ενδεικτικά, αναφέρεται η ανάγκη να ανασχεδιαστούν, με γνώμονα την αποτελεσματική χρήση των πόρων και της τεχνογνωσίας, οι αρμοδιότητες και συναρμοδιότητες 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.

4.3 Ανταγωνισμός στην αγορά προϊόντων και διεθνής ανταγωνιστικότητα

Η ένταση του ανταγωνισμού στην εγχώρια αγορά προϊόντων 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 καλύτερα προϊόντα σε χαμηλότερες τιμές. Αυτό ωφελεί 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 πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον έχουν γενικά καλύτερη διαχείριση. Ο ανταγωνισμός βελτιώνει επίσης την παραγωγικότητα σε επίπεδο οικονομικού κλάδου, καθώς πιο παραγωγικές εταιρείες εισέρχονται και κερδίζουν μερίδιο αγοράς εις 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.²⁴ Τα ευρήματα δεν περιορίζονται στις δυτικές οικονομίες, αλλά προκύπτουν και από μελέτες στην Ιαπωνία, στη Νότια Κορέα, καθώς και σε αναπτυσσόμενες χώρες.

Δεδομένης της ευεργετικής επίδρασης του ανταγωνισμού στην παραγωγικότητα και τη διεθνή ανταγωνιστικότητα, οι πολιτικές που βοηθούν τις αγορές να λειτουργούν πιο ανταγωνιστικά οδηγούν σε ταχύτερη οικονομική ανάπτυξη. Τέτοιες πολιτικές είναι η επιβολή του νόμου περί ανταγωνισμού και η κατάργηση των κανονισμών που εμποδίζουν τον ανταγωνισμό.

4.3.1 Ένταση ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων στην Ελλάδα

Η ένταση ανταγωνισμού στο σύνολο μιας οικονομίας δεν είναι εύκολο να μετρηθεί. Η κάθε αγορά προϊόντος διαφέρει σε ουσιώδη χαρακτηριστικά (κόστους, ζήτηση, φορολογική μεταχείριση, καινοτομίας και χαρακτηριστικών των αγαθών κ.ά.), 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.

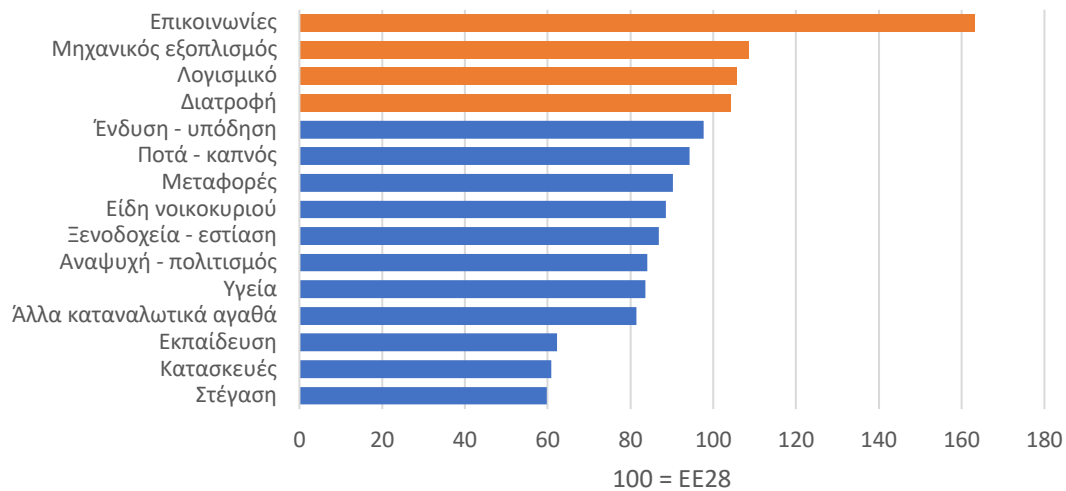
Ενδείξεις για την ένταση του ανταγωνισμού σε επίπεδο ομάδων προϊόντων προκύπτουν από τη σύγκριση των επιπέδων των τιμών, στο πλαίσιο του υπολογισμού των ισοδύναμων αγοραστικής δύναμης. Παρά το ότι άμεσες συγκρίσεις δεν πάντα εφικτές, σε επίπεδο ευρύτερων ομάδων, αρκετά υψηλότερα σε σχέση με τον μέσο 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 4.9). Σε επίπεδο στενότερων ομάδων προϊόντων, σχετικά υψηλές τιμές καταγράφονται σε συγκεκριμένες βασικές κατηγορίες ειδών διατροφής.

Ενδείξεις για χαμηλή ένταση ανταγωνισμού προέρχονται και από τον δείκτη που αφορά τη ρύθμιση της αγοράς προϊόντων (Product Market Regulation, PMR). Ο συγκεκριμένος δείκτης που δημοσιεύεται κάθε πέντε χρόνια από τον ΟΟΣΑ, προσφέρει ένα μέτρο της ποιότητας των ρυθμίσεων

²⁴ OECD (2013), OECD Competition Assessment Reviews: Greece, OECD (2014), Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes.

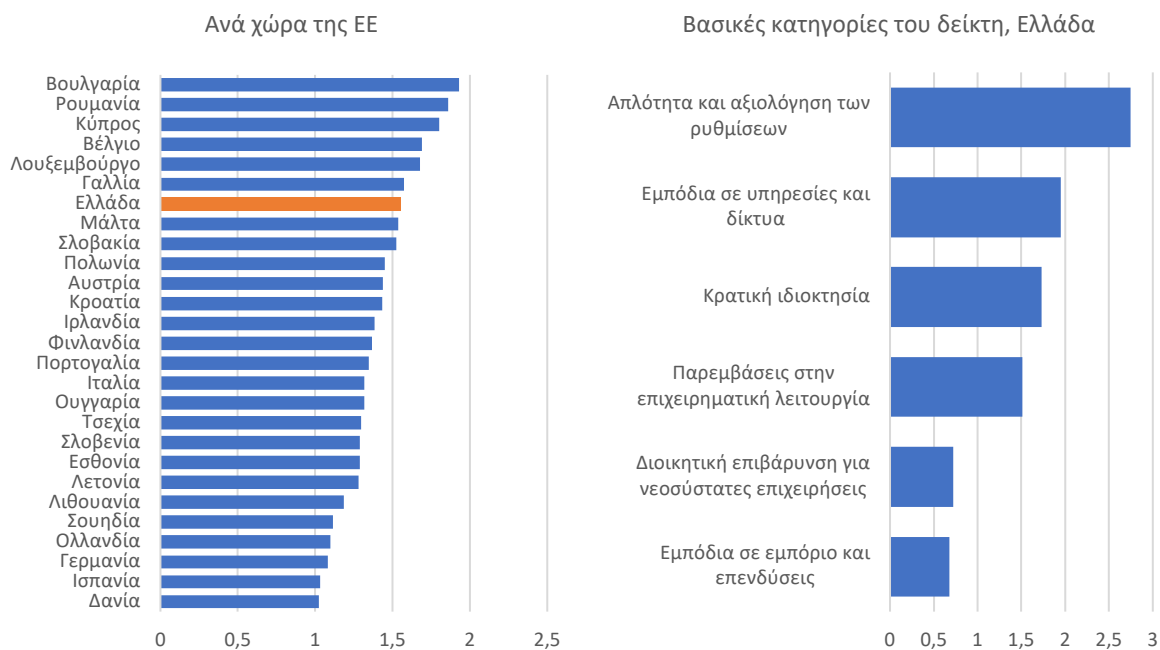
της αγοράς προϊόντων και του βαθμού στον οποίο λειτουργούν περιοριστικά. Καταγράφει επίσης τα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις, καθώς και τον βαθμό του κρατικού ελέγχου στην οικονομία. Η εικόνα που προκύπτει από τον εν λόγω δείκτη ως προς τη σχετική θέση της Ελλάδας είναι συνεπής με τα προηγούμενα αποτελέσματα: αυστηρή ρύθμιση της αγοράς προϊόντων, ισχυρός κρατικός έλεγχος και μεγάλα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα. Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην 7^η 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 4.10).

Διάγραμμα 4.9: Δείκτες συγκριτικού επιπέδου τιμών, ΕΕ28=100, 2019



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 4.10: Δείκτης ρύθμισης της αγοράς προϊόντων, 2018



Πηγή: OECD

4.3.2 Εμπόδια ανάπτυξης των ελληνικών αγορών προϊόντων

Περιοριστικό ρόλο για την ένταση ανταγωνισμού έχουν η ρυθμιστική πολιτική και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης που δημιουργούν εμπόδια στην είσοδο νέων επιχειρήσεων και στην παραγωγική μεγέθυνση και επέκταση αυτών που ήδη λειτουργούν. Οι υπερβολικές και ανώφελες ρυθμίσεις σε μεγάλο αριθμό αγορών στην Ελλάδα έχουν οδηγήσει σε υψηλό ρυθμιστικό βάρος, στη διαμόρφωση προστατευμένων αγορών προϊόντων και σε «κλειστά» επαγγέλματα. Ταυτόχρονα η εφαρμογή ρυθμίσεων ουσιαστικής σημασίας από τη δημόσια διοίκηση, όπως το δίκαιο του ανταγωνισμού και η κλαδική ρύθμιση, δεν είναι επαρκώς αποτελεσματική, με συνέπεια την ύπαρξη μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών συμπεριφορών σε κάποιες αγορές. Προβληματικό είναι και το υπόδειγμα εταιρικής διοίκησης και διακυβέρνησης που επικρατεί.

Ρυθμιστική πολιτική

Αναφορικά με τον όγκο ανώφελων ρυθμίσεων, σε έκθεση του ΟΟΣΑ²⁵ 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 (OECD 2009α), μεταξύ 1997 και 2007 όχι μόνο αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των νέων πρωτογενών 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 εάν 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 αναλύεται περισσότερο στην ενότητα 4.1, όπου γίνεται επίσης αναφορά στην πρόσφατη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου. Ο θεσμός αυτός θα πρέπει να υποστηριχθεί, καθώς και να επεκταθεί με τους τρόπους που αναφέρονται στην ενότητα 4.1.

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 *ex ante* όσο και *ex post*. Επιπλέον, και σε επιτελικό επίπεδο, η πληρέστερη ψηφιοποίηση θα βοηθούσε στην επισήμανση αλληλεπικαλυπτόμενων ή περιττών ρυθμίσεων.

Πολιτική ανταγωνισμού

Η Ελλάδα διαθέτει την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΕΑ), που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή, καθώς και μια σειρά κλαδικών Ρυθμιστικών Αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ κ.α.). Οι Αρχές αυτές διαθέτουν νομικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία, αλλά απαιτούνται ακόμα σημαντικά βήματα ώστε αυτές να φτάσουν στο επίπεδο της πραγματικής ανεξαρτησίας που διαθέτει, για παράδειγμα, η Τράπεζα της Ελλάδος, και επίπεδο αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, το νομικό πλαίσιο που διέπει τις Επιτροπές αυτές είναι σε μερικά σημαντικά θέματα απαρχαιωμένο και χρήζει ανανέωσης αναφορικά με τις αρμοδιότητες της κάθε μιας όπως και τον τρόπο συνεργασίας τους.

²⁵ OECD (2011), «Functional Review of the Central Administration in Greece»

Ειδικά, 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 Επιτροπή 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, με αρνητικό αντίκτυπο στους καταναλωτές και την ευρύτερη οικονομία.

Εταιρική διοίκηση (management) και διακυβέρνηση (corporate governance)

Προβλήματα στον εγχώριο ανταγωνισμό και στη διεθνή ανταγωνιστικότητα προκύπτουν και λόγω του अपαρχαιωμένου υποδείγματος εταιρικής διοίκησης και διακυβέρνησης που παρατηρείται σε αρκετές 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: την στοχοθεσία (target management), την παρακολούθηση της επιχειρησιακής απόδοσης (monitoring management) και την παροχή κινήτρων στο προσωπικό, και την 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-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 μέτρα υψηλής προτεραιότητας. Το θέμα αυτό αναλύεται περαιτέρω στην Ενότητα 4.4.

4.4 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.

Το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ ανακάμπτει σταδιακά προς τα προ-κρίσης επίπεδα. Όπως μάλιστα φαίνεται στο Διάγραμμα 4.11, ο καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου έχει γίνει θετικός, δηλαδή οι εταιρικές επενδύσεις υπερβαίνουν την απόσβεση του εγκατεστημένου κεφαλαίου. Όμως, με τον αργό ρυθμό ανάκαμψης των επενδύσεων που σημειώνεται, θα απαιτηθούν πολλά χρόνια για να αναπληρωθεί η συνολική απόσβεση (depreciation) 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, κυρίως για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜμΕ). Στην παρούσα συγκυρία, η χρηματοδότηση αποτελεί πρόβλημα και για τις μεγάλες επιχειρήσεις, αλλά σε μικρότερο βαθμό. Η δύσκολη πρόσβαση στη χρηματοδότηση αποτελεί τροχοπέδη για την μεγέθυνση αρκετών ΜμΕ. Και αντίστροφα, το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων δυσκολεύει τη χρηματοδότησή τους καθώς και τη δημιουργία κρίσιμης μάζας 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 4.11: Ακαθάριστος και καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου, % του ΑΕΠ



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Οι αγκυλώσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα επηρεάζουν αρνητικά όχι μόνο τις εταιρικές επενδύσεις, αλλά και τις αποδόσεις που επιτυγχάνουν τα νοικοκυριά στις αποταμιεύσεις τους. Συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, τα ελληνικά νοικοκυριά επενδύουν πολύ μεγαλύτερο μέρος των αποταμιεύσεών τους σε κατοικίες, αντί για χρηματοπιστωτικά και ασφαλιστικά προϊόντα, τα οποία γενικά παρέχουν μεγαλύτερη ρευστότητα και διασπορά κινδύνου. Επίσης, το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων στα χρηματοπιστωτικά προϊόντα είναι τραπεζικοί λογαριασμοί, οι οποίοι παρέχουν χαμηλότερες αποδόσεις από άλλα προϊόντα όπως ομόλογα, μετοχές και αμοιβαία κεφάλαια.²⁶ Βελτιωτικές δράσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα θα αυξήσουν τις αποδόσεις για τα νοικοκυριά, ενθαρρύνοντας την αποταμίευση, η οποία παραμένει χαμηλή τις τελευταίες δεκαετίες.

4.4.1 Δείκτες

Στο Διάγραμμα 4.12 αποτυπώνονται οι πηγές χρηματοδότησης των 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, και γιατί δεν είχαν αρκετές επενδυτικές ευκαιρίες για να ζητήσουν και εξωτερική χρηματοδότηση, αλλά και γιατί η πρόσβαση στην εξωτερική χρηματοδότηση έγινε περισσότερο δύσκολη.

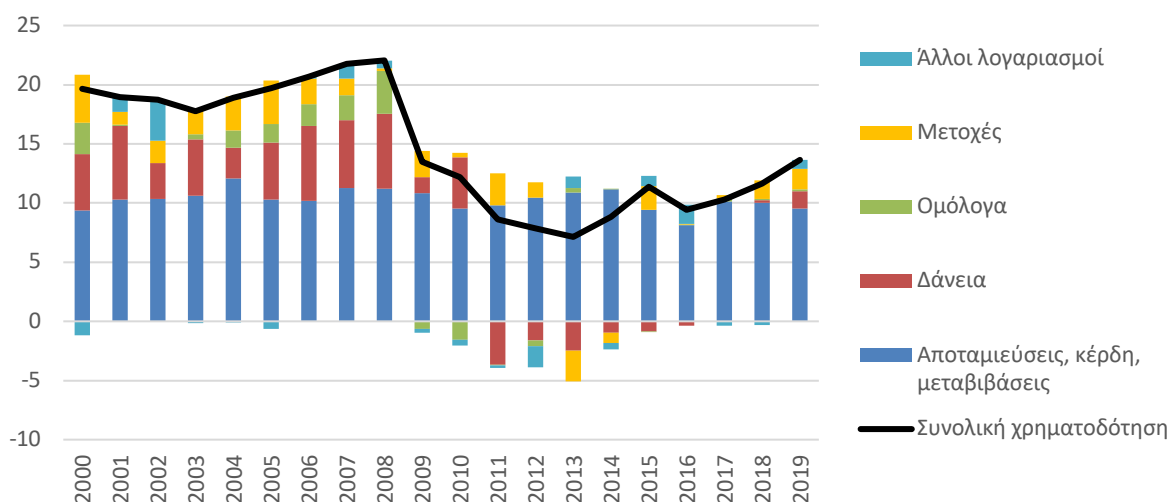
Η δυσκολία πρόσβασης στην εξωτερική χρηματοδότηση προκύπτει από διάφορους δείκτες. Το κόστος δανεισμού των ελληνικών επιχειρήσεων από τις τράπεζες είναι αισθητά υψηλότερο από άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Το μέσο επιτόκιο δανεισμού για μεγάλες ελληνικές επιχειρήσεις το 2018

²⁶ Βαγιανός Δ., Μ. Τσούτσουρα, Μ. Χαλιάσος και Γ. Χαρδούβελης, (2017), "Χρηματοοικονομική ανάπτυξη και ο πιστωτικός κύκλος στην Ελλάδα", στον συλλογικό τόμο "Πέρα από τη λιτότητα", επιμέλειας Βαγιανός Δ., Βέττας Ν., Μεγήρ Κ. και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Κεφάλαιο 7.

ήταν 3,81%, ενώ συγκριτικά ήταν μόνο 1,93% στην Πορτογαλία.²⁷ 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 4.13 φαίνεται ότι συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωζώνης, περισσότερες ελληνικές ΜμΕ αποθαρρύνονται να αιτηθούν δάνεια από τράπεζες ή βλέπουν τις αιτήσεις τους να απορρίπτονται.

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 4.12 (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.

Διάγραμμα 4.12: Πηγές χρηματοδότησης ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

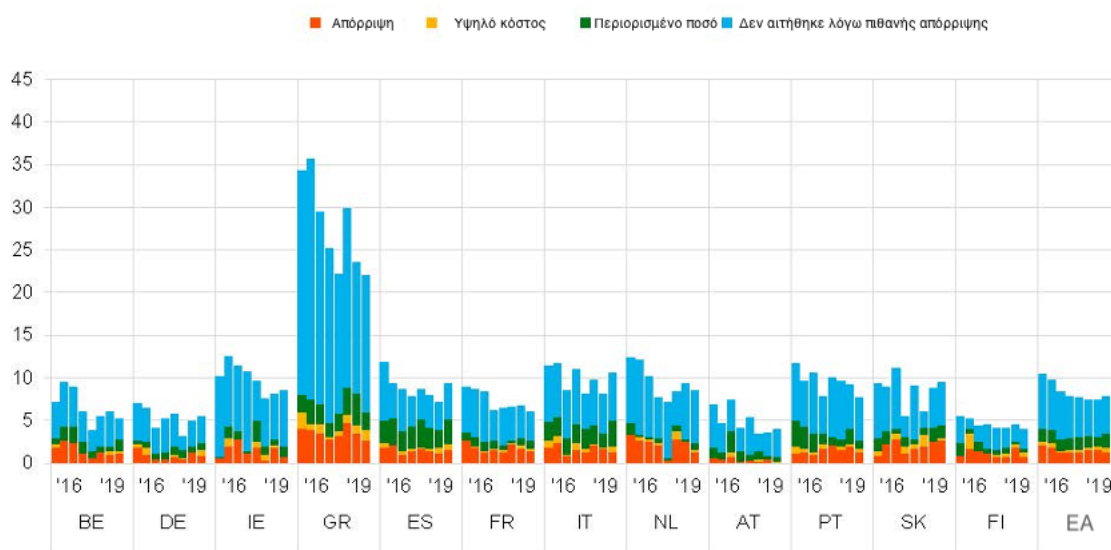
Το ότι οι κεφαλαιαγορές, καθώς και μετοχικά σχήματα Venture Capital (που επενδύουν σε νέες επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας) και Private Equity (που επενδύουν σε επιχειρήσεις μη εισηγμένες στο χρηματιστήριο), έχουν περιορισμένο ρόλο στη χρηματοδότηση των ελληνικών επιχειρήσεων είναι ένας επιπλέον δείκτης 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.

Ο περιορισμένος ρόλος των κεφαλαιαγορών αποτυπώνεται στην κεφαλαιοποίηση του Χρηματιστηρίου Αθηνών (ΧΑ). Αυτή βρίσκονταν στο 18% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 26% στην Αυστρία και Πορτογαλία, 51% στο Ισραήλ, 59% στο Βέλγιο, και 53% στο σύνολο της ΕΕ.²⁸ Αντίστοιχες 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.

²⁷ OECD (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs Scoreboard*.

²⁸ World Bank, *Market capitalization of listed domestic companies as % of GDP*.

Διάγραμμα 4.13: 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.

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.²⁹

4.4.2 Αγκυλώσεις

Δανεισμός και Τράπεζες

Το υψηλό κόστος δανεισμού για τις ελληνικές επιχειρήσεις οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Ένας σημαντικός παράγοντας είναι τα προβληματικά δάνεια, τα οποία (μετρούμενα ως 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.

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 τιλοποιήσεων) 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),³⁰ και έτσι οι τράπεζες προσπαθούν να την αποφύγουν. Έτσι,

²⁹ Invest Europe (2020), *Investing in Europe: Private Equity activity 2019*.

³⁰ Το debt overhang συνίσταται στο ότι τα νέα κεφάλαια, που προέρχονται από αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, καθιστούν τα προϋπάρχοντα χρέη της τράπεζας πιο 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.

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.

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 υψηλό λειτουργικό κόστος οφείλεται σε σειρά παραγόντων, όπως η ελλιπής ψηφιοποίηση διαδικασιών, υπεράριθμο και ανενεργό προσωπικό, κλπ.

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 αισθητά το κόστος δανεισμού των ελληνικών τραπεζών, και επομένως τη σημασία του τρίτου παράγοντα.

Ένας τέταρτος και τελευταίος παράγοντας είναι η αναποτελεσματικότητα της πτωχευτικής διαδικασίας, το κόστος της οποίας μεταφέρεται από τις τράπεζες στα επιτόκια και τους υπόλοιπους όρους των δανείων τους. 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 πιο 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 (νόμος 106).

Η αναποτελεσματικότητα στην πτωχευτική διαδικασία δεν αυξάνει μόνο το κόστος της χρηματοδότησης αλλά διαιωνίζει και το πρόβλημα των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων («ζόμπι»). Η εκκαθάριση καθίσταται μη ελκυστική επιλογή για τους πιστωτές, ενώ επίσης υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις στην αναδιοργάνωση. Τα στρεβλά κίνητρα που δημιουργούνται στις τράπεζες από τα προβληματικά δάνεια που κατέχουν, συμβάλλουν στο πρόβλημα. Αυτό γιατί ακόμα και αν η εκκαθάριση αποφέρει σημαντικούς πόρους, οι τράπεζες υποχρεώνονται να εγγράψουν απώλειες στους ισολογισμούς τους, ενώ δεν έχουν τέτοια υποχρέωση αν αφήσουν την επιχείρηση σε λειτουργία. Το ποσοστό των επιχειρήσεων ζόμπι ήταν περίπου 30% το 2016, και οι επιχειρήσεις αυτές αντιπροσώπευαν περίπου το 30% του συνολικού δανεισμού.

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. 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 ένα 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 ανεξαρτήτων 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. συχνά έχουν 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.

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 ανεξαρτήτων 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 η χρηματοδότηση είναι δύσκολη επειδή η εταιρεία είναι μικρή ή οικογενειακή.

Ο φαύλος κύκλος έχει εξωτερικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας. Αυτό επειδή η ρευστότητα μιας αγοράς εξαρτάται από το μέγεθός της. Όταν, λοιπόν, κάποιες επιχειρήσεις παραμένουν μικρές ή οικογενειακές, το ενδιαφέρον των επενδυτών για το Χρηματιστήριο παραμένει μικρό, με αρνητικές συνέπειες για όλες τις εταιρείες.

Τα προβλήματα με την εταιρική διακυβέρνηση συνδέονται στενά με τις αδυναμίες 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 ποιότητα της εποπτείας πρέπει να βελτιωθεί. 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 επενδυτικά προϊόντα φαίνεται όμως να παραμένει χαμηλή: το σύνολο των επενδύσεων αυτών 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. 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.

Τα προβλήματα με τη χρηματοπιστωτική εποπτεία στην Ελλάδα ξεκινούν με τον γενικό σχεδιασμό του συστήματος. Η διεθνής τάση, ιδιαίτερα μετά την κρίση του 2007-2009, είναι να διαχωριστεί η εποπτεία σε δύο ανεξάρτητα τμήματα: ένα που να αφορά τη διασφάλιση της φερεγγυότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (solvency/prudential regulation) και ένα που να αφορά την προστασία των νοικοκυριών (conduct/consumer-protection regulation). Τα τμήματα αυτά πρέπει να είναι ανεξάρτητα, ή και χωριστοί οργανισμοί, καθώς ζητήματα φερεγγυότητας δεν θα πρέπει να αποτρέπουν την επιβολή προστίμων σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που με τις πράξεις τους ζημιώνουν τα νοικοκυριά. Το τμήμα που αφορά την προστασία θα πρέπει επίσης να εξετάζει όχι μόνο τις κεφαλαιαγορές αλλά και τις τράπεζες, τις ασφαλιστικές εταιρείες, κλπ. Η συνολική αυτή προσέγγιση είναι σημαντική καθώς, π.χ., πολλές εταιρείες αμοιβαίων κεφαλαίων συνδέονται στενά με τράπεζες.

Σε αντίθεση με την παραπάνω νέα διεθνή αρχιτεκτονική εποπτείας, στη δικαιοδοσία της ΕΚ περιλαμβάνονται μόνον οι κεφαλαιαγορές, ενώ η ίδια δεν έχει το εύρος και το βάθος που απαιτείται από μια σύγχρονη εποπτική αρχή για την προστασία των νοικοκυριών. Μια από τις δράσεις που προτείνονται παρακάτω είναι ο επανασχεδιασμός του συστήματος εποπτείας με βάση τις διεθνείς τάσεις.

4.4.3 Προτάσεις πολιτικής

Τράπεζες

Το βασικό πρόβλημα με τις τράπεζες, και πηγή πολλών άλλων δυσχερειών (δυσκολία στον δανεισμό προς νέες επιχειρήσεις, αργή ψηφιοποίηση, 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 πιο άμεσα, 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 ενδέχεται να προκύψουν κεφαλαιακές ανάγκες.³¹

Η λύση της «κακής τράπεζας» έχει το πλεονέκτημα ότι διευκολύνει τον συντονισμό μεταξύ των πιστωτών, καθώς όλα τα προβληματικά δάνεια από μια επιχείρηση συγκεντρώνονται κάτω από την ίδια στέγη. Υπάρχουν όμως και μειονεκτήματα, ιδιαίτερα στην πρακτική εφαρμογή. Η δημιουργία της «κακής τράπεζας» θα απαιτήσει μακρές διαπραγματεύσεις, ιδιαίτερα καθώς η κάθε τράπεζα βρίσκεται σε διαφορετικό σημείο εκκίνησης όσον αφορά τις προβλέψεις. Κατά το διάστημα αυτό, που ενδέχεται να κρατήσει ακόμα και δύο χρόνια, η διαχείριση των προβληματικών δανείων θα υπολειπεται. Οι τράπεζες έχουν επίσης προχωρήσει σε σχεδιασμό και υλοποίηση των δικών τους

³¹ Από τις πρόσφατες τιτλοποιήσεις προκύπτει ότι για κάθε € 1 δις. 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.

λύσεων η καθεμιά (π.χ. τιτλοποιήσεις), οι οποίες έχουν εγκριθεί από τον SSM, και η ανατροπή των λύσεων αυτών θα 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 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.

Πτωχευτικό δίκαιο

Το πτωχευτικό δίκαιο για τις επιχειρήσεις θα πρέπει να αλλάξει ώστε να επιταχυνθούν οι διαδικασίες που απαιτούνται για να εκκαθαριστεί μια επιχείρηση ή να συμφωνηθεί και να επικυρωθεί ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης μεταξύ των μετόχων και των πιστωτών. Η μεταρρύθμιση του πτωχευτικού δικαίου που προετοιμάζεται κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Αλλαγές απαιτούνται και στο πτωχευτικό δίκαιο για τα νοικοκυριά.

Οι πρόσφατες εξελίξεις με την πανδημία είναι πιθανό να απαιτήσουν περαιτέρω παρεμβάσεις στο πτωχευτικό δίκαιο ώστε οι διαδικασίες αναδιάρθρωσης να γίνουν πιο απλές και προσβάσιμες για τις ΜμΕ, για πολλές από τις οποίες τα χρέη θα γίνουν δυσβάστακτα.

Επιπρόσθετα, θα ήταν χρήσιμη ή δημιουργία ειδικών δικαστηρίων με εξειδίκευση σε θέματα οικονομικού περιεχομένου, όπως αυτά που αφορούν την πτώχευση, ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται πιο γρήγορα και αποτελεσματικά.

Χρηματοπιστωτική εποπτεία

Το σύστημα χρηματοπιστωτικής εποπτείας θα πρέπει να επανασχεδιαστεί στη βάση του διπλόλου (1) φερεγγυότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και (2) προστασία των νοικοκυριών. Τα δύο τμήματα που αντιστοιχούν στα μέρη του διπλόλου θα πρέπει να είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους, είτε ως ξεχωριστοί οργανισμοί είτε ως ξεχωριστά τμήματα μέσα στον ίδιο οργανισμό. Το κάθε τμήμα θα πρέπει να έχει ευρεία δικαιοδοσία που να συμπεριλαμβάνει όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δηλαδή τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες, επενδυτικές εταιρείες, κλπ. Το μοντέλο των δύο ξεχωριστών οργανισμών ακολουθείται μεταξύ άλλων στο Ην. Βασίλειο, όπου η φερεγγυότητα ελέγχεται από την Τράπεζα της Αγγλίας και η προστασία από το Financial Conduct Authority. Το μοντέλο δύο ξεχωριστών τμημάτων μέσα στον ίδιο οργανισμό ακολουθείται στη Δανία, Ιρλανδία και Σουηδία. Η Ευρωζώνη δεν έχει θεσπίσει ακόμα μια υπερεθνική αρχή επιφορτισμένη με το θέμα της προστασίας, αλλά αυτό θα καταστεί μάλλον απαραίτητο αν το εγχείρημα της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (Capital Markets Union) προχωρήσει.

Στην Ελλάδα, το μέρος της προστασίας θα μπορούσε να ανατεθεί στην ΕΚ. Ο ρόλος της ΕΚ θα αναβαθμιζόταν έτσι σημαντικά καθώς αυτή θα επόπτευε μεγαλύτερο φάσμα χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και όλες τις εισηγμένες εταιρείες στο ΧΑ. Οι έλεγχοι θα κάλυπταν επίσης μεγαλύτερο φάσμα θεμάτων και θα είχαν περισσότερο βάθος. Για παράδειγμα, το αν ένα αμοιβαίο κεφάλαιο επενδύει με τρόπο μη συμβατό με το καταστατικό του, ή αν μια τράπεζα προσφέρει

χρηματοπιστωτικά προϊόντα που εκμεταλλεύονται την έλλειψη χρηματοπιστωτικής παιδείας των καταναλωτών, θα έπρεπε να αποτελεί αφορμή για έλεγχο, ενώ αυτό δεν ισχύει γενικά έως τώρα.

Μια τέτοια αναβάθμιση της ΕΚ θα πρέπει να συνοδευτεί με μεγαλύτερη θεσμική ανεξαρτησία καθώς και με περισσότερους πόρους και σύστημα αξιολόγησης για τα στελέχη. Η ΕΚ θα μπορούσε να συνεχίσει να λειτουργεί ως ξεχωριστός οργανισμός, ή να γίνει ένα ανεξάρτητο τμήμα της ΤτΕ.

Οι αλλαγές στην εποπτεία θα πρέπει να συνοδευτούν με τη βελτίωση των κανόνων εταιρικής διακυβέρνησης. Οι νέοι κανόνες 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.

Αναβάθμιση του Χρηματιστηρίου

Ο ρόλος του ΧΑ θα πρέπει να αναβαθμιστεί ώστε το κόστος άντλησης μετοχικού κεφαλαίου για τις επιχειρήσεις να μειωθεί. Αυτό μπορεί να γίνει με συνδυασμό μέτρων.

Ένα μέτρο είναι η θέσπιση φορολογικών κινήτρων για την εισαγωγή στο ΧΑ, καθώς και η άρση των υφιστάμενων 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 θα πρέπει 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 μια 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 πιο μεγάλη αγορά με περισσότερες εισηγμένες επιχειρήσεις, προσελκύει περισσότερους επενδυτές προς όφελος όλων των επιχειρήσεων.

Φορολογικά κίνητρα θα μπορούσαν εναλλακτικά να δοθούν σε νοικοκυριά τα οποία επενδύουν σε ελληνικές εταιρείες που εισάγονται στο ΧΑ. Τέτοιας μορφής κίνητρα υπάρχουν σε χώρες όπως το Ην. Βασίλειο, η Γαλλία και η Ιταλία, και θα μπορούσαν να δίνονται μόνο για μακροπρόθεσμες επενδύσεις.

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 περιγράφεται στην ενότητα 4.8 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 μόνο αν συνδυαστούν με την αναβάθμιση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας και της εταιρικής διακυβέρνησης, με τους τρόπους που αναφέρονται παραπάνω.

Δημόσια συμμετοχή σε μετοχικά σχήματα Venture Capital και Growth Equity

Για να διευκολύνει την πρόσβαση των ΜμΕ σε μετοχικά κεφάλαια, το κράτος, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, κατευθύνει δημόσιους πόρους σε μετοχικά σχήματα Venture Capital και Growth Equity. Στα σχήματα αυτά συμμετέχουν και ιδιωτικά κεφάλαια, ενώ η διαχείριση γίνεται

από ιδιώτες. Οι μετοχές διαμοιράζονται μεταξύ του κράτους και των ιδιωτών επενδυτών ανάλογα με την συμμετοχή τους στο συνολικό κεφάλαιο, και αντίστοιχα διαμοιράζονται οι αποδόσεις. Η πρώτη τέτοια προσπάθεια στην Ελλάδα είναι το Equifund, το οποίο ξεκίνησε να λειτουργεί το 2018 με κεφάλαια 300 εκ. ευρώ, προερχόμενα κυρίως από δημόσιους ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους. Το Equifund είναι επενδυτική πλατφόρμα (fund of funds) αποτελούμενη από σύνολο επενδυτικών σχημάτων, κάποια από τα οποία είναι Venture Capital και κάποια είναι Growth Equity.

Η συμμετοχή του κράτους σε μετοχικά σχήματα δικαιολογείται από το ότι μικρές καινοτόμες επιχειρήσεις μπορούν να έχουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στην οικονομία, αλλά και δύσκολη πρόσβαση σε μετοχικά κεφάλαια εξαιτίας του μικρού μεγέθους της αγοράς. Οι παράγοντες αυτοί είναι ιδιαίτερα σημαντικοί στην Ελλάδα, καθώς οι δαπάνες σε καινοτομία είναι χαμηλές και οι αγορές κεφαλαίου όχι ιδιαίτερα ανεπτυγμένες. Τα υπάρχοντα σχήματα θα πρέπει επομένως να συνεχίσουν να υφίστανται, με σταθερό καθεστώς χρηματοδότησης. Περισσότερο συγκεκριμένα, προτείνεται να υπάρχει:

α. Δημόσια συμμετοχή σε Venture Capital funds (κατά το μοντέλο του Equifund), με τρόπο που δεν θα αφήνει χρονικά κενά. Ενδεικτικό μέγεθος: 400 εκ. ευρώ κάθε τρία χρόνια (που θα συνδυάζεται με 100 ως 200 εκ. ιδιωτικά), αρχίζοντας από το 2021. Από το 2025 και μετά, το κεφάλαιο αυτό θα αρχίσει εν μέρει να ανακυκλώνεται, καθώς κάποιες από τις οι εταιρείες όπου τα funds συμμετέχουν θα μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τις αγορές.

β. Δημόσια συμμετοχή σε Growth Equity funds (πάλι κατά το μοντέλο του Equifund), με τρόπο που δεν θα αφήνει χρονικά κενά. Ενδεικτικό μέγεθος: 500 εκ. ευρώ κάθε τρία χρόνια (που θα συνδυάζεται με 500 εκ. ιδιωτικά), αρχίζοντας από το 2021. Από το 2025 και μετά, το κεφάλαιο αυτό θα αρχίσει εν μέρει να ανακυκλώνεται.

Ενδεχομένως, από το 2025 και μετά, θα υπάρχει και η δυνατότητα να συγκροτηθούν funds με αμιγώς ιδιωτικά κεφάλαια, αν η γενιά κεφαλαίων του Equifund έχει πετύχει υψηλές αποδόσεις.

Συμπληρωματικά με τη δημόσια συμμετοχή σε μετοχικά σχήματα χρηματοδότησης των ΜμΕ, θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί η είσοδος των σχημάτων αυτών στο ΧΑ, ώστε να διευκολυνθεί ακόμα περισσότερο η άντληση πόρων.

4.5 Εργασία

Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα και υψηλό δείκτη εξάρτησης. Περιθώρια για παρεμβάσεις υπάρχουν και ως προς τα δύο αυτά θέματα μέσω (α) βελτίωσης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού (απασχολούμενων και ανέργων) και (β) αύξησης του ποσοστού συμμετοχής εκείνων των ομάδων του πληθυσμού που επί του παρόντος υποεκπροσωπούνται στην αγορά εργασίας (γυναίκες, νέοι και μεγαλύτερης ηλικίας άτομα).

Η πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας COVID-19 καθιστά τις μεταρρυθμίσεις περισσότερο αναγκαίες καθώς αναμένεται επιτάχυνση του ρυθμού αυτοματοποίησης της οικονομίας που προϋποθέτει την επανακατάρτιση του εργατικού δυναμικού σε, μεταξύ άλλων, ψηφιακές δεξιότητες καθώς και την πιο εύκολη μετακίνηση των απασχολούμενων μεταξύ κλάδων οικονομικής δραστηριότητας.

4.5.1 Αγκυλώσεις

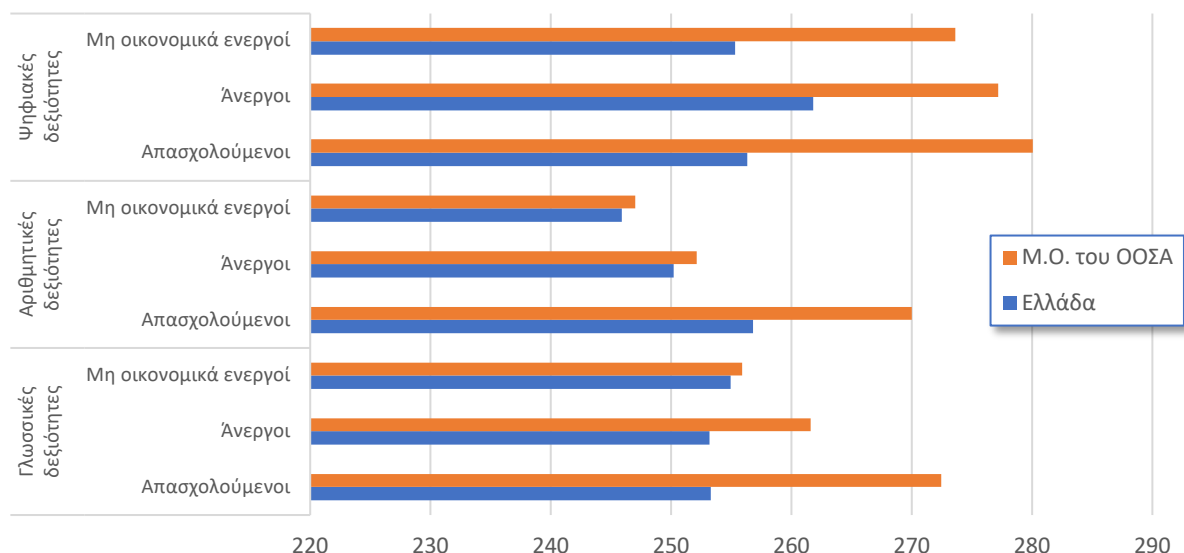
Παραγωγικότητα και δεξιότητες

Όπως παρουσιάστηκε προηγουμένως 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 ό,τι πριν τη δεκαετή οικονομική κρίση, εξακολουθεί να είναι πολύ 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 4.14). Αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί και σε αναποτελεσματικότητα του επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος, περιορισμένη παροχή γενικής και ειδικής κατάρτισης εκ μέρους των επιχειρήσεων και στη μετανάστευση στο εξωτερικό ατόμων με υψηλές δεξιότητες.

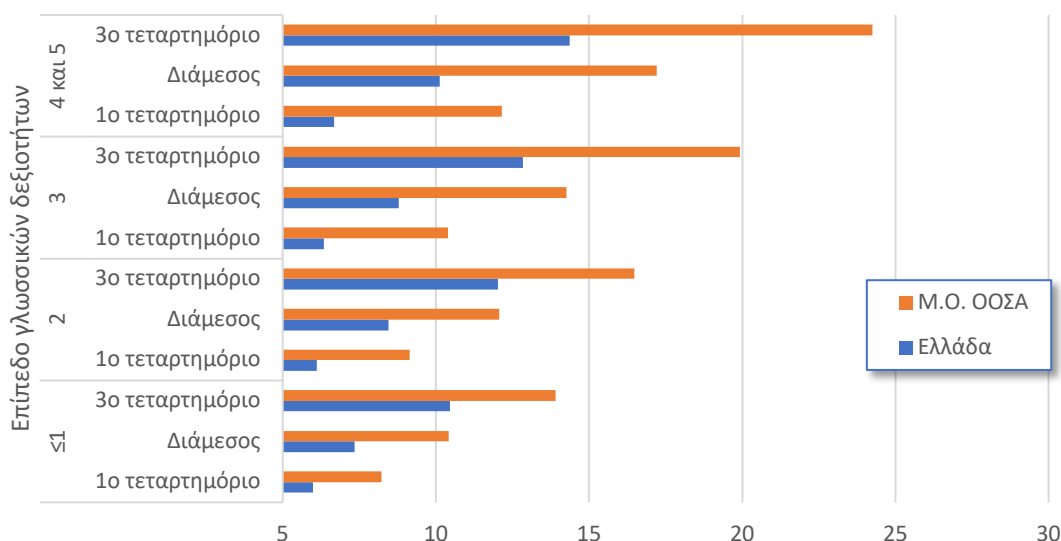
Διάγραμμα 4.14: Γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες του οικονομικά ενεργού και μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, 2015



Πηγή: ΟΟΣΑ (2019), Έρευνα αποτίμησης ικανοτήτων ενηλίκων (PIAAC) <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 διαφέρουν 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 4.15). Η έρευνα PIAAC του ΟΟΣΑ βρίσκει επίσης ότι ένα ποσοστό του πληθυσμού – το υψηλότερο ποσοστό σε όλες τις συμμετέχουσες στην έρευνα χώρες - είναι υπερεκπαιδευμένο. 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 προηγούμενα αντανakλούν 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.

Διάγραμμα 4.15: 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.

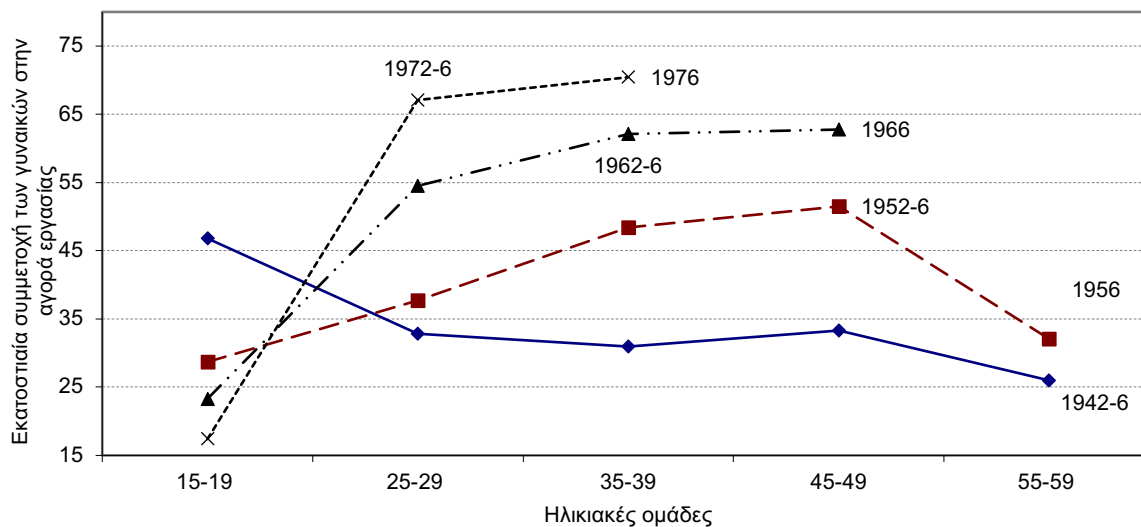
Εμπόδια στη συμμετοχή γυναικών

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 0). Οι λόγοι για τις αποκλίσεις στη συμμετοχή των γυναικών είναι αποτελέσματα κοόρτης (το χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην Ελλάδα στο παρελθόν) και η πρόωρη συνταξιοδότηση. Από το Διάγραμμα 4.16 φαίνονται αυτά τα 2 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.

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 4.16: 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 4.1 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 4.2 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.

Πίνακας 4.1: 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

Τέλος, και παρά το γεγονός ότι σε πιο πρόσφατες γενεές 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 4.2: 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

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 του προϊόντος και δεν εμφανίζονται στους επίσημους λογαριασμούς επίσης 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.

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 και την ευημερία. Πρώτον, επιχειρήσεις στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας δεν μεγεθύνονται, δεν επενδύουν συστηματικά σε νέες τεχνολογίες και δεν εστιάζουν σε εξαγωγές απλώς 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 πιο 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.

4.5.2 Προτάσεις πολιτικής

Κατάρτιση

Στις σύγχρονες οικονομίες η απόκτηση δεξιοτήτων πραγματοποιείται καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του ατόμου. Η επιτυχία της συνεχούς αυτής απόκτησης δεξιοτήτων εξαρτάται από την ύπαρξη στέρεων βάσεων που αποκτήθηκαν από το εκπαιδευτικό σύστημα. Σήμερα, υπάρχουν αρκετές ενδείξεις ότι η κατάρτιση έχει καλύτερα αποτελέσματα σε άτομα που έχουν ήδη υψηλότερα «ακαδημαϊκά» επιτεύγματα. Επομένως, δεν μπορούμε να θεωρούμε την κατάρτιση ως απλή «επανορθωτική» δραστηριότητα για άτομα τα οποία προηγουμένως απέκτησαν ανεπαρκή εκπαίδευση, αλλά ως *συμπλήρωμα* προηγούμενων επενδύσεων στην εκπαίδευση. Αυτό αποτελεί βασική πρόκληση πολιτικής, διότι επισημαίνει την ανάγκη υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα, ξεκινώντας από την προσχολική ηλικία. Αυτά αναφέρονται καθώς τώρα πια οι συμπληρωματικότητες των διαφόρων κύκλων εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι γνωστά και κατανοητά ενώ υπάρχει μια σειρά αποτυχημένων προγραμμάτων επανορθωτικής κατάρτισης σε όλο τον ανεπτυγμένο κόσμο όπως π.χ. στη Σουηδία, στη Γαλλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις ΗΠΑ. Στην πραγματικότητα είναι δύσκολο να βρεθεί κάποιο πρόγραμμα επανορθωτικής κατάρτισης που να απέφερε περισσότερα οφέλη από το κόστος του. Παρακάτω όμως παρουσιάζεται ένα σχέδιο που έχει λειτουργήσει καλά στην πράξη. Βασικοί παράγοντες στις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις 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 από την είσοδο στην αγορά εργασίας

Η απόκτηση δεξιοτήτων και η αναβάθμιση αυτών πρέπει να γίνεται σε πλαίσιο όπου οι καταρτιζόμενοι έχουν πολλές επιλογές και επαρκή πληροφόρηση για αυτές. Η απόκτηση όμως ορισμένων δεξιοτήτων, όπως οι ψηφιακές, πρέπει 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 στην ΕΕ-28. Δεδομένης της ταχύτητας με την οποία εξαπλώνεται ο αυτοματισμός, προτείνεται η επικέντρωση στην εκπαίδευση σε ψηφιακές δεξιότητες *πριν* τα άτομα εισέλθουν στην αγορά

εργασίας. Η παροχή των δεξιοτήτων αυτών πρέπει να ξεκινάει από το σχολείο, και πρέπει επίσης να υπάρχουν προγράμματα κατάρτισης για ενήλικες τα οποία να συνδέονται με την αγορά εργασίας.

Προτείνονται:

Πρώτον, μια αναδιάρθρωση του σχολικού προγράμματος σπουδών ώστε να περιλαμβάνει κατάρτιση σε ψηφιακές δεξιότητες για το σύνολο των 6 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 πρέπει να αποδεικνύουν την ικανότητά τους να λύνουν προβλήματα 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.

Δεύτερον, στην τριτοβάθμια εκπαίδευση πρέπει περισσότερο πανεπιστήμια να προσφέρουν πτυχία Επιστήμης Υπολογιστών ή Τεχνολογίας Λογισμικού, και αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν πρακτική άσκηση με επιχειρήσεις.

Τρίτον, 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.

Εκτός από την κατάρτιση στις ψηφιακές δεξιότητες, πρέπει να δοθεί πρόσθετη έμφαση στη βελτίωση της σχέσης μεταξύ της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και της αγοράς εργασίας.

Κατάρτιση για άνεργους

Τα άτομα χωρίς δουλειά είναι πιο πιθανό 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.

Σε γενικές γραμμές, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) θα πρέπει για έξι μήνες να βοηθά ενεργά τους άνεργους στην αναζήτηση εργασίας. Τα άτομα που δεν έχουν βρει δουλειά μετά από 6 μήνες θα πρέπει να καλούνται να συμμετέχουν σε κατάλληλα στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης. Όσοι επιθυμούν να εκπαιδευτούν πριν από οποιαδήποτε αναζήτηση εργασίας, επίσης θα 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 μόνους 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 κ.λπ.) 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 ολοκλήρωσή 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 ελέγχου των ανέργων και η προσέλκυση μεγάλων εταιρειών για προσλήψεις μέσω του ΟΑΕΔ θα μπορούσε να βελτιώσει τη διαδικασία.

Προτείνουμε μια αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ σε 5 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 ενδεδειγμένη και αφετέρου να εξασφαλίζει την έγκαιρη πληρωμή των εταιρειών.
- 5 Μη ενεργητικές πολιτικές 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 μιας σειράς 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, πρέπει να διασφαλίζεται ότι η δομή του συστήματος παροχών δεν λειτουργεί ως αντικίνητρο για την εργασία.

Κατάρτιση για εργαζόμενους

Σε έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο με ταχέως αναδυόμενες νέες τεχνολογίες, πρέπει να επιτρέπεται στους εργαζόμενους να αναβαθμίζουν τις δεξιότητές τους μέσω της επανεκπαίδευσής 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 μπορούν 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 εταιρείες 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, η κυβέρνηση 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 την κυβέρνηση.

Ισότητα των γυναικών, άδειες γέννησης παιδιών και πρώιμη παιδική εκπαίδευση

Ο συνδυασμός κοινωνικών προτύπων και θεσμικών ακαμψιών είχε ως συνέπεια οι γυναίκες να μην αντιμετωπίζουν ίσες ευκαιρίες με τους άνδρες στην ελληνική αγορά εργασίας. Πράγματι, οι γυναίκες ηλικίας 25-34 ετών με παιδιά υπο-εκπροσωπούνται στην ελληνική αγορά εργασίας (Πίνακας 4.2). Επιπλέον, η εξέλιξη της σταδιοδρομίας τους είναι περιορισμένη, όπως φαίνεται από τους σχετικά χαμηλότερους αριθμούς σε διευθυντικές θέσεις. Οι γυναίκες μεταξύ 55 και 64 ετών επίσης υπο-εκπροσωπούνται. Αυτό οφείλεται όχι μόνο στη χαμηλή συμμετοχή τους σε μικρότερη ηλικία αλλά και στην πρόωρη συνταξιοδότησή τους για να φροντίζουν, μεταξύ άλλων, τους ηλικιωμένους γονείς τους.

Τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών ηλικίας 25-34 ετών, ανύπαντρων και παντρεμένων, είναι χαμηλότερα στην Ελλάδα από ό,τι στις χώρες της ΕΕ-15. Αυτό αποτελεί ένδειξη ότι οι εργοδότες κάνουν διακρίσεις εις βάρος των γυναικών. Για παράδειγμα, επειδή οι εργοδότες προβλέπουν διακοπές στη σταδιοδρομία των γυναικών λόγω της απόκτησης παιδιών, μπορεί να μεροληπτούν σε βάρος τους ακόμη και πριν από την απόκτηση παιδιών. Εκτός από αυτούς τους καθαρά οικονομικούς παράγοντες, υπάρχουν ενδείξεις από τη διεθνή βιβλιογραφία ότι οι γυναίκες υφίστανται διακρίσεις επειδή πολλοί άνδρες σε διευθυντικές ή εποπτικές θέσεις θεωρούν τις γυναίκες λιγότερο ικανές ή απλά προτιμούν να αλληλοεπιδρούν με άνδρες στον χώρο εργασίας.

Οι διακρίσεις σε βάρος των γυναικών αντανακλώνται σε χαμηλότερης ποιότητας θέσεις εργασίας και χαμηλότερες αμοιβές από αυτές που θα είχαν εάν ήταν με κάποιο τρόπο γνωστό ότι δεν σκοπεύουν να σταματήσουν να εργάζονται για σημαντικό χρονικό διάστημα. Ο συνδυασμός όλων αυτών των παραγόντων, δηλαδή της μεροληψίας εις βάρος των γυναικών πριν την απόκτηση παιδιών και της απώλειας θέσης και δεξιοτήτων μετά την τεκνοποίηση, σημαίνει ότι οι γυναίκες δεν αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητές τους. Πέραν της κοινωνικής αδικίας που αυτό συνεπάγεται, υπάρχει και το οικονομικό κόστος ότι σημαντικό μέρος του παραγωγικού δυναμικού της χώρας παραμένει αναξιοποίητο.

Η αντιμετώπιση της ανισότητας ευκαιριών για τις γυναίκες στην αγορά εργασίας μπορεί να αντιμετωπιστεί με σειρά μέτρων. Η κυβέρνηση θα πρέπει 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 παραπάνω μήνυμα.

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 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 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 πιο γενναιόδωρες για τις μητέρες από τις προβλεπόμενες στον ιδιωτικό τομέα, θα πρέπει ιδανικά 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 προσελκύνονται στον δημόσιο τομέα. Δεύτερον, οι προτεινόμενες άδειες πατρότητας του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να επεκταθούν στον δημόσιο τομέα. Με άλλα λόγια, ιδανικά ολόκληρο το σύνολο των κανονισμών που διέπουν την άδεια λόγω τεκνοποίησης 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 συμβάλει στη μείωση του χάσματος μεταξύ των φύλων.

«Προβάδισμα στη ζωή» – ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα παιδικής ανάπτυξης

Πρέπει να καθιερωθεί ένα πρόγραμμα παιδικής μέριμνας και ανάπτυξης που να προσφέρει υπηρεσίες από το 2^ο 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 την ηλικία των τριών μηνών 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 πιο έτοιμα για να ενταχθούν στο σχολικό περιβάλλον.

Πρώρη συνταξιοδότηση

Η πρώρη συνταξιοδότηση επιβαρύνει τις δημοσιονομικές δαπάνες αλλά και τη 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 πρώρης 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.

Εκσυγχρονισμός των θεσμών της αγοράς εργασίας

- *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.
- *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.
- *Εξορθολογισμός της χρήσης και του κόστους των υπερωριών.* Η ευελιξία στη χρήση υπερωριών είναι σημαντική για την οικονομική δραστηριότητα. Το κόστος των υπερωριών πρέπει να ευθυγραμμιστεί με εκείνο σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.
- *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 θέμα αναλύεται εκτενέστερα στην ενότητα 4.7.
- *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.

4.6 Εκπαίδευση

Η σύγχρονη οικονομική ανάλυση και εμπειρική έρευνα δείχνουν ότι η επένδυση σε «ανθρώπινο κεφάλαιο», που περιλαμβάνει αλλά δεν περιορίζεται σε γνώση, δεξιότητες και δυνατότητες εκμάθησης, είναι κρίσιμος παράγοντας για τη μακροχρόνια ανάπτυξη μιας χώρας και τη βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού. Η επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο μπορεί να γίνει μέσα από διάφορα «κανάλια», όπως η υγεία, η κατάρτιση, η έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, και άλλα.

Όμως, αναμφίβολα, το σημαντικότερο κανάλι είναι η εκπαίδευση, από τη στιγμή της γέννησης έως και τις μεταδιδακτορικές σπουδές.

4.6.1 Βασικές διαπιστώσεις

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, ενώ οι ιδιωτικές δαπάνες επικεντρώνονται στην προσχολική εκπαίδευση, στα ιδιαίτερα μαθήματα και τα φροντιστήρια κατά τη διάρκεια της πρωτοβάθμιας και, ιδίως, της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και, σε μικρότερο βαθμό, σε δίδακτρα μεταπτυχιακών σπουδών κυρίως στο εξωτερικό και σε δίδακτρα ιδιωτικών σχολείων (τα οποία καλύπτουν περίπου 6,5% των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) και μεταλυκειακών σπουδών εκτός τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Συχνά στον δημόσιο διάλογο της χώρας γίνεται αναφορά στην υποχρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης, αλλά συνήθως η σχετική συζήτηση επικεντρώνεται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Το ποσοστό των δημοσίων δαπανών εκπαίδευσης στο ΑΕΠ ήταν χαμηλότερο του 3,5% στα μέσα της δεκαετίας του 2000, πλησίασε το 4,0% στα χρόνια πριν την κρίση και πάρα τη μείωση των αντιστοίχων δαπανών σε απόλυτους όρους, τα τελευταία χρόνια το ποσοστό αυτό αυξήθηκε λόγω ταχύτερης μείωσης το ΑΕΠ. Παρ' όλα αυτά, το αντίστοιχο ποσοστό παραμένει σταθερά χαμηλότερο από αυτό των Ευρωπαίων εταίρων μας. Το 2018 ήταν 3,9% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ-28 ήταν 4,7%. Με αυτό το ποσοστό, η χώρα μας κατατάσσεται στην τέταρτη χαμηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ (Διάγραμμα 4.17).

Εκεί όμως που παρατηρούνται μεγάλες διαφορές είναι στη δομή αυτών των δαπανών (Διάγραμμα 4.18). Παραβλέποντας τις δαπάνες εκπαίδευσης που δεν κατηγοριοποιούνται σε μία από τις τρεις βασικές βαθμίδες, οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι υψηλότερες στην Ελλάδα (0,9%) από τον μέσο όρο της ΕΕ (0,7%) ενώ, αντίθετα, οι αντίστοιχες δαπάνες για την προσχολική και πρωτοβάθμια (1,3% Ελλάδα, 1,5% ΕΕ) και, ιδίως, δευτεροβάθμια εκπαίδευση (1,2% Ελλάδα, 1,8% ΕΕ) υπολείπονται του κοινοτικού μέσου όρου. Εν μέρει, αυτό το αποτέλεσμα εξηγείται και 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. Δεδομένα της βάσης Education at a Glance ΟΟΣΑ για παλαιότερα χρόνια δείχνουν ότι η συνολική χρηματοδότηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη του μέσου όρου της ΕΕ, αλλά αυτό οφείλεται στη χαμηλή χρηματοδότηση της έρευνας και τη χαμηλή προσέλευση ιδιωτικών πόρων στα ελληνικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε σύγκριση με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Οι δαπάνες για τη δημόσια εκπαίδευση είναι πρωτίστως «τρέχουσες» (κυρίως μισθοί) και σε πολύ μικρότερο βαθμό «κεφαλαίου» (επενδύσεις). Στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, η χρηματοδότηση των υποδομών και του εκπαιδευτικού και εργαστηριακού εξοπλισμού μειώθηκε, με αποτέλεσμα την υστέρηση των υποδομών, και ιδιαίτερα των ψηφιακών υποδομών και του εξοπλισμού των εκπαιδευτικών μονάδων και ιδρυμάτων.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το εκπαιδευτικό επίπεδο του πληθυσμού βελτιώνεται σταθερά, αν και συνεχίζει να υπολείπεται του κοινοτικού μέσου όρου. Για παράδειγμα, 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 (π.χ. στην ηλικιακή ομάδα 30-34 ετών και παρά τη διαρροή εγκεφάλων (brain drain), που ήταν σημαντική σε αυτή την ηλικιακή ομάδα τα κατά τα χρόνια της κρίσης, το ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το 2019 ήταν 43,1% στην Ελλάδα και 41,6% στην ΕΕ).

Διάγραμμα 4.17: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης στα κράτη μέλη της ΕΕ (% ΑΕΠ, 2018)



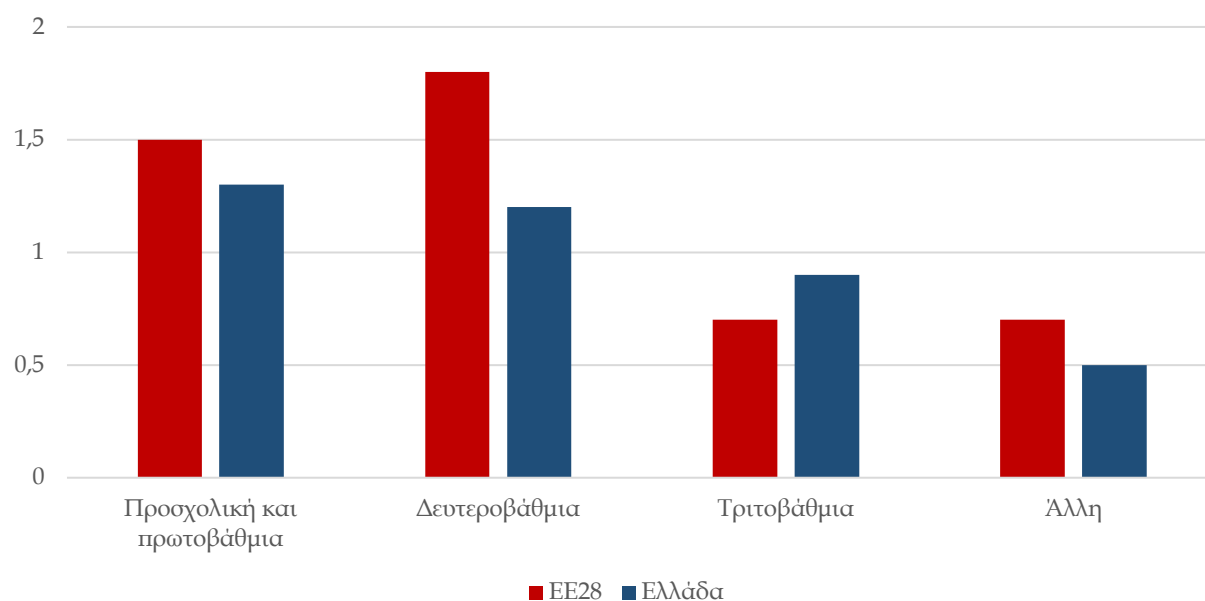
Πηγή: Eurostat

Τα τελευταία χρόνια έχει 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 το 2018 ήταν 81,5%, έναντι ευρωπαϊκού μέσου 95,4%.

Το ποσοστό σχολικής διαρροής (πρώρης εγκατάλειψης του σχολείου) στην Ελλάδα το 2019, 4,1%, ήταν από τα χαμηλότερα στην ΕΕ. Όμως, σε ποιοτικούς όρους, τα αποτελέσματα των Ελλήνων μαθητών σε διεθνείς συγκρίσεις είναι διαχρονικά απογοητευτικά. Για παράδειγμα, 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, σε όλα τα πεδία η Ελλάδα βρίσκεται πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και στην τελευταία τετράδα ή πεντάδα της ΕΕ, ανεξαρτήτως του εξεταζόμενου αντικείμενου (Διάγραμμα 4.19). Τα ποσοστά μαθητών με χαμηλές επιδόσεις είναι πολύ υψηλά στην Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ (30,5% έναντι 21,7% στην κατανόηση κειμένου, 35,8% έναντι 22,4% στα μαθηματικά και 31,7% έναντι 21,6% στις φυσικές επιστήμες), ενώ τα ποσοστά των

Ελλήνων μαθητών με πολύ υψηλές επιδόσεις είναι, αντιστοίχως, πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ακόμα περισσότερο ανησυχητικό είναι το ότι παρατηρείται μια ισχυρή συσχέτιση μεταξύ του κοινωνικοοικονομικού επιπέδου των γονέων και των αποτελεσμάτων των μαθητών. Ως προς την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρότι κάποιες μονάδες αριστείας μπορούν να εντοπισθούν στα ελληνικά ΑΕΙ, σπάνια κάποιο ελληνικό πανεπιστήμιο εμφανίζεται σε σχετικά υψηλή θέση στις κατατάξεις διαφόρων δημοφιλών αλλά άτυπων οργανισμών (Shanghai List, Times Higher Education List, QS List, κλπ.).

Διάγραμμα 4.18: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης σε Ελλάδα και ΕΕ ανά εκπαιδευτική βαθμίδα (% ΑΕΠ, 2018)



Πηγή: Eurostat

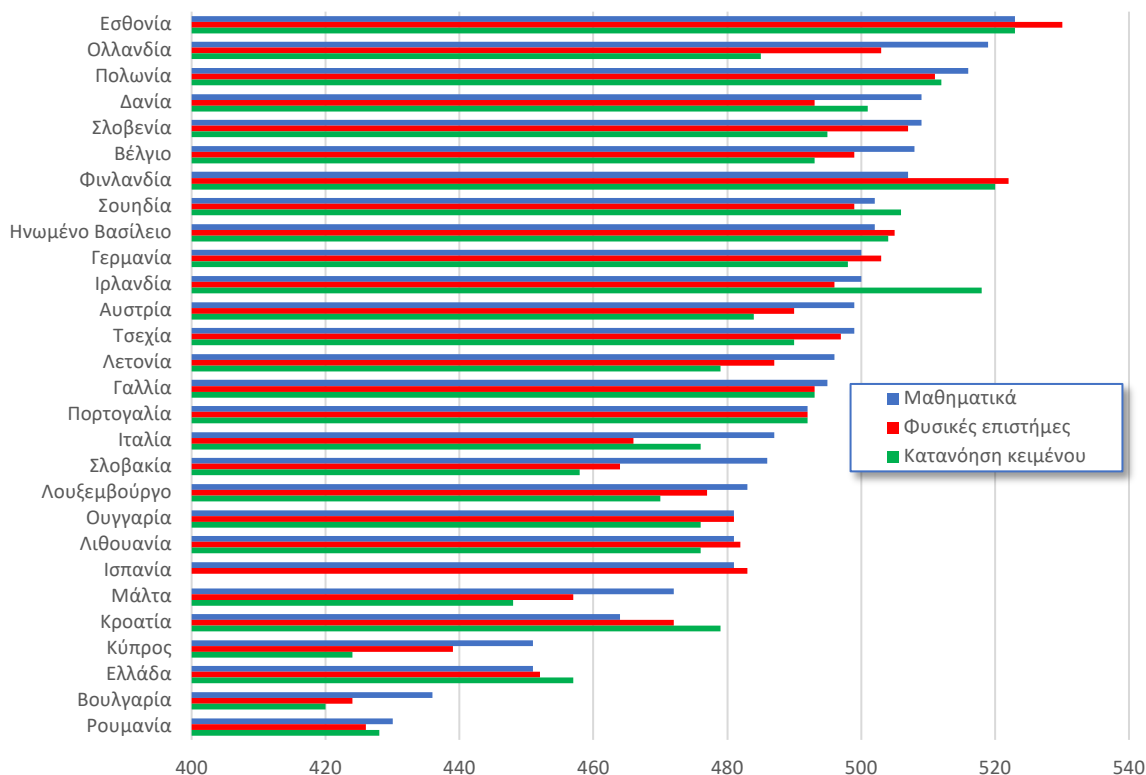
Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη το ότι οι Έλληνες που βρίσκονται σε εργασιακή ηλικία εμφανίζονται σε όχι ιδιαίτερα ευνοϊκές θέσεις σε διεθνείς κατατάξεις δεξιοτήτων. Για παράδειγμα, στο πρόγραμμα PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) του ΟΟΣΑ που εξετάζει τις δεξιότητες ανάγνωσης, αρίθμησης και επίλυσης προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον ατόμων ηλικίας 16-65 ετών, η Ελλάδα καταλαμβάνει τη 17^η θέση ανάμεσα σε 19 κράτη-μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα, με επιδόσεις πολύ κάτω του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Αντιστοίχως, 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 4.20).

Ως προς τα δομικά και οργανωτικά του χαρακτηριστικά, 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.³² Ταυτόχρονα, με μερική εξαίρεση την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρατηρείται σχεδόν παντελής έλλειψη αξιολόγησης εκπαιδευτικών δομών και εκπαιδευτικού

³² OECD (2011). Education Policy Advice for Greece: Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD, Paris.

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 ή/και των εκπαιδευτικών μονάδων, ενώ στην τριτοβάθμια εκπαίδευση υπάρχει ανισορροπία κινήτρων μεταξύ ερευνητικών και εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και επιδόσεων του προσωπικού.

Διάγραμμα 4.19: Επιδόσεις μαθητών ΕΕ σε Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου (PISA, 2018)



Πηγή: OECD

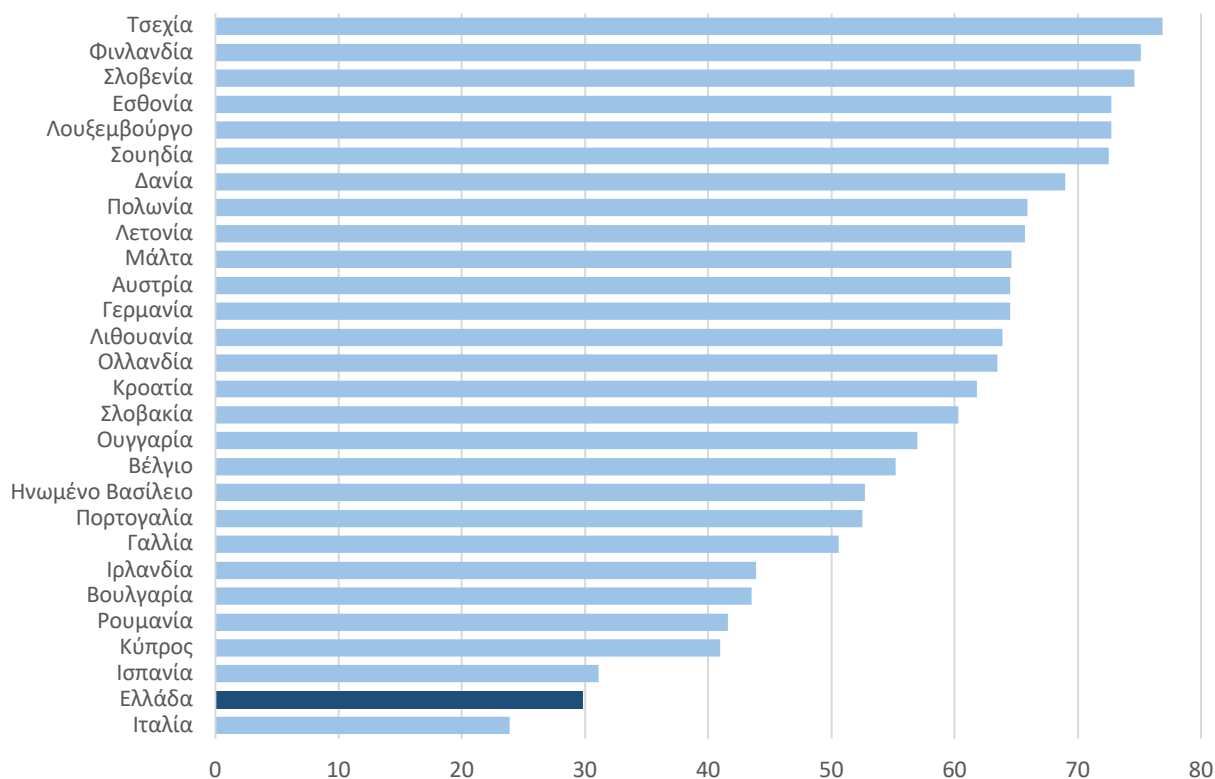
Παρά τις όποιες συνενώσεις εκπαιδευτικών μονάδων που έγιναν στα χρόνια της κρίσης, το μέσο μέγεθος των εκπαιδευτικών μονάδων παραμένει ιδιαίτερα μικρό (κυρίως στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση). Αυτό εν μέρει οφείλεται στη μορφολογία της χώρας μας με τα πολλά μικρά νησιά και τις σχετικά απομονωμένες ορεινές περιοχές να επιβάλλουν τη λειτουργία σχολείων ακόμα και με πολύ λίγους μαθητές. Το εκπαιδευτικό αποτέλεσμα των πολύ μικρών σχολείων, συνήθως, δεν είναι ικανοποιητικό. Επιπροσθέτως, 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.³³

Παρά τις όποιες αλλαγές κατά τα προηγούμενα χρόνια, η εικόνα δεν έχει αλλάξει σημαντικά και αναμένεται να γίνει ακόμα περισσότερο προβληματική τα επόμενα χρόνια 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

³³ ό.π.

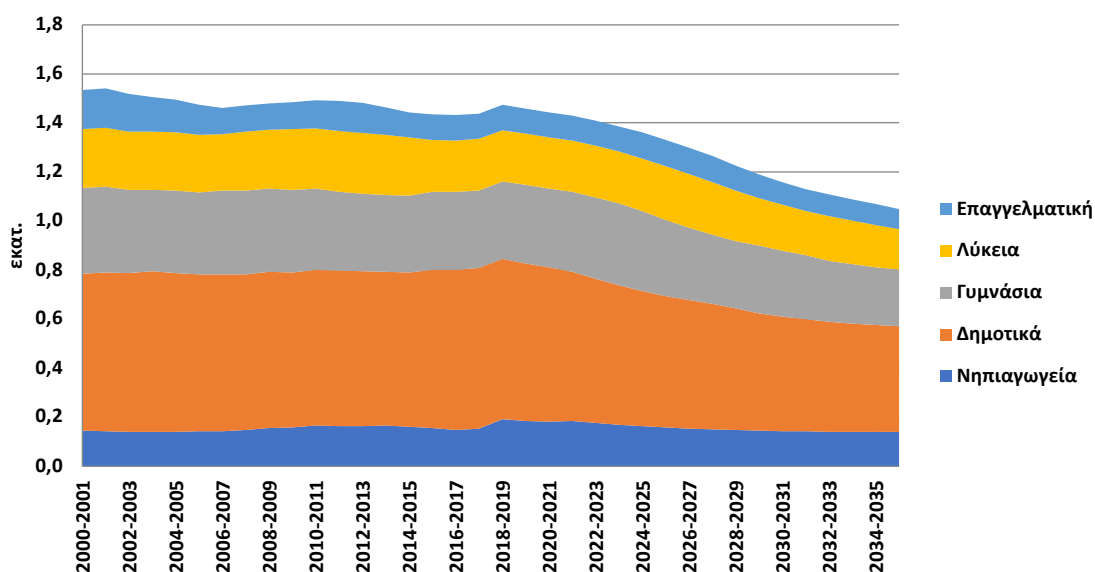
συνολικός αριθμός των μαθητών θα μειωθεί από 1,48 εκ. το 2008 σε περίπου 1,05 εκ. (29,2% ή 423,3 χιλ. λιγότεροι μαθητές) μέχρι το 2035 (Διάγραμμα 4.21).

Διάγραμμα 4.20: Ευρωπαϊκός Δείκτης Δεξιότητων (2020)



Πηγή: CEDEFOP

Διάγραμμα 4.21: Εξέλιξη του αριθμού μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (2000-2035)



Πηγή: IOBE (2018β)

Η πρόσφατη κρίση του COVID-19 έδειξε ανάγλυφα ότι οι ψηφιακές υποδομές πολλών σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι μάλλον ανεπαρκείς. Επιπροσθέτως, διαπιστώθηκε η ανάγκη σημαντικής αναβάθμισης των ψηφιακών δεξιοτήτων εκπαιδευτικών και μαθητών. Πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο η αρχική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών σε ψηφιακές δεξιότητες όσο και οι ευκαιρίες δια βίου επαγγελματικής ανάπτυξης σε αυτό τον τομέα 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.

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. Η επαγγελματική εκπαίδευση είναι επίσης εξαιρετικά υποβαθμισμένη, συχνά συνοδεύεται με «στίγμα αποτυχίας» και πολλά από τα διδασκόμενα αντικείμενα μικρή μόνο σχέση έχουν με ειδικότητες που πραγματικά ζητούνται στην αγορά εργασίας.

Το σύστημα της ελληνικής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι από τα πλέον «ανοικτά» συστήματα στην ΕΕ και τον κόσμο, παρέχοντας πρόσβαση σε πάνω από 7 στους 10 νέους κάθε γενιάς. Σε σημαντικό βαθμό, τα ελληνικά ΑΕΙ είναι κατακερματισμένα γεωγραφικά, εσωστρεφή ως προς τη στελέχωσή τους και χαμηλής αποτελεσματικότητας, καθώς συχνά παρέχουν σπουδές που αποσκοπούν στην προετοιμασία για την απασχόληση στον δημόσιο τομέα, και ιδιαίτερα 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,³⁴ αλλά η σύνδεση με τον παραγωγικό τομέα της οικονομίας είναι ανεπαρκής, όπως ανεπαρκείς είναι και η αξιοποίηση της παραγόμενης έρευνας για εμπορικούς σκοπούς, η μεταφορά τεχνολογίας στην οικονομία και η ενίσχυση της νέας καινοτομικής επιχειρηματικότητας στον χώρο των ΑΕΙ.

Διεθνώς, το εκπαιδευτικό σύστημα προάγει την κοινωνική συνοχή και μειώνει τις οικονομικές ανισότητες. Όμως, αντίθετα από ό,τι αναφέρεται συχνά στον δημόσιο διάλογο, η μείωση των ανισοτήτων οφείλεται κυρίως στα αναδιανεμητικά αποτελέσματα της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ ο αναδιανεμητικός ρόλος της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι αντιστρόφως προοδευτικός, τόσο από στατική όσο και από δυναμική σκοπιά. Παρά τις σημαντικές κοινωνικές ανισότητες στην πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και στους επιμέρους κλάδους σπουδών, και τη σημαντική επίδραση της κοινωνικής προέλευσης στις επιδόσεις των μαθητών, δεν έχει αναπτυχθεί ολοκληρωμένη στρατηγική για την μείωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων, ούτε τα απαραίτητα εργαλεία για τη συστηματική ανίχνευση τους. Τέλος, η συμμετοχή στη διά βίου μάθηση στη χώρα μας υπολείπεται σημαντικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου και βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακή κατάσταση, με προφανείς συνέπειες για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων – ιδίως των ψηφιακών - και την προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας.

4.6.2 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 στη βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού. Ορισμένες από τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις αφορούν όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος – προφανώς, με διαφορετική εξειδίκευση στην κάθε βαθμίδα – ενώ άλλες αφορούν επιμέρους τμήματα του εκπαιδευτικού συστήματος.³⁵

Έγκυρες μελέτες έχουν δείξει ότι ο περισσότερο σημαντικός παράγοντας στην ποιότητα της εκπαίδευσης είναι η ποιότητα των εκπαιδευτικών. Η ποιότητα τους δεν καθορίζεται απλώς από χαρακτηριστικά όπως τα τυπικά πτυχία, αλλά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της αρχικής εκπαίδευσης τους, της συνεχιζόμενης επαγγελματικής ανάπτυξής τους, και τα κίνητρα συνεχούς βελτίωσής τους. Έτσι, λοιπόν, για να βελτιωθεί η ποιότητα της εκπαίδευσης, είναι 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 σύνδεση τους με την υπηρεσιακή εξέλιξη και την αξιολόγησή τους, και αναμόρφωση των προγραμμάτων αρχικής εκπαίδευσης και της συνεχιζόμενης επιμόρφωσης 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, που παρέχεται από

³⁴ 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

³⁵ Για αναλυτική παρουσίαση προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας του εκπαιδευτικού συστήματος. 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), Vettas N. (2017) "Education", ch. 8 in Meghir C., Pissarides C.A., Vayanos D. and Vettas N. (eds) *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, MIT Press, Boston. IOBE (2017). *Τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, IOBE, Αθήνα. IOBE (2018α). *Εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, IOBE, Αθήνα. IOBE (2018β). *Κρίση, δημογραφικές μεταβολές και επιπτώσεις στην εκπαίδευση*, IOBE, Αθήνα.

πανεπιστημιακές Σχολές Εκπαίδευσης και αξιολογείται με βάση τα μαθησιακά του αποτελέσματα, στο πλαίσιο της αξιολόγησης των προγραμμάτων σπουδών των πανεπιστημίων.

Όπως προαναφέρθηκε, η αυτονομία των επιμέρους εκπαιδευτικών μονάδων του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Ορισμένες αρμοδιότητες μπορούν να μεταβιβασθούν από την κεντρική διοίκηση στις επιμέρους μονάδες, με αντίστοιχη ισχυροποίηση της διοίκησης των τελευταίων. Άλλες αρμοδιότητες θα μπορούσαν να μεταβιβασθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως η διαχείριση του κύριου και βοηθητικού προσωπικού των σχολικών μονάδων. Όμως, αυτή η ενίσχυση της διοίκησης των μονάδων πρέπει να συνοδεύεται από αξιολόγηση τόσο εσωτερική, όσο και εξωτερική, η οποία βεβαίως θα λαμβάνει υπόψη της τόσο τις εκροές όσο και τις εισροές της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Η αξιολόγηση πρέπει να είναι διαδικασία συνεχής που να αποβλέπει στη βελτίωση της απόδοσης τόσο των επιμέρους μονάδων όσο και του συστήματος συνολικά, και θα πρέπει να συνδεθεί με κάποια μορφή παροχής θετικών ή αρνητικών κινήτρων.

Η αξιολόγηση πρέπει να γίνεται με τρόπο που να λαμβάνει καθαρά υπόψη την αρχική επίδοση των μαθητών και το οικογενειακό και κοινωνικό-οικονομικό περιβάλλον το οποίο εξυπηρετεί το κάθε σχολείο. Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων των εκπαιδευτικών μονάδων πρέπει να δημοσιοποιούνται και να παρουσιάζονται σε συγκριτική μορφή - πάντοτε λαμβάνοντας υπόψη και το ρόλο των εισροών της εκπαιδευτικής διαδικασίας - ώστε να ενισχύεται ο ρόλος της κοινωνικής λογοδοσίας, αλλά και να βελτιώνεται η πληροφόρηση γονέων, μαθητών και φοιτητών. Εκτός της αξιολόγησης προσωπικού και επιμέρους εκπαιδευτικών 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 περισσότερο αποτελεσματικών εκπαιδευτικών μονάδων. Στο ίδιο πλαίσιο, είναι καθοριστικής σημασίας η αξιοκρατική ανάδειξη των στελεχών της διοίκησης της εκπαίδευσης, με διαδικασίες ανεξάρτητες, αδιάβλητες και με βάση ουσιαστικά ποιοτικά κριτήρια.

Η δεύτερη αλλαγή που αφορά όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος αφορά την αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων διδασκόντων και διδασκομένων, σε συνδυασμό με τη βελτίωση των αντιστοιχών υποδομών των εκπαιδευτικών μονάδων. Η αναβάθμιση αυτή μπορεί σχετίζεται τόσο με την εισαγωγή νέων μαθημάτων όσο και με τη μερική αλλαγή του τρόπου διδασκαλίας υφισταμένων μαθημάτων. Η προσπάθεια αυτή θα πρέπει να ενταχθεί σε μια συνολική προσπάθεια 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 της οικονομίας 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 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.

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 βαθμίδες. Στο μέτρο των οικονομικών δυνατοτήτων της χώρας, πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για τη συντήρηση και την αναβάθμιση αυτών των υποδομών (κτίρια, αίθουσες διδασκαλίας, εργαστήρια, έπιπλα, σπουδαστήρια, βιβλιοθήκες, γυμναστήρια, κλπ.).

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, ικανοτήτων και δεξιοτήτων – 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 4.5 προτείνουμε 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.

Επιπροσθέτως, η δυνατότητα ολοήμερου σχολείου πρέπει 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.

Τις τελευταίες δεκαετίες μεγάλος αριθμός οικογενειών μεταναστών έχει εγκατασταθεί στη χώρα μας και είναι πολύ 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 μπορούν να έχει θετικά αποτελέσματα τόσο στο πεδίο της οικονομίας όσο και στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής. Επιπροσθέτως, 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. 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 η θεσμοθέτηση ζωνών εκπαιδευτικής προτεραιότητας για την ενισχυμένη και ολοκληρωμένη παρέμβαση με στόχο την μείωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων στις επιδόσεις των μαθητών.

Συντονισμένη και διαρκής πρέπει να είναι η προσπάθεια για την αναβάθμιση και βελτίωση της ελκυστικότητας της λυκειακής (ΕΠΑΛ) αλλά και της μεταλυκειακής (IEK) 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).

Αλλά και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι επιθυμητές αλλαγές με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της διδασκαλίας και της έρευνας είναι πολλές. Καταρχήν, οι επερχόμενες ραγδαίες δημογραφικές εξελίξεις θα πρέπει να οδηγήσουν σε ανασχεδιασμό 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. Αυτές οι αλλαγές μπορούν να συνδυαστούν με άνοιγμα των ελληνικών πανεπιστημίων σε συνεργασίες με ιδρύματα του εξωτερικού για τη δημιουργία κοινών προγραμμάτων σπουδών, τόσο σε προπτυχιακό όσο, και σε μεταπτυχιακό επίπεδο. Επιπροσθέτως, θα ήταν επιθυμητό να αυξηθεί η οργανωτική ευελιξία των ιδρυμάτων και η κύρια ακαδημαϊκή μονάδα (τουλάχιστον ως προς την εισαγωγή των φοιτητών) να είναι η Σχολή αντί του Τμήματος, με στόχο την ανάπτυξη της διεπιστημονικότητας των σπουδών και την παροχή της δυνατότητας εξατομίκευσης της μάθησης από τους φοιτητές, με επέκταση των επιλογών και της δυνατότητας οριζόντιας κινητικότητας. Παράλληλα, είναι σημαντική η προώθηση και υποστήριξη της αλλαγής του παιδαγωγικού υποδείγματος της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στην κατεύθυνση της φοιτητοκεντρικής μάθησης και της καλλιέργειας σύγχρονων δεξιοτήτων των αποφοίτων, συμπεριλαμβανομένων των ψηφιακών δεξιοτήτων. Στην κατεύθυνση αυτή, είναι σημαντική και η αναμόρφωση των κτιριακών και εργαστηριακών υποδομών των πανεπιστημίων, με στόχο την εκπαιδευτική, ψηφιακή και ενεργειακή αναβάθμισή τους, καθώς και η αύξηση της παραγωγής και αξιοποίησης ψηφιακού εκπαιδευτικού υλικού στη διδασκαλία.

Ως προς τη διοίκηση των πανεπιστημίων, η εμπειρία πολλών αναπτυγμένων χωρών δείχνει ότι η σύνδεση των πανεπιστημίων με την ευρύτερη κοινωνία μέσω θεσμών όπως τα Συμβούλια Ιδρυμάτων, έχει ιδιαίτερα επωφελείς μακροχρόνιες συνέπειες. Ταυτόχρονα, η παροχή αυτονομίας και οργανωτικής ευελιξίας στις κεντρικές διοικήσεις των Ιδρυμάτων 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 τόσο η ενδυνάμωση και η ενίσχυση των δυνατοτήτων στρατηγικού σχεδιασμού των ιδρυμάτων, όσο και η διαφοροποίηση ως προς τους στόχους τους (ώστε να μην επικρατεί η αρχή "one size fits all") σε σύνδεση με τη διαδικασία αξιολόγησής τους.

Επιπλέον, η δυνατότητα το Πανεπιστήμιο να προσελκύσει και φοιτητές από το εξωτερικό είτε σε ειδικά πτυχιακά προγράμματα (διδασκόμενα στα Αγγλικά) είτε με ενσωμάτωση στα κανονικά προγράμματα (διδασκόμενα στα Ελληνικά) 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.

Είναι επίσης κρίσιμο να επιδιωχθεί η στενότερη σύνδεση των Ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με τον παραγωγικό τομέα της οικονομίας. Η σύνδεση αυτή μπορεί να πάρει πολλές μορφές. Σε προπτυχιακό επίπεδο θα πρέπει να επιδιωχθεί η αναβάθμιση και επέκταση του θεσμού της πρακτικής άσκησης. Σε μεταπτυχιακό και, κυρίως, διδακτορικό και μεταδιδακτορικό επίπεδο 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 και Επιχειρηματικότητας των πανεπιστημίων. Πέραν αυτών, η προκήρυξη σε τακτά χρονικά διαστήματα ερευνητικών προγραμμάτων, κυρίως, σε διδακτορικό και μεταδιδακτορικό επίπεδο, μπορεί να ανασχέσει την τάση “φυγής εγκεφάλων” (brain drain) με πολλαπλώς επωφέλη αποτελέσματα, τόσο για το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και, μακροχρόνια, για τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας, μια τέτοια εξέλιξη που θα ενισχύσει επιπλέον τη βασική έρευνα.

Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι ένα πολύ σημαντικό τμήμα της διά βίου μάθησης των εργαζομένων αλλά και, γενικότερα, του πληθυσμού, 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 διά βίου μάθηση. Η τάση αυτή έχει ήδη ξεκινήσει και στη χώρα μας και αναμένεται να ενισχυθεί τα επόμενα χρόνια. Και σε αυτή την περίπτωση υπάρχουν μεγάλα περιθώρια συνεργασίας των πανεπιστημίων με την επιχειρηματική κοινότητα, με όφελος και για τα δύο μέρη.

Επιπροσθέτως, καθώς η πρόσβαση τριτοβάθμια εκπαίδευση παίζει σημαντικό ρόλο στις κοινωνικές ανισότητες και στην αναπαραγωγή τους, η στήριξη ιδιαίτερα αδύναμων και ευπαθών κοινωνικά ομάδων (οικονομικά ασθενέστεροι, μετανάστες, ΑμΕΑ, κλπ.) χρειάζεται να ενισχυθεί. Οι υποδομές φοιτητικής μέριμνας χρειάζεται να επεκταθούν και αναβαθμιστούν, ιδιαίτερα με συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ενώ οι αντίστοιχες δαπάνες (σίτισης, στέγασης, συγγραμμάτων) χρειάζονται εξορθολογισμό και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους.

Τέλος, είναι απαραίτητο 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. Το τελευταίο θέμα αναλύεται στην ενότητα 4.9.

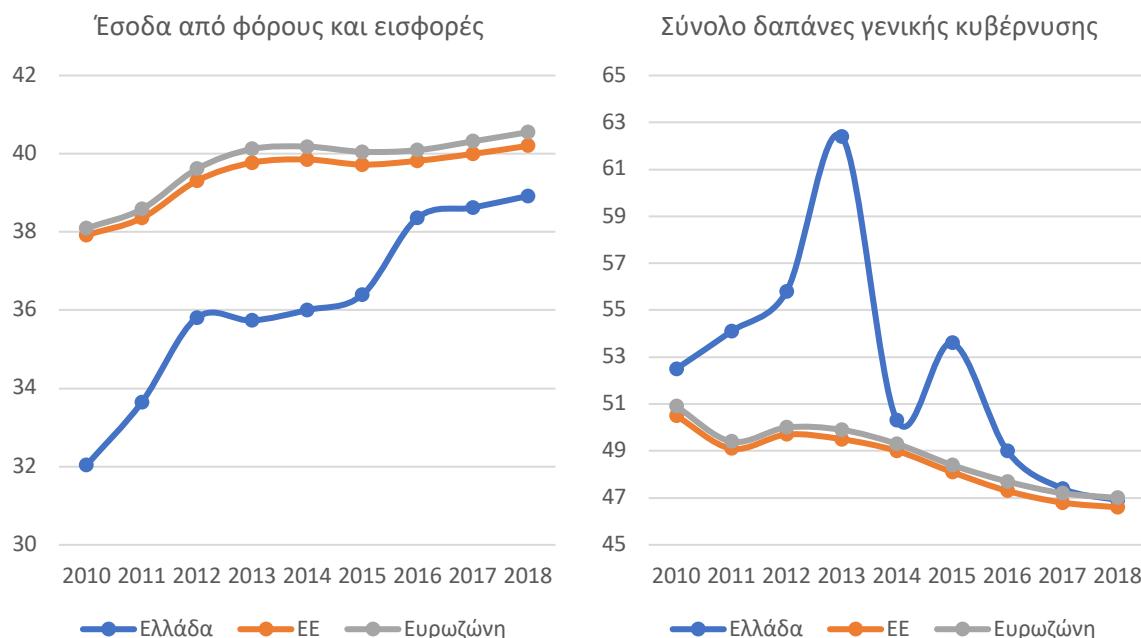
4.7 Φορολογία

4.7.1 Δείκτες

Στο διάστημα από το 2010 έως σήμερα και στο πλαίσιο της επίτευξης δημοσιονομικής ισορροπίας, τα φορολογικά έσοδα αυξήθηκαν σταδιακά από το 32% σε 38,9% (στοιχεία 2018) του ΑΕΠ, ποσοστό που πλέον αντιστοιχεί περίπου στον μέσο όρο των οικονομιών της Ευρωζώνης (40,5% - Διάγραμμα 4.22 και Πίνακας 4.3). Αντίστοιχα, οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης περιορίστηκαν στον μ.ό. της Ευρωζώνης (47% του ΑΕΠ), σε 46,9% του ΑΕΠ το 2018 από 52,5% το 2009 (Πίνακας 4.5). Σε σύγκριση με την Ευρωζώνη, η Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά στα έσοδα από άμεσους φόρους (10,2% έναντι 13,3% του ΑΕΠ), έχει δυσανάλογα υψηλότερα έσοδα από έμμεσους φόρους (17,1% έναντι 9,9% του

ΑΕΠ) και σημαντικά υψηλότερη φορολογική επιβάρυνση στην εργασία (έμμεσος φορολογικός συντελεστής 43,2% έναντι 38,6%), στην ακίνητη περιουσία και στα ενεργειακά προϊόντα.

Διάγραμμα 4.22: Έσοδα από φόρους και εισφορές και δαπάνες γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ, 2010-2018



Πηγή: Eurostat

Πίνακας 4.3: Φόροι και εισφορές ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο φόρων & εισφορών	38,92%	40,55%	8η	2018
Άμεσοι φόροι	10,15%	13,30%	11η	2018
Έμμεσοι φόροι	17,14%	9,90%	1η	2018
Ασφαλιστικές εισφορές	11,62%	14,06%	12η	2018
Φόροι (recurrent) ακίνητης περιουσίας	2,57%	1,31%	2η	2018

Πηγή: Eurostat

Πίνακας 4.4: Έμμεσοι φορολογικοί συντελεστές

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Φόροι στην κατανάλωση	17,57%	16,79%	14η	2018
Φόροι στην εργασία	43,17%	38,59%	2η - (1η η Σλοβακία)	2018
Φόροι στα ενεργειακά προϊόντα (€ ανά τόνο ισοδύναμου πετρελαίου)	335,4	271,5	2η - (1η η Ιταλία)	2018

Πηγή: Eurostat

Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων αντανακλά και αναπαράγει τις χρόνιες στρεβλώσεις και 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 πολύ υψηλοί συντελεστές φόρων στην εργασία (μετά τα εισαγωγικά κλιμάκια), ενώ υπάρχει υστέρηση στα αντίστοιχα έσοδα, αντανακλούν το μικρό ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, την υψηλή ανεργία και το υψηλό ποσοστό αδήλωτης ή υποδηλωμένης εργασίας.

Αντίστοιχα, ενδείξεις για υψηλό ποσοστό αδήλων 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).

4.7.2 Αξιολόγηση και αγκυλώσεις

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 με τους εταίρους και πιστωτές. Σε δεύτερο επίπεδο, θα εξαρτηθεί επίσης από το ύψος και τη διάρθρωση των πόρων που αναμένονται ως καθαρή εισροή από την ΕΕ για την περίοδο μετά το 2021.

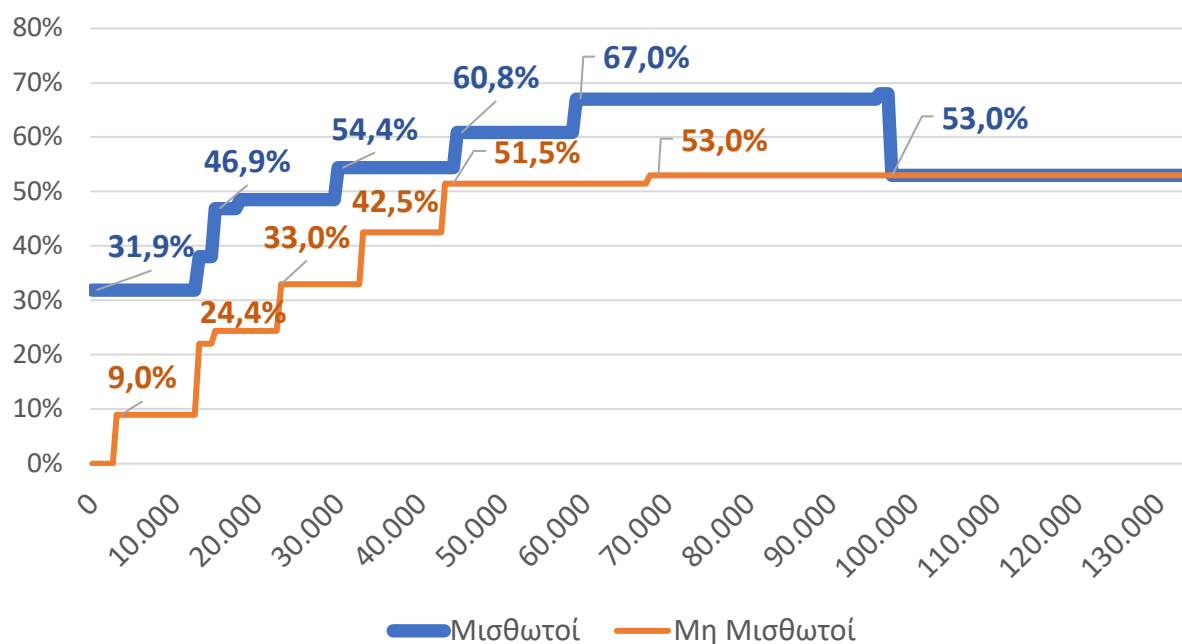
Παρά το περιθώριο για σταδιακό εξορθολογισμό του κόστους της δημόσιας διοίκησης και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (που μπορεί να προκύψει, σε μεγάλο βαθμό, από την υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών) και της εισροής νέων πόρων, με δεδομένο το ύψος του δημόσιου χρέους και της ανάγκης περαιτέρω κάλυψης άλλων δαπανών από τη Γενική Κυβέρνηση (όπως αυξημένες δαπάνες υγείας), το περιθώριο μείωσης των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά την επόμενη πενταετία είναι υπαρκτό αλλά σχετικά μικρό.

Αντίθετα, υπάρχει σημαντικό περιθώριο και ανάγκη για αλλαγή της δομής των φόρων, ώστε να μειωθούν οι στρεβλώσεις και τα αντικίνητρα στην εξωστρεφή επιχειρηματικότητα. Απαιτείται η φορολογία να γίνει περισσότερο συμβατή με υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης μεσοπρόθεσμα, μέσω ενίσχυσης της παραγωγικής βάσης της οικονομίας. Ειδικότερα, η φορολογική βάση στη φορολογία εισοδήματος παραμένει περιορισμένη, επικεντρωμένη στη μισθωτή εργασία, με αποτέλεσμα η επιβάρυνση των υψηλών συντελεστών φορολογίας και εισφορών να είναι ασύμμετρα μεγάλη για μικρό μέρος του πληθυσμού. Επιπλέον, η εντόπιση φορολογητέας ύλης δυσκολεύεται με την εξάπλωση υπηρεσιών που διεξάγονται μέσα από ψηφιακές πλατφόρμες (gig economy) και επομένως απαιτείται οι φορολογικές αρχές να συντηρούν συνεχώς υψηλό επίπεδο τεχνολογιών και τεχνολογίας προς αποφυγή της περαιτέρω διάβρωσης της φορολογικής βάσης.

Εκτός από τη δημοσιονομική σταθερότητα και την κοινωνική προστασία, βασική αρχή που πρέπει να επιδιωχθεί εφεξής, είναι η ενίσχυση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας της οικονομίας. Η υπέρμετρη επιβάρυνση της μισθωτής εργασίας από φόρους και εισφορές, ειδικά στη μεσαία εισοδηματική κλίμακα, έχει αρνητικές συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα, την παραμονή εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού στη χώρα και τα κίνητρα για επίσημη εργασία. Μειώνει τα κίνητρα για παραγωγή, εξωθεί εργαζόμενους στην παραοικονομία ή στην αλλοδαπή, και καθυστερεί τη στροφή της οικονομίας προς την εξωστρέφεια. Οι ισχύοντες οριακοί συντελεστές, συμπεριλαμβανομένης και της εισφοράς αλληλεγγύης, είναι ιδιαίτερα υψηλοί και εμφανίζουν πολύ έντονη προοδευτικότητα ήδη από μεσαία εισοδήματα. Η υψηλή φορολόγηση αποθαρρύνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας για εργαζόμενους με ιδιαίτερες δεξιότητες, καθώς και τις αντίστοιχες επενδύσεις, που όμως χρειάζεται η χώρα να προσελκύσει για να επιτύχει ισχυρούς ρυθμούς

ανάπτυξης. Στη μεταποίηση, το υψηλό μη μισθολογικό κόστος εργασίας επιδεινώνει περαιτέρω τις αρνητικές επενέργειες στη διεθνή ανταγωνιστικότητα από το σχετικά υψηλό κόστος ενέργειας.

Διάγραμμα 4.23: Οριακός συντελεστής επιβάρυνσης από φόρους & εισφορές



Πηγή: Υπολογισμοί ερευνητικής ομάδας

Ως ενδιάμεσοι στόχοι τίθενται, λοιπόν: (α) η μείωση του βάρους που επιβάλλουν συνδυαστικά το φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα στην εργασία, (β) η υποστήριξη των παραγωγικών επενδύσεων και των επιχειρήσεων κατά τη μεγέθυνσή τους και (γ) η στροφή της οικονομίας από τις άτυπες προς τις τυπικές μορφές της.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης απαιτεί μια αργή και επίπονη διαδικασία μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας. Μεταρρυθμίσεις, όπως η δραστική μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας είναι χρονικά πιεστικές, απαραίτητες για την παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας. Στο μεταβατικό στάδιο, και ανάλογα με τη δημοσιονομική ισορροπία, μέρος του κενού από τη μείωση των φορολογικών εσόδων μπορεί να χρειαστεί να ισοσκελιστεί από μείωση δαπανών, με έμφαση στην περιττή γραφειοκρατία, οργανισμούς χαμηλής απόδοσης, και άλλες μη αποτελεσματικές λειτουργίες. Η μείωση των δαπανών απαιτεί μια δύσκολη ισορροπία διότι υπάρχουν τομείς που χρήζουν ενίσχυσης, όπως η προσχολική εκπαίδευση, η υγεία και άλλες σημαντικές προτεραιότητες.

4.7.3 Προτάσεις πολιτικής

Η επίδραση που θα έχουν οι αλλαγές στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα στη δομή και τις επιδόσεις της οικονομίας, δεν μπορεί παρά να είναι σταδιακή. Επιπλέον, η σταθερότητα του φορολογικού και ασφαλιστικού πλαισίου σε ικανό 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 ή τη μεγέθυνση όσων λειτουργούν. Ειδικότερα, αναφορικά με την ενίσχυση της εξωστρέφειας και τη συρρίκνωση της άτυπης οικονομίας προς όφελος της τυπικής, αυτοί αποτελούν συνδεδεμένους μεταξύ τους στόχους που συστηματικά ο ένας μπορεί να υποστηρίξει τον άλλον κατά τα επόμενα χρόνια.

Δεδομένης της σημερινής δομής του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος, όπως και της δομής της οικονομίας, απόλυτη προτεραιότητα 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 φορολογική σφήνα (tax wedge) για εισοδήματα πάνω από τα χαμηλότερα είναι εξαιρετικά υψηλή. Το κόστος αυτής της στρέβλωσης είναι σημαντικό διότι ο άτυπος τομέας γενικά δεν προσανατολίζεται γενικά στις εξαγωγές (εκτός όταν αφορά τουριστικές ή διασυνδεδεμένες υπηρεσίες εμπορίου) και συγχρόνως παγιτεύει εργατικό δυναμικό που θα μπορούσε να διοχετευθεί προς τον πιο δυναμικό και εξαγωγικό τομέα.

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 στην χαμηλόμισθη εργασία, καθώς και κάποιο εγγυημένο ελάχιστο εισόδημα (φορολογήσιμο).

Ο φόρος στην ακίνητη περιουσία πρέπει να εξορθολογιστούν, να ενοποιηθούν και να περάσουν σε τοπικό επίπεδο. Η κατάργηση του «συμπληρωματικού φόρου» για τους ιδιώτες θα μειώσει τις 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 πρέπει να εναρμονίζονται με τις πραγματικές αξίες της αγοράς.

Ειδικοί περιβαλλοντικοί φόροι μπορεί επίσης να έχουν σταδιακά υψηλότερο μερίδιο στο μείγμα των εσόδων. Είναι σημαντικό οι περιβαλλοντικοί φόροι είτε να αντικαθιστούν με διαφάνεια υπάρχοντες φόρους είτε να επιστρέφονται εξ' ολοκλήρου στους φορολογούμενους ως εμφανής μείωση φόρου εισοδήματος.

Σημαντική προϋπόθεση για τη διατήρηση των εσόδων στο απαραίτητο επίπεδο με ταυτόχρονη ενίσχυση της παραγωγικής βάσης είναι η διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Σε αυτό θα συμβάλει η κατάλληλη χρήση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και άλλων μέσων που ενισχύουν τη διαφάνεια και δημιουργούν τα κίνητρα για νοικοκυριά και επιχειρήσεις να κινηθούν στην τυπική και όχι στην άτυπη οικονομία. Σε δραστηριότητες που εμφανίζουν υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής μπορεί να εφαρμοστούν στοχευμένες πολιτικές μειωμένων φορολογικών συντελεστών 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,^{36,37} 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) και στοχευμένα (σε επαγγέλματα ή αγορές όπου υπάρχει μεγαλύτερη φοροδιαφυγή).

³⁶ Hondroyiannis, G. and D. Papaoikonomou (2017), "The effect of card payments on VAT revenue: New evidence from Greece", *Economics Letters*, 157, 17-20.

³⁷ Danchev, S., G. Gatopoulos and N. Vettas (forthcoming), " Penetration of Digital Payments in Greece after Capital Controls: Determinants and Impact on VAT Revenues", *CESifo Economic Studies*, doi.org/10.1093/cesifo/ifz019

Από τη σημερινή βάση αφετηρίας, προκρίνονται μια σειρά από 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 (προσαρμοσμένη στα μέσα εισοδήματα). Εναρμόνιση των κλιμακίων φορολογίας εισοδήματος και ασφαλιστών αποδοχών ώστε να μην επιβαρύνονται τα εισοδήματα από εργασία, ταυτόχρονα με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και υψηλές ασφαλιστικές εισφορές.
2. Συνεχή προσπάθεια απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, με τη θέσπιση ειδικού θεσμού (στο πρότυπο του Office for Tax Simplification του Ηνωμένου Βασιλείου).
3. Κατά το δυνατό εξομίωση 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.
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 εισοδήματος δεκαετούς φορολογικής απόσβεσης με επιταχυνόμενες αποσβέσεις εντός τριετίας.
7. Άρση αντικινήτρων για τη μεγέθυνση εταιρειών εντός της χώρας.
8. Σταθερό φορολογικό πλαίσιο για τις επιχειρήσεις. Δεκαετής ρήτρα μη επιδείνωσης του φορολογικού πλαισίου για νέες επενδύσεις.
9. Μείωση της φορολόγησης των ενεργειακών προϊόντων για τη βιομηχανία και εξέταση της δυνατότητας επιβολής περιβαλλοντικού φόρου σε εισαγωγές (carbon border tax) από χώρες οι οποίες δεν έχουν θεσπίσει τα κατάλληλα περιβαλλοντικά μέτρα.
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.

4.8 Ασφαλιστικό σύστημα

4.8.1 Δείκτες

Οι παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα τα τελευταία χρόνια 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. Πέρα από τη συνεχιζόμενη πίεση που ασκείται στα δημόσια οικονομικά σε συνδυασμό με τις επιδεινούμενες δημογραφικές τάσεις, η σημερινή δομή του ασφαλιστικού θέτει σημαντικά αντικίνητρα στην εργασία, την αποταμίευση και τις επενδύσεις. Μέσα από κατάλληλες παραμετρικές και δομικές παρεμβάσεις, το ασφαλιστικό σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει ως καταλύτης στο νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα.

Η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα παραμένει ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ (16,5% έναντι 13,2% κατά μ.ό. στην Ευρωζώνη), με τη χώρα να βρίσκεται στην υψηλότερη θέση στην Ευρωζώνη,

παρά τις διαδοχικές περικοπές και αλλαγές στο συνταξιοδοτικό σύστημα από το 2010. Επιβαρυντικά για τα δημόσια οικονομικά δρα 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). Ως αποτέλεσμα της άνιση κατανομής των δαπανών, κρίσιμοι τομείς όπως η παιδεία, η υγεία και οι δημόσιες επενδύσεις υποχρηματοδοτούνται.

Πίνακας 4.5: 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 των συνταξιοδοτικών παροχών 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 το 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. Ένα τέτοιο ρίσκο προέρχεται από την κρίση της πανδημίας και την επίπτωσή της στην πορεία του ΑΕΠ.

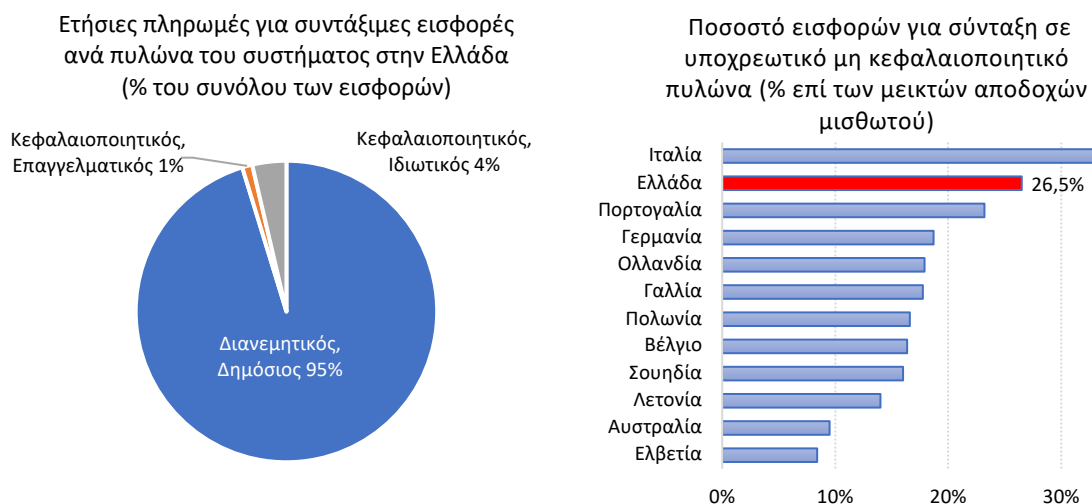
4.8.2 Προτάσεις πολιτικής

Η αναμενόμενη ραγδαία δημογραφική γήρανση θα οδηγήσει σε μεγάλη αύξηση του δείκτη εξάρτησης συνταξιούχων σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό επιβαρύνοντας δυσανάλογα τις επόμενες γενεές αλλά και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Για να αμβλυνθούν οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης πρέπει να ενισχυθούν οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες ώστε να επιμεριστεί το βάρος της χρηματοδότησης των συντάξεων και ένα μέρος της να καλυφθεί από συσσωρευμένη αποταμίευση. Οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες είναι επιθυμητό να δρουν συμπληρωματικά με τον κύριο, έχοντας ένα δευτερεύοντα αλλά κρίσιμο ρόλο. Τα κύρια οφέλη από αυτή τη μετάβαση σε ένα σύγχρονο σύστημα, που θα έφερνε την Ελλάδα πλησιέστερα στον μέσο όρο των συστημάτων της Ευρώπης, αφορούν κυρίως ενίσχυση των κινήτρων για περισσότερη και επίσημη εργασία όσο και για αποταμίευση των νοικοκυριών, με άμεσα αναπτυξιακά οφέλη για την οικονομία. Τα νοικοκυριά θα έχουν ισχυρότερα κίνητρα προσφοράς εργασίας, στον τυπικό τομέα της οικονομίας, όταν θα έχουν σε μεγάλο βαθμό έλεγχο των αποταμιεύσεών 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.

Σήμερα, μόνο περίπου το 5% των πληρωμών ασφαλισμένων για συντάξιμες εισφορές είναι κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα (Διάγραμμα 4.24). 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 4.24) και 8 π.μ. υψηλότερο από τον μ.ό. των μελών του ΟΟΣΑ. 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 πιο ισορροπημένα συνταξιοδοτικά συστήματα.

Διάγραμμα 4.24: Μερίδιο συνταξιοδοτικών εισφορών για διανεμητικό πυλώνα, 2018



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

Δεδομένης της υφιστάμενης δομής του ασφαλιστικού συστήματος, ο βέλτιστος τρόπος συμπλήρωσης του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα είναι ο μετασχηματισμός της επικουρικής σύνταξης (σήμερα νοητής κεφαλαιοποίησης) σε νέα επικουρική που θα λειτουργεί πλήρως κεφαλαιοποιητικά. Δεδομένης της καθυστέρησης της ανάπτυξης του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στη χώρα, η μεταρρύθμιση της επικουρικής πρέπει να προχωρήσει τάχιστα και με ευρύ πεδίο εφαρμογής (ενδεικτικά, για όλους τους νέους εργαζόμενους και εθελοντικά για όσους παλαιότερους ασφαλισμένους το επιλέξουν). Η εισαγωγή του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα αποτελεί πράξη διαγενεακής αλληλεγγύης και συντείνει στη διασφάλιση της βιωσιμότητας της οικονομίας στο απώτερο μέλλον.

Συμπληρωματικά προς την παραπάνω κατεύθυνση, είναι ιδιαίτερα σημαντική η θέσπιση αποτελεσματικού και αυστηρού κανονιστικού πλαισίου για τα ασφαλιστικά ταμεία στον δεύτερο και τρίτο πυλώνα κατά τα πρότυπα πολλών χωρών της ΕΕ, όπως και η λειτουργία ενός δημόσιου ασφαλιστικού ταμείου στον δεύτερο πυλώνα, με κεφαλαιοποίηση.

Υπολογίζεται ότι μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση σε συνδυασμό με στοχευμένα φορολογικά κίνητρα για τοποθετήσεις στην εγχώρια κεφαλαιαγορά, με βάση καλών πρακτικών της ΕΕ, δημιουργεί νέα αποθεματικά προς επένδυση ύψους έως και €99 δισεκ. σε 40 χρόνια. Η ενίσχυση της αποταμίευσης και των επενδύσεων με αυτό τον τρόπο εκτιμάται ότι οδηγεί σε υψηλότερο πραγματικό ΑΕΠ κατά €6,9 δισεκ. και 81 χιλ. περισσότερες θέσεις εργασίας (ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης) κατά μέσο όρο ετησίως για τα επόμενα 40 χρόνια.³⁸

Συνολικά, δεν επαρκούν οριακές παραμετρικές αλλαγές στο σημερινό ασφαλιστικό σύστημα. Συνιστάται ο εκσυγχρονισμός του συστήματος, ώστε η χρηματοδότησή του να μπει σε σταθερή μακροπρόθεσμη βάση, να μην δημιουργούνται αντικίνητρα στην εργασία και να αυξηθεί η ανταποδοτικότητα του συστήματος, συγχρόνως με μία ισχυρή ασφαλιστική βάση που να

³⁸ Πηγή: IOBE (2019), Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά

προστατεύει τους αδυνάμους. Σε αυτή την κατεύθυνση, προκρίνονται οι εξής ειδικότερες παρεμβάσεις:

1. Μείωση του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας (ασφαλιστικών εισφορών).
2. 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.
3. 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 πιο χαμηλό πλαφόν ασφαλιστέων αποδοχών υγείας. Το σχετικό κενό θα καλυφθεί από γενικά φορολογικά έσοδα.
4. Αναπροσαρμογή των κανόνων υπολογισμού της ανταποδοτικής σύνταξης με τρόπο που να είναι αναλογιστικά και ουσιαστικά περισσότερο ανταποδοτική.
5. Πληρέστερη μετάβαση συντάξεων σε σύστημα τριών πυλώνων, με μείωση εισφορών και ενισχυμένους βαθμούς ελευθερίας των νοικοκυριών στη διαχείριση.

4.9 Υγεία

Ένα αποτελεσματικό σύστημα υγείας αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την ευημερία των πολιτών. Από οικονομικής απόψεως και μόνο, στην πλευρά της δαπάνης, δημόσιας και ιδιωτικής, υπάρχει καλύτερη στόχευση, ενώ στην πλευρά της παραγωγής υπηρεσιών και τεχνολογίας υπάρχει η δυνατότητα για επενδύσεις, έρευνα και καινοτομία που θα οδηγήσουν και σε εξαγωγές ή υποκατάσταση εισαγωγών.

Ένα ισχυρό (αποτελεσματικό και καινοτόμο) σύστημα υγείας είναι προϋπόθεση και για την προσέλκυση μόνιμου πληθυσμού (που θα βρίσκει τη χώρα περισσότερο ελκυστική για κατοικία), την αναβάθμιση του τουρισμού και (δεδομένης και της αύξησης των μεγαλύτερων ηλικιών στον πληθυσμό στην Ευρώπη) της προσέλκυσης επισκεπτών για παραθεριστική κατοικία. Γενικότερα, όμως, το σύστημα υγείας αποτελεί πυλώνα ευημερίας. Όπως και σε άλλους τομείς, πέρα από το συνολικό επίπεδο δαπάνης ιδιαίτερα κρίσιμη είναι η δομή του συστήματος και τα κίνητρα που δημιουργεί.

Ειδικότερα, η πρόκληση της τρέχουσας πανδημίας της νόσου του νέου κορωνοϊού (COVID-19) ανέδειξε σημαντικά ζητήματα παγκοσμίως που επηρεάζουν την αναπτυξιακή δυναμική και της ελληνικής οικονομίας. Υπό τις διαμορφούμενες συνθήκες οικονομικής και υγειονομικής κρίσης, ο τομέας της υγείας βρίσκεται αναπόφευκτα στο επίκεντρο της προσοχής, καθώς συνδέεται με αγαθά και υπηρεσίες που είναι κομβικής σημασίας για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της σημερινής υγειονομικής κρίσης, αλλά και κάθε μελλοντικής, με αντίστοιχα χαρακτηριστικά.

4.9.1 Βασικές διαπιστώσεις και προκλήσεις

Η οικονομική κρίση τις προηγούμενες δεκαετίες, επηρέασε αρνητικά τις δημόσιες δαπάνες υγείας στη χώρα. Η συνολική χρηματοδότηση υγείας έχει υποχωρήσει στο 7,7% του ΑΕΠ (2018) έναντι 9,9% κατά μέσο όρο στην Ευρώπη, ενώ η δημόσια χρηματοδότηση έχει υποχωρήσει στο 4,5% έναντι 7,9% στην Ευρώπη (Διάγραμμα). 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 υποχώρησε στην Ελλάδα κατά 43,9% μεταξύ 2009 και 2018, όπου και διαμορφώθηκε στα €779.

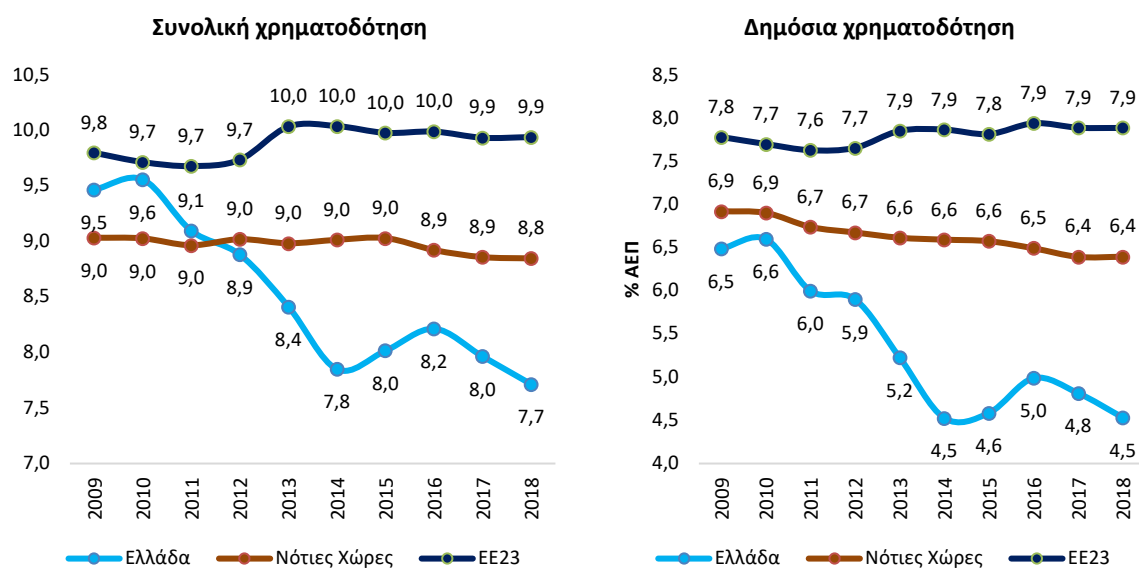
Σημαντική μείωση, κατά -62% την περίοδο 2009-2019, υπέστη και η δημόσια εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη, μετατοπίζοντας το βάρος σε ασθενείς και στον φαρμακευτικό κλάδο, μέσω

των υποχρεωτικών επιστροφών (clawback και rebate) που καταβάλλει. Με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία (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., πλέον η συμμετοχή του κλάδου στη δαπάνη είναι σχεδόν στο 48%. Η κατάσταση αυτή είναι δύσκολα διαχειρίσιμη δεδομένων των στρεβλών κινήτρων που δημιουργεί.

Αναλυτικά, από τη μια πλευρά έχουμε συνεχείς μειώσεις των δημοσίων δαπανών υγείας και φαρμάκου και αύξηση συμμετοχής των ασθενών και του κλάδου, ενώ από την άλλη, οι νέες θεραπείες είναι κατά κανόνα ακριβότερες.

Επιπρόσθετα, ο τομέας υγείας αντιμετωπίζει σημαντικές δομικές προκλήσεις. Η γήρανση του πληθυσμού, η αύξηση προσδόκιμου επιβίωσης και η αύξηση του αριθμού ασθενών με σοβαρές και χρόνιες παθήσεις, διαμορφώνουν ένα περιβάλλον με αυξημένες πιέσεις στα συστήματα υγείας παγκοσμίως και ανάγκη επανασχεδιασμού της φαρμακευτικής πολιτικής. Ειδικά η φαρμακευτική βιομηχανία έρχεται αντιμέτωπη με επιπρόσθετες προκλήσεις που σχετίζονται με την επάρκεια σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, την αναπροσαρμογή των δικτύων διανομής και παραγωγής ώστε η σχετική εφοδιαστική αλυσίδα να έχει μεγαλύτερη ευελιξία, αλλά και αυξημένο παγκόσμιο ανταγωνισμό. Η τρέχουσα κρίση ανέδειξε επίσης την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης επάρκειας φαρμάκων, υλικών και υποδομών αλλά και την ταχύτατη προώθηση της έρευνας και ανάπτυξης νέων εμβολίων, διαγνωστικών εξετάσεων και θεραπειών.

Διάγραμμα 4.25: Συνολική χρηματοδότηση για δαπάνες υγείας (% ΑΕΠ) Ελλάδα-ΕΕ23-Νότιες Χώρες



Πηγή: Σύστημα Λογαριασμών Υγείας (ΣΛΥ) 2018, ΕΛΣΤΑΤ., 2019, Eurostat, OECD Health Statistics, 2019, επεξεργασία στοιχείων IOBE. Νότιες Χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), ΕΕ-23: (μη διαθέσιμα στοιχεία για Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Ρουμανία και Μάλτα)

Η τρέχουσα κρίση δημιουργεί και δυνητικές ευκαιρίες για το οικοσύστημα υγείας στην Ελλάδα και ειδικά για την εγχώρια φαρμακοβιομηχανία, ειδικότερα σε σχέση με την Ε&Α και την ευρωπαϊκή αγορά. Σημειώνεται πως οι δαπάνες της φαρμακευτικής βιομηχανίας για Ε&Α για το 2017 (€51 εκατ.) αντιστοιχούν στο 5% της συνολικής δαπάνης για Ε&Α στην Ελλάδα, ενώ το μερίδιο πατεντών φαρμάκου στην Ελλάδα είναι υψηλότερο σε σχέση με την ΕΕ.

4.9.2 Προτάσεις πολιτικής

Για την ενίσχυση των αναπτυξιακών προοπτικών του εγχώριου κλάδου της υγείας, αλλά και για αποτελεσματικότερη εκπλήρωση του κοινωνικού του ρόλου, απαιτείται ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος υγείας, με ενδυνάμωση της πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης. Επιπλέον, ο εκσυγχρονισμός του συστήματος με καινοτόμες λύσεις, όπως η τηλεϊατρική και οι εφαρμογές εξατομικευμένης διαγνωστικής, μπορεί να οδηγήσει όχι μόνο σε εξοικονομήσεις κόστους και αποσυμφόρηση των μονάδων υγείας, αλλά και να συνεισφέρει με νέες και ποιοτικές θέσεις εργασίας στην εγχώρια οικονομία. Προτεραιότητες σε αυτή την κατεύθυνση για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος αποτελούν:

- Ενίσχυση της πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης, ώστε να μειωθεί η συσσώρευση στα νοσοκομεία.
- Πλήρης και κατά προτεραιότητα ανάπτυξη του συστήματος ψηφιακού φακέλου ασθενούς. Αυτή είναι ουσιώδης προϋπόθεση για την αύξηση της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας του συστήματος.
- Αύξηση αυτονομίας και αξιολόγησης νοσοκομείων και άλλων μονάδων υγείας.
- Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών.
 - Αύξηση του όγκου γενόσημων φαρμάκων.
 - Διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας, επενδύσεων των επιχειρήσεων και κλινικές μελέτες.
- Φορολογικές ελαφρύνσεις προς τις επιχειρήσεις για επενδύσεις στην E&A.
- Σταθερό νομοθετικό πλαίσιο με ενσωμάτωση της φαρμακευτικής καινοτομίας.
- Ενίσχυση της πρόσβασης σε καινοτόμες θεραπείες.
- Ψηφιοποίηση του τομέα υγείας.
 - Ευφυής υγεία (smart health) και έξυπνο νοσοκομείο (μείωση κόστους και βελτιστοποίηση αποδοτικότητας).
 - Τηλεϊατρική (φροντίδα ασθενών μέσω τεχνολογίας πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών).

Αξιοποίηση των μεγάλων βάσεων δεδομένων και των Real World Evidence Data (για στόχευση και παροχή εξατομικευμένων ιατροτεχνολογικών προϊόντων και φαρμάκων).

4.10 Καινοτομία

Η ενσωμάτωση καινοτόμων μεθόδων στην παραγωγική διαδικασία είναι καθοριστικός παράγοντας για την ανάπτυξη μιας χώρας – και ο μόνος παράγοντας σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Σε κάθε εποχή ιστορικά, υπάρχει ένας μικρός αριθμός χωρών που πρωτοπορούν στην έρευνα και την καινοτομία. Άλλες χώρες αντίθετα αναπτύσσονται ενσωματώνοντας την καινοτομία των πρωτοπόρων στην παραγωγική τους διαδικασία. Η πρωτοπόρος χώρα στη σημερινή εποχή είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, αν και η Κίνα ενδέχεται να την ξεπεράσει την επόμενη δεκαετία. Ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, ειδικά στη βόρεια Ευρώπη, ακολουθούν από κοντά σε κάποιους τομείς αιχμής. Το καλύτερο σενάριο για την Ελλάδα είναι να μπορέσει σταδιακά να ακολουθήσει ένα μονοπάτι παρόμοιο με αυτό των μικρότερων βόρειων μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να επιτύχει σε αυτήν την προσπάθεια, η Ελλάδα πρέπει να δημιουργήσει ένα καλό περιβάλλον καινοτομίας.

4.10.1 Δείκτες καινοτομίας

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 μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 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 41^η στον Παγκόσμιο Δείκτη Καινοτομίας και 57^η 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-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στον Παγκόσμιο Δείκτη Καινοτομίας οι άλλες πέντε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη νότια Ευρώπη βρίσκονται στις θέσεις 27-32. Η Ελλάδα θα πρέπει να επιδιώξει να φτάσει σε αυτό το επίπεδο βραχυπρόθεσμα, ως ένα πρώτο βήμα για να γίνει μία καινοτόμος χώρα.

Στο Διάγραμμα 4.26 οι ευρωπαϊκές χώρες κατατάσσονται ως προς τις συνολικές δαπάνες E&A. Στο Διάγραμμα 4.27 η κατάταξη γίνεται ως προς τις δαπάνες E&A που πραγματοποιούνται από επιχειρήσεις. Η Ελλάδα κατατάσσεται χαμηλά στα δύο διαγράμματα, και ιδιαίτερα στο δεύτερο.

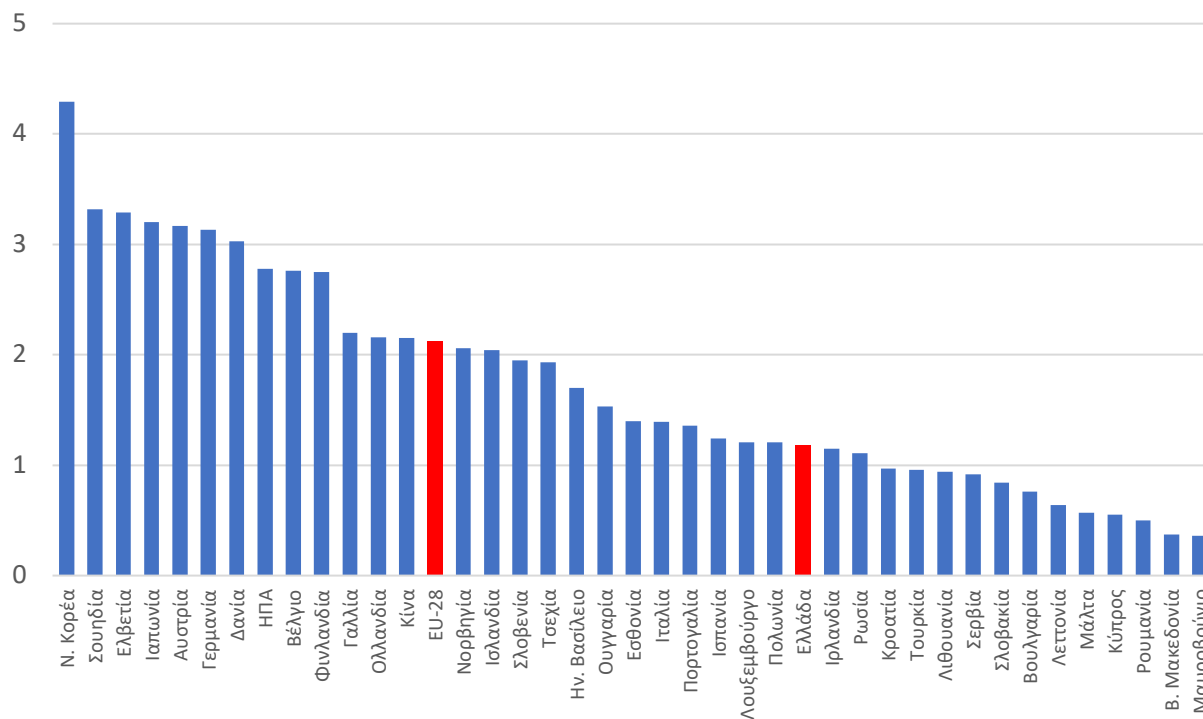
Μεγάλο μέρος της καινοτομίας τη σημερινή εποχή αφορά τις ψηφιακές τεχνολογίες. Αυτές φέρνουν θεμελιώδεις αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των επιχειρήσεων και του κράτους, συγκρίσιμες με τις μεγάλες ανακαλύψεις του παρελθόντος, όπως η ατμοηλεκτρική ενέργεια, ο ηλεκτρισμός και ο κινητήρας εσωτερικής καύσης.

Δεδομένης της χαμηλής κατάταξης της Ελλάδας ως προς το περιβάλλον καινοτομίας, δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Ελλάδα υστερεί σημαντικά σε σχέση με τα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης 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 Ευρωπαϊκής Ένωσης (Διάγραμμα 4.28). 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 Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα των

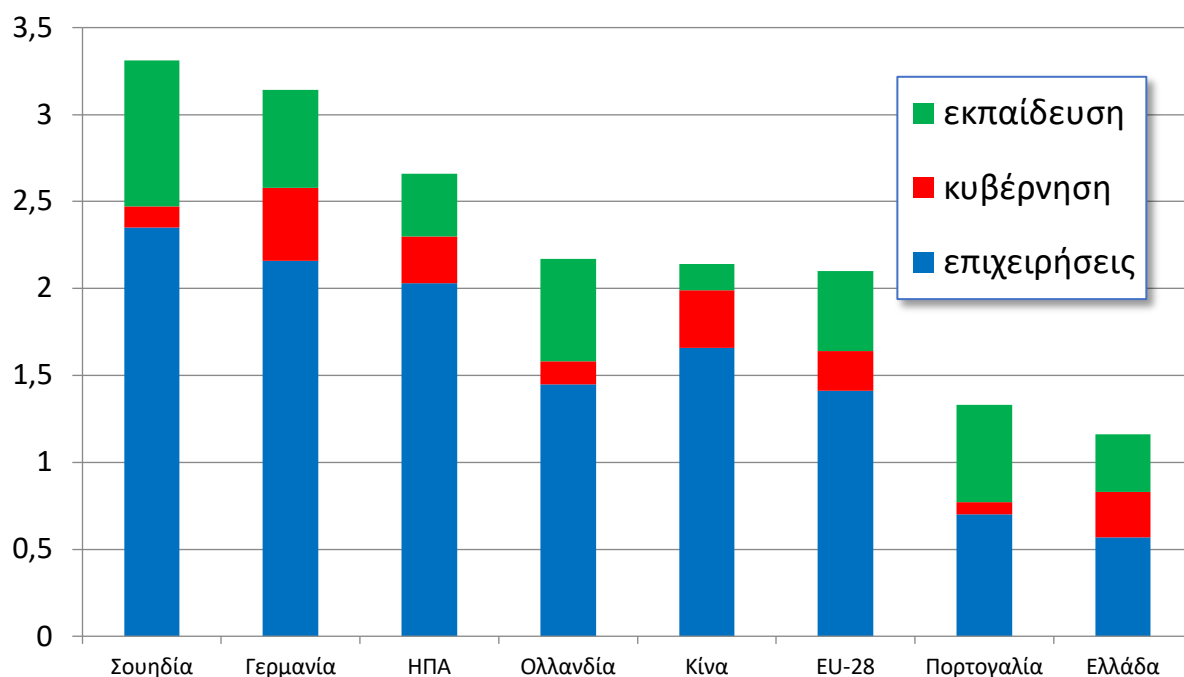
ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών, υπάρχει δυστυχώς απόκλιση στους (μεταξύ τους αλληλένδετους) τομείς των ψηφιακών δεξιοτήτων και της ενσωμάτωσης της ψηφιακής τεχνολογίας από τις επιχειρήσεις.

Διάγραμμα 4.26: Συνολικές δαπάνες σε E&A ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2018



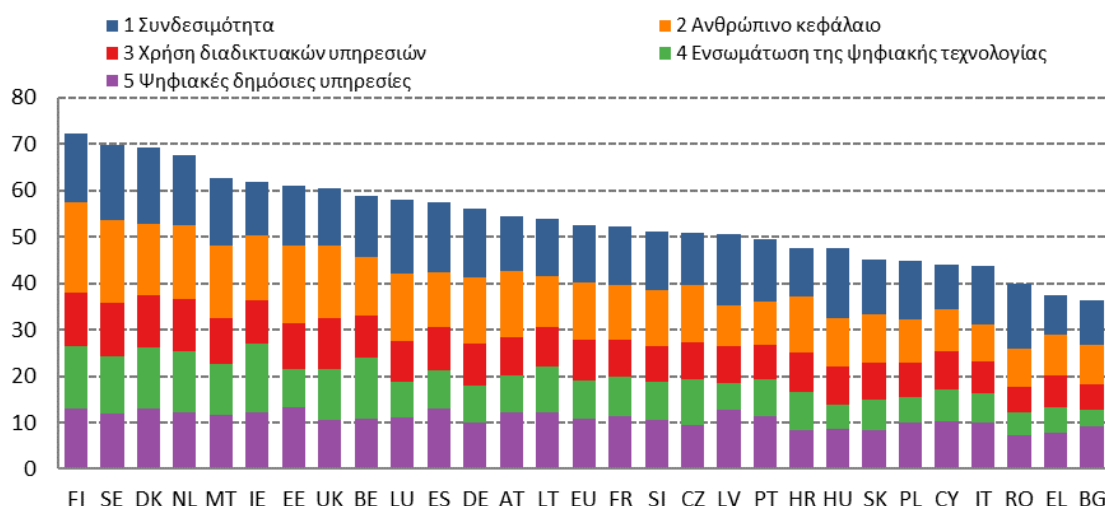
Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 4.27: Δαπάνες σε E&A ανά κλάδο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2018



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 4.28: Δείκτης ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) 2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4.10.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Οι χαμηλές επιδόσεις τις Ελλάδας στους δείκτες καινοτομίας σχετίζονται κυρίως με τις παρακάτω αγκυλώσεις:

- Δυσμενές νομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον
- Ανεπαρκείς εγχώριες επενδύσεις και επιδόσεις ΑΞΕ
- Ανεπαρκής πρόσβαση σε χρηματοδότηση
- Απουσία ερευνητικής συνεργασίας μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων
- Έλλειψη ορισμένων δεξιοτήτων στο ανθρώπινο δυναμικό
- Απουσία συνεργατικών σχηματισμών καινοτομίας (innovation clusters)

Το νομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον αφορά τη φορολογία, την εργατική νομοθεσία, την ποιότητα και σταθερότητα των νόμων καθώς και την εφαρμογή τους από τα δικαστήρια, και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση. Η φορολογία της εργασίας είναι εξαιρετικά υψηλή για το εξειδικευμένο προσωπικό που απασχολούν οι επιχειρήσεις όταν παράγουν ή όταν ενσωματώνουν καινοτομία. Η εργατική νομοθεσία δεν διευκολύνει την ευελιξία σε χρόνο και τόπο εργασίας που απαιτούν οι σημερινοί εργαζόμενοι σε κλάδους έντασης γνώσης. Οι νόμοι αλλάζουν συχνά, είναι υπερβολικά πολύπλοκοι και εφαρμόζονται με μεγάλες καθυστερήσεις, πράγμα που δημιουργεί αντικίνητρα για επιχειρηματικές δραστηριότητες. Τα αντικίνητρα αυτά είναι ιδιαίτερα ισχυρά για δραστηριότητες σε τομείς καινοτομίας, για δύο λόγους. Πρώτον οι επιχειρηματικές δραστηριότητες σε τομείς καινοτομίας ενέχουν υψηλό ρίσκο, οπότε η σταθερότητα του νομικού πλαισίου καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική. Δεύτερον, οι επιχειρηματικές δραστηριότητες καινοτομίας συχνά αφορούν επενδύσεις από εταιρείες που βρίσκονται αλλού στην Ευρώπη, π.χ. εξαγορές ελληνικών εταιρειών από αυτές. Οι εταιρείες αυτές μπορούν εύκολα να στραφούν σε άλλες χώρες αν το νομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον στην Ελλάδα δεν είναι ευνοϊκό. Το νομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον είναι ίσως ο σημαντικότερος παράγοντας που αποθαρρύνει την καινοτομία στην Ελλάδα.

Η πρόσβαση στη χρηματοδότηση αφορά ιδιαίτερα την πρόσβαση σε μετοχικά κεφάλαια. Αυτό γιατί οι επιχειρηματικές δραστηριότητες σε τομείς καινοτομίας ενέχουν υψηλό ρίσκο, οπότε αν η χρηματοδότηση είναι κυρίως μέσω δανεισμού υπάρχει υψηλός κίνδυνος χρεοκοπίας. Όπως

αναλύεται στο μέρος της έκθεσης που αφορά τη χρηματοδότηση, ο ρόλος των κεφαλαιαγορών στην Ελλάδα, καθώς και μετοχικών σχημάτων Venture Capital (που επενδύουν σε νέες επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας), είναι περιορισμένος για λόγους που αφορούν το μέγεθος της αγοράς και το θεσμικό περιβάλλον. Σημαντικό μέρος του μετοχικού κεφαλαίου, ιδιαίτερα για νέες επιχειρήσεις, προέρχεται από οικογενειακούς πόρους. Καθώς αυτοί είναι περιορισμένοι, πολλές επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο να μεγαλώσουν και να πραγματοποιήσουν επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων και επενδύσεων σε E&A.

Αν οι παραπάνω αγκυλώσεις ξεπεραστούν, θα οδηγηθούμε σε μεγαλύτερες και πιο αποτελεσματικές επιχειρήσεις που θα είναι σε θέση να παράγουν καινοτομία. Το επόμενο σύνολο αγκυλώσεων αφορούν τη λειτουργία όχι μεμονωμένων επιχειρήσεων αλλά του γενικότερου οικοσυστήματος έρευνας και καινοτομίας. Ένα οικοσύστημα έρευνας και καινοτομίας περιλαμβάνει τέσσερις μεγάλες κατηγορίες παικτών που αλληλοεπιδρούν:

- A. Πανεπιστήμια και άλλους ερευνητικούς φορείς, για βασική και εφαρμοσμένη έρευνα
- B. Επιχειρήσεις που παράγουν καινοτομικά προϊόντα και υπηρεσίες («επιχειρήσεις καινοτομίας»)
- Γ. Οργανισμούς και επιχειρήσεις που βελτιώνουν τις διαδικασίες και τα προϊόντα τους, χρησιμοποιώντας καινοτομίες τρίτων, ή εσωτερικές καινοτομίες («οργανισμοί-χρήστες»)
- Δ. Ανθρώπους με γνώσεις και δεξιότητες που στελεχώνουν ή παρέχουν υπηρεσίες στα παραπάνω

Η ύπαρξη ικανού αριθμού παικτών και στις τέσσερις 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 πιο έμπειρους. Η ύπαρξη πολλών επιχειρήσεων στην περιοχή προσελκύει επίσης εξειδικευμένα στελέχη και, αντίστροφα, η ύπαρξη πολλών εξειδικευμένων στελεχών διευκολύνει τη σύσταση και ανάπτυξη των επιχειρήσεων. 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.

Ένα δίδαγμα για την Ελλάδα είναι ότι θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων. Η συνεργασία αυτή είναι δύσκολη, καθώς τα πανεπιστήμια δεν έχουν αρκετή ευχέρεια στο να λαμβάνουν και να διαχειρίζονται ιδιωτικούς πόρους. Ένα άλλο δίδαγμα είναι ότι θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η συγκέντρωση καινοτόμων επιχειρήσεων σε κοινές περιοχές μέσω της δημιουργίας κόμβων καινοτομίας.

Στη συνέχεια, εξετάζονται πιο αναλυτικά αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής για (1) επιχειρήσεις καινοτομίας, (2) οργανισμούς-χρήστες, (3) χρηματοδότηση βασικής έρευνας, (4) σύνδεση μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων και (5) κόμβους καινοτομίας.

Επιχειρήσεις καινοτομίας

Τις διακρίνουμε σε νεοφυείς (startups), εγχώριες μεσαίες επιχειρήσεις, και μονάδες πολυεθνικών εταιρειών. Και οι τρεις ομάδες έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια σε σύγκριση με το παρελθόν, αλλά είναι ακόμα αδύναμες σε σύγκριση με τις περισσότερες άλλες χώρες της Ευρώπης.

Νεοφυείς επιχειρήσεις

Προϋποθέσεις ανάπτυξης, τι υπάρχει και τι λείπει

Επίδοχοι 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 (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. Μερικές 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.

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

Έμπειρα στελέχη: Η πιο άμεση 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).

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.

Χρηματοδότηση:

α. Φορολογικά κίνητρα για Business Angels (έχουν νομοθετηθεί πρόσφατα).

β. Δημόσια συμμετοχή σε Venture Capital funds (κατά το μοντέλο 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.

Διανοητική ιδιοκτησία και μεταφορά τεχνολογίας: Κεντρική δημόσια χρηματοδότηση για Γραφεία Μεταφοράς Τεχνολογίας (αναβαθμίζοντας τα υπάρχοντα και ιδρύοντας νέα) τα οποία θα αναζητούν ενδιαφέροντα ερευνητικά αποτελέσματα, θα σχεδιάζουν, θα κατοχυρώνουν και θα ανανεώνουν πατέντες. Δεν χρειάζονται πάνω από πέντε GMT σε όλη τη χώρα, που θα συνάψουν συμφωνίες με ΑΕΙ και Ερευνητικά Ιδρύματα. Ενδεικτικό μέγεθος δημόσιας χρηματοδότησης (για το σύνολο των GMT): **15 εκατ. το έτος** (για μισθούς, γραφεία, δαπάνες συμβούλων και δαπάνες κατοχύρωσης). Συμπληρωματική δραστηριότητα (για ορισμένους κλάδους): validation studies, prototyping, certification. Ενδεικτικό μέγεθος: **5-10 εκατ. το έτος**.

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.

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

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.

Υποδομές και δημόσια διοίκηση: στο δικό τους μέγεθος, έχουν μεγάλη σημασία τα *efficiencies* (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).

Πολυεθνικές επιχειρήσεις

Παρούσα κατάσταση

Ένας μικρός αριθμός πολυεθνικών έχει κέντρα έρευνας ή/και παραγωγής προϊόντων υψηλής τεχνολογίας στην Ελλάδα για την 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) γ. Greenfield εγκατάσταση (Pfizer AI unit; Tesla). Η πρώτη διαδρομή εξαρτάται από την διαθεσιμότητα εγχώριων επιχειρήσεων. Οι άλλες δύο, από την διαθεσιμότητα στελεχών ή/και ερευνητικών εργαστηρίων με σημαντικό έργο.

Προτάσεις πολιτικής

Στελέχη: Ισχύουν τα ίδια με τις προηγούμενες κατηγορίες, με λίγη περισσότερη έμφαση στα θέματα των Ελλήνων της διασποράς και της ποιότητας ζωής.

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 πιο ψηλά. 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 την μακροχρόνια χρηματοδότηση της έρευνας με την ανάπτυξη της καινοτομίας στη χώρα.

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 πιο 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

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 στελέχη δε φορολογικά αντικίνητρα (υπερβολικά υψηλή φορολογία εισοδήματος), τα οποία πρέπει να αλλάξουν.

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.

Ενίσχυση της βασικής έρευνας

Η βασική έρευνα είναι απαραίτητη σε ένα ισχυρό οικοσύστημα καινοτομίας, και είναι σημαντικό να ενισχυθεί στην Ελλάδα. Το σημερινό καθεστώς διοίκησης και χρηματοδότησης δεν διευκολύνει την παραγωγή ερευνητικού έργου στην ποιότητα και την έκταση που απαιτούνται για να τροφοδοτήσουν παγκόσμιας εμβέλειας καινοτόμες επιχειρήσεις.

Πρόταση: Να δημιουργηθεί Εθνικός Οργανισμός Επιστημών (ΕΟΕ), 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:

- Αναβάθμιση της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) και συγχώνευση μέρους ή του συνόλου της, αλλά και της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης και Εφαρμογής Δράσεων στους τομείς Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΕΥΔΕ/ΕΤΑΚ), με το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας & Καινοτομίας (ΕΛΙΔΕΚ) σε έναν νέο Εθνικό Οργανισμό Επιστημών (ΕΟΕ)
- Πλαίσιο ορισμού του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) του οργανισμού με αξιοκρατικά κριτήρια και χωρίς σύγκρουση συμφερόντων.
- 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
- Ισχύων προϋπολογισμός ΕΛΙΔΕΚ, με περαιτέρω ενίσχυση για τη χρηματοδότηση bottom up projects
- Ισχύων προϋπολογισμός όλων των ερευνητικών κέντρων που επιδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό από όλα τα υπουργεία
- Προϋπολογισμός ΕΣΠΑ (ή παρόμοιων δράσεων) που αφορά στην έρευνα (ΕΥΔΕ/ΕΤΑΚ)
- Προϋπολογισμός όλων των στρατηγικών/εμβληματικών ερευνητικών δράσεων όλων των υπουργείων.

Ειδικά για τη βασική έρευνα (προγράμματα bottom-up), εκτιμούμε ότι χρειάζεται η χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό να είναι της τάξεως των **100 εκατ. ευρώ το χρόνο**. Αυτό προκύπτει ως εξής: χρηματοδότηση 200 projects της τάξεως των 500 χιλ. ευρώ για 4 χρονιά (125 χιλ. ευρώ το χρόνο) σε όλες τις επιστήμες. Αυτό σημαίνει ότι σε λίγα χρόνια από την έναρξη του προγράμματος, θα είναι ενεργά 800 ερευνητικά projects σε όλες τις επιστήμες.

Σύνδεση μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων

Στις επιχειρήσεις η έρευνα στοχεύει να απαντήσει σε συγκεκριμένες επιχειρηματικές ανάγκες. Στα πανεπιστήμια η έρευνα έχει περισσότερο ελεύθερο προσανατολισμό. Ο συνδυασμός των δύο μπορεί να οδηγήσει σε νέες ιδέες που θα ωφελήσουν τις επιχειρήσεις πέρα από τα όρια που μπορούν να αγγίξουν μόνες τους.

Για να επιτευχθεί η συνεργασία, οι επιχειρήσεις πρέπει να προσφέρουν κίνητρα στους ερευνητές πανεπιστημίων ώστε να στρέψουν την προσοχή τους στα προβλήματα που τους απασχολούν, χωρίς να πραγματοποιείται μικρό-διαχείριση της έρευνας αλλά να καθοδηγείται σε ευρύτερους όρους. Τα κίνητρα μπορούν να αφορούν τη χρηματοδότηση της έρευνας άμεσα, τη χρηματοδότηση των φοιτητών που στη συνέχεια θα ενταχθούν στις επιχειρήσεις, ή τη διοργάνωση φόρουμ στα οποία οι ερευνητές πανεπιστημίου αλληλοεπιδρούν με τους υπαλλήλους των επιχειρήσεων. Η κυβερνητική πολιτική μπορεί να βοηθήσει σε αυτή την προσπάθεια αντιμετωπίζοντας το κόστος χρηματοδότησης τέτοιων δραστηριοτήτων ως επένδυση σε E&A από την εταιρεία, προσφέροντας τα σχετικά φορολογικά κίνητρα. Είναι επίσης σημαντικό να καταστούν τα πανεπιστήμια πιο ανεξάρτητα από την κυβέρνηση (με κατάλληλο σύστημα λογοδοσίας και εσωτερικής διακυβέρνησης) και να τους δοθεί η δυνατότητα να αναλάβουν συνεργασίες με επιχειρήσεις χωρίς αδικαιολόγητη γραφειοκρατία. Επί του παρόντος, τα πανεπιστήμια δεν είναι ελεύθερα να υλοποιήσουν δικές τους πρωτοβουλίες σε οικονομικά θέματα.

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 υπάρχουσες ερευνητικές δομές 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 πανεπιστημίων και ΕΚ να ελκύουν αλλά και να απορροφούν τέτοιες επενδύσεις.

Ένα άλλο 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. Να δημιουργηθεί εθνικός φορέας ιδιωτικού δίκαιου που θα λειτουργεί εκ μέρους των ΕΚ και πανεπιστημίων και θα διαχειρίζεται τις συμφωνίες και τα χρήματα από ιδιωτικές εταιρείες για λογαριασμό ΕΚ και πανεπιστημίων. 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 όλα τα ΕΚ και πανεπιστήμια. Ο ίδιος φορέας θα μπορεί να διαχειρίζεται και δωρεές ιδιωτών ή ιδρυμάτων ώστε να είναι πιο αποδοτική η χρήση τους και κατ' επέκταση η επίδραση τους στην έρευνα στην Ελλάδα.

Κόμβοι καινοτομίας (Innovation Hubs)

Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα 4.9.2, 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.

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.

Τα υπάρχοντα επιστημονικά και τεχνολογικά πάρκα (στο ΕΚΕΘΕ Δημόκριτος, στην ανατολική Θεσσαλονίκη, στην Πάτρα) έχουν αναξιοποίητες δυνατότητες, αλλά χρειάζονται ένα πιο ευέλικτο καθεστώς λειτουργίας και αναβαθμισμένες υποστηρικτικές υπηρεσίες.

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.

4.11 Ενέργεια

Ο ριζικός μετασχηματισμός του ενεργειακού τομέα στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη του μακροπρόθεσμου στόχου για κλιματική ουδετερότητα

μέχρι το 2050, θα απαιτήσει τα αμέσως 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.

Σημαντικές αλλαγές πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια, με γνώμονα την προσαρμογή του εγχώριου ενεργειακού τομέα στις νέες συνθήκες, την ενίσχυση του ανταγωνισμού και την προσέλκυση επενδύσεων. Στον τομέα του φυσικού αερίου πραγματοποιήθηκε, μεταξύ άλλων, αναδιάρθρωση στον τομέα της διανομής, προβλέφθηκε η δυνατότητα πρόσβασης απομακρυσμένων περιοχών σε συμπιεσμένο φυσικό αέριο (CNG) και προωθήθηκε η ανάπτυξη κρίσιμων υποδομών, όπως η επέκταση και αναβάθμιση των εγκαταστάσεων της Ρεβυθούσας, οι αγωγοί TAP και IGB, το FSRU Αλεξανδρούπολης, η υπόγεια αποθήκη της Καβάλας, ο διασυνδεδετήριος αγωγός με τη Βόρεια Μακεδονία και ο αγωγός EastMed. Με στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού στον κλάδο εμπορίας φυσικού αερίου έχει δρομολογηθεί η ιδιωτικοποίηση της ΔΕΠΑ Εμπορίας, ενώ για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων που θα κατευθυνθούν στην επέκταση και τον εκσυγχρονισμό των δικτύων διανομής φυσικού αερίου πρόκειται να πωληθεί η ΔΕΠΑ Υποδομών Α.Ε., η οποία δημιουργήθηκε μετά τη μερική διάσπαση του κλάδου των υποδομών της ΔΕΠΑ Α.Ε.

Στην αγορά λιανικής ηλεκτρικής ενέργειας, διευκολύνθηκε η διαδικασία αλλαγής προμηθευτή μέσω ψηφιοποίησης, ενώ με τις δημοπρασίες ΝΟΜΕ ενισχύθηκε ο ανταγωνισμός, οδηγώντας στην εισαγωγή νέων προϊόντων ηλεκτρικής ενέργειας με διαφορετικά χαρακτηριστικά, προς όφελος των καταναλωτών. Νέοι στρατηγικοί επενδυτές εισήλθαν μετοχικά στα δίκτυα ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, ενώ οι επενδύσεις ενίσχυσης του συστήματος μεταφοράς και διασύνδεσης των απομονωμένων νησιωτικών συστημάτων προωθήθηκαν δυναμικά. Θεσμοθετήθηκαν νέοι μηχανισμοί για τη διασφάλιση επάρκειας ισχύος και ευελιξίας στο σύστημα ηλεκτρισμού, ενώ το καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ άλλαξε ριζικά με την πρόβλεψη για αποζημίωση μέσω ανταγωνιστικών διαδικασιών και σταδιακή συμμετοχή τους στην αγορά.

Στο πλαίσιο της σύγκλισης των κανόνων λειτουργίας της χονδρεμπορικής αγοράς σε πανευρωπαϊκό επίπεδο (target model), ολοκληρώθηκε ο σχεδιασμός για τη μετεξέλιξη της υποχρεωτικής ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε χρηματιστήριο ενέργειας και τη σύζευξή της με τις αγορές των γειτονικών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ιταλία, Βουλγαρία). Η νέα δομή της ελληνικής χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας προβλέπει τη λειτουργία τεσσάρων διακριτών αγορών (προθεσμιακή, προημερήσια, ενδοημερήσια και εξισορρόπησης), στις οποίες θα διαμορφώνονται καθημερινά οι χονδρεμπορικές τιμές ηλεκτρικής ενέργειας, θα αποτιμώνται συγκεκριμένες υπηρεσίες όπως η ευελιξία και η εξισορρόπηση, θα επιτρέπεται η ουσιαστική συμμετοχή της ζήτησης, μέσω φορέων σωρευτικής εκπροσώπησης, ενώ νέα προϊόντα, όπως τα προθεσμιακά συμβόλαια, θα αποτελούν αντικείμενο συναλλαγής, διευκολύνοντας τους συμμετέχοντες στη διαχείριση του κινδύνου από τη μεταβολή των τιμών. Καθώς στις νέες αγορές δεν προβλέπεται η υποχρεωτική συμμετοχή, όπως στο παλαιό καθεστώς, κρίσιμες ρυθμιστικές παράμετροι για την αποδοτική λειτουργία τους αποτελούν το ανώτατο ποσοστό προθεσμιακών συναλλαγών (διμερών συμβάσεων), το οποίο με δεδομένη την υφιστάμενη δομή των αγορών παραγωγής και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, θα καθορίσει στην πράξη τη ρευστότητα των αγορών του χρηματιστηρίου ενέργειας, όπως και η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού πλαισίου παρακολούθησης της λειτουργίας της αγοράς για την αποτροπή καταχρηστικών πρακτικών.

Η σημασία της λειτουργίας των νέων αγορών ηλεκτρικής ενέργειας με αξιοπιστία, ρευστότητα και αποτελεσματική εποπτεία είναι καταλυτική σε ένα περιβάλλον στο οποίο οι τιμές που διαμορφώνονται στην αγορά χονδρικής επηρεάζουν το σύνολο των επενδυτικών πρωτοβουλιών, όχι μόνο για την κατασκευή συμβατικών μονάδων ηλεκτροπαραγωγής, αλλά και των μονάδων ΑΠΕ, οι οποίες σταδιακά θα πρέπει να συμμετέχουν στην αγορά.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής όσων προβλέπονται στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) αναφορικά με την ταχεία διείσδυση των ΑΠΕ στο σύστημα ηλεκτρισμού, έγιναν νομοθετικές βελτιώσεις για την επιτάχυνση της αδειοδοτικής διαδικασίας για τα έργα ΑΠΕ, ενώ στο πεδίο της απολιγνιτοποίησης έχει ξεκινήσει ο σχεδιασμός για τη δίκαιη μετάβαση των περιοχών που εξαρτώνται από τον λιγνίτη, μέσω της εκπόνησης σχετικού στρατηγικού αναπτυξιακού σχεδίου. Ολοκληρώθηκε επίσης το θεσμικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της ηλεκτροκίνησης, το οποίο περιλαμβάνει οικονομικά και άλλα κίνητρα ανάπτυξης, ρυθμίσεις σχετικά με τη χωροθέτηση των φορτιστών καθώς και μηχανισμούς ανταγωνιστικής ανάπτυξης των υποδομών επαναφόρτισης.

4.11.1 Αγκυλώσεις

Ο τομέας ηλεκτρισμού χαρακτηρίζεται από δομικές ανισορροπίες και υψηλή συγκέντρωση, ιδίως στον τομέα της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, υψηλή εξάρτηση μέχρι πρόσφατα από τα ορυκτά καύσιμα, σχετικά υψηλό κόστος ηλεκτρικής ενέργειας στην αγορά χονδρικής και ασθενή σύνδεσή της με την αγορά λιανικής, 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 Α.Ε.) 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 Α.Ε., προκάλεσαν σημαντικές ζημιές στην ΔΕΗ Α.Ε. Οι δημοπρασίες ΝΟΜΕ καταργήθηκαν το φθινόπωρο του 2019, μετά και από τις αποτυχημένες προσπάθειες πώλησης τμήματος του χαρτοφυλακίου λιγνιτικών της μονάδων και των ορυχείων, 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.

Η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, σε σημαντικές πτυχές της, επηρεάζεται, επίσης, από τον ιδιαίτερα μεγάλο όγκο ληξιπρόθεσμων οφειλών στα τιμολόγια ηλεκτρισμού, απόρροια (και) της οικονομικής κρίσης των προηγούμενων ετών. Ο ρυθμός είσπραξης των ληξιπρόθεσμων λογαριασμών, παρά το γεγονός ότι δείχνει κάποια σημάδια βελτίωσης, παραμένει χαμηλός και πρέπει να ενισχυθεί, ειδικά υπό την προοπτική εμβάθυνσης της ύφεσης της οικονομίας, μέχρι το τέλος του τρέχοντος έτους.

Οι ενεργειακές υποδομές σε αρκετές περιπτώσεις δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που θα εξασφαλίσουν την πορεία μετάβασης προς ένα ενεργειακό σύστημα χαμηλών 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. Καθυστερήση έχει σημειωθεί 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 διεξόδυση των ΑΠΕ, την ανάπτυξη της ηλεκτροκίνησης, την αποθήκευση, τη διαχείριση της ζήτησης και την παροχή νέων υπηρεσιών.

Η περιφερειακή ολοκλήρωση της εγχώριας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας με τις αγορές χονδρικής στα γειτονικά συστήματα ηλεκτρισμού υστερεί σε σύγκριση με άλλες περιοχές της Ευρώπης. Έχουν ληφθεί μέτρα για την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, τα οποία θα επιτρέψουν τη σύνδεση με τις αγορές χονδρικής με την Ιταλία και τη Βουλγαρία και, μελλοντικά, με τα γειτονικά συστήματα της Ενεργειακής Κοινότητας. Το Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας, το οποίο ιδρύθηκε το 2018, επισπεύδει αυτή τη διαδικασία, μαζί με άλλους φορείς, όπως το Περιφερειακό Κέντρο Ελέγχου Ηλεκτρικής Ενέργειας Νοτιοανατολικής Ευρώπης με έδρα τη Θεσσαλονίκη, το οποίο έχει πρόσφατα συσταθεί προκειμένου να διασφαλίσει τον συντονισμό των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας της Ελλάδας, της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Ιταλίας.

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. Η ενεργειακή εξάρτηση της χώρας παραμένει υψηλή, κυρίως σε ό,τι αφορά τις εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου. 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.

4.11.2 Προτάσεις πολιτικής

Ο ενεργειακός τομέας καλείται να αντιμετωπίσει τις σημαντικές προκλήσεις που συνδέονται με τη διαδικασία απελευθέρωσης και ενοποίησης της ενεργειακής αγοράς και τη στρατηγική επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Βιώσιμη Ανάπτυξη. Συνεπώς, η αναπτυξιακή δυναμική του ενεργειακού τομέα και η συμβολή του στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια προσδιορίζεται από τρεις βασικούς παράγοντες. Πρώτον, από τις αναγκαίες επενδύσεις στο υφιστάμενο ενεργειακό

σύστημα (τεχνολογίες χαμηλού άνθρακα, ευέλικτες μονάδες ηλεκτροπαραγωγής, δίκτυα μεταφοράς και διανομής ενέργειας, εξοικονόμηση ενέργειας κ.ά.) στην προσπάθεια επίτευξης των στόχων του ΕΣΕΚ (μείωση εκπομπών, βελτίωση ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού, διείσδυση ΑΠΕ, εξοικονόμηση ενέργειας), λαμβανομένων υπόψη των παραμέτρων κόστους/οφέλους από τα μέτρα πολιτικής που εφαρμόζονται. Δεύτερον, από την αξιοποίηση των φυσικών πόρων και της γεωγραφικής θέσης της χώρας που συνεπάγονται γεωπολιτικά και οικονομικά οφέλη, π.χ. από την ένταξη σε διεθνή ενεργειακά δίκτυα (αγωγοί και τερματικοί σταθμοί φυσικού αερίου, έρευνες υδρογονανθράκων, ανάπτυξη περιφερειακών ενεργειακών αγορών). Τρίτον, από τη δυνατότητα βελτίωσης των ανταγωνιστικών συνθηκών στην εγχώρια ενεργειακή αγορά (διεύρυνση επιλογών καταναλωτών, ποιοτικές υπηρεσίες, τιμές που αντανακλούν το κόστος, βελτίωση παραγωγικότητας τομέα, υπηρεσίες εξοικονόμησης ενέργειας, κ.ά.), με απώτερο στόχο τη μείωση της ενεργειακής έντασης και του ενεργειακού κόστους στην οικονομία.

Για τα παραπάνω απαιτείται συστηματική προσπάθεια, συνεπής σχεδιασμός, εξασφάλιση πόρων, οργανωτικές ικανότητες και παρακολούθηση της προόδου μέσα σε ένα πλαίσιο (οργανωτικό, ρυθμιστικό, επενδυτικό) που θα παρέχει τα αναγκαία κίνητρα, χωρίς να σπαταλά τους περιορισμένους πόρους με τους οποίους η Ελλάδα είναι αναγκασμένη να προχωρήσει στο άμεσο μέλλον. Ορισμένες ενδεικτικές προτεραιότητες και δράσεις είναι οι εξής:

- Αναπτυξιακός σχεδιασμός με στρατηγικές δράσεις και χρηματοδοτικά προγράμματα για τη δίκαιη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών
- Εξασφάλιση ανταγωνιστικής αγοράς ηλεκτρισμού με επαρκή ρευστότητα και εποπτεία
- Προώθηση και υλοποίηση έργων μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας
- Προώθηση και υλοποίηση έργων υποδομής μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης φυσικού αερίου
- Ενίσχυση διασυνδέσεων δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου με γειτονικές χώρες
- Εισαγωγή μηχανισμών οικονομικών κινήτρων στις ρυθμιζόμενες χρεώσεις των δικτύων
- Ψηφιοποίηση και αναβάθμιση των δικτύων ενέργειας, η οποία θα συμβάλλει στη δημιουργία συνθηκών υψηλής ευελιξίας για τη λειτουργία του ενεργειακού συστήματος.
- Διασφάλιση βιωσιμότητας και ρευστότητας του μηχανισμού χορήγησης λειτουργικής ενίσχυσης στις μονάδες ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ
- Προστασία των καταναλωτών και αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας
- Ανάπτυξη στρατηγικής για την ανακαίνιση του κτιριακού αποθέματος στον οικιακό και τριτογενή τομέα
- Βελτίωση ενεργειακής απόδοσης δημοσίων κτηρίων και υποδειγματικός ρόλος δημοσίου τομέα
- Προώθηση της χρήσης συστημάτων ΑΠΕ για κάλυψη θερμικών και ψυκτικών αναγκών
- Προώθηση συμβάσεων ενεργειακής απόδοσης από εταιρίες ενεργειακών υπηρεσιών
- Ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών εξοικονόμησης ενέργειας, έξυπνων δικτύων και αποθήκευσης ενέργειας
- Ενίσχυση της αυτονομίας της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας μέσα από αυξημένη διοικητική ευελιξία

5 Άξονες Αναπτυξιακής Πολιτικής

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται εξειδίκευση κάθετων πολιτικών ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των τομέων πρωτογενούς παραγωγής και διατροφής, μεταποιητικής βιομηχανίας, τουρισμού, υποδομών και δημόσιας περιουσίας, τεχνολογίας και έξυπνης εξειδίκευσης, μεταφορές και πολιτισμό.

6 Χρηματοδότηση του Σχεδίου Ανάπτυξης

Αναλύονται οι πηγές κι ο τρόπος χρηματοδότησης των δράσεων του Σχεδίου Ανάπτυξης. Το κεφάλαιο χωρίζεται σε υποενότητες ανάλογα με την πηγή χρηματοδότησης (π.χ. αν στηρίζεται κυρίως σε δημόσιους ή ιδιωτικούς πόρους). Η πρώτη υποενότητα αφορά τους δημόσιους πόρους, ως πηγή χρηματοδότησης, που στηρίζονται στο ΠΔΕ, το ΕΣΠΑ και τον Αναπτυξιακό Νόμο. Η δεύτερη υποενότητα περιέχει τις εναλλακτικές μορφές χρηματοδότησης που μοχλεύουν δημόσιους με ιδιωτικούς πόρους, όπως οι ΣΔΙΤ κι η Αναπτυξιακή Τράπεζα. Η τρίτη αφορά τους τρόπους χρηματοδότησης που στηρίζονται κυρίως σε ιδιωτικούς πόρους, όπως το “soft financing”, τα ιδιωτικά funds (π.χ. Venture Capitals).

7 Διακυβέρνηση του Σχεδίου Ανάπτυξης

Προτείνονται μηχανισμοί παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων του Αναπτυξιακού Σχεδίου.