



Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΗΜΕΡΑ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΤΥΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Αναμνηστικός τόμος
για τον Τάκη Πολίτη

Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΗΜΕΡΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Αναμνηστικός τόμος
για τον Τάκη Πολίτη



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ &
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

© 2020 – Τράπεζα της Ελλάδος
Ελευθερίου Βενιζέλου 21
102 50 Αθήνα
www.bankofgreece.gr

© 2020 – Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών
Τσάμη Καρατάσου 11
117 42 Αθήνα
www.iobe.gr

ISBN 978-960-7032-98-0 (print) Τράπεζα της Ελλάδος
ISBN 9780960-7032-99-7 (online) Τράπεζα της Ελλάδος
ISBN 978-960-7536-97-6 (print) IOBE
ISBN 978-960-7536-98-3 (online) IOBE

Σχεδιασμός έκδοσης, φωτοστοιχειοθεσία, σελιδοποίηση και εκτύπωση:
Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος

Ευχαριστίες

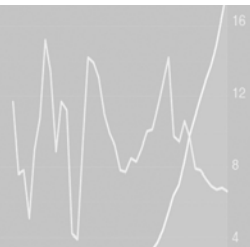
Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) ευχαριστεί θερμά όλους τους συγγραφείς του ανά χείρας συλλογικού τόμου που συνέβαλαν με το έργο τους στην ολοκλήρωση του παρόντος έργου εις μνήμην του Τάκη Πολίτη. Ευχαριστούμε ιδιαιτέρως τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, αξιότιμο κύριο Γιάννη Στουρνάρα, για τη συνεισφορά του στον συλλογικό τόμο και τη στήριξη της παρούσας έκδοσης.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες απευθύνονται στον πρώην Πρόεδρο του IOBE, Δρ. Μιχαήλ Κορτέση, και στον Επιστημονικό Σύμβουλο του IOBE, Αναπλ. Καθηγητή ΕΜΠ, κύριο Άγγελο Τσακανίκα, για αυτήν την πρωτοβουλία και τον συντονισμό της.

Ευχαριστούμε θερμά τη σύζυγο του εκλιπόντος Τάκη Πολίτη, κυρία Μερόπη Σανοπούλου, για τον συμβουλευτικό και υποστηρικτικό της ρόλο, καθώς και για την προσφορά φωτογραφικού και άλλου υλικού.

Ευχαριστούμε θερμά το Τμήμα Εκδόσεων και Μεταφράσεων της Διεύθυνσης Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών (ΔΟΑΜ) και το Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών (ΙΕΤΑ) της Τράπεζας της Ελλάδος για την επιμέλεια και την έκδοση του συλλογικού τόμου.

Πίνακας περιεχομένων



Ένας τόμος για τον Τάκη Πολίτη	1
<i>Κορτέσης Μιχαήλ</i>	
Τάκης Πολίτης 1943-2019: Σύντομη παρουσίαση του έργου του	9
“Μια συζήτηση για την κρίση”: Ομιλία του Τάκη Πολίτη στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (3.11.2010)	17

Μέρος Πρώτο

Το μακροοικονομικό περιβάλλον και οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας: μαθήματα από την κρίση

1. Η ελληνική οικονομία 10 χρόνια μετά την κρίση και διδάγματα για το μέλλον τόσο για την Ελλάδα όσο και για τη ζώνη του ευρώ	27
<i>Στουρνάρας Γιάννης</i>	
2. Οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας - Περιορισμοί και προκλήσεις	45
<i>Ζόντζηλος Νίκος</i>	
3. Οδεύει η Ελλάδα προς ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο; Ενδείξεις από την εξέλιξη της μακροοικονομικής διάρθρωσης της οικονομίας	59
<i>Βασιλειάδης Μιχάλης</i>	
4. Η οικονομική στασιμότητα, η κρίση δημόσιου χρέους και το πολιτικοοικονομικό σύστημα	93
<i>Κολλίντζας Τρύφων και Βασιλάτος Βαγγέλης</i>	
5. Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, 2010-2019 ...	113
<i>Ματσαγγάνης Μάνος</i>	
6. 1974-2018: Τρεις επώδυνες προσαρμογές διδάσκουν ότι πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην παραγωγή εμπορεύσιμων αγαθών/υπηρεσιών	129
<i>Παπαδάκη Ελίζα</i>	

Μέρος Δεύτερο

Οι κινητήριες δυνάμεις (έρευνα, εκπαίδευση, επιχειρηματικότητα, καινοτομία, απασχόληση)

1. Η διασύνδεση της έρευνας και της τεχνολογικής εξέλιξης με την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα εντάσεως γνώσης: η περίπτωση της Ελλάδος στον απόηχο μιας μακράς και βαθιάς κρίσης 145
Καλογήρου Γιάννης
2. Η σύνδεση εκπαίδευσης και απασχόλησης και το στοίχημα της ανάπτυξης 161
Καστής Νικήτας
3. Καινοτομία στις ελληνικές επιχειρήσεις 185
Χασσίδ Ιωσήφ
4. Ένα σχέδιο δράσης για την προώθηση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας 201
Τσακανίκας Άγγελος
5. Νοικοκυριά χωρίς απασχολούμενα μέλη: πόσα είναι και ποια τα χαρακτηριστικά τους 223
Νικολίτσα Δάφνη

Μέρος Τρίτο

Οι προϋποθέσεις και τα εργαλεία

1. Ποιότητα διακυβέρνησης και δημοσιονομική πολιτική 245
Ράπανος Βασίλης
2. Η ελληνική κρίση σε ευρωπαϊκή προοπτική 275
Βέττας Νίκος
3. Φορολογία εισοδήματος και αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας 303
Μανιάτης Γιώργος
4. Συνταξιοδοτικό σύστημα: από τροχοπέδη σε μοχλό οικονομικής ανάπτυξης 323
Danchev Svetoslav

Μέρος Τέταρτο

Κρίσιμες προκλήσεις

1. Κλιματική αλλαγή: οικονομικές και κοινωνικές απειλές και κρίσιμες προσαρμογές στη διακυβέρνηση 347
Γιαννίτσης Τάσος

2. Ελλάδα, Ισραήλ και ενέργεια	363
<i>Μωυσής Ραφαήλ</i>	
3. Δημόσια ή ιδιωτική ΔΕΗ;	379
<i>Αθανασόπουλος Τάκης</i>	
4. Η άλλη όψη του Ιανού: η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ο αναπτυξιακός της ρόλος	393
<i>Μέργος Γιώργος</i>	

Μέρος Πέμπτο

Παράρτημα φωτογραφιών	409
-----------------------------	-----

* Σημειώνεται ότι τα κείμενα του παρόντος τόμου γράφτηκαν πριν από την κρίση του COVID-19.

Ένας τόμος για τον Τάκη Πολίτη

Δρ. Μιχαήλ Κορτέσης

Πρόεδρος IOBE 2006-2011

Ο παρών συλλογικός τόμος είναι αφιερωμένος στη μνήμη του Τάκη Πολίτη και περιλαμβάνει επιλεγμένες παρεμβάσεις από δικούς του επιστημονικούς φίλους, ερευνητικούς συνεργάτες και κοινωνικούς συνοδοιπόρους, οι οποίοι δέχθηκαν να μοιραστούν τις σκέψεις τους για μια σειρά από επίκαιρα ζητήματα που θεώρησαν χρήσιμα.

Ο Τάκης Πολίτης αφιέρωσε όλη την επαγγελματική του σταδιοδρομία στη μελέτη της ελληνικής οικονομίας από διάφορες θέσεις και αρμοδιότητες σε τρεις κυρίως οργανισμούς: τον ΣΕΒ, το IOBE και την Τράπεζα της Ελλάδος, αλλά συνέδεσε το μεγαλύτερο μέρος της ζωής του με το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, του οποίου επηρέασε ευρύ πεδίο της ερευνητικής παραγωγής. Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) ιδρύθηκε το 1974 με σκοπό να εκφράσει τη βούληση των ιδρυτών του για αδέσμευτη οικονομική έρευνα, διάλογο και ελευθερία σκέψης στη διατύπωση προτάσεων οικονομικής πολιτικής για το δημόσιο όφελος, με σαφείς στόχους την ενσωμάτωση της ελληνικής οικονομίας στην ευρωπαϊκή μέσω συνεχών προσαρμογών, τον εκσυγχρονισμό των δομών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και την απελευθέρωση των δυνάμεων της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας. Το IOBE γρήγορα υιοθέτησε ως σταθερό πλαίσιο αναφοράς την ευρωπαϊκή κοινωνική και οικονομική οργάνωση. Έθεσε ως βασικό στόχο τη σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας, προσαρμόζοντας τη θεματολογία της έρευνας στις οικονομικές εξελίξεις με ορατή την επιδίωξη της προετοιμασίας της κοινωνίας για την προσαρμογή της στις επερχόμενες μεταβολές.

Ο Τάκης Πολίτης εντάχθηκε και ξεκίνησε τη λαμπρή σταδιοδρομία του στο IOBE από την πρώτη κιόλας ημέρα λειτουργίας του το 1974. Εργάστηκε άοκνα πάνω από 35 χρόνια, από διάφορες θέσεις εντός του οργανισμού, συμμετέχοντας σχεδόν σε όλες τις δραστηριότητες του Ιδρύματος, ενώ αποχώρησε από

αυτό ως Γενικός Διευθυντής το 2010, παραμένοντας βεβαίως μέλος του Διοικητικού του Συμβουλίου.

Συνεισέφερε στη σταδιακή μεγέθυνση του IOBE και στην εξέλιξή του από έναν μικρό οργανισμό εκπόνησης μελετών σε μία σύγχρονη δεξαμενή σκέψης που αξιοποιεί τα ευρήματα της έρευνας στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής, με ουσιαστικές, δημιουργικές παρεμβάσεις στον δημόσιο διάλογο. Αφιέρωσε έτσι το μεγαλύτερο μέρος της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας σε αυτό και αποτέλεσε για αρκετά χρόνια τον θεματοφύλακα της θεσμικής μνήμης του IOBE, υποστηρίζοντας το έργο των προκατόχων του, Γενικών Διευθυντών και όλων των Διοικήσεων, αλλά και τη συνέχεια του ερευνητικού έργου του Ιδρύματος. Ως Γενικός Διευθυντής συνδιαμόρφωσε το σημερινό πρόσωπο του IOBE με καίριες επιλογές στη δημιουργία μιας νέας γενιάς, ώριμων πλέον, ερευνητών, στη διεύρυνση του ερευνητικού πεδίου του Ιδρύματος και στην ενδυνάμωση του δημόσιου διαλόγου με σειρά παρεμβάσεων στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας. Με την απaráμιλλη πένα του και το χαρακτηριστικό ύφος της γραφής του αποτύπωσε σε πληθώρα κειμένων την αγωνία του Ιδρύματος για την πορεία του τόπου, τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας, αλλά και τις συμπεριφορές των κοινωνικών ομάδων.

Πλήθος ερευνητών και συνεργατών του IOBE είχε τη χαρά και την τύχη να συνεργαστεί μαζί του όλα αυτά τα χρόνια. Αιρετικός και ανατρεπτικός πολλές φορές, προκαλούσε επιστημονικά τους συνεργάτες του, υιοθετώντας πλατωνική διαλεκτική, εφαρμόζοντας τη σωκρατική μαιευτική μέθοδο, αλλά και τη μαρξιστική προσέγγιση της ανάλυσης και σύνθεσης των αιτίων κάθε φαινομένου, θέτοντάς τους δύσκολα ερωτήματα στα υπό μελέτη θέματα, ώστε να τους οδηγήσει εκτός της πεπατημένης και να λάβει από αυτούς το βέλτιστο της σκέψης τους.

Με το απaráμιλλο πνευματώδες ύφος του καθοδηγούσε τους συνεργάτες του, ώστε να αναλύσουν, να συνθέσουν και έτσι να καταλήξουν στο επιθυμητό αποτέλεσμα που να πληροί τις προδιαγραφές αξιοπιστίας που έθετε. Κοντά σε όλο το στελεχιακό δυναμικό του Ιδρύματος, προσέλκυσε καταξιωμένους πανεπιστημιακούς δασκάλους και ακαδημαϊκούς ερευνητές από ένα ευρύ φάσμα γνωστικών αντικειμένων από τον χώρο των οικονομικών και κοινωνικών επιστημών για τη γονιμοποίηση του ερευνητικού προβληματισμού. Ενέπνευσε, στήριξε εμφατικά και ανέδειξε με ενθουσιασμό, υπομονή και επιμονή νέους ερευνητές, βοήθησε στην επαγγελματική τους σταδιοδρομία και στην ερευνητική τους ωρίμανση. Έδωσε κατευθύνσεις στους νέους, υποστήριξε συμβουλευτικά τους μεγαλύτερους και άφησε ανεξίτηλο το στίγμα του στο Ίδρυμα, με το ανήσυχο, δημιουργικό και πολιτικό του πνεύμα.

Παράλληλα, με τις απόψεις του επηρέασε τον τρόπο σκέψης και δράσης πλήθους άλλων οικονομικών και πολιτικών παραγόντων του τόπου μας, όπως επιχειρηματίες, θεσμικούς εκπροσώπους της παραγωγής, διαμορφωτές κοινής γνώμης, πολιτικούς που βρέθηκαν σε θέσεις ευθύνης. Όλοι όσοι συνομίλησαν, επιχειρηματολόγησαν, ακροάστηκαν και ιδιαίτερα αφουγκράστηκαν τις πνευματικές ανησυχίες του Τάκη δεν παύουν να επισημαίνουν με ικανοποίηση την υποστήριξη που έλαβαν, ακόμα και αν δεν υιοθετούσαν ή δεν συμφωνούσαν με τις προτάσεις του. Άλλωστε, υπήρξε ένας διανοούμενος, με ευρύτατη ουμανιστική μόρφωση, που παρακολουθούσε όλα τα σύγχρονα ρεύματα των κοινωνικών και πολιτικών επιστημών, της φιλοσοφίας, της ιστορικής ανάλυσης και της τέχνης. Η ευρυμάθειά του, μαζί με τη γνώση της μαρξιστικής διαλεκτικής, του επέτρεπε να διαχωρίζει το κύριο από το δευτερεύον και να τοποθετεί τα επιμέρους θέματα σε γενικότερο κοινωνικοοικονομικό και ιστορικό πλαίσιο. Οι ιδιότητες αυτές, μαζί με το οξύ πολιτικό του κριτήριο, του επέτρεπαν να επιβάλλεται ως προνομιακός συνομιλητής πολλών, και διαφορετικών σε καταβολές, οικονομικών παραγόντων και επιχειρηματιών ή, όπως τους αποκαλούσε με το πνευματώδες ύφος του, *captains of industry*. Πάντα διατηρώντας τις δικές του απόψεις και ενίοτε προκαλώντας. Και ουδέποτε κατά τη διάρκεια ολόκληρης της πετυχημένης επαγγελματικής του σταδιοδρομίας, επιδίωξε την αυτοπροβολή και την εκμετάλλευση των θέσεων που κατείχε για ίδιο όφελος.

Φέτος συμπληρώνονται σαράντα πέντε χρόνια αδιάλειπτης παρουσίας του IOBE στον δημόσιο διάλογο, με συστηματικές, επιστημονικά τεκμηριωμένες παρεμβάσεις και εμπεριστατωμένες προτάσεις σε ένα ευρύ φάσμα της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας μας. Συνδυάζοντας την ακαδημαϊκή θεωρία με την εφαρμοσμένη έρευνα, αποτελεί σήμερα το μόνο ελληνικό ανεξάρτητο *think and do tank* με διεθνή αναγνώριση και αποδοχή, που έχει μόνιμη παρουσία με δική του ερευνητική ομάδα της οποίας ηγούνται πανεπιστημιακοί και ειδικεύεται στην έρευνα με σκοπό την παραγωγή λύσεων δημόσιας πολιτικής προς το δημόσιο συμφέρον, προασπίζοντας την ερευνητική του ανεξαρτησία με την οικονομική του αυτοτέλεια. Διοικείται από ένα σώμα πεπειραμένων μελών της επιχειρηματικής κοινότητας της χώρας, που εκπροσωπούν όλους τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας, και αποτελεί τον πιο γόνιμο τόπο συνάντησης του ενεργού επιχειρηματικού κόσμου, που εκφράζει την υγιή επιχειρηματικότητα, με την ακαδημαϊκή κοινότητα, που παρακολουθεί και συνδιαμορφώνει την οικονομική έρευνα, ενώ συνομιλεί και συμβουλευεί ως κοινωνικός εταίρος τη δημόσια διοίκηση και τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Ο Τάκης Πολίτης υπήρξε παρών σε όλες τις τοποθετήσεις του Ιδρύματος. Είναι βέβαιο ότι το IOBE, με τις Τριμηνιαίες Εκθέσεις για την Ελληνική Οικονομία

και με τον Δείκτη Οικονομικού Κλίματος μέσω των Μελετών Συγκυρίας, έχει δημιουργήσει ένα τεράστιο σώμα γνώσης και τεκμηρίωσης της εξέλιξης της ελληνικής οικονομίας καθ' όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης. Σε όλη αυτή τη μακρά περίοδο, οι μετασχηματισμοί που πραγματοποιήθηκαν στον ελληνικό παραγωγικό και κοινωνικοοικονομικό ιστό ήταν συνεχείς και εντυπωσιακοί. Η είσοδος στην ΕΟΚ, η αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, ιδιαίτερα για τη δημιουργία υποδομών, η αποδοχή των όρων της Συμφωνίας του Μάαστριχτ, η προετοιμασία για το ενιαίο νόμισμα, η συμμετοχή στην ευρωζώνη και η οικονομική ανάπτυξη, με τη συνακόλουθη άνοδο του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της χώρας, συνδιαμόρφωσαν μια κοινωνία στο τέλος του 2009 τελείως διαφορετική από εκείνη των ταραγμένων ημερών του 1974.

Εκ των υστέρων, η τριακονταετής αυτή περίοδος της Μεταπολίτευσης, που σηματοδοτήθηκε με το όραμα μιας πραγματικής σύγκλισης με τους μελλοντικούς μας εταίρους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στο ξεκίνημά της συνέπεσε με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1974 και ολοκληρώθηκε με την ηχηρή κατάρρευση του μεταπολιτευτικού κοινωνικοοικονομικού προτύπου το 2009 και την απώλεια μεγάλου μέρους της επιτευχθείσας ονομαστικής σύγκλισης, παραμένει μια μοναδική στην ιστορία του τόπου μας περίοδος κοινωνικού μετασχηματισμού και οικονομικής προσαρμογής.

Τα χαρακτηριστικά της περιόδου 1974-2010 κατέγραψε και ανέλυσε ο Τάκης Πολίτης στο μοναδικό βιβλίο του, που κυκλοφόρησε το 2011 με τίτλο *Το ΙΟΒΕ και η ελληνική οικονομία 1974-2010, 35 χρόνια συμπόρευσης*. Στο βιβλίο του ο Πολίτης κατατάσσει την πορεία της ελληνικής οικονομίας σε διακριτές υποπεριόδους, περιγράφει τα χαρακτηριστικά καθεμίας και εστιάζει στο παραχθέν ερευνητικό έργο του Ιδρύματος σε κάθε υποπερίοδο και στις σχετικές δημόσιες παρεμβάσεις του.

Η πρώτη περίοδος, 1974-1980, γράφει ο Πολίτης, χαρακτηρίστηκε από το σαφή προσανατολισμό προς τη συμμετοχή στην ΕΟΚ και ανέδειξε τις εγγενείς αδυναμίες που οδήγησαν στην κρίση και εν μέρει κατάρρευση της μεταπολεμικής βιομηχανίας.

Η δεύτερη περίοδος, 1981-1990, συνεχίζει, χαρακτηρίστηκε από την αδυναμία ορθολογικής διαχείρισης των ωφελημάτων της εισδοχής μας στην ΕΟΚ και την αλόγιστη διεύρυνση του δημόσιου τομέα εις βάρος του ιδιωτικού, την επακόλουθη ύφεση και την πρώτη προσπάθεια σταθεροποίησης της οικονομίας.

Η τρίτη περίοδος, 1991-2000, αποτελεί την πιο οραματική προσπάθεια ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου, με την ΟΝΕ ως τον πλέον ξεκάθαρο στόχο μιας εθνικής προσπάθειας.

Η τέταρτη περίοδος, 2001-2008, χαρακτηρίστηκε από πολιτική ατολμία, κοινωνικό εφησυχασμό και αδύναμες μεταρρυθμίσεις. Ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός ανέδειξε τις χρόνιες παθολογίες της ελληνικής οικονομίας, με αποτέλεσμα την κατάρρευση της οικονομικής δραστηριότητας μεγάλου μέρους της ελληνικής κοινωνίας.

Στο βιβλίο περιγράφεται ταυτόχρονα το έργο του IOBE σε κάθε περίοδο, το οποίο, εφαρμόζοντας τη βούληση των ιδρυτών του, προσπάθησε να παράξει ερευνητικά αποτελέσματα χρήσιμα στην άσκηση οικονομικής πολιτικής, να αξιολογήσει προτάσεις, να αναδείξει αδυναμίες, να σταθμίσει επιλογές, να προτείνει δράσεις και παρεμβάσεις και να παρουσιάσει ένα χαρτοφυλάκιο επιλογών για τους αποφασίζοντες στα διάφορα ζητήματα, που θα επέτρεπε την όσο το δυνατόν καταλληλότερη διαδρομή για τη χώρα.

Η δεκαετία 2009-2019 χαρακτηρίζεται από την πιο βίαιη οικονομική προσαρμογή που βίωσε η ελληνική κοινωνία από συστάσεως του ελληνικού κράτους σε περίοδο ειρήνης, με αδιευκρίνιστες ακόμη άλλα ήδη ορατές τις μεταλλαγές των δομών του κοινωνικού ιστού και του πολιτικού κατεστημένου. Ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός, η οικονομική και κοινωνική κρίση, η εκτίναξη της ανεργίας και η σκληρή εφαρμογή των διαδοχικών μνημονίων οδήγησαν τη χώρα στη μεγάλη, μακροχρόνια και οξεία ύφεση της περιόδου των «Μνημονίων» 2009-2015, με την οποία τερματίστηκε ιδιαίτερα επώδυνα η περίοδος της Μεταπολίτευσης. Και σε αυτή την εξαιρετικά κρίσιμη περίοδο, το IOBE δεν απέκλινε από την αταλάντευτη θέση του ως προς την υιοθέτηση ενός σταθερού ευρωπαϊκού πλαισίου αναφοράς για τη χώρα, σε μια οξυμένη πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά περίοδο για την Ελλάδα.

Ο Πολίτης, ήδη το 2010, πρεσβεύει ότι η κρίση «αποτελεί το καταληκτικό ορόσημο της Μεταπολίτευσης» και δημιουργεί «ρήγμα στη συνέχεια, μετά το οποίο η ελληνική οικονομία είναι αδύνατον να επανέλθει στην προτεραιά κατάσταση». Θεωρεί ότι το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής είναι «η συνεπέστερη προσπάθεια σταθεροποίησης που έχει αναλάβει ελληνική κυβέρνηση στην τελευταία τριακονταετία», ενώ αναδεικνύει ως κύριο διακύβευμα «τη μορφή που θα πάρει η σχέση της Ελλάδος με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ευρώ». Η αγωνία του Πολίτη αποτυπώνεται εύλογα στο ερώτημα: «Μπορεί η κοινωνία, το πολιτικό σύστημα και οι μηχανισμοί διακυβέρνησης να φέρουν εις πέρας τη μεγάλη και μακρόχρονη προσπάθεια που απαιτείται;», για να δώσει ο ίδιος την απάντηση: «για να παραμείνει [η Ελλάδα] ισότιμο μέλος του ευρώ, πρέπει αφενός να ανακτήσει την αξιοπιστία της και αφετέρου να είναι έτοιμη να τηρήσει τις δεσμεύσεις που επιβάλλει το νέο ευρωπαϊκό περιβάλλον».

Την περίοδο της κρίσης, ο Πολίτης, από μία διαφορετική θέση, υποστήριξε τη Διοίκηση της Τράπεζας της Ελλάδος, σε μια εξίσου κομβική περίοδο για τον θεσμό και τον ρόλο της στην εγχώρια οικονομική σκηνή. Όπως ανέφερε ο Διοικητής της Τράπεζας Γιάννης Στουρνάρας, για τον «οικονομολόγο και διανοούμενο Τάκη Πολίτη», «ο κ. Πολίτης συνέβαλε καθοριστικά στην κατανόηση των οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων της Ελλάδος την περίοδο της Μεταπολίτευσης». Η συνεργασία του με το επιτελείο και τη Διοίκηση της Τράπεζας της Ελλάδος υπήρξε γόνιμη και η συνεισφορά του εξαιρετικά χρήσιμη.

Πιστό στην παρακαταθήκη του Τάκη Πολίτη, στη νέα σημερινή περίοδο που ανέτειλε το 2019 και χαρακτηρίζεται ως «μεταμνημονιακή», το IOBE φιλοδοξεί να συνεχίσει να διαδραματίζει ενεργό ρόλο στην αναζήτηση του κατάλληλου οδικού χάρτη για βιώσιμη ανάπτυξη, ενίσχυση της ανταγωνιστικής θέσης της χώρας διεθνώς και, τελικά, απτή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της χώρας μέσω της πραγματικής σύγκλισης με τους κοινοτικούς μας εταίρους.

Η ανά χείρας έκδοση του IOBE και της Τράπεζας της Ελλάδος είναι μέρος αυτής της προσπάθειας. Όπως ιδιαίτερα συγκινητικά διατυπώνει ο Τάσος Γιαννίτσας, εκφράζοντας – νομίζω – τα συναισθήματα όλων όσων συμμετέχουν σε αυτόν τον συλλογικό τόμο, «Ο Τ. Πολίτης ήταν μια εξαιρετική και πολύπλευρη προσωπικότητα και θεωρώ υποχρέωσή μου να συμβάλω στην έκδοση ενός τιμητικού τόμου αφιερωμένου σε αυτόν». Η έκδοση αυτού του τόμου γίνεται σε μια περίοδο που παραμένει κρίσιμη για τη χώρα, καθώς διαμορφώνονται οι συνθήκες που θα δημιουργήσουν, δυναμική ή ασθενική, ανάπτυξη για τη χώρα και θα προσδιορίσουν το νέο οικονομικό, επιχειρηματικό και παραγωγικό περιβάλλον. Η αξία του βιβλίου αυτού έγκειται επομένως στο σκοπό που χαρακτήρισε διαχρονικά όλο τον επαγγελματικό βίο του Τάκη Πολίτη, να αποτελέσει δηλαδή σημείο αναφοράς σε επιλεγμένα θέματα που μας απασχολούν ή πρόκειται να μας απασχολήσουν στο επόμενο διάστημα, με βάσιμη ελπίδα να φανούν χρήσιμα στην ελληνική κοινωνία.

Σε κάθε περίπτωση, με την έκδοση αυτή τιμούμε τη μνήμη ενός ανθρώπου που μας τίμησε με τη φιλία του, μας επηρέασε καταλυτικά με τη σκέψη του και μας βοήθησε να καταλάβουμε καλύτερα τον κόσμο μας με τον τρόπο που ο ίδιος επέλεξε να πορευθεί στη ζωή του. Και τον οποίο θα συνεχίσουμε να τον θυμόμαστε με αγάπη για πάντα.

Η περιρρέουσα ατμόσφαιρα, οι προσδοκίες, οι αβεβαιότητες και οι φόβοι επηρεάζουν καθοριστικά τις προβλέψεις που διατυπώνονται για το μέλλον. Επηρεάζουν όμως εξίσου έντονα και τον τρόπο που αποτιμούμε και εξιστορούμε το παρελθόν. Έτσι, ένα περιβάλλον ανοικτής κρίσης, όπως αυτό που βρισκόμαστε σήμερα, διαμορφώνει κατ' αρχάς απαισιόδοξες προβλέψεις για το μέλλον. Ταυτόχρονα όμως, ωθεί και τις σκέψεις για το παρελθόν σε αφηγήσεις που επιχειρούν να το ερμηνεύσουν με το βλέμμα του παρόντος, να το δικαιώσουν δηλαδή ή να το καταδικάσουν.

(Τάκης Πολίτης, Το IOBE και η ελληνική οικονομία, 2011)

Τάκης Πολίτης 1943-2019

Σύντομη παρουσίαση του έργου του

Βιογραφικά στοιχεία

Ο Τάκης (Παναγιώτης-Γεώργιος) Πολίτης γεννήθηκε στη Σπάρτη την 1η Νοεμβρίου του 1943 και μεγάλωσε στην Αθήνα.

Αποφοίτησε από τη Βαρβάκειο Σχολή το 1962 και σπούδασε στο Οικονομικό Τμήμα της Ανωτάτης Σχολής Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών (ΑΣΟΕΕ), απ' όπου αποφοίτησε το 1968. Πραγματοποίησε τις μεταπτυχιακές του σπουδές στο Πανεπιστήμιο του Birmingham (Μ. Βρετανία), απ' όπου και πήρε Μεταπτυχιακό Diploma στον Εθνικό Οικονομικό Προγραμματισμό, το 1969, και Μάστερ Κοινωνικών Επιστημών (Μ.Σοc.Σc.) στη Μαθηματική Οικονομική, το 1971. Η διατριβή του για το Μ.Σοc.Σc. είχε τίτλο "Κριτήρια επενδύσεων για μια υπανάπτυκτη οικονομία".

Πολυσχιδής προσωπικότητα, μανιώδης αναγνώστης φιλοσοφικών, κοινωνιολογικών και οικονομολογικών συγγραμμάτων, έπαιξε ενεργό ρόλο στα κοινωνικοπολιτικά δρώμενα των περιόδων πριν και μετά τη μεταπολίτευση. Με ισχυρή πολιτική αντίληψη, χωρίς ποτέ να διεκδικήσει ή να εμπλακεί ενεργά στην πολιτική, έγινε γρήγορα γνωστός για το αλάθητο πολιτικό του αισθητήριο, τις καίριες επισημάνσεις του και τα οξυδερκή κείμενά του.



Η άμεση επαφή με πολιτικούς όλων των παρατάξεων, επιχειρηματίες και ανθρώπους του πνεύματος καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολίτευσης του προσέφερε μοναδική γνώση του πολιτικού γίνεσθαι στην Ελλάδα, ενώ του εξασφάλισε την αναγνώριση και εκτίμηση από όλο το πολιτικό στερέωμα. Υπέρμαχος της επιχειρηματικότητας και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, μελέτησε τα θέματα της εργασίας αναδεικνύοντας τα προβλήματα του εργατικού δυναμικού, ενώ εξέφραζε πάντοτε προωθημένες απόψεις για το ρόλο του κράτους.

Τα ενδιαφέροντά του για τη μουσική και τις καλές τέχνες συνυπήρξαν σ' όλη του τη ζωή με τη γευσιγνωσία και τη γαστρονομία. Φιλόζωος, άνθρωπος της παρέας και της διασκέδασης, με το καυστικό του χιούμορ, τα επίκαιρα σχόλιά του, την ανοιχτοσύνη του, κέρδιζε πάντα το σεβασμό των συνεργατών του και την εκτίμηση των φίλων του.

Ήταν πάνω απ' όλα συνετός επαγγελματίας, με βαθιά επιστημονική αλλά και κριτική θεώρηση των οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων της Ελλάδος και της Ευρώπης, ένθερμος υποστηρικτής του απαρέγκλιτου ευρωπαϊκού προσανατολισμού της πατρίδας του με άριστα τεκμηριωμένη επιχειρηματολογία και κύριο όπλο του την ασύγκριτη σε σαφήνεια και διαπεραστικότητα πένα του.

Ο κατάλογος που παρατίθεται στο τέλος αποτελεί μικρό μόνο δείγμα του συνολικού συγγραφικού του έργου, που είναι ογκώδες, αλλά στο μεγαλύτερο μέρος του ανυπόγραφο. Το συγγραφικό του έργο παρήχθη εντός των φορέων για τους οποίους εργάστηκε: του ΣΕΒ, που υπήρξε ο πρώτος εργοδότης του, του IOBE, που ήταν ο πιο μακράς διάρκειας, και της Τράπεζας της Ελλάδος, όπου ολοκλήρωσε την καριέρα του.

Στις ενότητες που ακολουθούν δίνεται μια σύντομη εικόνα της συνεισφοράς του στους παραπάνω φορείς.

Στον ΣΕΒ

Το 1973 ξεκίνησε την επαγγελματική του πορεία στο Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ) ως Ερευνητής στο Τμήμα Μελετών. Από το 1977 έως το 2006 διετέλεσε Οικονομικός Σύμβουλος του Προέδρου του ΣΕΒ και υπεύθυνος στρατηγικού σχεδιασμού, με ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής του ΣΕΒ στους τομείς της οικονομικής πολιτικής, των σχέσεων με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, των σχέσεων με την κυβέρνηση και τα πολιτικά κόμματα, της εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως και στην εκπόνηση της ετήσιας έκθεσης του ΣΕΒ “Η Ελληνική Βιομηχανία”. Επίσης, από το 1977 μέχρι το 2006 ήταν διευθυντής της μηνιαίας έκδοσης “Δελτίον του ΣΕΒ” και ο συντάκτης του κύριου άρθρου που συνόψιζε τις θέσεις του Συνδέσμου.

Καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της περιόδου συνεργαζόταν με το Προεδρείο του ΣΕΒ, παρέχοντας τεχνογνωσία και ανάλυση στη διαμόρφωση των θέσεων του ΣΕΒ, με "τίμια και αντικειμενική σκέψη", όπως γράφει σε ιδιόχειρη ευχαριστήρια επιστολή του ο Θ. Παπαλεξόπουλος το 1988. Τα ζητήματα της αποβιομηχάνισης, της διαμόρφωσης σύγχρονης βιομηχανικής πολιτικής, αλλά και τα πάντοτε φλέγοντα ζητήματα της αγοράς εργασίας και των εργασιακών σχέσεων ήταν θέματα στα οποία ο Τάκης Πολίτης εστίασε ιδιαίτερα. Με το έργο του συνεισέφερε στη διαμόρφωση τεκμηριωμένων και μακρόπνοων στρατηγικών θέσεων για τον ΣΕΒ ως κοινωνικό εταίρο και θεσμικό εκπρόσωπο της επιχειρηματικής κοινότητας, αξιολογώντας δεδομένα πέραν της τρέχουσας χρονικής συγκυρίας.

Κατά το διάστημα 1975-1976 εργάστηκε ως Λέκτορας στο Pierce College (Αθήνα), όπου δίδαξε Μακροοικονομία, Οικονομική της Εργασίας, και Συγκριτική Ανάλυση Οικονομικών Συστημάτων.

Στο IOBE

Ο Τάκης Πολίτης εντάχθηκε στο στελεχικό δυναμικό του νεοσύστατου Ινστιτούτου Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών το 1975 ως ερευνητής, παράλληλα με τις δραστηριότητές του στον ΣΕΒ. Στη διάρκεια της τριανταπεντάχρονης συνεργασίας του με το Ίδρυμα (όπως μετονομάστηκε το 1991), ανέλαβε τις θέσεις του Διευθυντή των Τμημάτων Βραχυχρόνιων Προβλέψεων και Οικονομικής Πολιτικής, όπως και Ανθρώπινου Δυναμικού (1980-1996), Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή (1997-2000), Επιστημονικού Διευθυντή με καθήκοντα Γενικού Διευθυντή (2001-2007) και τέλος τα έτη 2008-2009 ανέλαβε καθήκοντα Γενικού Διευθυντή του IOBE. Την περίοδο 1992-1996 διετέλεσε μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου του IOBE, ενώ ήταν και μέλος του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου του Σωματείου Υποστηρικτών του IOBE από την ίδρυσή του το 2013 έως το 2015.

Κατά τη μακρόχρονη θητεία του στο IOBE, ο Τάκης Πολίτης συμμετείχε καταλυτικά στη διαμόρφωση και εξέλιξη του χαρακτήρα του ιδρύματος ως ανεξάρτητου οργανισμού οικονομικής έρευνας ο οποίος, υιοθετώντας ένα σταθερό ευρωπαϊκό πλαίσιο αναφοράς, παρεμβαίνει με συγκεκριμένες θέσεις και προτάσεις στα κρίσιμα ζητήματα της οικονομικής πολιτικής. Από την αρχή της ένταξής του στο IOBE, αρχικά ως ερευνητής και μετέπειτα ως Διευθυντής του Τμήματος Βραχυχρόνιων Προβλέψεων, εισήγαγε στην Ελλάδα τη μεθοδολογία ερευνών Οικονομικής Συγκυρίας και σχεδίασε την πρώτη έρευνα στη Βιομηχανία το 1978.

Αναμφίβολα η κομβικότερη εργασία του Τάκη Πολίτη και μία από τις σημαντικότερες δραστηριότητες του IOBE έως και σήμερα ήταν η εισαγωγή και κα-

θιέρωση των Ερευνών Οικονομικής Συγκυρίας. Ο σχεδιασμός και η οργάνωση έρευνας οικονομικής συγκυρίας στις βιομηχανικές επιχειρήσεις ήταν η πρώτη σημαντική ερευνητική δραστηριότητα του IOBE, αμέσως μετά την ίδρυσή του. Η πρωτοβουλία αυτή ήταν πρωτοποριακή για την Ελλάδα την εποχή εκείνη, καθώς εισήγαγε μια νέα σημαντική παράμετρο στις αναλύσεις: τις προβλέψεις και τις εκτιμήσεις των ίδιων των επιχειρήσεων, μέσω συστηματικής περιοδικής έρευνας πεδίου. Ήδη από το 1961 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε καθιερώσει ένα κοινό τύπο εναρμονισμένης έρευνας συγκυρίας για όλα τα κράτη-μέλη. Έτσι, το IOBE, αφού μελέτησε τη σχετική μεθοδολογία, άρχισε τον Απρίλιο του 1975 την έρευνα οικονομικής συγκυρίας στη βιομηχανία σε δείγμα 400 επιχειρήσεων της χώρας, ενώ ταυτόχρονα προετοίμασε την ένταξη της ελληνικής έρευνας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Η ελληνική έρευνα εντάχθηκε από την 1.1.1981 στην κοινή εναρμονισμένη έρευνα των χωρών της Κοινότητας, εγκαινιάζοντας μια συμφωνία συνεργασίας που συνεχίζεται απρόσκοπτα μέχρι σήμερα. Η συνεργασία αυτή διευρύνθηκε με ανάλογες έρευνες συγκυρίας που σχεδίασε ο Τάκης Πολίτης στον τομέα των Κατασκευών (από το 1987), του Λιανικού Εμπορίου (από το 1997), των Υπηρεσιών (από το 2002) και της Καταναλωτικής Εμπιστοσύνης (από το 2008).

Η συνεχής παρουσία του στις συναντήσεις των εμπειρογνομόνων και η στενή συνεργασία του με τις υπηρεσίες της Κοινότητας επέτρεψαν στο IOBE να έχει ενεργό ρόλο στην εξέλιξη και διαμόρφωση του ευρωπαϊκού προγράμματος στο σύνολό του. Το 1996 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά από διεθνή διαγωνισμό, ανέθεσε στο IOBE τη συγγραφή μελέτης για τη θεωρία, τη μεθοδολογία και την πρακτική εφαρμογή των ερευνών συγκυρίας. Η μελέτη του IOBE, την οποία εκπόνησε ο Τάκης Πολίτης, αποτέλεσε τη βάση ειδικής έκδοσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που χρησιμοποιείται πλέον ως μεθοδολογικός οδηγός για όλα τα ινστιτούτα και οργανισμούς που συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Επίσης, σε συνεργασία με την Τράπεζα της Ελλάδος οργάνωσε Έρευνα Οικονομικής Συγκυρίας στη βιομηχανία της Βόρειας Ελλάδας, τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιεύονται έκτοτε στο “Δελτίο Περιφερειακής Οικονομικής Συγκυρίας Μακεδονίας-Θράκης” της Τράπεζας της Ελλάδος.

Όπως γράφει ο Τάκης Πολίτης, *“Η μακρά και συνεχής παρουσία του Ιδρύματος στον τομέα αυτό έχει πολλαπλά οφέλη: Πρώτον, έχει αναπτυχθεί μια σταθερή και γόνιμη συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες που διευκολύνει τις γενικότερες σχέσεις με την ΕΕ. Δεύτερον, η δημιουργία μακρών χρονολογικών σειρών στοιχείων που συλλέγονται στις έρευνες συγκυρίας επιτρέπει τη στατιστική τους αξιοποίηση σε άλλα ερευνητικά προγράμματα που αναλαμβάνει το Ίδρυμα. Τρίτον, έχει παγιωθεί μια στενή σχέση άμεσης επαφής με μεγάλο αριθμό*

επιχειρήσεων σε όλους τους κλάδους, η οποία διευκολύνει σημαντικά την πραγματοποίηση μελετών και *ad-hoc* ερευνών που απαιτούν την έγκαιρη και αξιόπιστη ανταπόκριση της επιχειρηματικής κοινότητας. Το IOBE έχει έτσι τη δυνατότητα να καταγράψει ανά πάσα στιγμή το σφυγμό των επιχειρήσεων στη χώρα”.

Από τις διευθυντικές θέσεις που κατείχε στο IOBE κατά το διάστημα 1997-2010, συμμετείχε στο σχεδιασμό της ερευνητικής πολιτικής ενώ παράλληλα επέβλεπε το μελετητικό έργο του Ιδρύματος. Ήταν υπεύθυνος και βασικός συγγραφέας των εκδόσεων που δημοσιεύθηκαν με την προμετωπίδα του IOBE, όπως *Η Ελληνική Οικονομία* –τριμηνιαία έκθεση για την πορεία της ελληνικής οικονομίας (1996-2009), *Έρευνα Οικονομικής Συγκυρίας* – μηνιαία έκδοση που παρουσιάζει τα αποτελέσματα ερευνών οικονομικής συγκυρίας (1981-2005), *Θέσεις του IOBE για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας* (1997), *Θέσεις του IOBE για ένα αποτελεσματικό κράτος* (2006). Ειδικά η τριμηνιαία έκθεση του IOBE για την πορεία της ελληνικής οικονομίας, που άρχισε να εκδίδεται το 1975 και συνεχίζεται ανελλιπώς μέχρι σήμερα, αποτελεί τη “ναυαρχίδα” των περιοδικών εκδόσεων του IOBE που μεταφέρει στους αρμοδίους και την κοινή γνώμη τις αναλύσεις του IOBE στα επίκαιρα ζητήματα της οικονομικής πολιτικής. Η τριμηνιαία έκθεση συντάσσεται από τους ερευνητές του IOBE, συζητείται στην Εκτελεστική Επιτροπή και προσπαθεί να εκφράσει τη συλλογική άποψη των μελών της για τα ζητήματα που θέτουν οι οικονομικές εξελίξεις. Ο Γενικός ή/και ο Επιστημονικός Διευθυντής του IOBE επιμελείται την τελική έκθεση με τρόπο που να αντανakλά όσο το δυνατόν πιο αξιόπιστα την άποψη που διαμορφώνεται στην Εκτελεστική Επιτροπή. Ο Τάκης Πολίτης είχε αναλάβει αυτό το ρόλο και με την πένα του εξέφραζε με αξιοπιστία και μεστό λόγο τις θέσεις του IOBE για πολλά χρόνια.

Εξάλλου και πέρα από την κομβική συμβολή του στην καθιέρωση των Ερευνών Οικονομικής Συγκυρίας, ο Τάκης Πολίτης έχει ευρύ συγγραφικό-μελετητικό έργο, το μεγαλύτερο μέρος του οποίου διεξήχθη στο IOBE και το οποίο εστιάζεται στους τομείς της μακροοικονομικής ανάλυσης και πολιτικής, της οικονομικής της εργασίας, της βιομηχανίας και της βιομηχανικής πολιτικής και των βραχυχρόνιων προβλέψεων.

Ο Τάκης Πολίτης κατέγραψε τη μακρόχρονη εμπειρία του στο IOBE σε έναν τόμο με τίτλο *Το IOBE και η Ελληνική Οικονομία (2011)*, στον οποίο αποτυπώνεται η πορεία του Ιδρύματος από το έτος ιδρύσεώς του το 1974 έως το 2010, στο πλαίσιο των εξελίξεων της ελληνικής οικονομίας και σε σχέση με τις προκλήσεις που προέκυψαν το διάστημα αυτό. Πρόκειται για ένα βιβλίο-παρακαταθήκη στο IOBE, το οποίο, πέραν της θεσμικής μνήμης που αποτυπώνεται στις σελίδες του, εξηγεί τη συμβολή στο δημόσιο διάλογο ενός ανεξάρτητου ιδιωτι-

κού φορέα έρευνας με τεκμηριωμένες θέσεις στα μεγάλα οικονομικά διλήμματα της περιόδου της μεταπολίτευσης.

Στην Τράπεζα της Ελλάδος

Ο Τάκης Πολίτης αποχώρησε από το IOBE το 2010 και εργάστηκε έκτοτε μέχρι το 2019 ως Σύμβουλος Διοίκησης της Τράπεζας της Ελλάδος. Κατά την κρίση αυτή περίοδο για την χώρα, συνέδραμε, από τη θέση που κατείχε στην Τράπεζα της Ελλάδος, στη συγγραφή των εκθέσεων Νομισματικής Πολιτικής και των Εκθέσεων του Διοικητή, στην παραγωγή του τόμου για την ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, ενώ διετέλεσε σύμβουλος και λογογράφος των Διοικητών Γεωργίου Προβόπουλου και Γιάννη Στουρνάρα.

Επιστημονικές μελέτες και δημοσιεύσεις του Τάκη Πολίτη

- **The Greek Business Survey in Manufacturing.** Στατιστική και Οικονομική Ανάλυση της Έρευνας Οικονομικής Συγκυρίας του IOBE. Μελέτη για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Γενική Διεύθυνση II, 1984.
- **Employment and Labour Markets.** Μελέτες για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που διεξήχθησαν σε όλες τις χώρες της Κοινότητας. Υπεύθυνος για την Ελλάδα. Συμμετείχε σε όλες τις ελληνικές εκδόσεις υπό τον τίτλο **Απασχόληση και Αγορά Εργασίας**. IOBE-Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τα έτη 1985, 1988, 1993, 1998, 2004.
- **The cost of non-Europe. A survey of the European industry's perception of the likely effects.** Μέρος της μελέτης Cecchini. Υπεύθυνος για την Ελλάδα, 1987.
- **An empirical assessment of factors shaping regional competitiveness in problem regions.** Μελέτη που διεξήχθη για λογαριασμό της ΕΟΚ σε όλες τις χώρες της Κοινότητας, Υπεύθυνος για την Ελλάδα, IFO Institut-IOBE, 1988.
- **Επισήμανση επενδυτικών ευκαιριών στην περιοχή του Νοτίου Αιγαίου.** Υπεύθυνος Ομάδας Ερευνητών και κύριος συγγραφέας, ETBA, 1988.
- **The efficiency of regional policy in member countries of the European Communities.** Μελέτη που διεξήχθη για λογαριασμό της ΕΟΚ σε όλες τις χώρες της Κοινότητας. Υπεύθυνος για την Ελλάδα, PA Cambridge Consultants, 1989.
- **Επισήμανση επενδυτικών ευκαιριών στην περιοχή της Θεσσαλίας.** Υπεύθυνος Ομάδας Ερευνητών και κύριος συγγραφέας, ETBA, 1989.
- **Η ελληνική βιομηχανία: εκτιμήσεις, προσδοκίες και στρατηγική των επιχειρήσεων για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά.** IOBE, 1992.

- **The European Challenges Post-1992. Shaping Factors, Shaping Actors.** Edited by Alexis Jacquemin and David Wright. Μελέτη με συμμετοχές από 12 Ινστιτούτα. Υπεύθυνος για την έκθεση του IOBE, 1993.
- **Ανάγκες τεχνικής εκπαίδευσης στην ελληνική βιομηχανία.** Προϊστάμενος Ερευνητικού Προγράμματος, συγγραφέας της Συνθετικής Έκθεσης. ΣΕΒ-IOBE, 1990-1993, 14 τόμοι.
- **Labour Market and Vocational Training. Analysis of the generation and utilization of information in policies for recruitment and the forward management of human resources.** Μελέτη του CEDEFOP για τα δώδεκα κράτη-μέλη. Υπεύθυνος για την Ελλάδα, 1994.
- **The system of Business Surveys in the European Union.** Μελέτη για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενική Διεύθυνση II, European Economy, No. 6, 1997.
- **Μελέτη προσανατολισμού της παρέμβασης του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα» στον τομέα των νέων βιομηχανικών και επιχειρηματικών περιοχών εθνικής εμβέλειας.** ΕΤΒΑ ΒΙΠΕ ΑΕ, Σεπτέμβριος 2004.
- **Η επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα 2004-2005.** IOBE-Global Entrepreneurship Monitor, 2005.
- **Προσαρμογές και Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Επιχείρησης.** IOBE-Ειδική Γραμματεία Ανταγωνιστικότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης, 2007.
- **Ανάπτυξη Επαγγελματικών Περιγραμμάτων.** IOBE, ΙΝΕ. ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, ΓΣΕ-ΒΕΕ, ΕΣΕΕ. Μελέτη από τους κοινωνικούς εταίρους για λογαριασμό του ΕΚΕΠΙΣ, 2007, 45 περιγράμματα.
- **Μισθολογική και τιμολογιακή πολιτική των επιχειρήσεων στην Ελλάδα.** Μελέτη για την Τράπεζα της Ελλάδος, Ιούνιος 2008.
- **Μέτρηση και ανάλυση της παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας και των βασικών της κλάδων.** IOBE-Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2008.
- **Εκπαίδευση και ανάπτυξη: απασχόληση πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα.** IOBE-Μορφωτική και Αναπτυξιακή Πρωτοβουλία, 2009.
- **Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών και η ελληνική οικονομία 1974-2010: 35 χρόνια συμπόρευσης.** IOBE, 2011.

Μια συζήτηση για την κρίση

Ομιλία στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Τάκης Πολίτης

Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (3.11.2010)

*Διεύρυνση των
ελλειμμάτων και
των χρεών σε
όλη την ΕΕ*

Η κρίση που περνάμε σήμερα δεν είναι κεραυνός εν αιθρία. Είναι αποτέλεσμα μιας μακράς πορείας, η οποία αργά ή γρήγορα θα οδηγούσε σε αδιέξοδα. Η διεθνής αναταραχή του 2008 επιτάχυνε απλώς το βηματισμό, ανέδειξε τις υπαρκτές, χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και πολλαπλασίασε τις επιπτώσεις τους. Θα πρέπει βέβαια να προσθέσω εδώ ότι η Ελλάδα ήταν μόνο η αρχή, καθώς ανάλογες ήταν οι εξελίξεις και σε πολλές άλλες χώρες, οι οποίες για να αντιμετωπίσουν την κρίση του 2008 κατέφυγαν σε επεκτατικά μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, τα οποία διόγκωσαν τα χρέη και τα ελλείμματα. Σήμερα, οκτώ από τις 15 χώρες της ευρωζώνης έχουν υπαχθεί στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

*Η ελληνική
ιδιαιτερότητα:
δίδυμα ελλείμματα και χρέη*

Το ιδιαίτερο όμως της ελληνικής περίπτωσης είναι ότι τα μεγάλα ελλείμματα και χρέη του δημόσιου τομέα συνοδεύονται από μεγάλο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και μεγάλο εξωτερικό χρέος.

Το έλλειμμα του δημόσιου τομέα οφείλεται στη δημοσιονομική πολιτική που ασκήθηκε και στις μακροχρόνιες μακροοικονομικές αδυναμίες που δεν αντιμετωπίστηκαν όταν υπήρχαν σχετικώς άνετα περιθώρια.

Το έλλειμμα του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών αντανακλά τις συνεχείς απώλειες ανταγωνιστικότητας τα τελευταία χρόνια, ενώ το μεγάλο εξωτερικό χρέος συνδέεται άμεσα με την υστέρηση της εθνικής αποταμίευσης, η οποία μόλις ξεπερνά το 5% του ΑΕΠ. Αυτή η υστέρηση της εθνικής αποταμίευσης οφείλεται, κατά κύριο λόγο, στο δημόσιο τομέα, αλλά

Ο κίνδυνος του «φαύλου κύκλου»

και στην ταχεία άνοδο της ιδιωτικής κατανάλωσης, την οποία επέτεινε η δημοσιονομική χαλάρωση. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι την πενταετία 2004-2008 η ιδιωτική κατανάλωση σε σταθερές τιμές αυξήθηκε με μέσο ρυθμό 3,8%, έναντι 1,5% στη ζώνη του ευρώ.

Οικονομίες όπως η ελληνική που χαρακτηρίζονται από «δίδυμα» ελλείμματα αντιμετωπίζουν σήμερα μεγάλες δυσχέρειες και είναι ορατός ο κίνδυνος μιας παρατεταμένης περιόδου χαμηλών αναπτυξιακών επιδόσεων, οι οποίες θα καθιστούν δυσχερέστερη τη δημοσιονομική προσαρμογή. Οι στόχοι συνεπώς είναι απόλυτα σαφείς και εξωγενώς προσδιορισμένοι.

Για να ξεπεράσουμε τη σημερινή κρίση απαιτείται:

- Ταχεία μείωση του ελλείμματος του Δημοσίου και του χρέους.
- Αποκατάσταση των απωλειών στην ανταγωνιστικότητα και εν συνεχεία ουσιαστική βελτίωσή της.

Δίδυμη απάντηση στο δίδυμο πρόβλημα

Η δημοσιονομική προσαρμογή αποτελεί σήμερα απόλυτη προτεραιότητα, αλλά και προϋπόθεση για την όποια προσπάθεια βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας. Η απάντησή μας στο πρόβλημα πρέπει να είναι δίδυμη, όπως δίδυμες είναι και οι αιτίες που το δημιούργησαν.

Πάνω από 20% οι απώλειες ανταγωνιστικότητας

Εστιάζοντας στην ανταγωνιστικότητα θα πρέπει πρώτα να επισημάνουμε τις μεγάλες απώλειες που έχει υποστεί τα τελευταία χρόνια. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος, η ταχύτερη άνοδος των τιμών στην Ελλάδα και των στοιχείων του κόστους προκάλεσε απώλειες που υπερβαίνουν το 20% την τελευταία δεκαετία. Όμως οι τιμές δεν ήταν ο αποκλειστικά υπεύθυνος για αυτό το φαινόμενο. Εξίσου σημαντικοί ήταν και οι παράγοντες που διαμόρφωσαν ένα αρνητικό για την ανταγωνιστικότητα περιβάλλον που επέτεινε τις απώλειες: θεσμοί και κοινωνικές συμπεριφορές, αδυναμίες του εκπαιδευτικού συστήματος και ανεπάρκεια των υποδομών, ένας συνεχώς διευρυνόμενος και αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, χαμηλός βαθμός ενσωμάτωσης καινοτομιών στην παραγωγική διαδικασία, ήταν μερικοί από τους παράγοντες που θα μπορούσαμε να αναφέρουμε.

Αιτία οι διαρθρωτικές αδυναμίες

Με άλλα λόγια, οι απώλειες ανταγωνιστικότητας οφείλονται στις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, οι

οποίες δεν αντιμετωπίστηκαν όταν είχαμε τη δυνατότητα να το κάνουμε.

Συνεπώς, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας προϋποθέτει βαθιές τομές στο σύνολο της οικονομίας, που πρέπει τώρα να επιχειρήσουμε, αν και πλέον πειστικά και με την πλάτη στον τοίχο.

*Η δομική κρίση
απαιτεί συνολική
απάντηση*

*Ένα αξιακό
σύστημα που
οδήγησε στην
κρίση*

*Το παρόν
εις βάρος του
μέλλοντος*

Το εγχείρημα ούτε είναι εύκολο, ούτε μπορεί να πραγματοποιηθεί σύντομα, καθώς οι εκρηκτικές διαστάσεις της κρίσης προϋποθέτουν μεγάλες αλλαγές όχι μόνο στις δομές της οικονομίας και στο πρότυπο ανάπτυξης που ακολουθήσαμε, αλλά και στις αντιλήψεις, στις συμπεριφορές, στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, του κράτους και του πολιτικού συστήματος. Κι' αυτό διότι η κατάσταση που βρισκόμαστε σήμερα είναι, όπως είπα, αποτέλεσμα μιας μακράς πορείας στη διάρκεια της οποίας κοινωνία και πολιτικό σύστημα διαμόρφωσαν αξιακά συστήματα και παρεπόμενες συμπεριφορές που με μαθηματική ακρίβεια οδηγούσαν στην κρίση.

Κεντρικό στοιχείο αυτού του αξιακού συστήματος ήταν η μεροληπτική επιλογή του παρόντος έναντι του μέλλοντος. Η ελληνική κοινωνία έμοιαζε σαν να αρνείται να αναλάβει οποιεσδήποτε ευθύνες για τις επερχόμενες γενεές και να επιδιόκεται βουλιμικά στην κατανάλωση του παρόντος.

Στην ιδιωτική σφαίρα έχουμε την πλήρη ανατροπή της νοοτροπίας των προηγούμενων γενεών, οι οποίες προσπαθούσαν και πετύχαιναν να «αφήσουν κάτι στα παιδιά τους», αποταμιεύοντας. Τα τελευταία χρόνια, η κατανάλωση αναδεικνύεται σε υπέρτατη αξία και επιδιώκεται η ικανοποίησή της με εισοδήματα του μέλλοντος.

Συνακόλουθα, αναδεικνύεται κυρίαρχη η λογική του εύκολου ατομικού πλουτισμού, η επιδίωξη δηλαδή του μέγιστου δυνατού οφέλους στο συντομότερο χρονικό διάστημα. Η «αρπαχτή» είναι βασικά μια επιλογή τού τώρα έναντι τού αύριο και βέβαια αδιαφορεί παντελώς για την ανταγωνιστικότητα, καθώς αναπτύσσεται μόνο μέσα σε ένα κλειστό – μη ανταγωνιστικό – περιβάλλον.

Στη δημόσια ζωή ακραίο παράδειγμα αυτής της νοοτροπίας είναι το ασφαλιστικό σύστημα, εκεί δηλαδή που επιβάλλεται ένας μακροχρόνιος ορίζοντας και απαιτούνται διαγενεακές επι-

λογές. Ζητούσαμε υψηλότερες και ευκολότερες συντάξεις τώρα γνωρίζοντας ότι θα επιβαρύνουν τις επόμενες γενεές. Οι κυβερνήσεις, τέλος, για να ικανοποιήσουν επιλογές του παρόντος, κατέφευγαν αλόγιστα στο δανεισμό, χωρίς να προειδοποιούν τουλάχιστον ότι η ευημερία την οποία διένειμαν θα έπρεπε να αποπληρωθεί κάποια στιγμή στο μέλλον.

Η μυωπική επιλογή του παρόντος είναι ίσως το σημαντικότερο στοιχείο που πρέπει να αλλάξει για να ξεκινήσουμε μια νέα πορεία. Δεν είναι όμως το μόνο, καθώς συνυπήρχε με νοοτροπίες και συμπεριφορές που επέτειναν το πρόβλημα. Αναφέρω ενδεικτικά:

- Η προβληματική σχέση των πολιτών με τους θεσμούς. Η στάση μας απέναντι στους θεσμούς δεν ορίζεται από τις βέβαιες επιταγές του θεσμού, αλλά από τη συναλλαγή μας μ' αυτούς, τη συμμόρφωση ή την ανυπακοή κατά περίπτωση. Σεβόμαστε και αποδεχόμαστε τους θεσμούς, όσο δεν εμποδίζουν ατομικές επιδιώξεις. Αρνούμαστε να υπαχθούμε σε ό,τι ισχύει για όλους γιατί οι πιθανότητες να υπαχθούν πράγματι όλοι είναι λίγες και ακόμη λιγότερες να υποστούν κυρώσεις αυτοί που δεν συμμορφώνονται. Μια τέτοια αβέβαιη σχέση με τους θεσμούς παράγει συμπεριφορές που έχουν βαρύτερες κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις. Η παραοικονομία, η φοροδιαφυγή, η αυθαίρετη δόμηση, η «αρπαχτή» και η γενικευμένη διαφθορά είναι φαινόμενα που συντηρούνται από αυτήν ακριβώς τη σχέση.
- Ανάλογα προβληματική ήταν η σχέση μας και με υπερεθνικούς θεσμούς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Για κάποια χρόνια αντιμετωπίσαμε τη συμμετοχή σ' αυτήν ως αναγκαίο κακό. Αργότερα είδαμε σ' αυτήν την ευκαιρία εύκολου πλουτισμού. Δεν δεχθήκαμε όμως ποτέ την ανάγκη να προσαρμοστούμε ουσιαστικά στους θεσμούς – και το ήθος – της ΕΕ. Και φυσικά, αρνηθήκαμε να τους αποδεχθούμε κάθε φορά που έθιγαν συντεχνιακά συμφέροντα που βαφτίσαμε εθνικά. Εξ ου και οι γνωστοί αστερίσκοι στις αποφάσεις της ΕΕ, οι αναβολές, οι παρατάσεις, η προσπάθεια να προσαρμόσουμε τους ευρωπαϊκούς θε-

«Χειρισμός»
έναντι υπακοής
στους θεσμούς

Ωφελμιστική
σχέση με την ΕΕ

Μια κουλτούρα άρνησης

σμούς στα μέτρα μας και όχι να προσαρμοστούμε εμείς σε αυτούς.

- Η υψηλή αξία που αποδίδεται στο «ΟΧΙ», στην άρνηση και στην αντίσταση από όπου κι αν προέρχεται, με επακόλουθο την απαξία εννοιών όπως η συζήτηση, ο συμβιβασμός, η συναίνεση. Η κουλτούρα της άρνησης ήταν ίσως και ο σημαντικότερος λόγος που όποιες εκσυγχρονιστικές προσπάθειες επιχειρήθηκαν προσέκρουσαν — συχνά με βίαιο τρόπο — στην κάθετη αντιπαράθεση μιας κοινωνίας που έχει μάθει να αρνείται κάθε αλλαγή.
- Ο εσωστρεφής χαρακτήρας της ελληνικής κοινωνίας που οδηγεί σε εσωστρέφεια και την οικονομία. Σήμερα, η Ελλάδα εξαγεί λιγότερο από το 20% των αγαθών και υπηρεσιών που παράγει, ενώ για άλλες χώρες της ΕΕ τα αντίστοιχα ποσοστά είναι διπλάσια ή και τριπλάσια.

Κλειστή κοινωνία

Η εσωστρέφεια στην οποία αναφέρομαι, είναι βασικό γνώρισμα κλειστών κοινωνιών. Και η Ελλάδα, παρά τις επιφανειακές εκδηλώσεις καταναλωτικού μιμητισμού είναι μια κλειστή κοινωνία. Μια κλειστή κοινωνία αρνείται να αποδεχθεί αλλαγές και ουσιαστικές επιρροές. Περιχαράκωνεται στο δικό της σύστημα αξιών και αναπτύσσει μηχανισμούς για να κρατήσει μακριά τον "Άλλον".

Δεν είναι τυχαίο ότι αντιμετωπίζουμε τον υπόλοιπο κόσμο με ελληνοκεντρική διάθεση και τον χωρίζουμε σε φιλέλληνες και ανθέλληνες, αντί να τοποθετήσουμε ρεαλιστικά τον εαυτό μας στη διεθνή κοινότητα.

Μια κλειστή κοινωνία αρνείται να αποδεχθεί τις ευθύνες για τα προφανή που προέρχονται από τις δικές της πράξεις. Μια κλειστή κοινωνία, που είναι έτοιμη να επιλέξει τον προστατευτισμό, την άμυνα απέναντι στις έξωθεν απειλές, παρά τον ανταγωνισμό, την άμιλλα, την επιθετική παρουσία σε "ξένα γήπεδα".

Εξάρτηση από το Κράτος

- Η ασφυκτική εξάρτηση ολόκληρης της κοινωνίας από το Κράτος, στο οποίο μεταφέρονται όλες οι ευθύνες και από το οποίο προσδοκούνται όλα τα οφέλη. Η πεποίθηση όμως ότι συλλογικό ή ατομικό όφελος μπορεί να προέλθει μόνο από ένα παντοδύναμο Κράτος εμπόδισε τη λειτουργία μιας κοινωνίας πολιτών που θα μπορούσαν να αυτενερ-

Οι κοινωνικές ομάδες ανταγωνίζονται για την εύνοια του Κράτους

γήσουν, να δημιουργήσουν νέες δομές. Τα καθήκοντα αυτά ανατίθενται εργολαβικώς στα κόμματα και, εσχάτως, στην τηλεόραση, ενώ η πρωτοβουλία των πολιτών εξαντλείται στην, ανά δυόμισι περίπου χρόνια, συμμετοχή τους στις εκλογές.

- Η εξάρτηση από το Κράτος και η αδυναμία της κοινωνίας των πολιτών έχουν αλλάξει και το χαρακτήρα των κοινωνικών αντιθέσεων. Οι κοινωνικές ομάδες απευθύνουν τα αιτήματά τους στο Κράτος, από το οποίο απαιτούν προστασία ή ευνοϊκή μεταχείριση. Οι κοινωνικές συγκρούσεις δεν είναι μεταξύ κοινωνικών ομάδων, αλλά ανταγωνισμός για την κατανομή της προστασίας, των προνομίων και των εξαιρέσεων που παρέχει το Κράτος. Δεν είναι συνεπώς τυχαίο ότι η κορυφαία συνδικαλιστική εκπροσώπηση των εργαζομένων περιλαμβάνει αποκλειστικά σχεδόν εργαζομένους του δημόσιου τομέα.

Ιστορικές καταβολές των συμπεριφορών

Οι νοοτροπίες και οι συμπεριφορές αυτές έχουν ασφαλώς ιστορική προέλευση και ισχυρές καταβολές. Αναφέρομαι εδώ στα διαχρονικά πολιτιστικά χαρακτηριστικά, στη γλώσσα, που είναι μεν η αρχαιότερη της Ευρώπης, μιλιέται όμως μόνο στην Ελλάδα και την Κύπρο, στη μακρά ιστορία θρησκευτικής αντιπαλότητας με τη Δύση, αλλά και την Ανατολή, στον τρόπο που βίωσαν οι Έλληνες τις σχέσεις τους με τον υπόλοιπο κόσμο σε όλη τη σύγχρονη ιστορία τους, στον εμφύλιο πόλεμο και τους μετεμφυλιακούς διαχωρισμούς σε καλούς και κακούς, στις μεγάλες κοινωνικές ανατροπές που ακολούθησαν τη δικτατορία 1967-1974. Όλα αυτά συνέτειναν στη δημιουργία μιας κλειστής κοινωνίας που πορεύθηκε πολλά χρόνια με ιδεολογικές κατασκευές να αντικαθιστούν την πραγματικότητα.

Πολιτικό σύστημα που ακολουθεί αντί να ηγείται

Πάνω σ' αυτές τις κατασκευές και τις επικρατούσες κοινωνικές αντιλήψεις δομήθηκε και το σύγχρονο πολιτικό σύστημα, το οποίο συλλογικά επιδόθηκε στη συνεχή διεύρυνση του Κράτους για να ικανοποιήσει τις ογκούμενες απαιτήσεις της κοινωνίας. Η διεύρυνση του Κράτους τροφοδοτήθηκε και από τις ανάγκες του πελατειακού συστήματος, το οποίο ανατροφοδότησε με τη σειρά του. Με λίγες εξαιρέσεις, οι πολιτικές ηγεσίες, πιεζόμενες ασφυκτικά και από τα ΜΜΕ, που αναδείχθηκαν σε κύριους εκφραστές του λαϊκισμού, ακολού-

θησαν αντί να ηγηθούν και προσάρμοσαν τις πολιτικές τους στη λογική του πολιτικού κόστους.

Υπάρχει
ελπίδα;

Επικέντρωσα την ομιλία μου στις, κατά τη γνώμη μου, παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας, που αντανακλώνται και στο πολιτικό μας σύστημα.

Η συνδυασμένη δράση αυτών των παραγόντων οδήγησαν στη σημερινή κρίση, στα μεγάλα ελλείμματα, στις απώλειες ανταγωνιστικότητας, στο έλλειμμα αξιοπιστίας και στις πρωτοφανείς αβεβαιότητες που ασκούν παραλυτική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα.

Το ερώτημα συνεπώς είναι: υπάρχει ελπίδα να αλλάξουμε ριζικά; Έχουμε τις δυνατότητες να πραγματοποιήσουμε μέσα σε λίγα χρόνια αλλαγές που αναβάλλουμε δεκαετίες; Αντιλαμβάνομαστε βέβαια όλοι ότι η απάντηση δεν είναι εύκολη. Και γνωρίζουμε ότι ελλοχεύουν μεγάλοι κίνδυνοι, που θα μπορούσαν να μας οδηγήσουν σε μια βίαιη ρήξη της ιστορικής συνέχειας.

Θα προτιμούσα όμως τελειώνοντας να αναφερθώ στους λόγους εκείνους που θα μας επιτρέψουν να προβλέψουμε ότι η αλλαγή είναι εφικτή.

Το τριετές
πρόγραμμα
ανασυγκρότη-
σης πρέπει
να πετύχει

Ο πρώτος είναι το γεγονός ότι το Κράτος δεν μπορεί πια στο μέλλον να λειτουργήσει όπως στο παρελθόν. Το τριετές πρόγραμμα που συμφωνήθηκε πρόσφατα με την ΕΕ και το ΔΝΤ, αν εφαρμοστεί αποτελεσματικά, θα καταλήξει σ' ένα μικρότερο, πιο αποτελεσματικό κράτος, ένα Κράτος με πιο σαφείς στόχους. Η σταδιακή μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα θα αλλάξει δραστικά την αντίληψη των πολιτών για το τι μπορεί και τι δεν μπορεί να κάνει το Κράτος. Θα περιορίσει με άλλα λόγια την εξάρτηση της κοινωνίας από το Κράτος.

Αναπόφευκτη
η αλλαγή του
πολιτικού
συστήματος

Ο δεύτερος λόγος που μας επιτρέπει να αισιοδοξούμε είναι η αναπόφευκτη αλλαγή του πολιτικού συστήματος, το οποίο δείχνει ήδη να απομακρύνεται από το δογματισμό και να προσεγγίζει με πιο πραγματικό τρόπο τη σημερινή κατάσταση. Νοοτροπίες και κατεστημένες αντιλήψεις πολλών ετών δεν αλλάζουν μέσα σε λίγα χρόνια. Αν όμως ο πολιτικός κόσμος αναλάβει τον ιστορικό του ρόλο και ηγηθεί μπορεί να μετακινήσει εμπόδια, να κάμψει αγκυλώσεις, να προβάλει ένα νέο όραμα

*Η ύπαρξη ενός
μικρού μεν,
αλλά δυναμικού
ιδιωτικού τομέα*

για το μέλλον και να πείσει τον ελληνικό λαό ότι το τελικό αποτέλεσμα αξίζει το τίμημα που καταβάλλουμε σήμερα.

Ο τρίτος, σημαντικός λόγος είναι η ύπαρξη ενός μικρού, αλλά δυναμικού ιδιωτικού τομέα που αλλάζει, είναι σε επαφή με τη διεθνή πραγματικότητα και έχει υιοθετήσει εδώ και χρόνια ένα νέο επιχειρηματικό ήθος, πιο κοντά στα ευρωπαϊκά δεδομένα. Όσο μεγαλώνει ο πυρήνας αυτός των ανθρώπων και επιχειρήσεων, τόσο πιο αισθητή θα είναι η επίδραση του στην αλλαγή των κοινωνικών αξιών.

*Το άνοιγμα
στον κόσμο*

Ο τέταρτος παράγων είναι το άνοιγμα της ελληνικής κοινωνίας και ιδιαίτερα των νέων ανθρώπων προς τον υπόλοιπο κόσμο και ιδιαίτερα την Ευρώπη. Σήμερα, πέρα από τον ελληνοκεντρικό μας μικρόκοσμο υπάρχουν χιλιάδες Έλληνες, επιχειρήσεις και θεσμικές οντότητες που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο αναπτύσσουν στενούς δεσμούς με τις άλλες χώρες της Ένωσης και απομακρύνονται από παρωχημένες αντιλήψεις του παρελθόντος.

Όλα αυτά συνηγορούν στην εκτίμηση ότι πέρα από την κυρίαρχη, προς το παρόν, ιδεολογία του λαϊκισμού και του κρατισμού, η χώρα διαθέτει δυνάμεις που κατανοούν ότι για να προχωρήσουμε στην οικονομία απαιτούνται ριζικές αλλαγές στις κοινωνικές αντιλήψεις και αξίες. Οι δυνάμεις αυτές διατρέχουν οριζόντια όλη την ελληνική οικονομία και κοινωνία. Βρίσκονται στις επιχειρήσεις, στα σχολεία και στα πανεπιστήμια, σε όλα τα πολιτικά κόμματα, στα συνδικάτα και στις επαγγελματικές οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα, ακόμη και στα ΜΜΕ. Σήμερα, οι δυνάμεις αυτές είναι διάσπαρτες. Αν συσπειρωθούν και εκφραστούν με δυναμισμό, θα μπορούσαν να γίνουν ο καταλύτης των αλλαγών.



Μέρος Πρώτο

Το μακροοικονομικό περιβάλλον και οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας: μαθήματα από την κρίση

1

Η ελληνική οικονομία 10 χρόνια μετά την κρίση και διδάγματα για το μέλλον τόσο για την Ελλάδα όσο και για τη ζώνη του ευρώ

Γιάννης Στουρνάρας

Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος

Το αφιερώνω στη μνήμη του Τάκη Πολίτη

1. Σύντομη ιστορική αναδρομή και διδάγματα από την ελληνική κρίση

Στην Ελλάδα, η σοβαρή επιδείνωση του δημοσιονομικού και μακροοικονομικού περιβάλλοντος το 2008 και το 2009 και η συνακόλουθη υποβάθμιση της πιστοληπτικής αξιολόγησης της χώρας και η εκτόξευση των αποδόσεων των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου είχαν ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό του Ελληνικού Δημοσίου και των ελληνικών τραπεζών από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων και χρήματος. Η σημαντική εκροή καταθέσεων και οι ασφυκτικές συνθήκες ρευστότητας άσκησαν έντονες πιέσεις στον τραπεζικό τομέα. Το 2010 τέθηκε σε εφαρμογή πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής από την ΕΕ και το ΔΝΤ με σκοπό τη διόρθωση των ανισορροπιών.

Η κρίση είχε σημαντικό κόστος σε όρους προϊόντος, εισοδημάτων και πλούτου. Από το 2008 έως το 2016 η Ελλάδα έχασε πάνω από το 1/4 του ΑΕΠ της σε σταθερές τιμές, ενώ το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε σχεδόν κατά 16 ποσοστιαίες μονάδες. Επιπλέον, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε όρους αγοραστικής ισοδυναμίας μειώθηκε στο 67,4% του μέσου όρου της ΕΕ το 2018, από 93,3% το 2008. Παράλληλα, υπήρξε μεγάλο κύμα μετανάστευσης μορφωμένων Ελλήνων (brain drain) και σημαντική αποεπένδυση, με ανυπολόγιστες οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

Ως αποτέλεσμα της επιδείνωσης του μακροοικονομικού περιβάλλοντος και των αρνητικών ρυθμών μεταβολής του ΑΕΠ, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ

αυξήθηκε και διαμορφώθηκε σε μη βιώσιμα επίπεδα, παρά τη δημοσιονομική προσαρμογή, προκαλώντας δυσκολίες στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις όσον αφορά την εξυπηρέτηση του χρέους τους. Έτσι, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια (ΜΕΔ) αυξήθηκαν σημαντικά, με συνέπεια να επιδεινωθεί η ποιότητα του ενεργητικού των τραπεζών, δυσχεραίνοντας τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας. Για να επιλυθεί η ελληνική κρίση χρειάστηκαν οκτώ χρόνια, τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, σημαντική αναδιάρθρωση του χρέους και τρεις γύροι ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.

Η διάρκεια και η ένταση της ελληνικής κρίσης οφείλονται σε διάφορους παράγοντες:

Πρώτον, η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν πρωτοφανής σε μέγεθος και ταχύτητα. Αυτό συνδεόταν κυρίως με το γεγονός ότι οι αρχικές μακροοικονομικές ανισορροπίες ήταν πολύ σοβαρότερες στην Ελλάδα από ό,τι στα άλλα κράτη-μέλη που αντιμετώπισαν δυσχέρειες.

Δεύτερον, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές αποδείχθηκαν υψηλότεροι από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί, επιδεινώνοντας την ύφεση. Ως εκ τούτου, η οικονομία σύντομα παγιδεύθηκε σε ένα φαύλο κύκλο λιτότητας και ύφεσης.

Τρίτον, με δεδομένο το μέγεθος των αρχικών δημοσιονομικών ανισορροπιών, αρχικά δόθηκε έμφαση κυρίως στις αυξήσεις της φορολογίας και λιγότερο στις περικοπές δαπανών, τις αναπτυξιακές μεταρρυθμίσεις, τις ιδιωτικοποιήσεις, την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και την αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα.

Τέταρτον, η χρονική σειρά με την οποία υλοποιήθηκαν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είχε ως αποτέλεσμα οι πραγματικές αποδοχές να μειωθούν περισσότερο από ό,τι είχε αρχικά σχεδιαστεί και να επιδεινωθεί η ύφεση. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια επικεντρώθηκε περισσότερο στην αγορά εργασίας παρά στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, οι ονομαστικές αποδοχές μειώθηκαν ταχύτερα και εντονότερα από ό,τι οι τιμές. Τα νοικοκυριά υπέστησαν κατακόρυφη μείωση της αγοραστικής τους δύναμης, η οποία με τη σειρά της περιόρισε την ιδιωτική κατανάλωση και βάθυνε την ύφεση.

Πέμπτον, το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ), απόρροια κυρίως της ύφεσης, αποδείχθηκε πιο δυσεπίλυτο από ό,τι αναμενόταν. Το πρόβλημα επέτειναν περαιτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις όπως η αναστολή των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας, η κατάχρηση του πλαισίου προστασίας από κατασχέσεις (βάσει του ν. 3869/2010), καθώς και διάφορα άλλα νομικά και δικαστικά εμπόδια. Αν είχε υπάρξει δυναμικότερη αντίδραση τα πρώτα χρόνια της κρίσης, αν δηλαδή οι αναγκαίες νομοθετικές αλλαγές είχαν εφαρμοστεί πολύ νωρίτερα και είχε θεσπιστεί ένα πλαίσιο κεντρικής διαχείρισης των ΜΕΔ, μέσω

μιας εταιρίας διαχείρισης ΜΕΔ, όπως έγινε σε άλλα κράτη-μέλη, το πρόβλημα σήμερα θα ήταν πιο περιορισμένο.

Έκτον, η υλοποίηση ορισμένων μεταρρυθμίσεων καθυστέρησε σε σχέση με το συμφωνημένο χρονοδιάγραμμα λόγω διαφόρων παραγόντων, όπως η ανεπαρκής οικειοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων, η λαϊκίστικη ρητορική, το κλίμα αντιπαράθεσης και η αδυναμία συνεννόησης των πολιτικών κομμάτων, καθώς και η αντίσταση που προέβλεπε στις μεταρρυθμίσεις τα ποικίλα – μικρά και μεγάλα – κεκτημένα συμφέροντα.

Έβδομον, στην καθυστέρηση της ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας έπαιξαν ρόλο και οι πολιτικές διαβουλεύσεις σε επίπεδο ζώνης του ευρώ. Η απόφαση που έλαβε το Eurogroup το Νοέμβριο του 2012 για περαιτέρω ελάφρυνση του ελληνικού χρέους εφαρμόστηκε με μεγάλη καθυστέρηση τον Ιούνιο του 2018. Αυτό υπονόμωσε τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας και παρέτεινε την κρίση.

2. Η πρόοδος από την έναρξη της κρίσης χρέους

Παρά τις όποιες αστοχίες, οπισθοδρομήσεις και καθυστερήσεις, έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος από την έναρξη της κρίσης δημόσιου χρέους το 2010. Εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, που εξάλειψε τα γενεσιουργά αίτια της ελληνικής κρίσης. Αξίζει να σημειωθούν ιδιαίτερα τα εξής:

- Η δημοσιονομική προσαρμογή υπήρξε πρωτοφανής, με αποτέλεσμα το πρωτογενές έλλειμμα 10,1% του ΑΕΠ του 2009 να μετατραπεί σε πρωτογενές πλεόνασμα 4,3% του ΑΕΠ το 2018 (σύμφωνα με τον ορισμό που ισχύει στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας). Το πρωτογενές πλεόνασμα υπερέβη το στόχο του προγράμματος για τέταρτο κατά σειρά έτος.
- Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μειώθηκε κατά 12 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ σε σχέση με την έναρξη της κρίσης.
- Η ανταγωνιστικότητα σε όρους κόστους εργασίας αποκαταστάθηκε πλήρως, ενώ η ανταγωνιστικότητα σε όρους τιμών έχει βελτιωθεί σημαντικά από το 2009.
- Εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που κάλυπταν ευρύ φάσμα θεμάτων: το ασφαλιστικό σύστημα, το σύστημα υγείας, τις αγορές αγαθών και υπηρεσιών, το επιχειρηματικό περιβάλλον, το φορολογικό σύστημα, το δημοσιονομικό πλαίσιο και τη διαφάνεια του δημόσιου τομέα.

- Στο τραπεζικό σύστημα έλαβε χώρα αναδιάρθρωση. Σήμερα τέσσερις μεγάλες τράπεζες ελέγχουν το 95% της αγοράς, αφού πάνω από δέκα τράπεζες συγχωνεύθηκαν ή τέθηκαν υπό εκκαθάριση.

Παράλληλα, η Τράπεζα της Ελλάδος είχε καθοριστικό ρόλο στην αναδιάρθρωση και ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού συστήματος, καθώς και στην ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών. Σήμερα οι δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών διαμορφώνονται σε ικανοποιητικά επίπεδα, ενώ οι σχηματισθείσες προβλέψεις τους επαρκούν για την αντιμετώπιση δυνητικών πιστωτικών κινδύνων.

Επιπλέον, εφαρμόστηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό να εφοδιαστούν οι τράπεζες με μια σειρά εργαλείων για την αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων τους, μεταξύ των οποίων η ενίσχυση του εποπτικού πλαισίου με τον καθορισμό επιχειρησιακών στόχων για τη μείωση των ΜΕΔ, η δημιουργία δευτερογενούς αγοράς ΜΕΔ και η άρση διαφόρων νομικών, δικαστικών και διοικητικών εμποδίων στη διαχείριση των ΜΕΔ.

Τα μέτρα αυτά έχουν αρχίσει να αποδίδουν καρπούς, όπως φαίνεται από τη συνεχή μείωση του αποθέματος των ΜΕΔ σύμφωνα με τους στόχους που έχουν τεθεί. Τα ΜΕΔ ανέρχονταν σε 75,4 δισεκ. ευρώ τον Ιούνιο του 2019, μειωμένα κατά 31,9 δισεκ. ευρώ από το ανώτατο σημείο όπου είχαν φθάσει το Μάρτιο του 2016. Ωστόσο, ο λόγος των ΜΕΔ προς το σύνολο των δανείων παραμένει υψηλός, στο 43,6% τον Ιούνιο του 2019.

Χάρη στις μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν από την έναρξη της κρίσης και στην προσπάθεια των επιχειρήσεων να αντισταθμίσουν τη μείωση της εγχώριας ζήτησης εξάγοντας σε νέες αγορές, μετά τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας έχει αυξηθεί σημαντικά η εξωστρέφεια της οικονομίας και έχει ήδη αρχίσει η αναδιάρθρωσή της υπέρ κλάδων παραγωγής εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών με εξαγωγικό προσανατολισμό.

- Το σύνολο των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από 19% το 2009 σε 36% το 2018. Οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών, εξαιρουμένου του τομέα της ναυτιλίας, αυξήθηκαν κατά 60% σε πραγματικούς όρους, ξεπερνώντας την αντίστοιχη αύξηση των εξαγωγών της ζώνης του ευρώ.
- Η πραγματική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών σε σχέση με αυτή των μη εμπορεύσιμων αυξήθηκε σωρευτικά κατά 14% περίπου το διάστημα 2010-2017. Η αναπροσαρμογή της οικονομίας υπέρ των διεθνώς εμπορεύσιμων κλάδων υποβοηθήθηκε από την αύξηση των σχετικών τιμών και των περιθωρίων καθαρού κέρδους των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών. Αξίζει να επισημανθεί ότι το 2017 τα

εκτιμώμενα περιθώρια καθαρού κέρδους των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών ήταν τριπλάσια σε σχέση με αυτά των μη εμπορεύσιμων.

Χάρη στη βελτίωση των οικονομικών συνθηκών και στις μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν, το ποσοστό ανεργίας υποχώρησε από 27,8% στο τέλος του 2013 σε 16,9% το β' τρίμηνο του 2019.

3. Προοπτικές της ελληνικής οικονομίας

Μετά τη στασιμότητα της περιόδου 2015-2016, ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ έγινε θετικός το 2017 (1,5%) και επιταχύνθηκε σε 1,9% το 2018. Τα πρόσφατα στοιχεία για το πραγματικό ΑΕΠ καταδεικνύουν συνέχιση της οικονομικής μεγέθυνσης το β' τρίμηνο του 2019 (1,9% σε ετήσια βάση). Η Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά ότι η οικονομική δραστηριότητα θα παραμείνει σε θετική τροχιά, με ρυθμό ανάπτυξης 1,9% το 2019 και υψηλότερο του 2% το 2020. Η επίδραση της ανάκτησης του χαμένου εδάφους μετά από μακρά και βαθιά ύφεση προβλέπεται να αντισταθμίσει την αρνητική επίδραση που προέρχεται από την παγκόσμια οικονομική επιβράδυνση. Παράγοντες που αναμένεται να συμβάλουν στη ανάπτυξη είναι η θετική – αν και επιβραδυνόμενη – πορεία των εξαγωγών, η σταθερή άνοδος της ιδιωτικής κατανάλωσης, υποβοηθούμενη από την αύξηση της απασχόλησης και τη σταδιακή άνοδο της μισθολογικής δαπάνης ανά μισθωτό, καθώς και η αυξημένη επενδυτική δαπάνη στο πλαίσιο της υλοποίησης νέων επενδυτικών σχεδίων χάρη στη σταδιακή βελτίωση της εμπιστοσύνης και των συνθηκών χρηματοδότησης, καθώς η επιτάχυνση της μείωσης των ΜΕΔ αναμένεται να οδηγήσει σε ενίσχυση των τραπεζικών χορηγήσεων.

Οι προοπτικές αυτές υπόκεινται σε κινδύνους, οι οποίοι συνδέονται τόσο με το εξωτερικό όσο και με το εγχώριο περιβάλλον. Η επιβράδυνση της παγκόσμιας ανάπτυξης και του παγκόσμιου εμπορίου εξαιτίας του επικείμενου εμπορικού πολέμου μπορεί να επηρεάσει εντονότερα την αύξηση των εξαγωγών, ενώ το ενδεχόμενο αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς τη σύναψη συμφωνίας για τις μελλοντικές σχέσεις μεταξύ Ηνωμένου Βασιλείου και ΕΕ και οι γεωπολιτικές εντάσεις συνιστούν επίσης σημαντικούς κινδύνους για τις προβλέψεις. Μια πιθανή απότομη διόρθωση στις παγκόσμιες χρηματοπιστωτικές αγορές μπορεί να αυξήσει το κόστος και να μειώσει τη διαθεσιμότητα χρηματοδότησης. Κίνδυνοι υπάρχουν και στο δημοσιονομικό μέτωπο, λόγω της αναμενόμενης εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων που έκριναν αντισυνταγματικές τις περικοπές συντάξεων, η οποία

θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τη βιωσιμότητα του χρέους. Επιπλέον, μια επιδείνωση της προσφυγικής κρίσης θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις στον τουρισμό και το εμπόριο. Ωστόσο, υπάρχουν και πιθανότητες πιο ευνοϊκών εξελίξεων από τις προβλεπόμενες, σε περίπτωση ταχύτερης υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, καθώς και από την (άμεση και έμμεση) μείωση των στόχων για το πρωτογενές πλεόνασμα. Το γεγονός ότι η Ελλάδα υστερεί έναντι των εταίρων της και των ανταγωνιστών της σε σχεδόν όλους τους δείκτες διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας σημαίνει ότι υπάρχουν τεράστια περιθώρια βελτίωσης, τα οποία πρέπει να αξιοποιηθούν.

4. Η ελληνική οικονομία εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις

Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις και προβλήματα που κληροδότησε η κρίση. Όπως επισημαίνει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεσή της για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο του 2019, η Ελλάδα αντιμετωπίζει υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες. Οι κυριότερες προκλήσεις είναι οι εξής:

- Το υψηλό απόθεμα των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) στους ισολογισμούς των τραπεζών, το οποίο επηρεάζει αρνητικά την πιστοδοτική τους ικανότητα και καθυστερεί την ανάκαμψη των επενδύσεων και της οικονομικής δραστηριότητας.
- Το υψηλό δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ (η μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του χρέους έχει βελτιωθεί σημαντικά με τα μέτρα που υιοθέτησε το Eurogroup τον Ιούνιο του 2018) δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς την ικανότητα της χώρας να εξυπηρετήσει το χρέος της μακροπρόθεσμα, αυξάνοντας έτσι το κόστος δανεισμού του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και περιορίζοντας την αναπτυξιακή δυναμική. Επιπροσθέτως, η διατήρηση υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για μια παρατεταμένη χρονική περίοδο (π.χ. 3,5% του ΑΕΠ έως το 2022) επιδρά περιοριστικά στην άνοδο του ΑΕΠ. Η περιοριστική επίδραση των μεγάλων πρωτογενών πλεονασμάτων είναι ακόμη εντονότερη όταν συνοδεύεται από πολύ υψηλή φορολογία, η οποία ενισχύει την παραοικονομία, και από υποεκτέλεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.
- Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο παραμένει ελλειμματικό, και η αρνητική καθαρή διεθνής επενδυτική θέση.

- Ο αργός ψηφιακός μετασχηματισμός της οικονομίας. Με βάση το Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα για το έτος 2019 κατατάσσεται στην 26η θέση μεταξύ των 28 χωρών της ΕΕ, γεγονός που υποδηλώνει υψηλό κίνδυνο τεχνολογικής υστέρησης και ψηφιακού αναλφαριθμητισμού.
- Το ποσοστό ανεργίας που παραμένει υψηλό, δημιουργώντας ανισότητες που απειλούν την κοινωνική συνοχή και αυξάνοντας τον κίνδυνο απαξίωσης του ανθρώπινου κεφαλαίου.
- Η προβλεπόμενη επιδείνωση των δημογραφικών δεδομένων της χώρας (λόγω της γήρανσης του πληθυσμού και της μετανάστευσης εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού), που οδηγεί σε χαμηλότερους ρυθμούς δυναμικής ανάπτυξης.
- Το τεράστιο επενδυτικό κενό που άφησε η πολυετής ύφεση, με κίνδυνο να διαβρωθεί μόνιμα η παραγωγική ικανότητα της ελληνικής οικονομίας μέσω μιας επίδρασης υστέρησης. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος, το καθαρό απόθεμα κεφαλαίου της ελληνικής οικονομίας (σε σταθερές τιμές έτους 2010) μειώθηκε κατά 65,1 δισεκ. ευρώ την περίοδο 2010-2016. Και προκειμένου να επανέλθει στα προ της κρίσης επίπεδα την επόμενη δεκαετία, χρειάζεται να αυξάνονται οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου σε σταθερές τιμές κατά περίπου 10% κάθε χρόνο. Οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου (χωρίς τις επενδύσεις σε κατοικίες) σε σταθερές τιμές θα πρέπει να αυξάνονται κατά 5% περίπου κάθε χρόνο μέχρι το 2029.
- Πέρα από τη σχετικά χαμηλή εγχώρια ζήτηση, το υψηλότερο κόστος του κεφαλαίου και την έλλειψη χρηματοδότησης, που επιδρούν ανασταλτικά στην πραγματοποίηση νέων επενδύσεων, είναι γεγονός ότι το επιχειρηματικό περιβάλλον δεν μπορεί έως τώρα να θεωρηθεί φιλικό προς τις επενδύσεις, απεναντίας αποθαρρύνει τις επενδύσεις. Αυτό οφείλεται στους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, στην υπερβολική γραφειοκρατία, στην ύπαρξη φραγμών και εμποδίων που αποδεδειγμένα επηρεάζουν αρνητικά τις επενδύσεις, αλλά και σε καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι η διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, δηλ. η ανταγωνιστικότητά της με βάση άλλους παράγοντες εκτός των τιμών, εξακολουθεί να είναι χαμηλή σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες και μάλιστα έχει υποχωρήσει τα τελευταία χρόνια, σύμφωνα με το δείκτη «ευχέρειας του επιχειρείν» (Ease of Doing Business) της Παγκόσμιας Τράπεζας (Οκτώβριος 2018), το δείκτη παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας του World Economic Fo-

rum (Οκτώβριος 2018) και την παγκόσμια κατάταξη ανταγωνιστικότητας για το 2019 του IMD World Competitiveness Center.

5. Προϋποθέσεις διατηρήσιμης ανάπτυξης

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις για την ελληνική οικονομία, να επιταχυνθεί η ανάκαμψη και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών στις μακροπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές της Ελλάδος, η οικονομική πολιτική θα πρέπει να κινηθεί στους ακόλουθους άξονες:

1^{ov}. Μείωση του υψηλού αποθέματος των ΜΕΔ με την έγκαιρη εφαρμογή της λύσης που έχει προτείνει το Υπουργείο Οικονομικών, σε συνδυασμό με τη συστημική λύση που πρότείνει η Τράπεζα της Ελλάδος, οι οποίες θα λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς τις προσπάθειες των ίδιων των τραπεζών.

2^{ov}. Μείωση του στόχου για το πρωτογενές πλεόνασμα από 3,5% του ΑΕΠ σε 2,2% μέχρι το 2022, καθώς και αλλαγή του μίγματος της δημοσιονομικής πολιτικής, με έμφαση στη μείωση των φορολογικών συντελεστών και στην αύξηση των δημοσίων επενδύσεων, ούτως ώστε να ενισχυθεί η αναπτυξιακή επίδραση της δημοσιονομικής πολιτικής. Με λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ 180%, υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης (ή χαμηλότερα επιτόκια) είναι 1,8 φορές αποτελεσματικότεροι στη μείωση του λόγου του χρέους από ό,τι ένα υψηλότερο πρωτογενές πλεόνασμα.

3^{ov}. Διεύρυνση του πεδίου συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, π.χ. μέσω της ενίσχυσης των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις επενδύσεις, την κοινωνική ασφάλιση και την υγεία.

4^{ov}. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της αποδοτικότητας των δημόσιων επιχειρήσεων.

5^{ov}. Επιτάχυνση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων και καλύτερη αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας.

6^{ov}. Εφαρμογή πιο στοχευμένης πολιτικής για την προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων (ΞΑΕ), καθώς η εθνική αποταμίευση δεν επαρκεί για να καλύψει τις επενδυτικές ανάγκες της ελληνικής οικονομίας. Πρέπει να δοθεί έμφαση στη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και την εξάλειψη σημαντικών αντικινήτρων, όπως η γραφειοκρατία και η ασάφεια του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά τις χρήσεις γης. Η πλήρης άρση των περιορισμών στην κίνηση κεφα-

λαίων την 1η Σεπτεμβρίου 2019 είναι ένα σημαντικό βήμα προς την προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων.

7^{ov}. Διατήρηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών με σκοπό την τόνωση του ανταγωνισμού και την ενίσχυση της καινοτομίας και της ανόδου της παραγωγικότητας.

8^{ov}. Βελτίωση της ποιότητας των θεσμών και διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους. Η ανεξαρτησία και η αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών ενισχύουν τη μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό, η ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης, η ασφάλεια δικαίου και η σαφήνεια και σταθερότητα του νομικού πλαισίου είναι απαραίτητες προϋποθέσεις προκειμένου να ενισχυθεί το αίσθημα δικαιοσύνης των πολιτών, να βελτιωθεί το επενδυτικό κλίμα και να επιταχυνθεί η οικονομική ανάπτυξη.

9^{ov}. Ενίσχυση του «τριγώνου της γνώσης» (εκπαίδευση – έρευνα – καινοτομία) καθώς και του ψηφιακού μετασχηματισμού της οικονομίας με την υιοθέτηση πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που στηρίζουν την έρευνα, τη διάχυση της τεχνολογίας και την επιχειρηματικότητα και ευνοούν τη στενότερη σύνδεση μεταξύ επιχειρήσεων, ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων. Αυτό θα συμβάλει στην περαιτέρω αύξηση της δαπάνης για έρευνα και ανάπτυξη και στη διεύρυνση του μεριδίου του τομέα των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) στο ΑΕΠ. Για να αξιοποιηθούν όμως οι δυνατότητες του τομέα, χρειάζεται συνεχής ανάπτυξη δεξιοτήτων και εκπαίδευση στις νέες τεχνολογίες, υιοθέτηση καινοτόμων προϊόντων και ενίσχυση της νεοφυούς επιχειρηματικότητας. Γενικότερα, απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες για την ενθάρρυνση της καινοτομίας και της δαπάνης για έρευνα και ανάπτυξη, ώστε να δοθεί ώθηση στον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ελλάδος.

6. Η διάσταση της ONE

6.1 Η πρόοδος κατά την τελευταία 20ετία

Τα δέκα πρώτα χρόνια της ζώνης του ευρώ χαρακτηρίστηκαν από μια σειρά επιτυχίες. Το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε κατά μέσο όρο με τον ίδιο ρυθμό όπως και στις ΗΠΑ, επιτεύχθηκε σημαντική ονομαστική και πραγματική σύγκλιση, και η ΕΚΤ κατόρθωσε αξιόπιστα να οδηγήσει τον πληθωρισμό σε επίπεδα κοντά στο στόχο της. Κατά την πρώτη δεκαετία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) ο αριθμός των μελών της αυξήθηκε από 11 που ήταν αρχικά σε 15. Επιπλέον, το ευρώ έγινε αμέσως το δεύτερο σημαντικότερο

νόμισμα παγκοσμίως και το μερίδιό του στα διεθνή συναλλαγματικά διαθέσιμα παραμένει έκτοτε σε γενικές γραμμές σταθερό στο 20%.

Το περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων και η εύκολη πρόσβαση σε πιστώσεις επιβράδυνε τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οδήγησε σε υπερβολικό δανεισμό του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2009 και η κρίση δημόσιου χρέους στη ζώνη του ευρώ που επακολούθησε έφεραν στο προσκήνιο τις αδυναμίες του αρχικού σχεδιασμού της ONE, η οποία δεν διέθετε εργαλεία για την αποτροπή και την αντιμετώπισή τους. Το Σύμφωνα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) απέτυχε να περιορίσει τη συσσώρευση δημόσιου χρέους κατά την προ της κρίσης περίοδο. Δεν υπήρχε επαρκής παρακολούθηση και έλεγχος των μακροοικονομικών ανισορροπιών, όπως η εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και του ιδιωτικού χρέους. Ο φαύλος κύκλος Δημοσίου-τραπεζών επέτεινε τη χρηματοπιστωτική κρίση και την ύφεση. Τα εργαλεία διαχείρισης και επίλυσης κρίσεων που διέθετε η ζώνη του ευρώ ήταν ελάχιστα ή ανύπαρκτα λόγω προβληματισμών για τυχόν φαινόμενα ηθικού κινδύνου και λόγω της έλλειψης κατάλληλου θεσμικού πλαισίου. Η αρχική αρχιτεκτονική της ONE δεν προέβλεπε επιμερισμό των κινδύνων. Υπό αυτές τις συνθήκες, η ΕΚΤ επενέβη δυναμικά με σκοπό την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών, τον περιορισμό της κρίσης δημόσιου χρέους και τη στήριξη της οικονομίας της ζώνης του ευρώ, διασφαλίζοντας τη σταθερότητα των τιμών και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ έδωσαν στις κυβερνήσεις της ζώνης του ευρώ το χρόνο που χρειάζονταν για να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την ενίσχυση της ONE. Κύριο μέλημα αυτών των ενεργειών ήταν να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου, οι διαρθρωτικές ευπάθειες και η υπερβολική ανάληψη κινδύνων που είχαν οδηγήσει στην κρίση δημόσιου χρέους και στο φαύλο κύκλο Δημοσίου-τραπεζών, που με τη σειρά τους υπονόμευσαν τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Οι κυριότερες πρωτοβουλίες ήταν η χορήγηση διακυβερνητικών δανείων προς την Ελλάδα, η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM) που το διαδέχθηκε, η δημιουργία τραπεζικής ένωσης με την ίδρυση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (SSM) και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (SRM) και η θέσπιση αυστηρότερων κανόνων ρύθμισης και εποπτείας των τραπεζών, καθώς και η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (ESRB). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε πρωτοβουλίες που αφορούσαν την ανάπτυξη κατάλληλων εργαλείων μακροπροληπτικής εποπτείας που επιτρέπουν μεγαλύτερη έμφαση στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των συστημικών κινδύνων, την ενίσχυση του Συμφώνου Σταθερότητας και

Ανάπτυξης και την καθιέρωση της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Χάρη στις παραπάνω πρωτοβουλίες, όλα τα κράτη-μέλη που έλαβαν βοήθεια από την ΕΕ-ΔΝΤ έχουν σταθεί και πάλι στα πόδια τους, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες έχουν διορθωθεί σε σημαντικό βαθμό και η ανάπτυξη έχει αποκατασταθεί. Η οικονομική μεγέθυνση στη ζώνη του ευρώ ως σύνολο συνεχίζεται, αν και με βραδύτερο ρυθμό, και οι τράπεζες της ΕΕ έχουν γίνει ανθεκτικότερες στις χρηματοοικονομικές διαταραχές την τελευταία διετία, όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα της πανευρωπαϊκής άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (stress test). Επιπλέον, άλλα τέσσερα κράτη-μέλη εντάχθηκαν στην ΟΝΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Στη σύνοδο κορυφής της ζώνης του ευρώ τον Ιούνιο του 2019 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος, καθώς επιτεύχθηκε ευρεία συμφωνία σχετικά με (α) το δημοσιονομικό μέσο για τη σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα (BICC) για τη ζώνη του ευρώ (και τα κράτη-μέλη του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) II σε εθελοντική βάση) και (β) την αναθεώρηση του κειμένου της Συνθήκης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ώστε να προβλεφθούν ένας κοινός μηχανισμός στήριξης (backstop) για την εξυγίανση τραπεζών και ένα εργαλείο προληπτικής χρηματοδοτικής στήριξης. Το Eurogroup θα συνεχίσει να επεξεργάζεται και τα δύο θέματα, αποδίδοντάς τους υψηλή προτεραιότητα.

6.2 Εναπομένουσες προκλήσεις

Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί μέχρι στιγμής, η ζώνη του ευρώ εξακολουθεί να αντιμετωπίζει αρκετές προκλήσεις. Η ανάκαμψη της ζώνης του ευρώ από τη χρηματοπιστωτική κρίση καθυστερεί σε σχέση με την ανάκαμψη των ανταγωνιστών της στην παγκόσμια σκηνή, αντανakλώντας τις χαμηλές επιδόσεις της παραγωγικότητας και την υστέρηση στην καινοτομία και τις ψηφιακές τεχνολογίες. Επιπλέον, η γήρανση του πληθυσμού και η κλιματική αλλαγή δημιουργούν σοβαρές ανησυχίες για τις μακροπρόθεσμες προοπτικές της οικονομίας της ζώνης του ευρώ.

Μετά την κρίση, παρατηρείται ότι οι επενδύσεις χαρακτηρίζονται από εθνική μεροληψία και ότι οι πλεονάζοντες αποταμιευτικοί πόροι των χωρών της ζώνης του ευρώ τείνουν να διοχετεύονται προς τον υπόλοιπο κόσμο και όχι προς άλλες χώρες της ΕΕ (από τις χώρες με υψηλότερο προς τις χώρες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ). Συνεπεία αυτών των τάσεων, έχει ανακοπεί η διαδικασία της χρηματοπιστωτικής ενοποίησης και κατ' επέκταση έχει αποδυναμωθεί ο επιμερισμός των κινδύνων του ιδιωτικού τομέα στη ζώνη του ευρώ. Είναι αξιοσημείωτο ότι στη ζώνη του ευρώ μόνο 20% των διαταραχών του ρυθμού αύξησης

του ΑΕΠ μπορούν να εξομαλυνθούν μέσω των αγορών κεφαλαίων, έναντι 40% στις ΗΠΑ.

Η διαδικασία οικονομικής σύγκλισης σε όρους πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των 12 παλαιών χωρών της ζώνης του ευρώ έχει σταματήσει από το 2010. Ακόμη και αν εξαιρεθεί η Ελλάδα, υπάρχει πραγματική απόκλιση. Μόνο τα νέα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ παρουσιάζουν σταθερή σύγκλιση. Η απόκλιση έχει διευρυνθεί και σε όρους ποσοστών ανεργίας και δεικτών φτώχειας και εισοδηματικής ανισότητας, όπως το ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού ή ο λόγος του συνολικού εισοδήματος που λαμβάνει το πλουσιότερο 20% του πληθυσμού προς αυτό που λαμβάνει το φτωχότερο 20% του πληθυσμού (δείκτης S80/S20), ιδίως μεταξύ των 12 παλαιών μελών της ζώνης του ευρώ.

Η πραγματική απόκλιση, η εξασθένιση της κοινωνικής σύγκλισης και το χάσμα Βορρά-Νότου λόγω της κρίσης δημόσιου χρέους, σε συνδυασμό με την επίδραση της παγκοσμιοποίησης και της ψηφιακής επανάστασης στους εργαζομένους χαμηλών δεξιοτήτων και την αύξηση των μεταναστευτικών ροών, δημιουργήσαν κοινωνικές εντάσεις και πυροδότησαν αντιευρωπαϊκή ρητορική και διάχυτη δυσπιστία προς τις πολιτικές και τους θεσμούς της ΕΕ. Οι σοβαρότερες εκφάνσεις αυτής της στάσης είναι το Brexit και η άνοδος του λαϊκισμού, με τη μορφή αντιευρωπαϊκής ρητορικής και ενίσχυσης ανάλογων πολιτικών κομμάτων, σε όλη την Ευρώπη. Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με πρόσφατες έρευνες, πάνω από τα 2/3 των πολιτών της ζώνης του ευρώ έχουν θετική άποψη για το ευρώ, ενώ η εμπιστοσύνη στους θεσμούς της ΕΕ σε επίπεδο ΕΕ-28 έχει βελτιωθεί σε σχέση με το παρελθόν.

Τέλος, εξίσου σημαντικό είναι ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα συνεχώς εισάγει καινοτομίες, ενώ το έργο των κανονιστικών αρχών έπεται με κάποια χρονική υστέρηση και τα σκιώδη πιστωτικά ιδρύματα δεν υπόκεινται σε επαρκή παρακολούθηση και εποπτεία. Άλλες προκλήσεις πηγάζουν από τους γεωπολιτικούς κινδύνους, τις εμπορικές διενέξεις ή ακόμη και εμπορικούς πολέμους, ή τους κινδύνους στον κυβερνοχώρο. Ως κεντρικές τράπεζες, πρέπει να είμαστε προετοιμασμένες για όλα τα ενδεχόμενα.

6.3 Δράσεις πολιτικής που απαιτούνται για την εμβάθυνση της ΟΝΕ

Οι κεντρικές τράπεζες αναμένεται να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν το ενεργητικό τους, καθώς και μη συμβατικά εργαλεία όπως οι καθοδηγητικές ενδείξεις σχετικά με τη μελλοντική κατεύθυνση της νομισματικής πολιτικής (forward guidance), συμπληρωματικά προς τα συμβατικά εργαλεία των επιτοκίων, δεδομένου ότι το πραγματικό κατώτατο όριο των επιτοκίων θα παραμείνει δεσμευτικό

εμπόδιο στην άσκηση συμβατικής επιτοκιακής πολιτικής υπό συνθήκες χαμηλών επιτοκίων και χαμηλού πληθωρισμού. Επιπλέον, το Σεπτέμβριο του 2019 το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, λαμβάνοντας υπόψη τον υποτονικό πληθωρισμό, την αναθεώρηση προς τα κάτω των προβλέψεων για τον πληθωρισμό και τον επιβραδυνόμενο ρυθμό ανάπτυξης στη ζώνη του ευρώ, αποφάσισε να υιοθετήσει ακόμη πιο διευκολυντική νομισματική πολιτική με την περαιτέρω μείωση του επιτοκίου της διευκόλυνσης αποδοχής καταθέσεων (deposit facility rate), την επανέναρξη του προγράμματος αγοράς τίτλων (APP), τον καθορισμό πιο ευνοϊκών όρων για τις στοχευμένες πράξεις πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης (TLTRO-III) και την παροχή νέων καθοδηγητικών ενδείξεων. Εντούτοις, η νομισματική πολιτική δεν μπορεί από μόνη της να σταθεροποιεί την οικονομία. Θα πρέπει να ενεργοποιηθεί και η δημοσιονομική πολιτική στα κράτη-μέλη που διαθέτουν επαρκή δημοσιονομικό χώρο και περιθώρια στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Για να αντιμετωπίσουμε τις εναπομένουσες προκλήσεις και να είμαστε καλύτερα προετοιμασμένοι για μια μελλοντική κρίση, πρέπει να αναλάβουμε δράση τώρα, για την περαιτέρω εμβάθυνση της ΟΝΕ. Επί του παρόντος δεν υπάρχει διάθεση για πλήρη πολιτική και δημοσιονομική ένωση. Υπάρχουν όμως σημαντικές παρεμβάσεις που μπορούν να γίνουν ώστε να ενισχυθεί η λειτουργία της ΟΝΕ.

Στο χρηματοπιστωτικό τομέα, προτεραιότητα είναι η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασφάλισης Καταθέσεων (EDIS), καθώς και η ολοκλήρωση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών. Η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης θα βελτιώσει τη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα σπάζοντας τον ακόμη ισχυρό δεσμό Δημοσίου-τραπεζών. Πιο ανεπτυγμένες και ενοποιημένες αγορές κεφαλαίων και τραπεζικές αγορές θα βελτιώσουν τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας μέσω της διαφοροποίησης των πηγών χρηματοδότησης και θα διευκολύνουν τον επιμερισμό κινδύνων του ιδιωτικού τομέα μέσω του διαύλου των κεφαλαίων και του διαύλου των πιστώσεων. Επιπλέον, όσο περισσότερο επιμερίζονται οι κίνδυνοι μέσω του ιδιωτικού διαύλου, τόσο λιγότερο χρειάζεται επιμερισμός δημοσιονομικών κινδύνων.¹ Όμως, θα πρέπει να μεριμνήσουμε ώστε η επέκταση της μη τραπεζικής χρηματοοικονομικής δραστηριότητας (non-bank financial intermediation) να μη θέτει σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

¹ Επί παραδείγματι, στις ΗΠΑ το 80% της προσαρμογής σε ασύμμετρες διαταραχές καλύπτεται από ροές ιδιωτικών κεφαλαίων μέσω των αγορών, ενώ το υπόλοιπο 20% της προσαρμογής προέρχεται από δημοσιονομικές μεταβιβάσεις από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

Η ενοποίηση και σύνδεση των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών κέντρων στο πλαίσιο της Ένωσης Κεφαλαιαγορών αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία εν όψει του Brexit. Η έμφαση σε ένα βιώσιμο χρηματοοικονομικό σύστημα (sustainable finance) και, πιο πρόσφατα, σε ένα πανευρωπαϊκό προσωπικό συνταξιοδοτικό προϊόν (PEPP), ενδεχομένως δε και η ανάπτυξη συντάξεων που αποδίδονται από ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης ή επενδυτικών αποταμιευτικών λογαριασμών, είναι παράγοντες που ενισχύουν τη ζήτηση για την Ένωση Κεφαλαιαγορών. Ωστόσο, κλειδί για την επιτυχία αυτών των εργαλείων είναι η δυνατότητα να μεταφέρονται από τη μια χώρα στην άλλη. Εκτός από την εναρμόνιση με τις βέλτιστες πρακτικές όσον αφορά τις τιτλοποιήσεις, τη λογιστική, το πτωχευτικό δίκαιο, το δίκαιο των εταιριών και τα περιουσιακά δικαιώματα, απαιτούνται δράσεις για την αντιμετώπιση της μεροληψίας υπέρ των ομολόγων και εις βάρος των μετοχών, τη βελτίωση του οικονομικού αλφαριθμητισμού και την αναβίωση της κουλτούρας των επενδύσεων σε μετοχές.

Πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ενίσχυση του επιμερισμού των κινδύνων του δημόσιου τομέα στην ONE με τη δημιουργία ενός κεντρικού εργαλείου δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Η πρόσφατη συμφωνία για το νέο δημοσιονομικό εργαλείο αναμένεται να αυξήσει την ανθεκτικότητα και την προσαρμοστικότητα των οικονομιών της ζώνης του ευρώ, καθώς και τους μηχανισμούς οικονομικής διακυβέρνησης, και να ενισχύσει τη δυναμική ανάπτυξη. Ένα ολοκληρωμένο κεντρικό εργαλείο δημοσιονομικής σταθεροποίησης θα μπορούσε να προσφέρει αποτελεσματική προστασία απέναντι σε ασύμμετρες διαταραχές που προκαλούνται από περιφερειακές αναταράξεις. Σε συνέχεια της συμφωνίας για ένα εργαλείο προληπτικής χρηματοοικονομικής στήριξης, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω και εν τέλει να μετασχηματιστεί σε ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο, το οποίο θα λειτουργεί ως δανειστής έσχατης προσφυγής για τα κράτη-μέλη. Πέραν αυτού, η έκδοση ενός ευρωπαϊκού ασφαλούς τίτλου είναι μια πολλά υποσχόμενη ιδέα, καθώς θα σπάσει το φαύλο κύκλο τραπεζών-Δημοσίου και θα ενισχύσει το διεθνή ρόλο του ευρώ, ενώ παράλληλα θα επιτρέπει την αποτελεσματική λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ΕΕ και την ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών της, μειώνοντας το κόστος χρηματοδότησης των οικονομιών της ζώνης του ευρώ. Μια τέτοια πολιτική θα αυξήσει επίσης την παγκόσμια σημασία της κανονιστικής ρύθμισης του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού τομέα και των συστημάτων πληρωμών της ΕΕ.

Σε επίπεδο ζώνης του ευρώ, είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι μηχανισμοί οικονομικής εξισορρόπησης (δηλ. η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών) λειτουργούν συμμετρικά, δηλ. τόσο στα κράτη-μέλη με εξωτερικά

ελλείμματα όσο και στα κράτη-μέλη με εξωτερικά πλεονάσματα. Η συμμετρική προσαρμογή για την αντιμετώπιση των ανισορροπιών βοηθά την πραγματική σύγκλιση σε μια νομισματική ένωση. Αντ' αυτού, το βάρος της διόρθωσης των εξωτερικών ανισορροπιών μετά την κρίση το επωμίστηκαν ως επί το πλείστον οι «ελλειμματικές χώρες», κυρίως μέσω του διαύλου των εισοδημάτων και της «εσωτερικής υποτίμησης». Αυτή η ασυμμετρία στην προσαρμογή των εξωτερικών ανισορροπιών έχει συμβάλει στη μεγάλη απόκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ Βορρά και Νότου μετά το 2010. Ως εκ τούτου, οι χώρες με μεγάλα πλεονάσματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών τους θα πρέπει να εξετάσουν τη λήψη μέτρων για να τα περιορίσουν. Επί παραδείγματι, με την αύξηση των δημόσιων επενδύσεων σε καθαρές πηγές ενέργειας, μπορούν να ενισχύσουν τη δυνητική ανάπτυξη και συνάμα να αντιμετωπίσουν την κλιματική αλλαγή, ασκώντας ταυτόχρονα θετικές δευτερογενείς επιδράσεις στις μέχρι πρότινος «ελλειμματικές χώρες».

Τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών-μελών, χρειάζονται ενέργειες για την αντιμετώπιση του χαμηλού μακροπρόθεσμου ρυθμού ανάπτυξης και της έλλειψης πραγματικής σύγκλισης. Έμφαση πρέπει να δοθεί στην επιτάχυνση του ρυθμού ανόδου της παραγωγικότητας με την πραγματοποίηση επενδύσεων στις δημόσιες υποδομές, στην καινοτομία, στην έρευνα και ανάπτυξη και στον ψηφιακό μετασχηματισμό των οικονομιών της ΕΕ. Οι πολιτικές ανάπτυξης πρέπει να αντιμετωπίσουν την κλιματική αλλαγή (π.χ. με την επιβολή φόρων άνθρακα, με την επιδότηση της πράσινης καινοτομίας και με την προτίμηση των «πράσινων» προϊόντων για τις προμήθειες του δημόσιου τομέα), διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την κοινωνική συνοχή (με τη λήψη μέτρων αντιστάθμισης των επιπτώσεων για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος και τους ανέργους). Η δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς. Όμως, οι δημοσιονομικές θέσεις θα πρέπει να παραμείνουν υγιείς ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους και να είναι δυνατή η δημοσιονομική σταθεροποίηση σε περιόδους δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. Μια υγιής δημοσιονομική θέση συνεπάγεται ότι σε περίπτωση ύφεσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν τόσο οι αυτόματοι σταθεροποιητές όσο και δημοσιονομικές πολιτικές που ασκούνται κατά τη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων.

Η κλιματική αλλαγή θα αποκτά ολοένα μεγαλύτερη σημασία για τη νομισματική πολιτική, λόγω των δυνητικών πολλαπλών επιδράσεών της σε επιχειρήσεις, νοικοκυριά, τράπεζες και, εν τέλει, στην οικονομία γενικότερα. Συνεπώς, είναι μέρος της αποστολής των κεντρικών τραπεζών και των εποπτικών αρχών η διασφάλιση της ανθεκτικότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε τέ-

τοιους κινδύνους. Ήδη πολλές κεντρικές τράπεζες, μεταξύ των οποίων η Τράπεζα της Ελλάδος και η ΕΚΤ, συμμετέχουν στο Δίκτυο Κεντρικών Τραπεζών και Εποπτικών Αρχών για ένα Πράσινο Χρηματοοικονομικό Σύστημα (NGFS), με σκοπό την ενδυνάμωση του ρόλου του χρηματοοικονομικού συστήματος στη διαχείριση των κλιματικών και περιβαλλοντικών κινδύνων, την ανάλυση των μακρο-χρηματοοικονομικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και την ενίσχυση της παγκόσμιας προσπάθειας για την αντιμετώπιση της απειλής της κλιματικής αλλαγής. Τα τελευταία δέκα χρόνια η Τράπεζα της Ελλάδος ασχολείται ενεργά και επενδύει στην έρευνα σχετικά με την κλιματική αλλαγή.

Μια λειτουργική ΟΝΕ απαιτεί ευέλικτες αγορές αγαθών, υπηρεσιών, εργασίας και κεφαλαίων ούτως ώστε να ενισχυθεί η οικονομική ανθεκτικότητα, δηλαδή να μειωθεί η ευπάθεια στις διαταραχές, και να μην έχουν οι οικονομικές διαταραχές σημαντικές και επίμονες επιδράσεις στα επίπεδα του εισοδήματος και της απασχόλησης.

Στο πλαίσιο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και με σκοπό την ενίσχυση της πραγματικής σύγκλισης, χρειάζεται να βελτιωθεί η ποιότητα των θεσμών και της διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ.

Η εθνική οικειοποίηση των μεταρρυθμίσεων και η αξιόπιστη εφαρμογή των ανά χώρα συστάσεων έχουν κρίσιμη σημασία για την προώθηση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και τη μείωση των κινδύνων – π.χ. μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων ή περιορισμός των εθνικών διακριτικών ευχερειών στο πλαίσιο των κανόνων εποπτείας και εξυγίανσης των τραπεζών. Το τελευταίο θα διευκολύνει το μεγαλύτερο επιμερισμό κινδύνων του δημόσιου τομέα.

Κατά τη γνώμη μου, αυτό που χρειαζόμαστε επείγοντως σήμερα στη ζώνη του ευρώ είναι η προώθηση μέτρων επιμερισμού των κινδύνων ταυτόχρονα με μέτρα μείωσης των κινδύνων. Μόνο έτσι μπορεί να μετατραπεί το σημερινό μη συνεργατικό (non-cooperative) παίγνιο μηδενικού αθροίσματος (zero-sum) σε συνεργατικό, από το οποίο όλοι θα βγαίνουν κερδισμένοι (win-win).

Οκτώβριος 2019

Βιβλιογραφία

- Buti, M., M. Jolles and M. Salto (2019), “The euro — a tale of 20 years: The priorities going forward”, VoxEU, 19 February.
- Codogno, L. and P. van den Noord (2019), “The rationale for a safe asset and fiscal capacity for the Eurozone”, *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series*, No 144/2019, May.
- Dabrowski, M. (2019), “The Economic and Monetary Union: Past, Present and Future”, study requested by the ECON Committee European Parliament.
- Demertzis, M., A. Sapir and G. Wolff (2019), “Promoting sustainable and inclusive growth and convergence in the European Union”, Bruegel, contribution to the Informal Ecofin Meeting, Bucharest, 5 April.
- Eurogroup (2019), Letter by the President Centeno to President Tusk on the deepening of the Economic and Monetary Union, Brussels, 15 June.
- European Commission (2018), *The Digital Economy and Society Index 2018, Country Report: Greece*.
- European Commission (2018), “Economic Resilience in the EMU”, *Quarterly Report on the Euro Area*, Institutional Paper 086, vol. 17, no 2, July.
- European Commission (2018), “Sustainable convergence in the euro area: A multi-dimensional process”, Institutional Paper 072, vol.16, no 3, February.
- European Commission (2019), *Spring 2019 Economic Forecasts: Growth continues at a more moderate pace*, Brussels.
- European Commission (2019), *2019 European Semester, Country Report: Greece 2019, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels.
- European Court of Auditors (2017), *The Commission’s intervention in the Greek financial crisis, Special Report No. 17*, Luxembourg.
- de Guindos, L. (2019a), “Euro at 20 years: the road ahead”, address at the European Parliamentary Week, 19 February.
- de Guindos, L. (2019b), “Deepening EMU and the implications for the international role of the euro”, speech at the joint conference of the European Commission and the European Central Bank on European financial integration and stability, Brussels, 16 May.
- de Guindos, L. (2019c), “Building the EU’s Capital Markets: what remains to be done”, speech at the Association for Financial Markets in Europe Conference, Supervision and Integration Opportunities for European and Banking and Capital Markets, Frankfurt am Main, 23 May.

- IMD World Competitiveness Center (2019), *World Competitiveness Ranking 2019*, Lausanne.
- Montoya, L.A. and M. Buti (2019), “The euro: From monetary independence to monetary sovereignty”, *voxeu*, 1 February.
- Stournaras, Y. (2019), “Addressing reversal of financial integration”, article published in the 100th edition of *The Bulletin* (OMFIF).
- Stournaras, Y. (2019), “Lessons from the Greek Crisis: Past, present, future”, speech at the 87th International Atlantic Economic Conference, Athens, 28 March.
- Stournaras, Y. (2019), “A Retrospective on Euro Area Monetary Policy during and after the Recent Financial Crisis”, speech at the 23rd International Conference on Macroeconomic Analysis and International Finance, University of Crete, Department of Economics, Rethymno, 31 May.
- Stournaras, Y. (2019), “Greece in Europe: Reasons for Optimism”, Annual Stavros Niarchos Foundation Lecture, Yale University, 19 September.
- Stournaras, Y. (2018), “What lies in store for the eurozone? An assessment of the Greek bailout programmes: Has the EU become wiser?”, speech at the Economist’s event: Southeast Europe–Germany Business and Investment Summit: Reassessing Europe’s priorities, Berlin, 3 December.
- Στουρνάρας, Γ. (2018), Ομιλία στην Εκδήλωση “Repositioning Greece” του Εκάλη Club με θέμα “Επενδυτικές ευκαιρίες στην Ελλάδα – Investment opportunities in Greece”, 17 Δεκεμβρίου.
- Στουρνάρας, Γ. (2019), Ομιλία προς το προσωπικό της Τράπεζας της Ελλάδος κατά τη διάρκεια της τελετής για την κοπή της πρωτοχρονιάτικης πίτας, Αθήνα, 9 Ιανουαρίου.
- Στουρνάρας, Γ. (2019), Ομιλία στο Σύνδεσμο Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος «Οι διεθνείς οικονομικές εξελίξεις και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας», Θεσσαλονίκη, 15 Μαρτίου.
- Στουρνάρας, Γ. (2019), Κεντρική ομιλία στο Συμπόσιο με τίτλο “Climate Change: Threats, Challenges, Solutions for Greece”, Απρίλιος.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2018), *Νομισματική πολιτική – Ενδιάμεση έκθεση*, Δεκέμβριος.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2019), *Νομισματική πολιτική 2018-2019*, Ιούλιος.
- World Bank (2018), *Doing Business 2019: A Year of Record Reforms, Rising Influence*, 31 October.
- World Economic Forum (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*.

2

Οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας – Περιορισμοί και προκλήσεις¹

Νίκος Ζόνζηλος

*Πρώην στέλεχος της Διεύθυνσης Οικονομικών Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος
και πρώην επιστημονικός συνεργάτης του IOBE*

1. Εισαγωγή

Τα χαρακτηριστικά της ύφεσης την οποία προκάλεσε η διεθνής οικονομική αναταραχή στις ανεπτυγμένες οικονομίες ήταν η μεγάλη διάρκεια και η αδύναμη ανάκαμψη όταν αυτή επιβεβαιώθηκε. Τα φαινόμενα αυτά παρατηρήθηκαν με διαφορετικό βαθμό έντασης σε σχεδόν όλες τις ανεπτυγμένες οικονομίες. Όλες οι διαδοχικές προβλέψεις των διεθνών οργανισμών για γρήγορη επαναφορά των οικονομιών στα προ κρίσης επίπεδα διαψεύστηκαν. Η συμπεριφορά των οικονομιών στις περισσότερες των περιπτώσεων δεν ήταν η τυπική που υποθέτει γρήγορη ανάκαμψη μετά από μια εξωγενή διαταραχή. Στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας, τα φαινόμενα αυτά ήταν ιδιαίτερα έντονα, καθώς η κρίση έπληξε την ελληνική οικονομία με κάποια καθυστέρηση αλλά με μεγάλη σφοδρότητα. Χωρίς αμφιβολία, στα προγράμματα της περιόδου 2010-14 οι προβλέψεις των δανειστών ήταν υπερβολικά αισιόδοξες και διαψεύστηκαν. Ούτε το βάθος ούτε η διάρκεια της ύφεσης είχε προβλεφθεί. Ωστόσο, το 2014 η οικονομία είχε σταθεροποιηθεί, οι ελληνικές τράπεζες είχαν απεξαρτηθεί από τον ELA, ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ είχε περάσει σε θετικό έδαφος και οι προοπτικές ήταν ευνοϊκές για περαιτέρω άνοδο. Οι πολιτικές εξελίξεις του 2015 είχαν ως αποτέλεσμα η δραστηριότητα να υποχωρήσει εκ νέου, παρατείνοντας την ύφεση για δύο ακόμη χρόνια, προτού η οικονομία ανακάμψει ασθενικά το 2017 και το 2018. Μετά από μια δεκαετία σκληρής προσπάθειας και αυστηρών πολιτικών που είχαν υψηλό κοινωνικό και οικονομικό κόστος, το ΑΕΠ της χώρας το 2018 ήταν κατά 24% χαμηλότερο από ό,τι το 2007.

¹ Ευχαριστώ τον Δημήτρη Μόσχο για την εποικοδομητική συζήτηση που είχαμε σχετικά με ορισμένα ζητήματα αυτής της εργασίας.

Η χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας από τους δανειστές έγινε με αντάλλαγμα αυστηρά μέτρα λιτότητας με στόχο τη σταθεροποίηση της οικονομίας, αλλά και την εφαρμογή εκτεταμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που απέβλεπαν στη μετάβαση της οικονομίας σε ένα νέο σύγχρονο, αποτελεσματικό και εξωστρεφές παραγωγικό πρότυπο. Λαμβάνοντας υπόψη τους αυστηρούς περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η διαδρομή της ελληνικής οικονομίας σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και δεδομένων των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί, η παρούσα εργασία θέτει και επιχειρεί να δώσει απάντηση στο εξής κεντρικό ερώτημα:

Είναι δυνατόν η οικονομία να ανακτήσει το χαμένο λόγω κρίσης έδαφος και να εισέλθει κατά διατηρήσιμο τρόπο στην αναπτυξιακή τροχιά που είχε διαμορφωθεί την περίοδο 1975-2007, δηλαδή μια προβολή των επιπέδων του ΑΕΠ με μέσο ρυθμό ανόδου λίγο ανώτερο του 2%; Η απάντηση που δίνει η εργασία είναι αρνητική: η απώλεια προϊόντος που επέφερε η κρίση είναι οριστική. Τα επίπεδα δεν ανακτώνται. Είναι δυνατόν όμως η οικονομία να ακολουθήσει μια μεσοπρόθεσμη πορεία με μέσο ρυθμό ανάπτυξης που να υπερβαίνει ελαφρά το 2%. Ωστόσο, η εκκίνηση θα γίνει από ένα σημαντικά χαμηλότερο επίπεδο. Τα επίπεδα του ΑΕΠ και ο ρυθμός ανόδου του μπορούν να ενισχυθούν σταδιακά, αν εφαρμοστούν οι κατάλληλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Παράλληλα όμως, τίθενται και συζητούνται και διάφορα άλλα ζητήματα που αφορούν τα χαρακτηριστικά και τη φύση της ελληνικής ύφεσης, τους υπάρχοντες περιορισμούς στην ανάπτυξη, αλλά και τη γενικότερη δυνατότητα σταθερής ανάκαμψης μέσω οικονομικών και κυρίως διαρθρωτικών πολιτικών.

Η εργασία οργανώνεται ως εξής: Στην επόμενη ενότητα, με τη χρήση ενός μέσου μεγέθους οικονομετρικού υποδείγματος, διατυπώνεται ένα σενάριο μακροοικονομικών εξελίξεων που καλύπτει την περίοδο 2019-28. Το σενάριο δίνει τη δυνατότητα να αναδειχθούν και να ποσοτικοποιηθούν οι βασικοί περιορισμοί στους οποίους υπόκειται η οικονομία, δίνοντας τα ευρύτερα όρια της αναπτυξιακής προοπτικής της χώρας. Στην τρίτη ενότητα εξετάζεται η δραστική μεταβολή που υπέστη η μεσοπρόθεσμη αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας ως συνέπεια της κρίσης αλλά και των αυστηρών πολιτικών που εφαρμόστηκαν. Εξετάζεται κατά πόσον κρίση και πολιτικές επέφεραν μόνιμες απώλειες στην τρέχουσα παραγωγή, αλλά και στη μεσοπρόθεσμη δυνητική παραγωγική ικανότητα της χώρας, και με βάση τα συμπεράσματα γίνονται κάποιες προτάσεις πολιτικής. Η τέταρτη ενότητα συνοψίζει και διατυπώνει κάποιες τελικές παρατηρήσεις.

2. Η μεσοπρόθεσμη προβολή 2019-28

Η παγκόσμια οικονομία μετά την κρίση έχει εισέλθει σε ένα νέο καθεστώς (regime), κάποια πράγματα έχουν αλλάξει δραστικά, οι οικονομίες αναμένεται να κινηθούν σε ένα περιβάλλον επίμονα χαμηλού πληθωρισμού, χαμηλών επιτοκίων, χαμηλών δυνητικών ρυθμών ανόδου του ΑΕΠ και επιβράδυνσης του διεθνούς εμπορίου. Η ελληνική οικονομία, ενσωματωμένη στο διεθνές περιβάλλον και άμεσα επηρεαζόμενη από αυτό, θα πρέπει να ακολουθήσει μια διατηρήσιμη αναπτυξιακή τροχιά συμβατή με τους υφιστάμενους περιορισμούς, αλλά και τις δεσμεύσεις που έχουν συμφωνηθεί.

Στο τμήμα αυτό της εργασίας διατυπώνεται ένα μακροοικονομικό σενάριο που καλύπτει την περίοδο 2019-28. Το σενάριο λαμβάνει υπόψη ασφαλώς τα χαμηλότερα επίπεδα του ΑΕΠ που επικρατούν μετά την κρίση και διαμορφώνουν τη νέα μεσοπρόθεσμη τάση της οικονομίας, αλλά και τα στοιχεία υστέρησης που άφησε η κρίση στην οικονομία. Επιπλέον, ένας από τους στόχους του σεναρίου είναι να αναδείξει τους βασικούς περιορισμούς, θεσμικούς και μη, στους οποίους υπόκειται η μεσοπρόθεσμη προβολή της ελληνικής οικονομίας μέσα στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται στην παγκόσμια οικονομία. Το σενάριο καταρτίζεται κάτω από τρεις βασικούς περιορισμούς, τους οποίους αναλύουμε συνοπτικά στη συνέχεια:

- α) τον δημοσιονομικό,
- β) της δυνητικής παραγωγικής ικανότητας και
- γ) του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών.

Σχετικά με τον πρώτο περιορισμό, τα δημοσιονομικά μεγέθη, και ειδικότερα το ύψος των πρωτογενών πλεονασμάτων που έχουν συμφωνηθεί με τους εταίρους για μια μακρά περίοδο, ουσιαστικά ακυρώνουν το αναπτυξιακό περιεχόμενο που θα μπορούσε να έχει η δημοσιονομική πολιτική στη μετά την κρίση περίοδο.

Η αποεπένδυση των τελευταίων ετών είχε ως συνέπεια τη σημαντική μείωση του υλικού κεφαλαιακού αποθέματος της οικονομίας. Αυτό σε συνδυασμό με την αναμενόμενη φθίνουσα πορεία του εργατικού δυναμικού, όπως υποδηλώνουν οι μακροπρόθεσμες δημογραφικές εκτιμήσεις, θέτουν στενά όρια στο δυνητικό ρυθμό ανόδου της οικονομίας και κατ' επέκταση περιορίζουν την άνοδο του ΑΕΠ μεσοπρόθεσμα.

Ο περιορισμός του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών εκφράζεται μέσω τις λογιστικής ταυτότητας επενδύσεων-αποταμιεύσεων. Μια ευνοϊκή επενδυτική διαδρομή που θα ανεβάσει σε ικανοποιητικό επίπεδο το λόγο των ακαθάριστων επενδύσεων προς το ΑΕΠ απαιτεί ισόποσες αποταμιεύσεις. Σύμφωνα με το σε-

νάριο, η εγχώρια αποταμίευση δεν επαρκεί, οπότε θα απαιτηθούν αποταμιεύσεις από το εξωτερικό. Η προσέλκυση αυτών των αποταμιεύσεων μέσω κεφαλαιακών μεταβιβάσεων από το εξωτερικό ή μέσω δανεισμού αποτελεί την κρίσιμη μεταβλητή, αλλά και τον εν δυνάμει περιορισμό που θέτει το εξωτερικό ισοζύγιο για την επιτυχή πραγματοποίηση του επενδυτικού προγράμματος.

Το σενάριο καταρτίστηκε με τη βοήθεια ενός οικονομετρικού υποδείγματος που περιγράφει όλες τις βασικές διασυνδέσεις της ελληνικής οικονομίας.² Το σενάριο περιλαμβάνει όλα τα κύρια μακροοικονομικά μεγέθη ΑΕΠ, κατανάλωση, επενδύσεις, μεταβλητές διεθνούς εμπορίου κλπ. σε τρέχουσες και σταθερές τιμές, καθώς και τους αντίστοιχους αποπληθωριστές. Οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας περιγράφονται με τα αντίστοιχα μεγέθη της απασχόλησης, της ανεργίας και του ονομαστικού μισθού. Οι τιμές καθορίζονται ενδογενώς με βάση το κόστος εργασίας και τις εξελίξεις των διεθνών τιμών, ενώ λαμβάνονται υπόψη και οι επικρατούσες συνθήκες στην αγορά προϊόντων (υπερβάλλουσα ζήτηση). Τα μεγέθη του δημόσιου τομέα προσδιορίζονται και αυτά ενδογενώς, κυρίως μέσω ταυτοτήτων, και γενικά η δημοσιονομική πολιτική είναι σε πλήρη αλληλεπίδραση με την οικονομική δραστηριότητα.

Το σενάριο προβάλλει τις τρέχουσες τάσεις της ελληνικής οικονομίας με βάση τις βραχυχρόνιες εξελίξεις, καθώς και τις πολιτικές που έχουν τεθεί σε εφαρμογή και αφορούν κυρίως τη δημοσιονομική πολιτική. Για τις εξωγενείς μεταβλητές που σχετίζονται με το διεθνές περιβάλλον (οικονομική δραστηριότητα, τιμές πετρελαίου, διεθνείς τιμές εμπορευμάτων, όγκος διεθνούς εμπορίου κ.λπ.) έχουν χρησιμοποιηθεί οι εκτιμήσεις που περιέχονται στις πλέον πρόσφατες δημοσιεύσεις των διεθνών οργανισμών. Τα μεγέθη για την προσφορά εργασίας έχουν ληφθεί από την πρόσφατη έκθεση για τη δημογραφική γήρανση (Ageing Report) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2018). Το βασικό αυτό σενάριο εκφράζει μια πιθανή και εύλογη εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας για την περίοδο 2019-28 κάτω από τους τρεις περιορισμούς που περιγράψαμε ανωτέρω.

Κατ' αρχήν θα πρέπει να επισημανθεί ότι το προτεινόμενο σενάριο δεν ασπάζεται τις πολύ απαισιόδοξες προοπτικές για την ελληνική οικονομία μετά το 2020 που περιέχουν τα σενάρια των διεθνών οργανισμών και ιδιαίτερος του ΔΝΤ. Το σενάριο αντίθετα υιοθετεί για την οικονομία μια διαδρομή ήπιας ανάπτυξης υπό τη δέσμευση των περιορισμών που αναφέρθηκαν και υπό μία έννοια καθορίζει τα ανώτερα εφικτά όρια ρυθμών ανόδου. Στο τέλος της περιόδου πρόβλεψης το ΑΕΠ αυξάνεται με ετήσιο ρυθμό 2,5%.

² Για την περιγραφή μιας παλαιότερης, αλλά στο ίδιο πνεύμα, εκδοχής του υποδείγματος, βλ. Zonzilos (2005).

Η εγχώρια ζήτηση είναι ο κύριος προωθητικός παράγοντας της ανόδου του ΑΕΠ, ενώ η συμβολή του εξωτερικού τομέα διακυμαίνεται αρχικά γύρω από το μηδέν και μόνο προς το τέλος της περιόδου πρόβλεψης έχει μια μικρή θετική συμβολή. Η μεταβολή των αποθεμάτων, ακολουθώντας την πάγια πρακτική κατά τη διενέργεια μεσοπρόθεσμων προβλέψεων, παραμένει ουδέτερη στη διαμόρφωση του ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ.

Ο ονομαστικός μισθός αυξάνεται με ρυθμό οριακά πάνω από 2% στο μεγαλύτερο διάστημα του προβλεπτικού ορίζοντα. Ο πληθωρισμός παραμένει συγκρατημένος και ο πραγματικός μισθός αυξάνεται με ρυθμό που υπολείπεται επαρκώς εκείνου της παραγωγικότητας μετά το 2021 ώστε η οικονομία να συντηρεί και να ενισχύει την ανταγωνιστικότητά της ως προς τις τιμές. Η απασχόληση αυξάνεται με επαρκώς ισχυρούς ρυθμούς στην αρχή της περιόδου, που όμως θα υποχωρήσουν σταδιακά και θα διαμορφωθούν κοντά στο μηδέν το 2028. Το εργατικό δυναμικό μειώνεται σε όλη την περίοδο. Οι προβλέψεις για το εργατικό δυναμικό και την απασχόληση έχουν ως αποτέλεσμα το ποσοστό ανεργίας να υποχωρήσει έντονα στα πρώτα χρόνια της προβολής και με επιβραδυνόμενη πτώση να καταλήξει γύρω στο 8% στο τέλος της προβλεπτικής περιόδου.

Η ιδιωτική κατανάλωση αυξάνεται με συγκρατημένους ρυθμούς λίγο κάτω του 2% σε όλη την περίοδο 2019-28. Οι συνολικές ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου αυξάνονται επίσης σταθερά σε όλη την περίοδο και αυτό αφορά και τις τρεις βασικές κατηγορίες επενδύσεων: δημόσιες, επιχειρηματικές και τις επενδύσεις σε κατοικίες. Ο μέσος ρυθμός ανόδου των συνολικών επενδύσεων την περίοδο 2019-28 είναι 7,8%, ενώ το ποσοστό τους στο ΑΕΠ από 11,2% το 2018 προσεγγίζει το 19% το 2028, καταγράφοντας σημαντική άνοδο αλλά παραμένοντας αισθητά κάτω των ευρωπαϊκών μέσων όρων. Σημειώνεται ότι, για να επιτευχθεί το συγκεκριμένο ποσοστό, απαιτούνται επενδύσεις που σωρευτικά προσεγγίζουν τα 330 δισεκ. ευρώ την περίοδο 2019-28.

Εξαγωγές και εισαγωγές ακολουθούν σχεδόν παράλληλη πορεία, με ρυθμούς ανόδου περίξ του 5%, οι δε εξαγωγές αγαθών εμφανίζουν ισχυρότερη άνοδο από ό,τι αυτές των υπηρεσιών. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών εμφανίζει επιδείνωση στο τέλος της περιόδου, προερχόμενη κυρίως από τους λογαριασμούς των εισοδημάτων, πρωτογενών και δευτερογενών.

Ο Πίνακας 1 παρουσιάζει τα βασικά μεγέθη του σεναρίου.

Η μακροοικονομική προβολή που περιέχεται στον Πίνακα 1 πληροί τους τρεις περιορισμούς που τέθηκαν.

Το σενάριο πληροί τον περιορισμό του δημοσιονομικού στόχου για τα πρωτογενή πλεονάσματα, όπως έχουν συμφωνηθεί με τους εταίρους και δανειστές. Το πρωτογενές πλεόνασμα διατηρείται στο 3,5% μέχρι και το 2022 και ακολού-

Πίνακας 1 : Μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, 2018-2028
(ετήσιες ποσοστιαίες μεταβολές, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Οικονομική δραστηριότητα											
(σε σταθερές τιμές)											
ΑΕΠ	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,2	2,4	2,3	2,5	2,6	2,6
Ιδιωτική κατανάλωση	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Δημόσια κατανάλωση	-2,5	2,1	0,1	-0,3	-0,3	0,1	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,3
Ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου	-12,2	6,5	8,3	8,0	7,7	8,1	8,4	7,5	8,3	7,9	7,2
Ιδιωτικές επενδύσεις εκτός κατοικιών	-5,4	5,3	8,6	9,1	7,7	8,0	8,8	8,2	9,3	9,0	8,0
Εξαγωγές	8,7	4,5	4,8	5,0	4,8	5,5	5,2	4,7	5,0	5,2	5,6
Εισαγωγές	4,2	4,6	4,6	4,8	4,9	5,6	5,1	5,0	5,1	4,9	5,1
Συμβολές στην άνοδο του ΑΕΠ											
(σε ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ)											
Εγχώρια ζήτηση	-1,4	2,0	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6	2,4
Εξωτερικός τομέας	1,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Μεταβολή αποθεμάτων	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Τιμές-μισθοί											
Αποπληθωριστής του ΑΕΠ	0,5	0,6	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,9
Αποπληθωριστής ιδιωτικής κατανάλωσης	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Αποπληθωριστής δημόσιας κατανάλωσης	-2,5	2,1	0,1	-0,3	-0,3	0,1	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,3
Αμοιβές ανά μισθωτό	1,3	2,0	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Παραγωγικότητα εργασίας	0,2	0,0	0,3	0,5	0,8	1,6	1,9	2,0	2,3	2,4	2,2
Μοναδιαίο κόστος εργασίας	1,1	1,9	1,7	1,4	1,1	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,2	0,0
Αμοιβές ανά μισθωτό (σταθερές τιμές)	1,0	1,4	1,0	0,7	0,7	1,0	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3
Αποπληθωριστής εξαγωγών	3,3	2,9	1,7	1,5	1,9	1,5	1,6	1,6	1,9	1,8	1,8
Αποπληθωριστής εισαγωγών	5,3	3,6	2,6	2,1	2,1	2,2	2,5	2,1	2,0	1,7	1,6
Αγορά εργασίας											
Απασχόληση	1,7	1,8	1,5	1,4	1,1	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3
Ανεργία (ως % του εργατικού δυναμικού)	17,8	16,5	14,9	13,4	12,0	11,1	10,5	9,9	9,2	8,6	7,8
Δημόσια οικονομικά											
(ως % του ΑΕΠ)											
Συνολικά έσοδα	47,8	46,5	45,1	44,0	42,7	41,0	40,1	39,4	38,6	37,9	37,2
Πρωτογενείς δαπάνες	43,4	42,9	41,6	40,5	39,1	38,5	37,7	37,0	36,2	35,5	34,7
Πρωτογενές ισοζύγιο	4,4	3,5	3,5	3,5	3,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5

θως υποχωρεί στο 2,5% μέχρι το τέλος της περιόδου πρόβλεψης. Συνολικά έσοδα και πρωτογενείς δαπάνες υποχωρούν σταδιακά σε όλο τον ορίζοντα πρόβλεψης κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ: τα συνολικά έσοδα από 47,8% του ΑΕΠ το 2018 στο 37,2% του ΑΕΠ το 2028, ενώ οι πρωτογενείς δαπάνες από 43,4% του ΑΕΠ σε 34,7% του ΑΕΠ την ίδια περίοδο.

Ειδικότερα για τα επιμέρους στοιχεία των εσόδων μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής: Τα έσοδα από έμμεση φορολογία εμφανίζουν σε απόλυτα μεγέθη

μια πολύ περιορισμένη άνοδο σε όλη την προβλεπτική περίοδο. Τα έσοδα από την άμεση φορολογία και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης αυξάνονται με πολύ χαμηλούς ρυθμούς μέχρι το 2026. Το 2027 και το 2028 όμως αυξάνονται με ρυθμούς που υπερβαίνουν το 1,5%, κυρίως λόγω της τόνωσης της δραστηριότητας, με συνέπεια να περιορίσουν το διαθέσιμο ιδιωτικό εισόδημα, εξέλιξη που με τη σειρά της δρα ανασταλτικά στο ρυθμό ανόδου της ιδιωτικής κατανάλωσης.

Από την πλευρά των δαπανών, η δημόσια κατανάλωση σε ονομαστικούς όρους, με εξαίρεση το έτος 2019 για το οποίο προβλέπεται σημαντική άνοδος, όλα τα άλλα έτη της περιόδου αυξάνεται με ρυθμό ανόδου που δεν ξεπερνά το 1,2%. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η δημόσια κατανάλωση σε σταθερές τιμές να είναι εξαιρετικά υποτονική. Οι δημόσιες επενδύσεις αυξάνονται με ένα μέσο ρυθμό της τάξεως του 7% σε ονομαστικούς όρους.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, κατά τα χρόνια της κρίσης σημειώθηκε σημαντική αποεπένδυση, που οδήγησε στη μείωση του αποθέματος του υλικού κεφαλαίου σε όλη την περίοδο 2010-18. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις που περιέχονται στο σενάριο, το κεφαλαιακό απόθεμα συνεχίζει να μειώνεται και μετά το 2018 και μόνο μετά το 2025 με τη συνεχή άνοδο των επενδύσεων σταδιακά αρχίζει να ανακάμπτει, αλλά μάλλον υποτονικά.

Τα στοιχεία ερευνών για την προσφορά εργασίας, αλλά και τα αντίστοιχα εθνολογιστικά, δείχνουν μια σημαντική συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού σε όλη τη διάρκεια της κρίσης από το 2010 μέχρι και το πρώτο εξάμηνο του 2019. Οι δημογραφικές προβολές για μακρές περιόδους που περιέχονται στο Ageing Report της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2018) είναι ζοφερές για την Ελλάδα. Στο σενάριο που παρουσιάστηκε έχουμε υποθέσει συνεχή αλλά ήπια συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού σε όλη την περίοδο πρόβλεψης.

Με βάση τα στοιχεία για το φυσικό κεφάλαιο και την προσφορά εργασίας, διενεργήσαμε μια εκτίμηση του δυνητικού προϊόντος της ελληνικής οικονομίας με τη μέθοδο της συνάρτησης παραγωγής για την περίοδο 1995-2028. Στη συνάρτηση παραγωγής τύπου Cobb-Douglas οι σχετικές συμμετοχές για το κεφάλαιο και την εργασία είναι 0,35 και 0,65 αντίστοιχα.³ Τα στοιχεία για την απασχόληση, το κεφάλαιο και τη συνολική παραγωγικότητα έχουν εξομαλυνθεί με το φίλτρο Hodrick-Prescott (HP). Από τις εκτιμήσεις αυτές προκύπτει ότι

³ Οι εκτιμήσεις για το δυνητικό προϊόν γίνονται εκτός υποδείγματος, αλλά με τα στοιχεία που προκύπτουν από το υπόδειγμα. Ο λόγος είναι ότι προτιμήθηκε να εξομαλυνθούν τα στοιχεία με κάποιο φίλτρο πριν από τη χρησιμοποίησή τους, όπως είναι η συνήθης πρακτική σε αυτού του είδους τις εκτιμήσεις.

Πίνακας 2 : Συνολικές ακαθάριστες επενδύσεις και ακαθάριστη εθνική αποταμίευση, 2018-2028
(ως % του ΑΕΠ)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ακαθάριστες επενδύσεις και μεταβολή αποθεμάτων	13,1	13,6	14,3	15,0	15,7	16,4	17,3	18,1	19,1	20,0	20,8
Ακαθάριστη εγχώρια αποταμίευση	11,7	12,9	13,2	13,8	14,4	15,2	15,9	16,3	16,7	17,2	17,6
Εξωτερικός τομέας	-1,4	-0,7	-1,1	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4	-1,8	-2,4	-2,8	-3,2

το παραγωγικό κενό, η διαφορά δηλαδή μεταξύ της τρέχουσας παραγωγής από τη δυνητική παραγωγή, κλείνει από το 2020 και μετά, αφού πρώτα κατέγραψε εξαιρετικά αρνητικές τιμές την περίοδο της κρίσης. Ωστόσο, το θετικό παραγωγικό κενό που εκτιμάται στην περίοδο πρόβλεψης είναι σχετικά περιορισμένο, της τάξεως του 0,5-1,5%. Οι εκτιμήσεις που διενεργήθηκαν δείχνουν ότι η προβλεπόμενη δυνητική παραγωγική ικανότητα της οικονομίας αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στην ανάπτυξη, ο οποίος σταδιακά θα επιτείνεται. Ο ρυθμός ανόδου της δυνητικής παραγωγής υπολείπεται του ρυθμού της προβλεπόμενης τρέχουσας παραγωγής στην περίοδο πρόβλεψης. Οι εκτιμήσεις όμως που έγιναν, αν και στην ίδια κατεύθυνση με αυτές των διεθνών οργανισμών, δεν υποδηλώνουν μια τόσο έντονα ανασταλτική επίδραση ώστε να καθηλωθεί η παραγωγή από το 2020 και μετά σε μεσοπρόθεσμους ρυθμούς της τάξεως του 1,2%, όπως προβλέπει π.χ. το ΔΝΤ. Το επιχείρημα βέβαια της περιορισμένης δυνητικής παραγωγικής ικανότητας λόγω των δυσμενών δημογραφικών προοπτικών είναι σωστό, αλλά η επίδρασή του δεν μπορεί να είναι άμεσα τόσο ισχυρή και καθοριστική.

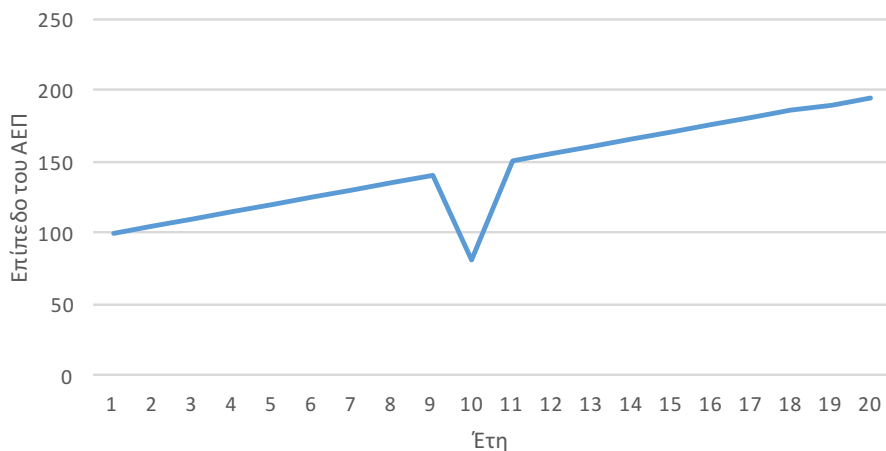
Σχετικά με τον τρίτο περιορισμό, για την πραγματοποίηση των ακαθάριστων επενδύσεων που προβλέπονται στο μακροοικονομικό σενάριο, θα πρέπει το σύνολο των ακαθάριστων επενδύσεων πλέον τη μεταβολή των αποθεμάτων να ισούται με τη συνολική ακαθάριστη εθνική αποταμίευση. Η εγχώρια ακαθάριστη αποταμίευση όπως προκύπτει από τη μακροοικονομική προβολή δεν επαρκεί, συνεπώς η διαφορά θα πρέπει να καλυφθεί από το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Στον Πίνακα 2 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη, κατά την περίοδο 2018-28, των τριών αυτών μεγεθών εκφρασμένων σε ποσοστά του ονομαστικού ΑΕΠ. Είναι χαρακτηριστικό ότι, τουλάχιστον για τα έτη 2027 και 2028, το ισοζύγιο επιβαρύνεται σημαντικά, προσεγγίζοντας κάποια ανώτερα επιτρεπτά όρια προκειμένου να είναι δυνατή η εκτέλεση του επενδυτικού προγράμματος.

3. Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής ύφεσης και οι προτάσεις πολιτικής που απορρέουν

Η κρίση της ελληνικής οικονομίας εκδηλώθηκε σταδιακά και σε διάφορες φάσεις αρχικά ως δημοσιονομική κρίση και κρίση χρέους κυρίως του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού τομέα, που σταδιακά επέδρασε στη φερεγγυότητα του κράτους και του τραπεζικού συστήματος και εξελίχθηκε σε κρίση του ισοζυγίου πληρωμών. Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι, όταν υπάρχει αλληλουχία κρίσεων, δημοσιονομική, ισοζυγίου, τραπεζική, που συνήθως συνοδεύεται και από πολιτική αστάθεια που αυξάνει την αβεβαιότητα, τότε η ύφεση εμφανίζει μεγάλη εμμονή και διάρκεια, όταν δε η οικονομία σταθεροποιηθεί η ανάκαμψη είναι και βραδεία και υποτονική (βλ. Cerra and Saxena 2008). Στην ελληνική περίπτωση, τα φαινόμενα αυτά ήταν και είναι ιδιαίτερα έντονα. Αυτό θα πρέπει να αποδοθεί και στο γεγονός ότι η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική που τέθηκε σε εφαρμογή το 2010 και μετά προσέκρουσε σε μια οικονομία που χαρακτηριζόταν από ιδιαίτερες δυσκαμψίες στην αγορά εργασίας και ιδίως στην αγορά προϊόντων, ενώ δυσλειτουργίες και αναποτελεσματικότητα χαρακτήριζαν τους περισσότερους τομείς. Αυτοί οι παράγοντες ενίσχυσαν την υφεσιακή επίδραση των δημοσιονομικών μέτρων. Δυστυχώς, η συνέπεια, η προσήλωση και η αποφασιστικότητα που επέδειξαν οι ελληνικές κυβερνήσεις αλλά και οι δανειστές στην εφαρμογή αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής δεν συνοδεύθηκε από ανάλογο ζήλο στην εφαρμογή των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά προϊόντων και στο γενικότερο μετασχηματισμό της οικονομίας, με αποτέλεσμα την υπέρμετρη επιβάρυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Η ανισοβαρής όμως εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής μαζί με τα φαινόμενα υστέρησης που παρατηρήθηκαν συνέτειναν ώστε η εμμονή της ύφεσης να οδηγήσει σε οριστική απώλεια προϊόντος. Ειδικότερα, η παρατεταμένη υπερφορολόγηση, πέραν του ότι επιβάρυνε την τρέχουσα δραστηριότητα, είχε και σοβαρές επιπτώσεις στο μεσοπρόθεσμο δυναμικό ρυθμό ανόδου της οικονομίας. Είναι γεγονός ότι, όταν λόγω των υψηλών φόρων τα επενδυτικά προγράμματα των επιχειρήσεων δεν μπορούν να εκτελεστούν, δεν επιβαρύνεται μόνο η δραστηριότητα της τρέχουσας χρονιάς από τον περιορισμό της επενδυτικής ζήτησης, αλλά εξασθενεί και η μεσοπρόθεσμη ισχύς της οικονομίας με την απομείωση του κεφαλαίου αποθέματος που προκαλείται.

Σε τι όμως διαφέρει η σημερινή ελληνική ύφεση από τις προηγούμενες; Τα διαγράμματα που ακολουθούν περιγράφουν με πιο τεχνικό τρόπο τις δύο βασικές απόψεις για την κυκλική συμπεριφορά των οικονομιών στην περίπτωση εξωγενών διαταραχών.

Διάγραμμα 1: Η ύφεση ως απόκλιση από την τάση

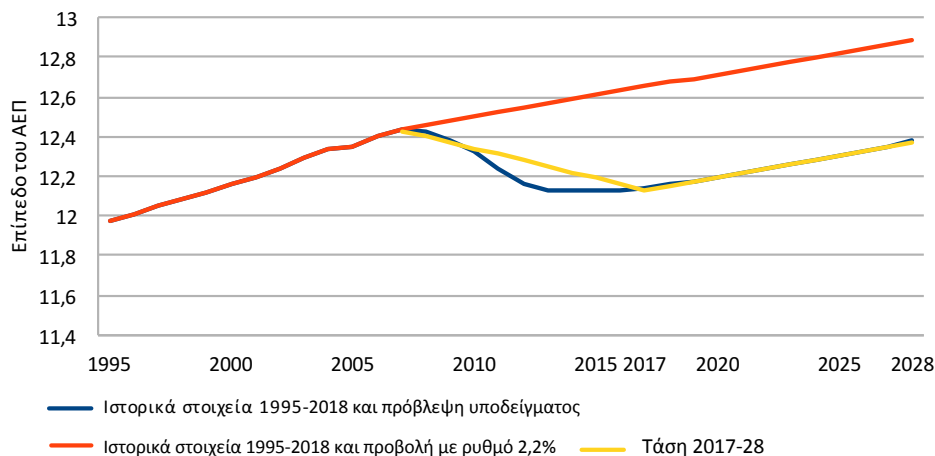


Το Διάγραμμα 1 περιγράφει την ύφεση σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη για τον κύκλο δραστηριότητας. Η ευθεία γραμμή παριστά τη διαδρομή του δυνητικού προϊόντος της οικονομίας, όπως καθορίζεται από τις συνθήκες προσφοράς. Μια αρνητική διαταραχή, συνήθως από την πλευρά της ζήτησης, οδηγεί την οικονομία σε ύφεση, η οποία ωστόσο είναι συνήθως βραχύβια και μπορεί να αποκατασταθεί με κατάλληλες πολιτικές. Σε γενική διατύπωση, η παραδοσιακή άποψη δέχεται ότι η οικονομική δραστηριότητα διακυμαίνεται γύρω από μια σταθερή ντετερμινιστική τάση, οι δε διαταραχές δεν επιφέρουν μόνιμες απώλειες προϊόντος.

Το Διάγραμμα 2 έχει κατασκευαστεί με βάση τα ιστορικά δεδομένα της ελληνικής οικονομίας και τη μακροοικονομική προβολή για το ΑΕΠ που διατυπώθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Αρχικά εξάγεται η γραμμική τάση για την περίοδο 1975-2007 και προεκτείνεται μέχρι το 2028 με βάση το μέσο ιστορικό ρυθμό της περιόδου 1995-2007, 2,2%. Από το 2008 η ελληνική οικονομία εισέρχεται σταδιακά σε ύφεση. Η γραμμή του ΑΕΠ έχει κατασκευαστεί με τα ιστορικά στοιχεία μέχρι το 2018, ενώ για την περίοδο 2019-28 έχουν χρησιμοποιηθεί τα στοιχεία που προκύπτουν από τη μακροοικονομική προβολή. Για την περίοδο 2017-28 εξάγεται μια νέα γραμμική τάση.

Στα Διαγράμματα 1 και 2 φαίνεται η διαφορά αντίληψης για τη φύση του κύκλου δραστηριότητας και της ύφεσης. Στη δεύτερη περίπτωση, που εκφράζει τα ελληνικά δεδομένα, δεν έχουμε απλώς απόκλιση από την τάση μετά από μια εξωγενή διαταραχή και γρήγορη επαναφορά, αλλά πλήρη μετατόπιση της ίδιας

Διάγραμμα 2: Η ύφεση ως μετατόπιση της τάσης



της τάσης σε ένα χαμηλότερο επίπεδο. Η παρατεταμένη ελληνική κρίση, συνδυασμός δημοσιονομικής εκτροπής και εξωτερικού ισοζυγίου, με μια ισχυρή συνιστώσα τραπεζικής κρίσης, εμφανίζει εμμονή χωρίς εμφανείς τάσεις ουσιαστικής αναστροφής, που οδηγεί τελικά σε οριστική απώλεια προϊόντος. Ο κύκλος δραστηριότητας δεν εκφράζεται πλέον ως απόκλιση από την τάση, αλλά είναι η ίδια η μετατόπιση της τάσης που εκφράζει κατά κύριο λόγο τις διακυμάνσεις της δραστηριότητας.⁴ Από το 2017 και μετά παρατηρείται τάση ανάκαμψης, όμως η ανάκαμψη είναι βραδεία και αναιμική. Μέσα από αυτή την οπτική θα πρέπει να αναλυθεί η ελληνική κρίση προκειμένου να σχεδιαστούν οι κατάλληλες πολιτικές ενίσχυσης της ανάπτυξης.

Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής κρίσης προσομοιάζουν με τα χαρακτηριστικά των κρίσεων και άλλων ανεπτυγμένων οικονομιών που δέχθηκαν πολλαπλές διαταραχές, δημοσιονομικές, χρηματοοικονομικές, ισοζυγίου, αλλά και πολιτικές. Αντιπροσωπευτικά είναι τα παραδείγματα τόσο της Σουηδίας, που επί δεκαετία πάσχιζε να ανακάμψει από την τραπεζική κρίση των αρχών του 1990, αλλά και των οικονομιών της Άπω Ανατολής κατά τη χρηματοοικονομική κρίση του 1997.

⁴ Χρησιμοποιώντας μια πιο τεχνική στατιστική ορολογία, η χρονολογική σειρά του ελληνικού ΑΕΠ είναι μη στάσιμη και μπορεί να επιβεβαιωθεί εμπειρικά η ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας, βλ. Nelson and Plosser (1982), Campbell and Mankiw (1989).

Η εξέταση των περιορισμών στους οποίους υπόκειται η αναπτυξιακή προοπτική της ελληνικής οικονομίας, μαζί με τα χαρακτηριστικά της ύφεσης που αναλύθηκαν, αναδεικνύει ορισμένα ζητήματα που μπορούν να βοηθήσουν και να διαμορφώσουν την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής. Η υπερδεκαετής επενδυτική απραξία οδήγησε σε συνεχή μείωση του κεφαλαιακού αποθέματος της χώρας. Αυτή η μείωση σε συνδυασμό με τις δυσμενείς δημογραφικές προοπτικές θέτουν αυστηρούς περιορισμούς στην άνοδο του δυνητικού προϊόντος και βέβαια οριοθετούν τη μεσοπρόθεσμη αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας. Η πραγματοποίηση επενδύσεων ώστε το ποσοστό τους στο ΑΕΠ να προσεγγίσει περίπου το 19% σε ορίζοντα δεκαετίας είναι ένας στόχος εφικτός, αλλά και καθοριστικός για τη μεσοπρόθεσμη αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Οι επενδύσεις θα ενισχύσουν την προσφορά της οικονομίας, δηλαδή το δυνητικό ρυθμό ανόδου της, που είναι η βασική προϋπόθεση ανόδου του ΑΕΠ. Πέραν όμως της συμβολής τους από την πλευρά της προσφοράς, οι επενδύσεις θα τονώσουν σημαντικά και τη ζήτηση, συμβάλλοντας στην άνοδο της απασχόλησης και τελικά του ΑΕΠ. Το εργατικό δυναμικό βρίσκεται σε διαρκή συρρίκνωση τα χρόνια της κρίσης λόγω της γήρανσης του πληθυσμού, αλλά και της μετανάστευσης, και μάλιστα τις μεγαλύτερες απώλειες έχει το τμήμα εκείνο με τις περισσότερες δεξιότητες και την καλύτερη εκπαίδευση. Αυτό θα έχει ως συνέπεια την καθυστέρηση στην ενεργοποίηση της απαιτούμενης καινοτομικότητας που αποτελεί τον άυλο αλλά καθοριστικό παράγοντα στην παραγωγική διαδικασία μιας σύγχρονης οικονομίας. Η προσφορά εργασίας πρέπει να ενισχυθεί με κάθε μορφή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Μια αποτελεσματική παρέμβαση με σχετικά γρήγορη απόδοση θα μπορούσε να είναι η αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Εδώ τα περιθώρια είναι μεγάλα, αν κρίνει κανείς από το γεγονός ότι το σημερινό ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην Ελλάδα υπολείπεται κατά τουλάχιστον πέντε ποσοστιαίες μονάδες του αντίστοιχου ευρωπαϊκού μέσου όρου. Αυτό βέβαια προϋποθέτει μια σειρά μέτρων όπως αυτά που έχουν προταθεί από τον ΟΟΣΑ για τη στήριξη των οικογενειών και των εργαζόμενων γυναικών.

Η εκτέλεση του επενδυτικού προγράμματος προϋποθέτει την ύπαρξη ισόποσων αποταμιεύσεων και βέβαια ένα υγιές τραπεζικό σύστημα που θα προσελκύει αποταμιευτικούς πόρους και μετά από μόχλευση θα τους μεταφέρει από τα νοικοκυριά προς τις επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του σεναρίου, η καθαρή εγχώρια αποταμίευση γίνεται θετική από το 2021 και μετά. Για τη δημιουργία επαρκών αποταμιεύσεων, απαιτείται η δημοσιονομική πολιτική να μην επιβαρύνει υπερβολικά το διαθέσιμο εισόδημα των ιδιωτών και η ιδιωτική και δημόσια κατανάλωση να παραμείνουν συγκρατημένες για ένα επαρκές διά-

στημα. Ασφαλώς δεν θα πρέπει να επιβαρυνθεί υπέρμετρα το εξωτερικό ισοζύγιο, ενώ ο μετασχηματισμός της οικονομίας προς ένα εξωστρεφές πρότυπο με ενίσχυση των εμπορεύσιμων είναι μια επιπλέον απαραίτητη προϋπόθεση.

4. Σύνοψη – συμπεράσματα

Στην αρχή της εργασίας τέθηκε το ερώτημα αν είναι δυνατόν να ανακτηθεί το προ κρίσης επίπεδο του ΑΕΠ. Οι εκτιμήσεις και προβλέψεις που διενεργήθηκαν έδειξαν την αδυναμία μιας τέτοιας προοπτικής. Η ανάκαμψη έγινε, αλλά είναι βραδεία και υποτονική. Η μεσοπρόθεσμη τάση της ελληνικής οικονομίας μετά την κρίση έχει υποχωρήσει σε σαφώς χαμηλότερα επίπεδα, με οριστική απώλεια προϊόντος. Η υποχώρηση οφείλεται ασφαλώς στη χρηματοοικονομική κρίση, αλλά και στις πολιτικές που ακολουθήθηκαν. Ο υπερβολικός ζήλος που επέδειξε το πολιτικό σύστημα στην περιοριστική δημοσιονομική πολιτική δεν συνοδεύθηκε από ανάλογη δραστηριοποίηση στον τομέα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και αυτό κόστισε. Τα οργανωμένα συμφέροντα αντιστάθηκαν στις αλλαγές και το πολιτικό σύστημα δεν έδειξε την απαραίτητη αποφασιστικότητα. Χώρες όπως η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, που τόλμησαν περισσότερο, τα κατάφεραν καλύτερα από εμάς.

Λαμβάνοντας υπόψη τους τρεις βασικούς περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η ελληνική οικονομία, το προβλεπόμενο αδύναμο και αβέβαιο διεθνές περιβάλλον, η προβολή που διενεργήσαμε δρομολογεί την οικονομία σε μια συνεπή με τους περιορισμούς τροχιά μέσου ρυθμού ανόδου που υπερβαίνει ελαφρά το 2-2,2%. Η διάγνωση για τη φύση της ύφεσης ως μετατόπισης της μεσοπρόθεσμης τάσης και όχι ως μεταβατικού φαινομένου είναι σημαντική για το σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής. Η μακροοικονομική πολιτική πρέπει να σχεδιαστεί με έμφαση στην ενίσχυση της μεσοπρόθεσμης τάσης. Αυτό απαιτεί ένα υγιές τραπεζικό σύστημα, καθώς και την προώθηση σοβαρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε πολλούς τομείς της οικονομίας που θα ενισχύσουν τη συνολική παραγωγικότητα της οικονομίας. Η συνολική παραγωγικότητα είναι το κλειδί για την ανάπτυξη σε μια οικονομία που το εργατικό της δυναμικό συρρικνώνεται. Πολιτικές διαχείρισης της ζήτησης δεν μπορούν να ενισχύσουν την ανάπτυξη. Ο ρόλος τους πρέπει να περιοριστεί στην προσαρμογή του παραγόμενου προϊόντος στο αντίστοιχο δυνητικό που θα καθοριστεί από τις συνθήκες προσφοράς.

Βιβλιογραφία

- Campbell, J.Y. and N.G. Mankiw (1989), “International evidence on the persistence of economic fluctuations”, *Journal of Monetary Economics*, 23, 319-333.
- Cerra, V. and S.C. Saxena (2008), “Growth dynamics: the myth of economic recovery”, *The American Economic Review*, 98, 439-457.
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, May 2018.
- Nelson, C.R. and C.R. Plosser (1982), “Trends and random walks in macroeconomic time series: some evidence and implications”, *Journal of Monetary Economics*, 10, 139-162.
- Zonzilos, N. (2005), “The econometric model of the Bank of Greece”, in G. Fagan and J. Morgan (eds), *Econometric Models of the Euro-area Central Banks*, Edward Elgar Publishing, UK.

3

Οδεύει η Ελλάδα προς ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο; Ενδείξεις από την εξέλιξη της μακροοικονομικής διάρθρωσης της οικονομίας

Μιχάλης Βασιλειάδης

Υπεύθυνος Τμήματος Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Πολιτικής, IOBE

1. Πρόλογος

Πριν από την εγχώρια δημοσιονομική κρίση το 2009, επί πολλά έτη η ελληνική οικονομία αναπτυσσόταν με ταχύ ρυθμό, υψηλότερο από τον αντίστοιχο μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και της ευρωζώνης. Η ανάπτυξη της Ελλάδας στο χρονικό διάστημα 1994-2007 βασίστηκε κυρίως στην αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, η θετική επίδραση της οποίας στο ΑΕΠ ήταν σχεδόν διπλάσια από την ώθηση από τις επενδύσεις και τις εξαγωγές, με τη συνολική επίδραση του εξωτερικού τομέα όμως να είναι αρνητική. Σημαντική, δεδομένου του αρχικού μεγέθους της, ήταν και η τόνωση στην οικονομία από τη δημόσια κατανάλωση. Οι συγκεκριμένες εξελίξεις ευνοήθηκαν από ορισμένες συνθήκες, λίγο ή πολύ γνωστές πλέον, όπως: α) η μεγάλη βελτίωση των όρων χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας από τις αγορές κεφαλαίων κατά την πορεία ένταξης στο κοινό νόμισμα και ύστερα από αυτή, που επέτρεψε μια ισχυρή πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα, β) οι θετικές επενέργειες της λειτουργίας της ΕΕ και της ευρωζώνης στις εξαγωγές και στο εισόδημα από αυτές, γ) η δημοσιονομική χαλάρωση, τουλάχιστον σε ένα τμήμα αυτής της περιόδου, που οδήγησε σε σημαντική αύξηση των καταναλωτικών δαπανών του Δημοσίου κ.ά. Συνεπώς, η ανάπτυξη των ετών 1994-2007 βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην εγχώρια καταναλωτική ζήτηση, από την κάλυψη της οποίας όμως προήλθε και ένα μεγάλο τμήμα της τότε επιδείνωσης του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων.

Η έντονη αναταραχή στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα, που ξεκίνησε το γ' τρίμηνο του 2008, όχι μόνο οδήγησε στην ανάδειξη των δημοσιονο-

μικών ανισορροπιών στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες της ευρωζώνης, αλλά κατέδειξε και τη μη βιωσιμότητα ενός αναπτυξιακού προτύπου το οποίο βασιζόταν πρωτίστως στους παραπάνω παράγοντες. Πλέον, δεν ήταν εφικτή η συνεχής αύξηση του δανεισμού με υψηλούς ρυθμούς, τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα, που συντηρούσε τα προηγούμενα χρόνια την άνοδο της ζήτησής του, σε μεγάλο βαθμό για καταναλωτικούς και άλλους, μη παραγωγικούς σκοπούς (π.χ. κατασκευή κατοικιών). Δεν ήταν δυνατόν να συνεχιστούν τα υψηλά δημόσια ελλείμματα, που επιβάρυναν το δημόσιο χρέος και έπλητταν το αξιόχρεο της Ελλάδας. Ακολούθως, κατέστη αναγκαία η μετάβαση της οικονομίας της χώρας μας σε ένα καινούργιο αναπτυξιακό πρότυπο. Στα βασικά χαρακτηριστικά αυτού θεωρείται ότι θα πρέπει να περιλαμβάνεται η μεγαλύτερη στήριξη της ανάπτυξης, πρώτον, σε επενδύσεις με παραγωγικό περιεχόμενο, οι οποίες, ενισχύοντας το παραγωγικό δυναμικό μιας οικονομίας και την παραγωγικότητα της εργασίας, βελτιώνουν τις προοπτικές μεγέθυνσής της, και, δεύτερον, σε εξαγωγές, οι οποίες μεσομακροπρόθεσμα παρουσιάζουν μικρότερη διακύμανση από ό,τι η εγχώρια ζήτηση. Για την επίτευξη του δεύτερου χαρακτηριστικού του νέου αναπτυξιακού προτύπου απαιτείται η μεταφορά παραγωγικών συντελεστών — κυρίως της εργασίας, που είναι περισσότερο προσαρμόσιμη σε διαφορετικές δραστηριότητες συγκριτικά με το πάγιο κεφάλαιο — από κλάδους μη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και υπηρεσιών σε κλάδους με διεθνώς εμπορεύσιμη παραγωγή. Προκειμένου με τη σειρά της αυτή η διαδικασία να είναι εφικτή, χρειάζεται άρση τυχόν περιορισμών στη δραστηριοποίηση σε αυτούς τους κλάδους, στην αγορά εργασίας κ.λπ. Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό του νέου αναπτυξιακού προτύπου θα πρέπει να είναι η έμφαση στην τεχνολογική εκπαίδευση, με σκοπό τη δημιουργία καινοτομιών, για την τόνωση των παραγωγικών επενδύσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των προερχόμενων από την Ελλάδα αγαθών και υπηρεσιών.

Προκειμένου να ικανοποιηθούν οι προϋποθέσεις μετάβασης στο νέο αναπτυξιακό πρότυπο και να διευκολυνθεί η σχετική διαδικασία, πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής της περιόδου 2010-2018 μεταρρυθμίσεις με σκοπό την άρση περιορισμών στη δραστηριοποίηση σε κλάδους διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών/υπηρεσιών, όπως και στη λειτουργία της αγοράς εργασίας, καθώς και ιδιωτικοποιήσεις σε ορισμένους από αυτούς τους κλάδους. Επιπλέον, στο πλαίσιο ενός νόμου για την ανώτατη εκπαίδευση το 2011 (ν. 4009/2011), διευκολύνθηκε η συνεργασία των ερευνητικών κέντρων των πανεπιστημίων με ερευνητικά κέντρα εκτός αυτών, καθώς και με επιχειρήσεις. Επίσης, πραγματοποιήθηκαν νομοθετικές παρεμβάσεις για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας στις συναλλαγές των επιχειρή-

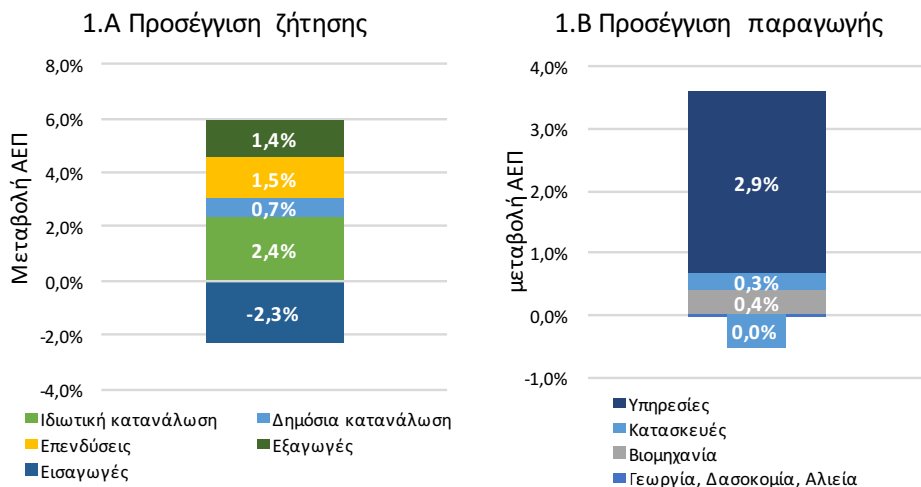
σεων με το δημόσιο τομέα. Κατόπιν αυτών και άλλων νομοθετικών παρεμβάσεων, παρουσιάζει ενδιαφέρον το ερώτημα αν η μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο έχει ξεκινήσει και σε ποιο στάδιο βρίσκεται. Οι εξελίξεις σε αυτό το θέμα θα προσεγγιστούν στη συνέχεια της μελέτης μέσω της εξέτασης των τάσεων στα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας (ιδιωτική και δημόσια κατανάλωση, επενδύσεις, εξαγωγές, εισαγωγές, προϊόν κυριότερων τομέων), καθώς και των συνιστωσών τους και των παραγόντων που τις επηρεάζουν. Βεβαίως, η πρόοδος στην αλλαγή αναπτυξιακού προτύπου εξαρτάται από πολλούς παράγοντες εκτός των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών, ενδογενείς και εξωγενείς στην ελληνική οικονομία. Ενδεικτικά, σε αυτούς περιλαμβάνονται η ροή χρηματοδότησης από το τραπεζικό σύστημα, η οικονομική δραστηριότητα στην ευρωζώνη, η τάση στο διεθνές εμπόριο κ.ά.

Η παρούσα μελέτη έχει την ακόλουθη δομή: στην επόμενη ενότητα παρουσιάζονται οι εξελίξεις στα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη κατά την περίοδο ανάπτυξης της εγχώριας οικονομίας 1994-2007 και οι κυριότεροι παράγοντες που τις καθόρισαν. Από αυτή την ανάλυση θα προκύψουν τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού προτύπου της ελληνικής οικονομίας πριν από την εγχώρια δημοσιονομική κρίση. Στην τρίτη ενότητα, η ανάλυση θα εστιάσει στις αντίστοιχες εξελίξεις κατά την περίοδο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, προκειμένου να αποτυπωθεί η τρέχουσα θέση της ελληνικής οικονομίας, σε σύγκριση με εκείνη πριν από τα προγράμματα. Η μελέτη θα ολοκληρωθεί με συμπεράσματα ως προς το κατά πόσον η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε φάση μετάβασης σε ένα καινούργιο αναπτυξιακό πρότυπο και ποιος είναι ο βαθμός προόδου που έχει σημειώσει προς αυτή την κατεύθυνση.

2. Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού υποδείγματος 1994-2007

Κατά την τελευταία περίοδο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, 1994-2007, επιτεύχθηκε μέσος ετήσιος ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης 3,6%, αρκετά υψηλότερος από το μέσο όρο για τις 11 χώρες οι οποίες αρχικά συγκρότησαν την ευρωζώνη το 1999 και την Ελλάδα (2,3%). Τη μεγαλύτερη συμβολή στην ταχύρρυθμη μεγέθυνση του ΑΕΠ της Ελλάδας τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, από την πλευρά της ζήτησης της οικονομίας, είχε η αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, από την οποία κατά μέσο όρο προήλθαν τα 2/3 του ρυθμού ανάπτυξης ή 2,4 ποσοστιαίες μονάδες του μέσου ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 1.Α). Ακολούθησαν οι εξαγωγές και οι επενδύσεις, με παρόμοια μεταξύ τους ώθηση στο εγχώριο προϊόν, 1,4 ποσ. μον. και 1,5 ποσ.

Διάγραμμα 1: Συμβολή των βασικών συνιστωσών του ΑΕΠ στη μέση ετήσια μεταβολή του την περίοδο 1994-2007 (τιμές 2010)

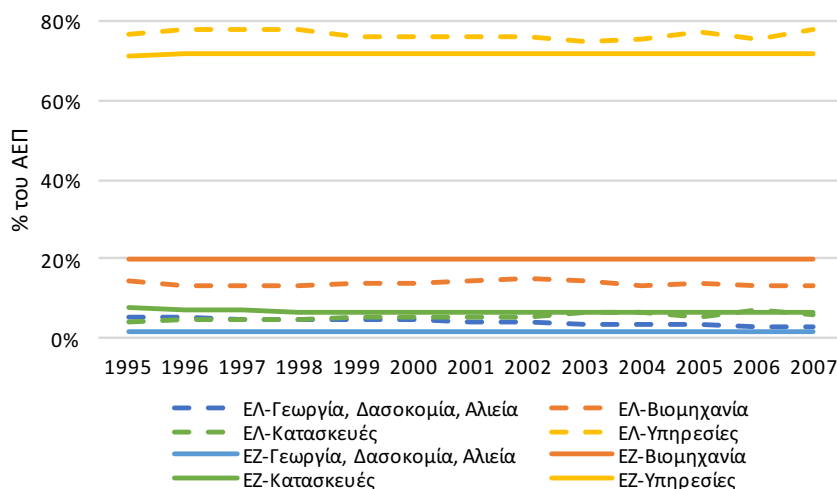


Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

μον. αντίστοιχα. Ωστόσο, η συνολική επίδραση του εξωτερικού τομέα στην ανάπτυξη ήταν αρνητική, καθώς η θετική συμβολή των εξαγωγών υπεραντισταθμίστηκε από την αρνητική επίδραση των εισαγωγών (-2,3 ποσ. μον.). Τη μικρότερη συμβολή στην άνοδο του ΑΕΠ είχε η δημόσια κατανάλωση (0,7 ποσ. μον.).

Εξετάζοντας την εξέλιξη της σύνθεσης του ΑΕΠ το ίδιο χρονικό διάστημα από την πλευρά της παραγωγής, κατά μέσο όρο παραπάνω από τα 4/5 της ανάπτυξης (81,5% ή 2,9 ποσ. μον. του ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ) προήλθαν από τον τομέα των Υπηρεσιών (βλ. Διάγραμμα 1.B). Ακολούθησε σε συμβολή στην ανάπτυξη η Βιομηχανία, με πολύ μικρότερο μερίδιο (0,4 ποσ. μον. του ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ), οριακά μεγαλύτερο εκείνου των Κατασκευών (0,3 ποσ. μον.). Ο Πρωτογενής τομέας δεν άσκησε κάποια επίδραση, θετική ή αρνητική, στη διεύρυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Συνεπώς, το μερίδιο του τομέα των Υπηρεσιών στο εγχώριο προϊόν ενισχύθηκε την περίοδο 1994-2007. Συγκεκριμένα, ανήλθε κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, στο 77,8% (βλ. Διάγραμμα 2). Άνοδο μεριδίου, ηπιότερη σε απόλυτους όρους αλλά αναλογικά μεγαλύτερη, κατέγραψαν οι Κατασκευές, από 4,6% σε 6,1%. Στον αντίποδα, η συμβολή του Πρωτογενούς τομέα στην οικονομική δραστηριότητα το 2007 ήταν σχεδόν η μισή σε σχέση με 13 έτη πριν, 2,7% έναντι 5,2%. Το μερίδιο της Βιομηχανίας υποχώρησε από το 14,5% στο 13,3%. Κατόπιν αυτών των εξελίξεων, η υπέρβαση

Διάγραμμα 2: Εξέλιξη της συμβολής των βασικών οικονομικών τομέων στην προστιθέμενη αξία παραγωγής, 1995-2007 (Ελλάδα και ευρωζώνη, τιμές 2010)

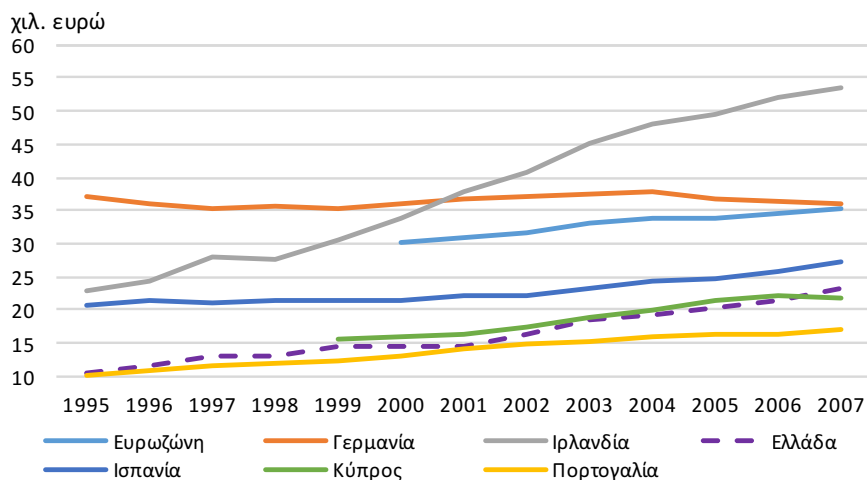


Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

του μεριδίου των Υπηρεσιών στο ΑΕΠ στην ευρωζώνη από το αντίστοιχο στην Ελλάδα διευρύνθηκε ελαφρώς, φθάνοντας τις 7,1 ποσ. μον. του ΑΕΠ, από 5,2 ποσ. μον. στην αρχή της περιόδου 1994-2007 (βλ. Διάγραμμα 2). Αντίθετα, ενισχύθηκε η υστέρηση της Βιομηχανίας εγχωρίως ως προς τη συμμετοχή της στην οικονομική δραστηριότητα, σε σύγκριση με τον ίδιο τομέα στην ευρωζώνη, από 6,0 σε 7,0 ποσ. μονάδες. Το μερίδιο των Κατασκευών στην Ελλάδα συνέκλινε προς το μέσο όρο της ευρωζώνης, στην περιοχή του 6% του ΑΕΠ.

Οι εξελίξεις στην τομεακή διάρθρωση της οικονομικής δραστηριότητας εγχωρίως αποτελούν ένδειξη μεγαλύτερης εστίασής της σε μη διεθνώς εμπορεύσιμα προϊόντα και υπηρεσίες. Η συμβολή του Πρωτογενούς τομέα και της Βιομηχανίας στο ΑΕΠ, ένα σημαντικό μέρος της παραγωγής των οποίων έχει τη δυνατότητα να είναι διεθνώς εμπορεύσιμο, υποχώρησε τη συγκεκριμένη περίοδο, συνολικά κατά 3,5 ποσ. μονάδες. Από την άλλη πλευρά, σχεδόν ισόποση ήταν η άνοδος του μεριδίου των Υπηρεσιών, ορισμένες εκ των οποίων είναι διεθνώς εμπορεύσιμες. Συνεκτιμώντας την ενίσχυση της συμβολής των Κατασκευών στο εγχώριο προϊόν, ενός τομέα με ως επί το πλείστον μη εμπορεύσιμο προϊόν, είναι πλέον πιθανόν ότι η τάση στη διάρθρωση του ΑΕΠ την περίοδο 1994-2007 ήταν προς κλάδους με παραγωγή για την ελληνική αγορά.

Διάγραμμα 3: Μέσος ετήσιος μισθός ανά υπάλληλο, προσαρμοσμένος σε ισοτιμίες αγοραστικών δυνάμεων*



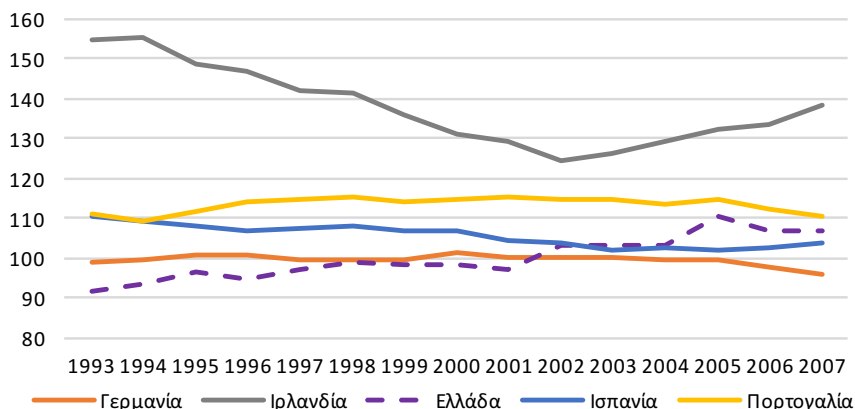
* Ως προς την ΕΕ-27.

Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί και Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Eurostat.

Η σημαντική ενίσχυση της ιδιωτικής κατανάλωσης οφείλεται σε ορισμένους παράγοντες, όπως η αύξηση των μισθών και η διεύρυνση της χρηματοδότησης των νοικοκυριών από το τραπεζικό σύστημα. Η μέση ετήσια αμοιβή ανά υπάλληλο, προσαρμοσμένη βάσει ισοτιμιών αγοραστικών δυνάμεων (ΙΑΔ) ως προς την ΕΕ-27, αυξήθηκε σωρευτικά την περίοδο 1996-2007 στην Ελλάδα κατά 124,8% (βλ. Διάγραμμα 3). Αυτή η άνοδος είναι πολύ μεγαλύτερη από την αντίστοιχη σε άλλες οικονομίες της περιφέρειας της ευρωζώνης, όπως η Πορτογαλία (+70,4%) και η Ισπανία (+32,7%), ενώ υπολείπεται ελαφρώς της ανόδου της μέσης ετήσιας αμοιβής στην Ιρλανδία (+133,4%). Επισημαίνεται ότι στον «πυρήνα» της ευρωζώνης, δηλ. τη Γερμανία, η αντίστοιχη τάση ήταν οριακά αρνητική (-3,1%).

Από την άλλη πλευρά, σε μια περίοδο προσπάθειας σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, όπως τα έτη 1994-2007, η ενίσχυση των εισοδημάτων των εργαζομένων ήταν θεμιτή και μπορούσε να αποτελεί στόχο της εφαρμοζόμενης οικονομικής πολιτικής. Όμως, προκειμένου να είναι βιώσιμη και να μην πλήττει την ανταγωνιστικότητα, θα πρέπει να συνοδεύεται από παρόμοιες εξελίξεις στην παραγωγικότητα της εργασίας. Η άνοδος του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας εγχωρίως κατά 16,2% στα έτη 1994-2007 αντανακλά την εξασθένηση της παραγωγικότητας (βλ. Διάγραμμα 4). Η

Διάγραμμα 4: Πραγματικό μοναδιαίο κόστος εργασίας (2015=100)*



* Λόγος αμοιβής ανά υπάλληλο προς πραγματικό ΑΕΠ ανά απασχολούμενο. Επίδοση σε σύγκριση με την ΕΕ-15 και άλλες εννέα χώρες.

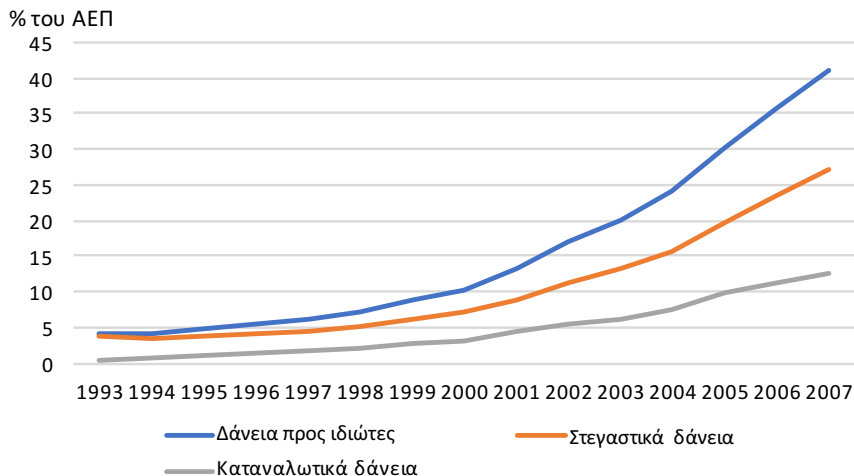
Πηγή: ΑΕΠ (προσέγγιση εισοδήματος) – κόστος εργασίας, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

συγκεκριμένη τάση είναι αντίθετη από τις αντίστοιχες σε άλλες χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης, στις οποίες το μοναδιαίο κόστος εργασίας υποχώρησε, από λίγο (Πορτογαλία: -0,6%) έως αρκετά (Ιρλανδία: -10,9%), παρά τη σημαντική άνοδο των μισθών που σημειώθηκε και σε αυτές. Συνεπώς, η συνέχιση της ενίσχυσης των εισοδημάτων από εργασία στην Ελλάδα, ακόμη και η διατήρησή τους στα επίπεδα στα οποία είχαν διαμορφωθεί το 2007, δεν ήταν μακροχρονίως εφικτή εάν δεν λάμβανε χώρα στα αμέσως επόμενα έτη μια σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας.

Ο δανεισμός των ιδιωτών από το τραπεζικό σύστημα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, ήταν στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου σχεδόν δεκαπλάσιος σε σύγκριση με την αρχή της, 41,0% έναντι 4,2% (βλ. Διάγραμμα 5). Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της ανόδου προέρχεται από την αύξηση των στεγαστικών δανείων, από το 3,7% στο 27,3% του ΑΕΠ. Ωστόσο αναλογικά, έναντι του αρχικού τους επιπέδου στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, τα καταναλωτικά δάνεια διευρύνθηκαν περισσότερο από τα στεγαστικά, φθάνοντας το 12,6% του ΑΕΠ το 2007, από μόλις 0,5% του ΑΕΠ το 2003.

Η συμβολή της δημόσιας κατανάλωσης στην αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας την περίοδο 1994-2007 ήταν μικρότερη σε σύγκριση με την κατα-

Διάγραμμα 5: Εξέλιξη τραπεζικού δανεισμού ιδιωτών*



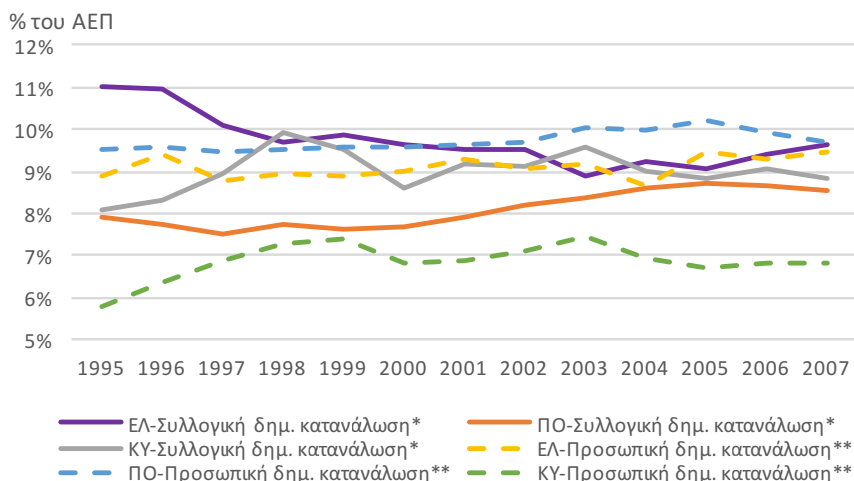
* Ετήσιος μέσος όρος μηνιαίου υπολοίπου δανείων. Όλα τα στοιχεία σε τρέχουσες τιμές.

Πηγές: Χρηματοδότηση από τα εγχώρια NXI (μακροχρόνιες ιστορικές σειρές), Τράπεζα της Ελλάδος. Στοιχεία ΑΕΠ, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

νάλωση των νοικοκυριών, ωστόσο σημαντική δεδομένου του μεγέθους της σε σχέση με το ΑΕΠ. Όμως, παρουσιάζει ενδιαφέρον η εξέλιξη της διάρθρωσής της. Στην αρχή αυτής της περιόδου (1995) η συλλογική δημόσια κατανάλωση, η οποία αφορά την παροχή εθνικής άμυνας και δημόσιας υγείας, την κατασκευή υποδομών και τις δημόσιες επενδύσεις, τη διατήρηση της τάξης και την εφαρμογή των νόμων, καθώς και την υποστήριξη της έρευνας και ανάπτυξης, αποτελούσε το 11,0% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 6). Την ίδια περίοδο, η δημόσια κατανάλωση για ατομικούς σκοπούς, όπως η εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλιση, η υγειονομική περίθαλψη και, εν μέρει, η παροχή στέγης, η συλλογή οικιακών απορριμμάτων και η λειτουργία του συστήματος συγκοινωνιών, αντιστοιχούσε στο 8,9% του ΑΕΠ. Ύστερα από 12 χρόνια, η συλλογική δημόσια κατανάλωση είχε υποχωρήσει στο 9,7% του ΑΕΠ, επίπεδο παραπλήσιο με εκείνο στο οποίο είχε ανέλθει η προσωπική δημόσια κατανάλωση (9,5% του ΑΕΠ). Επομένως, η αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης δεν διατέθηκε τόσο σε δημόσια αγαθά/υπηρεσίες και επενδύσεις όσο για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος απευθείας στα νοικοκυριά.

Πάντως, παρά την υποχώρησή της, το 2007 η συλλογική δημόσια κατανάλωση εγχωρίως βρισκόταν, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε επίπεδο ελαφρώς υψηλό-

Διάγραμμα 6: Εξέλιξη της διάρθρωσης της δημόσιας κατανάλωσης, 1995-2007 (τιμές 2015)



* Περιλαμβάνει δαπάνες για εθνική άμυνα, δημόσια υγεία, δημόσιες επενδύσεις, διατήρηση της τάξης και εφαρμογή των νόμων, έρευνα και ανάπτυξη.

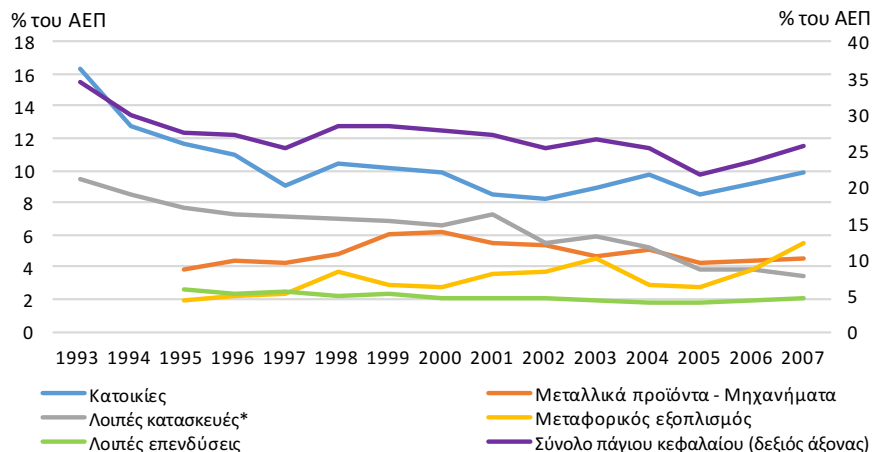
** Περιλαμβάνει δαπάνες για εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση, υγειονομική περίθαλψη, πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις, παροχή στέγης, συλλογή οικιακών απορριμμάτων και λειτουργία του συστήματος συγκοινωνιών.

Πηγή: Στοιχεία κατανάλωσης, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

τερο από εκείνο σε χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης με παραπλήσια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά με τη χώρα μας (Κύπρος και Πορτογαλία, βλ. Διάγραμμα 6).

Οι επενδύσεις την περίοδο 1994-2007 είχαν συγκεκριμένα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά. Παρά τη σημαντική υποχώρηση που κατέγραψε ως ποσοστό του ΑΕΠ τη διετία 1994-1995, ο σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου σε κατοικίες παρέμεινε η μεγαλύτερη συνιστώσα των επενδύσεων καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο, υποχωρώντας ηπιότερα έως το 2002 και ανακάμπτοντας στη συνέχεια με διακυμάνσεις έως το 2007 (βλ. Διάγραμμα 7). Το μέσο επίπεδο αυτής της συνιστώσας κατά τα έτη 1994-2007 ήταν 9,9% του ΑΕΠ. Έπονται σε συμβολή στην επενδυτική δραστηριότητα οι επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές, στις οποίες περιλαμβάνονται τα δημόσια έργα και τα κτίσματα για παραγωγικούς σκοπούς, με μέσο επίπεδο 6,2% του ΑΕΠ. Επομένως, αποτελούν το σκέλος των κατασκευών που εξυπηρετεί την παραγωγική διαδικασία. Όμως, σε αντίθεση με την

Διάγραμμα 7: Επενδύσεις και σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου ανά κατηγορία αυτού, 1993-2007 (τιμές 2015)



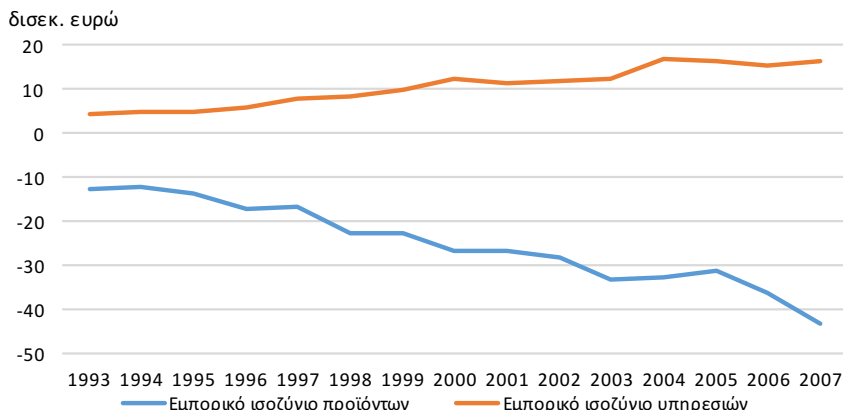
* Αποτελούνται από τα δημόσια έργα και τα κτίσματα για παραγωγικούς σκοπούς.

Πηγή: Σχηματισμός κεφαλαίου και αποταμιεύσεις, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

κατασκευή κατοικιών, η δραστηριότητα στις λοιπές κατασκευές εξασθενούσε συνεχώς και με γοργό ρυθμό, με αποτέλεσμα το μερίδιό τους από το 8,5% του ΑΕΠ στην αρχή αυτής της περιόδου να διαμορφωθεί στο 3,5% του ΑΕΠ στο τέλος της. Επισημαίνεται ότι αυτή η τάση σημειώθηκε παρά την υλοποίηση των έργων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 και άλλων μεγάλων δημόσιων έργων, όπως η κατασκευή του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, του μετρό της Αθήνας, της Αττικής Οδού και της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Οι επενδύσεις στα μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα ήταν κατά μέσο όρο οι τρίτες υψηλότερες, με 4,9% του ΑΕΠ, ακολουθούμενες από εκείνες σε μεταφορικό εξοπλισμό (Μ.Ο. 3,3% του ΑΕΠ), ενώ οι μικρότερες ήταν οι λοιπές επενδύσεις (2,1% του ΑΕΠ).

Πραγματοποιώντας, στο βαθμό που κάτι τέτοιο είναι εφικτό, μια κατάταξη των επενδύσεων σε εκείνες οι οποίες χρησιμοποιούνται ως επί το πλείστον για παραγωγικούς σκοπούς και σε όσες δεν έχουν τέτοιο χαρακτήρα, οι επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές και μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα αντιστοιχούσαν το 1995 στο 11,6% του ΑΕΠ και ήταν ουσιαστικά όσες και οι επενδύσεις σε κατοικίες (11,7%). Στο τέλος της τελευταίας περιόδου ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, το πρώτο σύνολο επενδύσεων είχε υποχωρήσει στο 8,0% του ΑΕΠ, σχεδόν στα 2/3 του επιπέδου που είχε παρατηρηθεί στην αρχή της περιόδου, ενώ οι επεν-

Διάγραμμα 8: Εμπορικό ισοζύγιο προϊόντων και εμπορικό ισοζύγιο υπηρεσιών (τιμές 2015)

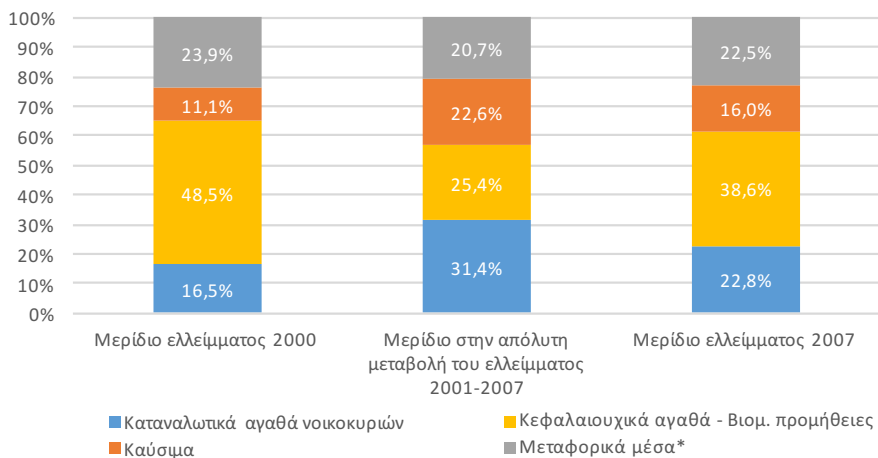


Πηγή: Εξαγωγές και εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (Εθνικοί Λογαριασμοί), AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

δύσεις σε κατοικίες βρίσκονταν στο 9,9% του ΑΕΠ. Συνεκτιμώντας την ταυτόχρονη πτώση του συνολικού σχηματισμού πάγιου κεφαλαίου από το 30% στο 25,6% του ΑΕΠ, προκύπτει ότι η πτώση αυτή προήλθε κυρίως από τις χαμηλότερες παραγωγικές επενδύσεις. Επιπλέον, η τάση του συνολικού σχηματισμού πάγιου κεφαλαίου καθοριζόταν κυρίως από τις διακυμάνσεις στην κατασκευή κατοικιών (βλ. Διάγραμμα 7). Αυτές οι εξελίξεις υπονόμειναν την παραγωγικότητα και τις προοπτικές μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας μεσοπρόθεσμα.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η συνολική επίδραση του εξωτερικού τομέα στην ανάπτυξη ήταν αρνητική, διότι η αρνητική επίδραση των εισαγωγών ήταν μεγαλύτερη από τη θετική επίδραση των εξαγωγών (-2,2 ποσ. μον. έναντι +1,5 ποσ. μον.). Η επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου προήλθε από την αύξηση του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων. Το πλεόνασμα του ισοζυγίου υπηρεσιών διευρύνθηκε. Συγκεκριμένα, το έλλειμμα του ισοζυγίου προϊόντων ανήλθε κατά τα έτη 1994-2007 από τα €12,6 δισεκ. στα €30,7 δισεκ. ή κατά 244,5% (βλ. Διάγραμμα 8). Η ταυτόχρονη διεύρυνση του πλεονάσματος του ισοζυγίου υπηρεσιών κατά €12,4 δισεκ. ή 306,0% δεν αντιστάθμισε την επίδραση από τη διόγκωση του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων στο ισοζύγιο του εξωτερικού τομέα.

Διάγραμμα 9: Εξέλιξη της διάρθρωσης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων, 2000-2007 (τρέχουσες τιμές)



* Δεν είναι εφικτή η κατάταξη των υποκατηγοριών μεταφορικών μέσων σε όσες χρησιμοποιούνται από τα νοικοκυριά και σε εκείνες που αφορούν τις επιχειρήσεις.

Πηγή: Βάση δεδομένων BEC, Διεθνές Εμπόριο Προϊόντων, Eurostat.

Η επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου εξαιτίας του ισοζυγίου προϊόντων καθιστά ενδιαφέρουσα την εξέταση της εξέλιξής του. Μια χειροτέρευση του ισοζυγίου προϊόντων δεν είναι εξ ορισμού μια αρνητική εξέλιξη. Για παράδειγμα, εφόσον οφείλεται σε αύξηση των εισαγωγών μηχανημάτων και εξοπλισμού τα οποία δεν παράγονται εγχωρίως, για επενδύσεις σε πάγιο κεφάλαιο οι οποίες ενισχύουν την παραγωγικότητα των κλάδων που τις πραγματοποιούν, βελτιώνοντας τις αναπτυξιακές προοπτικές και ενδεχομένως μεσοπρόθεσμα τις εξαγωγές μιας χώρας, δεν θεωρείται επιζήμια. Όμως, αν η επιδείνωση του ισοζυγίου προϊόντων οφείλεται σε αύξηση των εισαγωγών καταναλωτικών αγαθών, για ένα μέρος των οποίων υφίστανται παρόμοια εγχωρίως παραγόμενα, τότε αφενός πλήττεται η παραγωγή της χώρας στην οποία γίνονται οι εισαγωγές και αφετέρου δεν προκύπτει κάποιο όφελος για τη δυνατότητά της να παράγει.

Οι τάσεις στις συνιστώσες του ισοζυγίου προϊόντων κατά την τελευταία περίοδο μακροχρόνιας ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας εντάσσονται στο δεύτερο από τα παραπάνω σενάρια εξέλιξης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία τα οποία αφορούν την περίοδο 2000-2007, η αύξηση του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων της Ελλάδας κατά €13,7 δισεκ., σε τρέ-

χουσες τιμές, προήλθε κυρίως από τη διεύρυνση του ελλείμματος στα καταναλωτικά προϊόντα (31,4% της αύξησης του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων, βλ. Διάγραμμα 9). Το υψηλότερο έλλειμμα οφείλεται στη μεγαλύτερη αύξηση των εισαγωγών σε σχέση με τις εξαγωγές, κατά €7,2 δισεκ. έναντι €1,6 δισεκ. Ως αποτέλεσμα αυτής της αύξησης, το μερίδιο του αρνητικού ισοζυγίου καταναλωτικών προϊόντων στο εμπορικό έλλειμμα προϊόντων ανήλθε από το 16,5% στο 22,8%. Την αύξηση του ελλείμματος τροφοδότησε δευτερευόντως το ισοζύγιο κεφαλαιουχικών προϊόντων-βιομηχανιών προμηθειών (25,4% της αύξησης). Ωστόσο, καθώς από αυτό το ισοζύγιο προερχόταν σχεδόν το ήμισυ του εμπορικού ελλείμματος αγαθών το 2000 (48,5%), η απόλυτη διεύρυνσή του δεν ήταν επαρκής για τη διατήρηση του μεριδίου του στο συνολικό ισοζύγιο αγαθών, το οποίο υποχώρησε κατά 10 ποσ. μον. έως το 2007. Η διόγκωση αυτού του αρνητικού ισοζυγίου προήλθε επίσης από τη μεγαλύτερη αύξηση των εισαγωγών σε σύγκριση με τις εξαγωγές, κατά €8,0 δισεκ. έναντι €3,2 δισεκ. Υποχώρηση του μεριδίου τους στο έλλειμμα του ισοζυγίου προϊόντων παρουσίασαν και τα μεταφορικά μέσα, ενώ ενισχύθηκε η συμβολή των καυσίμων.

Επομένως, η επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων και ευρύτερα του ισοζυγίου του εξωτερικού τομέα της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2001-2007 οφείλεται κυρίως σε εξελίξεις οι οποίες δεν βελτίωσαν την παραγωγικότητα και δεν ευνόησαν την αναπτυξιακή δυναμική της, ενώ οδήγησαν και σε υποκατάσταση εγχωρίως παραγόμενων προϊόντων από εισαγόμενα.

Συνοψίζοντας, το αναπτυξιακό πρότυπο της ελληνικής οικονομίας κατά την τελευταία περίοδο ανάπτυξής της (1994-2007) βασίστηκε, από την πλευρά της ζήτησης, πρωτίστως στην αύξηση της κατανάλωσης των νοικοκυριών και των επενδύσεων. Η επίδραση του εξωτερικού τομέα ήταν αρνητική, παρά την ενίσχυση των εξαγωγών, επειδή οι εισαγωγές αυξήθηκαν περισσότερο. Η υψηλότερη ιδιωτική κατανάλωση προήλθε σε σημαντικό βαθμό από την αύξηση των μισθών, η οποία υπερέβη αρκετά τη βελτίωση της παραγωγικότητας, επιδεινώνοντας τη διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας, καθώς και από την πιστωτική επέκταση προς τα νοικοκυριά για καταναλωτικούς σκοπούς. Η ώθηση στην παραγωγική δραστηριότητα από τη δημόσια κατανάλωση ήταν μικρότερη, γεγονός το οποίο, πέρα από το απόλυτο μέγεθός της, οφείλεται εν μέρει στο σταδιακά μεγαλύτερο προσανατολισμό της στην παροχή προϊόντων και υπηρεσιών από το κράτος στα νοικοκυριά και στην ταυτόχρονη υποχώρηση των δαπανών για επενδύσεις, υποδομές, θεσμούς και έρευνα. Η κατασκευή κατοικιών ήταν η σημαντικότερη συνιστώσα των επενδύσεων, με διαφορά από τις επόμενες κατηγορίες, τις λοιπές κατασκευές και τα μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα, οι οποίες συμβάλλουν στο παραγωγικό δυναμικό μιας οικονομίας. Επιπλέον, το

επίπεδό τους έφθινε, ενώ εκείνο της κατασκευής κατοικιών παρουσίασε μικρή μεταβλητότητα. Το διευρυνόμενο έλλειμμα του εξωτερικού τομέα δεν προήλθε τόσο από τις επενδύσεις για την ενίσχυση της παραγωγικότητας όσο από τις εισαγωγές καταναλωτικών αγαθών, τα οποία υποκατέστησαν εγχωρίως παραγόμενα προϊόντα. Προσεγγίζοντας τις εξελίξεις στο ΑΕΠ από την πλευρά της παραγωγής, περισσότερο από το 80% της ανόδου του στα έτη 1994-2007 προήλθε από τον τομέα των Υπηρεσιών, με τους τομείς της Βιομηχανίας και των Κατασκευών να έχουν μικρή και ισόποση συμβολή σε αυτή και τον Πρωτογενή τομέα να μην ασκεί κάποια επίδραση, θετική ή αρνητική.

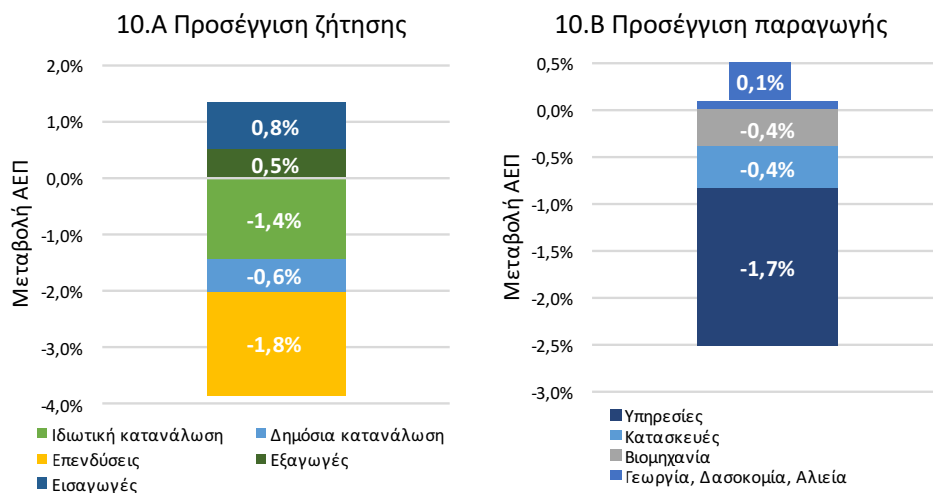
Τα παραπάνω χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού προτύπου της Ελλάδας στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο δεν ευνοούσαν τη συνέχιση της ανάπτυξής της μεσοπρόθεσμα, καθώς δεν συνέβαλαν στην ενίσχυση της παραγωγικότητας και της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητάς της. Αντιθέτως, επιδείνωναν τις επιδόσεις της σε αμφότερα τα μεγέθη, όπως φανερώνουν για παράδειγμα η εξέλιξη του μοναδιαίου κόστους εργασίας και του ισοζυγίου του εξωτερικού τομέα.

3. Εξελίξεις στη διάρθρωση του ΑΕΠ της Ελλάδας την περίοδο 2008-2018

Η εξέλιξη του ΑΕΠ της Ελλάδας την περίοδο 2008-2019 καθορίστηκε κυρίως από τη συνεχή ύφεση των ετών 2008-2013, η οποία ήταν ιδιαίτερα έντονη τα έτη 2009-2012. Το 2014 σημειώθηκε εγχωρίως μικρή ανάκαμψη (0,8%), η οποία ήταν πρόσκαιρη, καθώς ακολούθησαν δύο έτη οριακής ύφεσης. Ως αποτέλεσμα αυτών των τάσεων, την περίοδο 2013-2016 το ΑΕΠ κυμαινόταν πέριξ των €185 δισεκ. (σε τιμές 2010). Την επόμενη διετία η τάση άλλαξε εκ νέου, με το εγχώριο προϊόν να αυξάνεται με ήπιο ρυθμό 1,7% ετησίως, δεδομένης της ύφεσης η οποία προηγήθηκε. Συνολικά, την περίοδο 2008-2018 το ΑΕΠ της Ελλάδας υποχώρησε κατά 23,9%, με μέσο ετήσιο ρυθμό -2,5%.

Η πτώση του εγχώριου προϊόντος προήλθε κυρίως από την ισχυρή μείωση των επενδύσεων, σωρευτικά κατά 73,9%. Αυτή άσκησε μέση ετήσια αρνητική επίδραση 1,8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 10.Α). Σημαντική ήταν η επίπτωση της μείωσης της κατανάλωσης των νοικοκυριών (-1,4 ποσ. μον. του ΑΕΠ ετησίως). Οι μικρότερες πιέσεις στην οικονομική δραστηριότητα προήλθαν από την περιστολή της δημόσιας κατανάλωσης λόγω της δημοσιονομικής προσαρμογής από το 2010, κατά 0,6 ποσ. μον. ετησίως. Όμως, δεν συνεχίστηκε η ανασχετική επίδραση των εισαγωγών στο εγχώριο προϊόν την περίοδο 1994-2007, καθώς αυτές σημείωσαν έντονη υποχώρηση, λόγω μείωσης της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων. Ακολούθως, οι εισαγωγές επιδρούσαν θε-

Διάγραμμα 10: Συμβολή των βασικών συνιστωσών του ΑΕΠ στη μέση ετήσια μεταβολή του την περίοδο 2008-2018 (τιμές 2010)



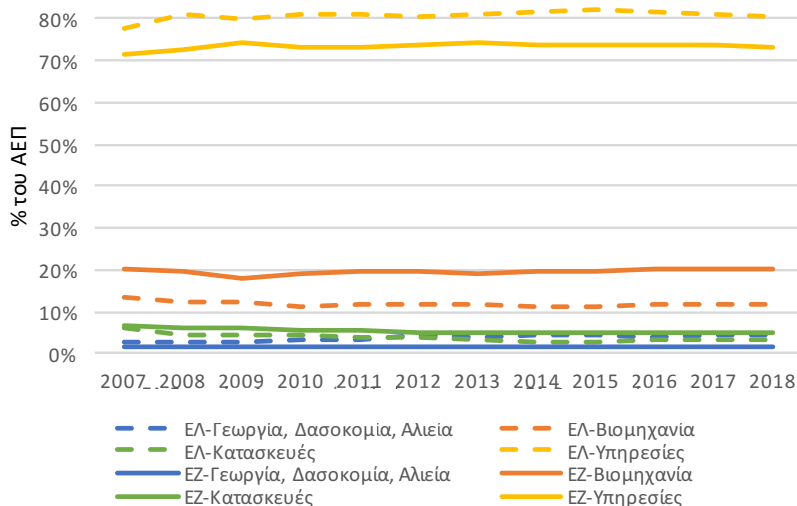
Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

τικά στο ΑΕΠ, με μέση ετήσια ένταση 0,8 ποσ. μον., ενώ σε συνδυασμό με την ηπιότερη τονωτική επίδραση της ανόδου των εξαγωγών (0,5%), η ανασχετική επίδραση του εξωτερικού τομέα στην ύφεση έφθασε τη 1,3 ποσ. μον. του ΑΕΠ κατ' έτος.

Σε ό,τι αφορά την εξέλιξη της σύνθεσης του ΑΕΠ από την πλευρά της παραγωγής, η ιδιαίτερα ενισχυτική επίδραση σε αυτό του τομέα των Υπηρεσιών κατά την προηγούμενη περίοδο αντιστράφηκε σε έντονα περιοριστική (-1,7 ποσ. μον. του ΑΕΠ κατ' έτος, βλ. Διάγραμμα 10.B). Ωστόσο, η κάμψη του προϊόντος του (προστιθέμενη αξία παραγωγής) ήταν οριακά μικρότερη της πτώσης του ΑΕΠ. Παραπλήσιας έντασης καθοδικές πιέσεις άσκησαν οι Κατασκευές και η Βιομηχανία, με τις πιέσεις από τον πρώτο τομέα να είναι ελαφρώς ισχυρότερες, 0,43 ποσ. μον. έναντι 0,4 ποσ. μον. αντίστοιχα, και το προϊόν τους να υποχωρεί ταχύτερα από το ΑΕΠ. Ο Πρωτογενής τομέας ήταν ο μοναδικός που η εξέλιξη της οικονομικής δραστηριότητάς του τα έτη 2008-2018 δεν είχε, κατά μέσο όρο, αρνητική επίδραση. Ωστόσο, η τόνωση από αυτόν ήταν ισχνή (0,1% του ΑΕΠ).

Ακολουθώς, η συμβολή του τομέα των Υπηρεσιών στο εγχώριο προϊόν όχι μόνο δεν υποχώρησε κατά την περίοδο 2008-2018, αλλά διατηρήθηκε και η ενίσχυση από την αρχή της περιόδου (βλ. Διάγραμμα 11). Η αντίστοιχη τάση στη

Διάγραμμα 11: Εξέλιξη της συμβολής των βασικών οικονομικών τομέων στην προστιθέμενη αξία παραγωγής, 2007-2018 (Ελλάδα-ευρωζώνη, τιμές 2010)

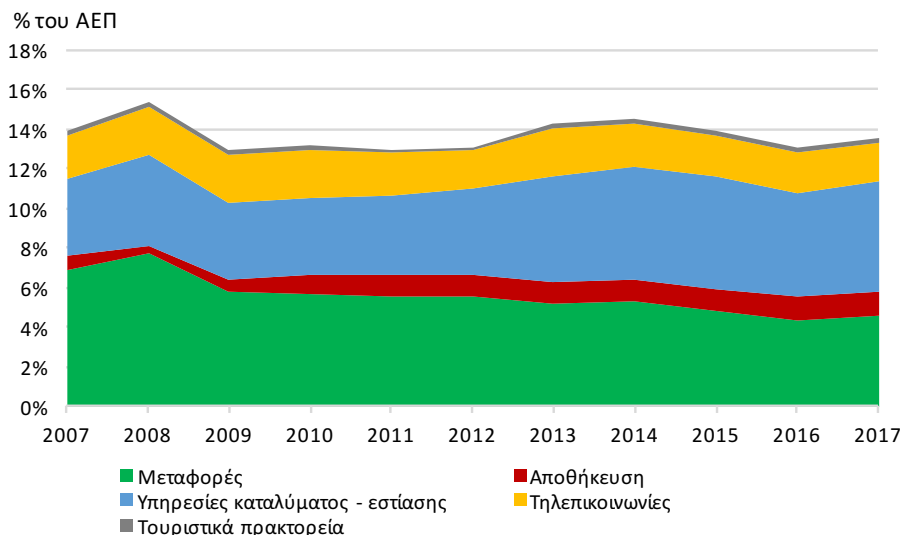


Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

Βιομηχανία και τις Κατασκευές ήταν πτωτική και αναλογικά ισχυρότερη στο δεύτερο τομέα. Το μερίδιο της Βιομηχανίας υποχώρησε σταδιακά από το 13,3% το 2007 στο 11,1% το 2015 και ανέκαμψε οριακά την πρόσφατη τριετία, έως το 11,8%. Στις Κατασκευές η αντίστοιχη πτώση ήταν 1,5 ποσ. μον. έως το 2015 και έκτοτε παρατηρείται σταθερότητα, στο 4,8-4,9%. Η συμβολή του Πρωτογενούς τομέα είναι αμετάβλητη στο 1,6-1,7% του ΑΕΠ.

Από αυτές τις εξελίξεις δεν προκύπτει προς το παρόν μεταστροφή του αναπτυξιακού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας σε διεθνώς εμπορεύσιμες δραστηριότητες, η οποία θα περιόριζε την εξάρτησή του από την εγχώρια ζήτηση. Το μερίδιο των Υπηρεσιών στο ΑΕΠ, το προϊόν ορισμένων κλάδων των οποίων απορροφάται σε σημαντικό βαθμό από τις διεθνείς αγορές, ενισχύθηκε περίπου κατά 2,7 ποσ. μονάδες. Ωστόσο, εστιάζοντας στην εξέλιξη της δραστηριότητας σε κάποιους από τους πλέον εξωστρεφείς κλάδους των Υπηρεσιών, προκύπτει ότι συνολικά η συμβολή τους στο ΑΕΠ εξασθένησε, παρά τη συνεχή ενίσχυση της συμβολής του κλάδου των Υπηρεσιών παροχής καταλύματος-εστίασης στα πρόσφατα έτη, εξαιτίας κυρίως της παραπλήσιας υποχώρησης στις Μεταφορές (βλ. Διάγραμμα 12). Η συμβολή της Βιομηχανίας – ενός τομέα που θεωρείται ο πλέον εξαγωγικός – στο ΑΕΠ συρρικνώθηκε περαιτέρω

Διάγραμμα 12: Εξέλιξη της συμβολής των εξαγωγικών κλάδων των Υπηρεσιών στην προστιθέμενη αξία παραγωγής, 2007-2018 (Ελλάδα, τιμές 2015)

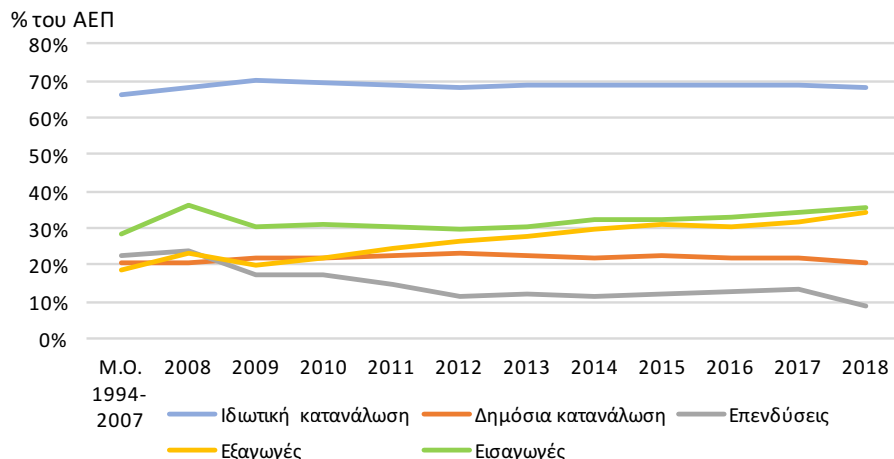


Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

και πλέον δεν ξεπερνά τα 3/5 εκείνης για την ευρωζώνη, ενώ η συμβολή του Πρωτογενούς τομέα στην οικονομική δραστηριότητα παρέμεινε σε χαμηλό επίπεδο. Όμως, ενδέχεται ένα μεγαλύτερο τμήμα του χαμηλότερου προϊόντος των δύο τομέων να προορίζεται πλέον για τις διεθνείς αγορές. Εφόσον έχει συμβεί μια τέτοια εξέλιξη, θα αποτυπωθεί στο εμπορικό ισοζύγιο προϊόντων του εξωτερικού τομέα, η τάση του οποίου αναλύεται στη συνέχεια. Γενικότερα, τα στοιχεία στις υπόλοιπες συνιστώσες του ΑΕΠ είναι πιθανόν να αναδείξουν μια εν εξελίξει μετάβαση, έστω με αργό ρυθμό, σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο, εστιασμένο στην ενίσχυση της παραγωγικότητας και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας μέσω αύξησης των επενδύσεων, των εξαγωγών και των «παραγωγικών» εισαγωγών.

Ξεκινώντας από τις εξελίξεις στην κατανάλωση των νοικοκυριών, παρά την υποχώρησή της, η οποία αποτέλεσε έναν εκ των πλέον καθοριστικών παραγόντων της έντασης της ύφεσης, το μερίδιό της στο ΑΕΠ δεν υποχώρησε. Αντιθέτως, κατά την περίοδο 2008-2018, παρουσιάζοντας μικρή διακύμανση μεταξύ 68-69% του ΑΕΠ, ήταν κατά μέσο όρο υψηλότερο από ό,τι την προηγούμενη περίοδο 1994-2007 (βλ. Διάγραμμα 13). Συνεπώς, η βαρύτητα της ιδιωτικής κατανάλωσης στην εξέλιξη του ΑΕΠ δεν μειώθηκε κατά την περίοδο των Προ-

Διάγραμμα 13: Σύνθεση του ΑΕΠ της Ελλάδος – Προσέγγιση ζήτησης, Μ.Ο. 1994-2007 και 2008-2018 (τιμές 2010)



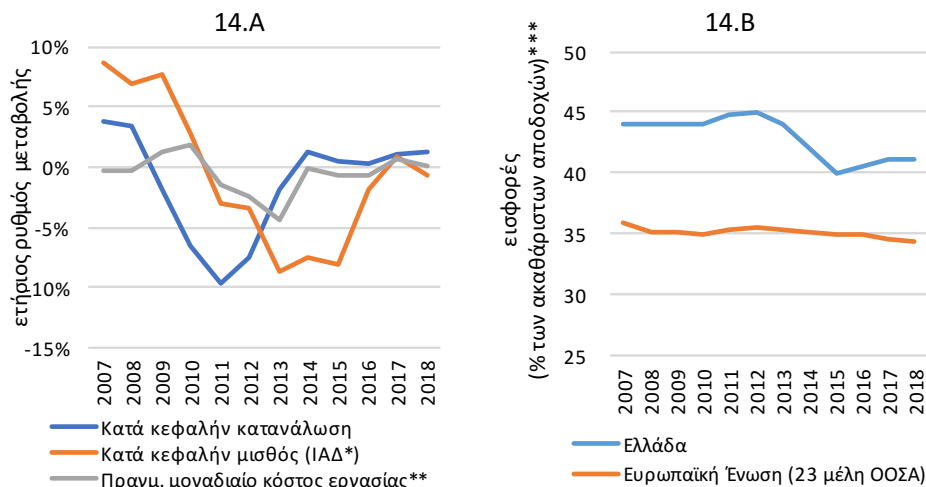
Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, Eurostat.

γραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, αλλά ενισχύθηκε ελαφρώς σε σύγκριση με την τελευταία περίοδο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

Η τάση της μεταβολής της κατά κεφαλήν κατανάλωσης από το 2008 είναι παρόμοια με εκείνη του κατά κεφαλήν μισθού των υπαλλήλων σε ισοτιμίες αγοραστικών δυνάμεων, αλλά προηγείται χρονικά αυτής, κατά περίπου δύο έτη (βλ. Διάγραμμα 14.Α). Η νωρίτερη εκδήλωση παρόμοιας τάσης στην κατά κεφαλήν κατανάλωση μάλλον οφείλεται στις ταχύτερες εξελίξεις σε τμήματα της αγοράς εργασίας εκτός της μισθωτής απασχόλησης, στα οποία ο βαθμός ρύθμισης είναι μικρότερος, δηλαδή στους ελεύθερους επαγγελματίες και τους υπόλοιπους επιχειρηματίες, επιταχύνοντας τις επιδράσεις της οικονομικής ύφεσης των ετών 2008-2013, αλλά και της σταθερότητας του ΑΕΠ την περίοδο 2014-2016. Η διακύμανση της μεταβολής του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας επίσης είναι παρόμοια με εκείνη του κατά κεφαλήν μισθού, αλλά πολύ ηπιότερη, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι η σημαντική υποχώρηση του μισθολογικού κόστους στα έτη 2011-2016, συνολικά κατά 28,8%, δεν αποτυπώθηκε στην ανταγωνιστικότητα του προϊόντος εργασίας.

Αυτή η εξέλιξη ενδεχομένως οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ταυτόχρονη αποεπένδυση, καθώς οι ακαθάριστες επενδύσεις δεν επαρκούν από το 2011

Διάγραμμα 14: Εξέλιξη της κατά κεφαλήν κατανάλωσης, του κατά κεφαλήν μισθού, των ασφαλιστικών εισφορών και του μοναδιαίου κόστους εργασίας (Ελλάδα)



* Σε ισοτιμίες αγοραστικών δυνάμεων.

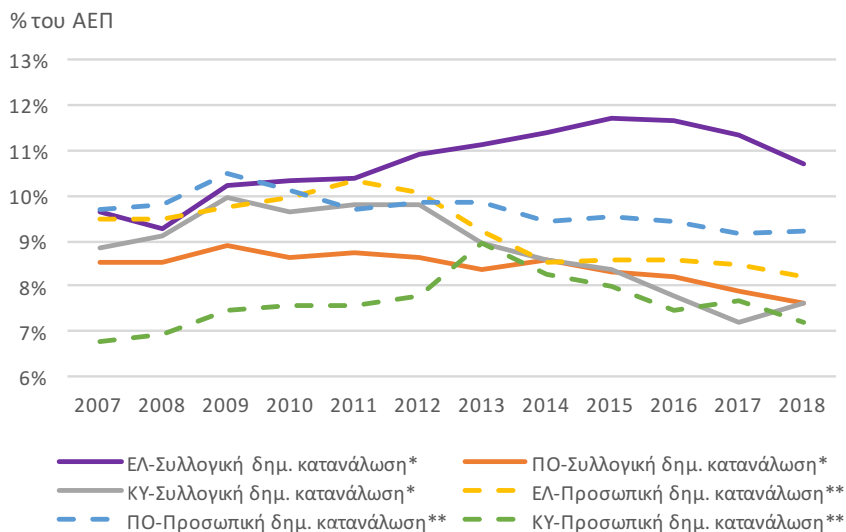
** Επίδοση σε σύγκριση με την ΕΕ-15 και άλλες εννέα χώρες.

*** Εισφορές εργοδότη και εργαζομένου. Μέσος όρος για ζευγάρι εργαζομένων, με αποδοχές 100% και 67% του μέσου όρου των αποδοχών και 2 παιδιά.

Πηγές: 14.A: Εθνικοί Λογαριασμοί, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Στοιχεία Πληθυσμού, Eurostat, ΑΕΠ (προσέγγιση εισοδήματος) – κόστος εργασίας, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) και 14.B: Taxing Wages, OECD.Stat (ΟΟΣΑ).

για την κάλυψη των αποσβέσεων, με αποτέλεσμα το καθαρό απόθεμα πάγιου κεφαλαίου να περιορίζεται έκτοτε συνεχώς, τουλάχιστον έως το 2018, συνολικά κατά 9,2%. Ένας άλλος παράγοντας ο οποίος θα μπορούσε να είχε οδηγήσει στην ήπια πτώση του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας την περίοδο 2011-2016, κατά 8,0%, παρά την εκτεταμένη υποχώρηση του κατά κεφαλήν μισθού, θα ήταν μια σημαντική αύξηση του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας. Όμως, το συνολικό ποσοστό ασφαλιστικών εισφορών, εργοδότη και εργαζομένου, δεν αυξήθηκε αυτά τα έτη και γενικότερα την περίοδο 2008-2018, αντιθέτως υποχώρησε ελαφρώς (βλ. Διάγραμμα 14.B). Παρά τη μείωσή τους, οι ασφαλιστικές εισφορές παραμένουν υψηλότερες σε σχέση με το μέσο όρο των χωρών της ΕΕ που είναι μέλη του ΟΟΣΑ. Ενώ λοιπόν περιορίστηκαν τόσο το μισθολογικό όσο και το μη μισθολογικό τμήμα του κόστους της εργασίας, ιδίως το πρώτο σκέλος του, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα του προ-

Διάγραμμα 15: Εξέλιξη της διάρθρωσης της δημόσιας κατανάλωσης, 2007-2018 (τιμές 2015)



* Περιλαμβάνει δαπάνες για εθνική άμυνα, δημόσια υγεία, δημόσιες επενδύσεις, διατήρηση της τάξης και εφαρμογή των νόμων, έρευνα και ανάπτυξη.

** Περιλαμβάνει δαπάνες για εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση, υγειονομική περίθαλψη, πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις, παροχή στέγης, συλλογή οικιακών απορριμμάτων και λειτουργία του συστήματος συγκοινωνιών.

Πηγή: Στοιχεία κατανάλωσης, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

ϊόντος της, αυτός ο στόχος επιτεύχθηκε σε σχετικά μικρό βαθμό, με πλέον πιθανή αιτία την απαξίωση του πάγιου κεφαλαίου με το οποίο συνδυάζεται στην παραγωγική διαδικασία, γεγονός που αναδεικνύει την αδήριτη ανάγκη πραγματοποίησης παραγωγικών επενδύσεων. Επιπλέον, η σημασία της ιδιωτικής κατανάλωσης στην εξέλιξη του ΑΕΠ δεν υποχώρησε. Η συμβολή της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ επίσης δεν υποχώρησε την περίοδο 2008-2018 έναντι των ετών 1994-2007. Αντίθετα, μεταξύ 2008 και 2012 το μερίδιό της αυξήθηκε, από το 20,5% στο 23,1% του ΑΕΠ, που είναι το μέγιστο επίπεδο που έχει παρατηρηθεί τουλάχιστον από το 1993. Εν συνεχεία υποχωρούσε σχεδόν συνεχώς, με αποτέλεσμα το 2018 να είναι 20,8%, ελαφρώς υψηλότερο πάντως σε σύγκριση με δέκα χρόνια πριν. Κατά μέσο όρο στα έτη 2008-2018, η δημόσια κατανάλωση αποτελούσε το 21,9% του ΑΕΠ, έναντι 20,6% του ΑΕΠ την προηγού-

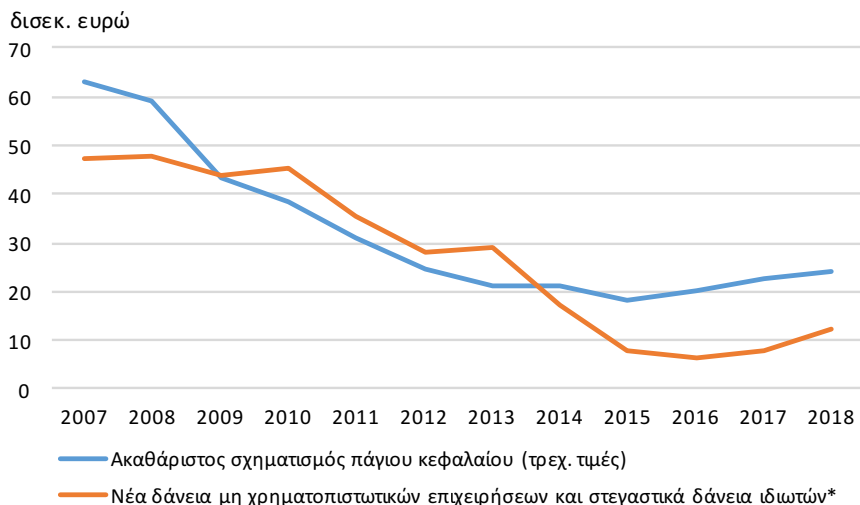
μενη 14ετία, επομένως η συμβολή της στην εξέλιξή του ελαφρώς ενισχύθηκε. Σε συνδυασμό με την ίδια τάση στην ιδιωτική κατανάλωση, η βαρύτητα της συνολικής κατανάλωσης στο εγχώριο προϊόν ήταν στο τέλος της περιόδου 2008-2018 μεγαλύτερη από ό,τι στην αρχή της.

Από την άλλη πλευρά, στη διάρκεια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής μεταβλήθηκε η σύνθεση της δημόσιας κατανάλωσης. Συγκεκριμένα, περιορίστηκε το σκέλος της για υπηρεσίες και παροχές σε προσωπικό επίπεδο κατά 1,7 ποσ. μον. του ΑΕΠ, από το 9,9% στο 8,2%, εξέλιξη η οποία οφείλεται στα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής (βλ. Διάγραμμα 15). Ταυτόχρονα, διευρύνθηκε η συλλογική δημόσια κατανάλωση στη μεγαλύτερη διάρκεια της περιόδου από το 2010 και μετά, φθάνοντας στο μέγιστό επίπεδό της το 2015 (11,7%), ενώ κατόπιν κινήθηκε σε χαμηλότερα επίπεδα. Κατά μέσο όρο στα έτη 2008-2018, διαμορφώθηκε στο 10,8% του ΑΕΠ, από 9,5% την περίοδο 1994-2007. Επομένως, δόθηκε αναλογικά μεγαλύτερη έμφαση στις δημόσιες επενδύσεις και την παροχή προϊόντων και υπηρεσιών που αφορούν το κοινωνικό σύνολο και όχι συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή σε ατομικό επίπεδο. Εφόσον συνεχιστεί αυτή η διάρθρωση της δημόσιας κατανάλωσης, μπορεί να συμβάλει στην αλλαγή αναπτυξιακού προτύπου, καθώς δημιουργούνται περισσότερες και καλύτερες υποδομές, παρέχονται καλύτερες υπηρεσίες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και προάγεται η επιστημονική έρευνα.

Ο πρωτεύων ρόλος της έντονης μείωσης των επενδύσεων στην πτώση του ΑΕΠ αντικατοπτρίζεται στην εκτεταμένη υποχώρηση του μεριδίου τους σε αυτό, το οποίο υποδιπλασιάστηκε την περίοδο 2008-2018 από το 23,4% στο 9,0% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 13). Στην ισχυρή συρρίκνωσή τους οφείλεται η υποχώρηση του καθαρού αποθέματος πάγιου κεφαλαίου από το 2011 η οποία αναφέρθηκε προηγουμένως. Η εξέλιξη της καθόδου των επενδύσεων σχετίζεται στενά με την πιστωτική συρρίκνωση από το τραπεζικό σύστημα προς τον ιδιωτικό τομέα, δηλαδή τις μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις και τους ιδιώτες, ιδίως από το 2011 έως το 2015, εξαιτίας των επιπτώσεων της εμπροσθοβαρούς δημοσιονομικής προσαρμογής στις καταθέσεις και στην εξυπηρέτηση υφιστάμενων δανείων, αλλά και των αρνητικών επενεργειών των αναδιαρθρώσεων του δημόσιου χρέους το 2012, μεγάλο μέρος του οποίου διακρατούσαν οι τράπεζες στην Ελλάδα (βλ. Διάγραμμα 16). Ευνόητα, η αναμικτή επενδυτική δραστηριότητα έχει ήδη πλήξει σημαντικά την παραγωγική ικανότητα των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, την ανταγωνιστικότητα της παραγωγής τους και την παραγωγικότητα της εργασίας.

Μεταξύ των κατηγοριών πάγιου κεφαλαίου, τη μεγαλύτερη υποχώρηση σε ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ τα έτη 2008-2018 παρουσίασε εκείνη που ήταν

Διάγραμμα 16: Νέα δάνεια προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις και ιδιώτες και σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου, 2007-2018

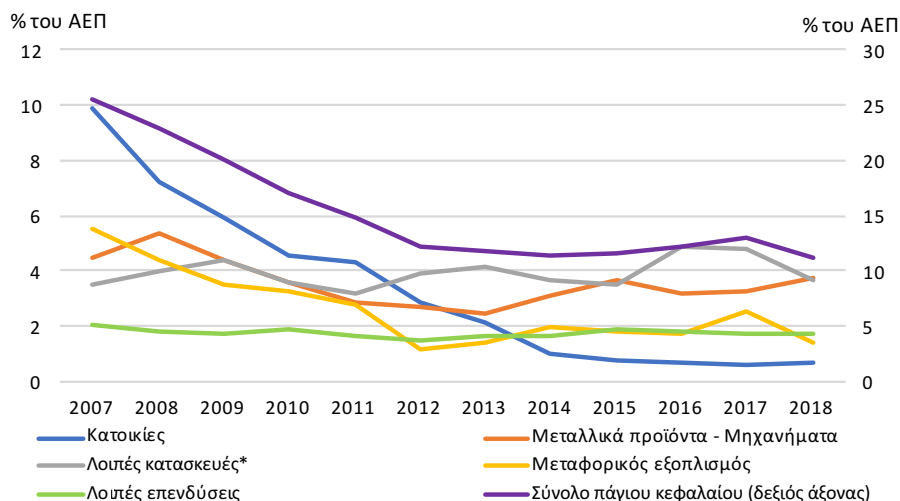


* Περιλαμβάνονται νέα δάνεια τακτής λήξης προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ελεύθερων επαγγελματιών, και στεγαστικά δάνεια προς ιδιώτες.

Πηγές: Εθνικοί Λογαριασμοί, ΕΛΣΤΑΤ, και Τραπεζικά επιτόκια νέων καταθέσεων και δανείων κατοίκων ζώνης του ευρώ, Τράπεζα της Ελλάδος.

προηγούμενως η μεγαλύτερη, δηλ. οι κατοικίες, κατά 9,16 ποσ. μον. (βλ. Διάγραμμα 17). Κατόπιν αυτής της πτώσης, στην οποία οφείλεται το 63% της κάμψης του συνολικού σχηματισμού πάγιου κεφαλαίου, οι κατοικίες βρέθηκαν από την πρώτη στην τελευταία θέση ως ποσοστό του ΑΕΠ μεταξύ των κατηγοριών πάγιου κεφαλαίου. Τη δεύτερη μεγαλύτερη υποχώρηση κατέγραψαν οι επενδύσεις σε μεταφορικό εξοπλισμό, κατά 4,1 ποσ. μον., στο 1,7% του ΑΕΠ. Στον αντίποδα, μικρή μεταβλητότητα παρουσίασαν οι λοιπές επενδύσεις, ωστόσο διαχρονικά το επίπεδό τους είναι χαμηλό. Έπονταν σε πτώση οι λοιπές κατασκευές, που κατά κύριο αποτελούνται από τα δημόσια έργα και τα κτίσματα για παραγωγικούς σκοπούς, σημειώνοντας πτώση κατά 0,7 ποσ. μον., με αποτέλεσμα το 2018 να διαμορφωθούν στο 3,6% του ΑΕΠ, ενώ τα προηγούμενα χρόνια το μέγεθός τους σε όρους ΑΕΠ ήταν ελαφρώς μεγαλύτερο σε σχέση με το 2008.

Διάγραμμα 17: Επενδύσεις και σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου, ανά κατηγορία αυτού, 2007-2018 (τιμές 2015)



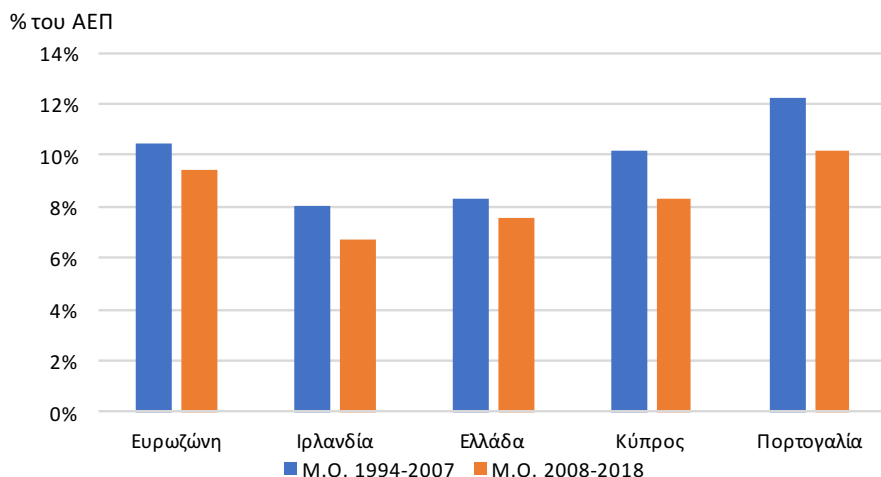
* Αποτελούνται από τα δημόσια έργα και τα κτίσματα για παραγωγικούς σκοπούς.

Πηγή: Σχηματισμός κεφαλαίου και αποταμιεύσεις, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

Με βάση την κατάταξη των επενδύσεων σε εκείνες οι οποίες χρησιμοποιούνται ως επί το πλείστον για παραγωγικούς σκοπούς και σε όσες δεν έχουν τέτοιο χαρακτήρα, οι επενδύσεις της πρώτης κατηγορίας (λοιπές κατασκευές και μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα) αντιστοιχούσαν το 2018 στο 7,3% του ΑΕΠ, 0,7 ποσ. μον. χαμηλότερα σε σχέση με το 2007, και ήταν πολύ υψηλότερες από το σχηματισμό πάγιου κεφαλαίου σε κατοικίες, που δεν αποσκοπεί στην ενίσχυση των παραγωγικών δυνατοτήτων και ο οποίος συρρικνώθηκε σε 0,7% του ΑΕΠ, από 9,9% έντεκα έτη νωρίτερα. Επομένως, αν και υποχώρησαν σε απόλυτους όρους, όπως όλες οι κατηγορίες πάγιου κεφαλαίου, όσες επενδύσεις συγκροτούν τις παραγωγικές επενδύσεις επέδειξαν ανθεκτικότητα, σε όρους ΑΕΠ.

Η ήπια εξασθένηση των παραγωγικών επενδύσεων δεν πρέπει να συνιστά παράγοντα εφησυχασμού για το επίπεδο των επενδύσεων εγχωρίως. Κατ' αρχάς, δεδομένης της συρρίκνωσης του εγχώριου καθαρού αποθέματος κεφαλαίου από το 2011, κατά πάσα πιθανότητα το απόλυτο επίπεδο των παραγωγικών επενδύσεων δεν επαρκεί για τη συντήρηση του αντίστοιχου τμή-

Διάγραμμα 18: Παραγωγικές επενδύσεις* σε ευρωζώνη, Ελλάδα και χώρες με παρόμοια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά (% του ΑΕΠ, τιμές 2015)



* Επενδύσεις σε μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα και κατασκευές εκτός κατοικιών.

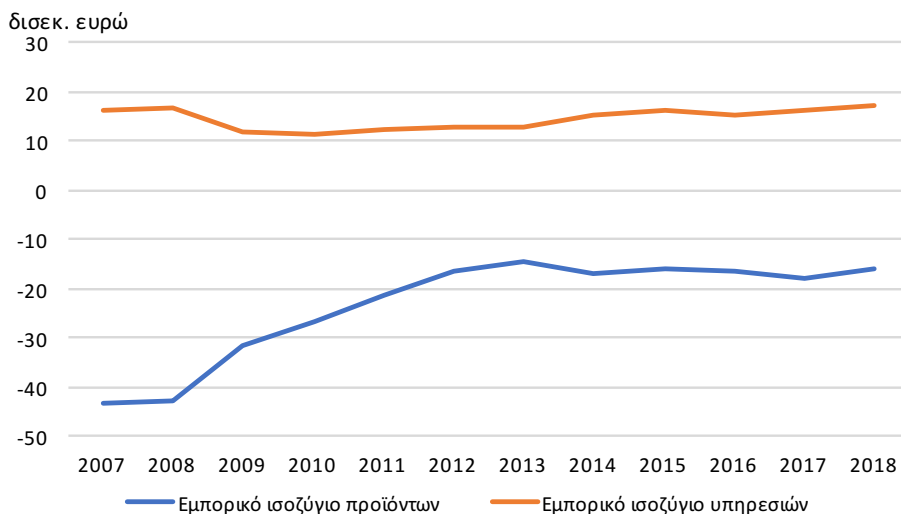
Πηγή: Σχηματισμός κεφαλαίου και αποταμιεύσεις, AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

ματος του κεφαλαίου. Δεύτερον, διαχρονικά οι παραγωγικές επενδύσεις στην Ελλάδα υπολείπονται σε σύγκριση με άλλες χώρες της περιφέρειας, αλλά και με το μέσο όρο της ευρωζώνης, οδηγώντας σε αυξανόμενη παραγωγική υστέρηση της χώρας έναντι των ανταγωνιστών της. Ακόμα και κατά την περίοδο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας 1994-2007, ο μέσος όρος τους στην Ελλάδα ήταν 8,3% του ΑΕΠ, έναντι 10,2% στην Κύπρο, 12,2% στην Πορτογαλία, 10,5% στην ευρωζώνη και 8,0% στην Ιρλανδία (βλ. Διάγραμμα 18).

Η χρόνια αποεπένδυση και η υστέρηση σε παραγωγικές επενδύσεις αναδεικνύουν τη μεγάλη απόσταση που πρέπει να διανύσει η ελληνική οικονομία στο πεδίο των επενδύσεων προκειμένου να είναι ανταγωνιστική και να μεταβεί σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο, καθώς και τις προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν στην ενίσχυση της επενδυτικής δραστηριότητας τα επόμενα χρόνια.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, σε αντίθεση με την περίοδο 1994-2007, η μέση συμβολή του εξωτερικού τομέα στην ετήσια μεταβολή του ΑΕΠ ήταν ενισχυτική κατά τα επόμενα έτη, έως το 2018, με θετική επίδραση τόσο από τις εξαγωγές όσο και από τις εισαγωγές. Μάλιστα, η τονωτική επίδραση προήλθε κατά κύριο λόγο από τη βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου αγαθών, στο οποίο οφειλόταν

Διάγραμμα 19: Εμπορικό ισοζύγιο προϊόντων και εμπορικό ισοζύγιο υπηρεσιών, 2007-2018 (τιμές 2015)

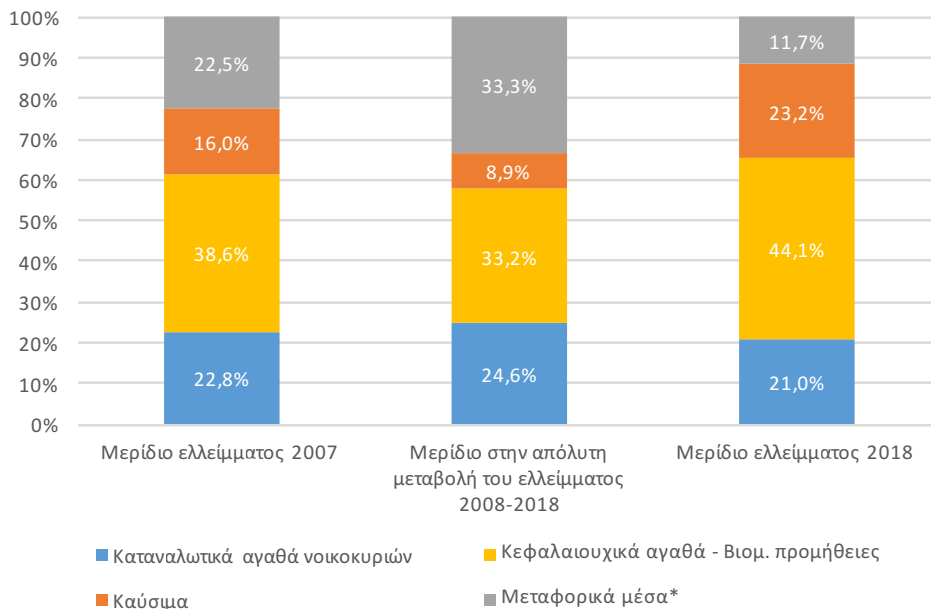


Πηγή: Εξαγωγές και εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (Εθνικοί Λογαριασμοί), AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

η αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα στο παρελθόν. Το εμπορικό ισοζύγιο υπηρεσιών παρέμεινε πλεονασματικό καθ' όλη την περίοδο 2008-2018, όμως έως το 2013 το πλεόνασμά του ήταν σαφώς μικρότερο σε σύγκριση με την αρχή της περιόδου (βλ. Διάγραμμα 19). Εν συνεχεία εισήλθε σε τροχιά ανόδου, πρωτίστως χάρη στο ισοζύγιο τουριστικών υπηρεσιών, και το 2018 ξεπέρασε το επίπεδο του 2008, φθάνοντας σε ένα νέο διαχρονικά μέγιστο επίπεδο, τόσο σε απόλυτους όρους όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Στην πλευρά του ισοζυγίου προϊόντων η βελτίωση ήταν συνεχής και ισχυρή από το 2009 έως το 2013, περίοδος στην οποία το έλλειμμα του περιορίστηκε κατά 66,4%, υποχωρώντας στα €14,5 δισεκ. Έκτοτε, κυμαίνεται μεταξύ €16-17 δισεκ.

Η ραγδαία υποχώρησή του ελλείμματος του ισοζυγίου αγαθών και κατόπιν η σταθερότητά του επί πενταετία καθιστούν αναγκαία την εξέταση της διάρθρωσής του, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον η βελτίωση είναι διατηρήσιμη, καθώς και αν υφίστανται δυνατότητες συνέχισής της στο μέλλον. Αναλυτικά, το χαμηλότερο κατά €20,9 δισεκ. έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών το 2018 σε σύγκριση με το 2007 οφείλεται κατά τα 2/3 (65,9%) στην αύξηση των

Διάγραμμα 20: Εξέλιξη της διάρθρωσης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων, 2007-2018 (τρέχουσες τιμές)



* Δεν είναι εφικτή η κατάταξη των υποκατηγοριών μεταφορικών μέσων σε όσες χρησιμοποιούνται από τα νοικοκυριά και σε εκείνες που αφορούν τις επιχειρήσεις.

Πηγή: Βάση δεδομένων BEC, Διεθνές Εμπόριο Προϊόντων, Eurostat.

εξαγωγών αγαθών κατά €13,8 δισεκ. Μεταξύ των επιμέρους εμπορικών ισοζυγίων προϊόντων, τη μεγαλύτερη συμβολή στη βελτίωση του συνολικού ισοζυγίου είχαν αμφότερα το ισοζύγιο μεταφορικών μέσων και το ισοζύγιο κεφαλαιουχικών αγαθών-βιομηχανικών προμηθειών, καθώς από καθένα εξ αυτών προήλθε το 1/3 της μείωσης του ελλείμματος (βλ. Διάγραμμα 20). Ακολούθησε σε συμβολή το ισοζύγιο καταναλωτικών αγαθών νοικοκυριών, με 24,6%, ενώ τη μικρότερη θετική συμβολή είχε το ισοζύγιο καυσίμων.

Από την περαιτέρω ανάλυση των τάσεων στα επιμέρους ισοζύγια προκύπτει ότι το έλλειμμα στα κεφαλαιακά αγαθά-βιομηχανικές προμήθειες περιορίστηκε κατά κύριο λόγο από τις χαμηλότερες εισαγωγές (53,6% της μείωσης, βλ. τον Πίνακα 1) και στα μεταφορικά μέσα εξ ολοκλήρου από την πτώση των εισαγωγών, αφού οι εξαγωγές τους μειώθηκαν οριακά (-0,7%). Η άνοδος των εξαγωγών ήταν ελαφρώς σημαντικότερη για τη βελτίωση του ισοζυγίου των

Πίνακας 1: Μεταβολές στα εμπορικά ισοζύγια προϊόντων, 2008-2018, και σύνθεση αυτών (τρέχουσες τιμές)

Κατηγορία εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων	Μεταβολή ελλείμματος ισοζυγίου (€ εκατ.)*	Συμβολή εισαγωγών	Συμβολή εξαγωγών
Καταναλωτικά αγαθά νοικοκυριών	-5.145	48,8%	51,2%
Κεφαλαιουχικά αγαθά – Βιομηχ. προμήθειες	-6.933	53,6%	46,4%
Καύσιμα	-1.855	0,0%	100,0%
Μεταφορικά μέσα	-6.950	100,0%	0,0%
ΣΥΝΟΛΟ	-20.883	34,1%	65,9%

* Αρνητική μεταβολή σημαίνει μείωση του ελλείμματος, και θετική μεταβολή αύξησή του.

Πηγή: Βάση δεδομένων BEC, Διεθνές Εμπόριο Προϊόντων, Eurostat.

καταναλωτικών προϊόντων για νοικοκυριά σε σύγκριση με τη μείωση των εισαγωγών τους στην Ελλάδα. Τέλος, στο ισοζύγιο καυσίμων η αύξηση των εξαγωγών υπεραντιστάθμισε την άνοδο των εισαγωγών και επομένως αποτελεί την αιτία της βελτίωσής του.

Συνεπώς, η εκτεταμένη μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων την περίοδο των δύο πρώτων Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, στην οποία οφείλεται το μεγαλύτερο μέρος της βελτίωσης του ισοζυγίου του εξωτερικού τομέα κατά τα έτη 2008-2018, δεν προήλθε από την αποκλιμάκωση των εισαγωγών καταναλωτικών προϊόντων, η οποία θα ευνοούσε την υποκατάστασή τους από παρόμοια εγχωρίως παραγόμενα. Προήλθε, πρώτον, από τις πολύ λιγότερες εισαγωγές μεταφορικών μέσων, δεύτερον από τις μικρότερες εισαγωγές πάγιου κεφαλαίου-πρώτων υλών, αλλά και, κατά τρίτο λόγο, από την αύξηση των εξαγωγών της ίδιας κατηγορίας προϊόντων. Έπονται σε σημασία οι αυξημένες εξαγωγές καταναλωτικών αγαθών.

Η μεγάλη βαρύτητα των χαμηλότερων εισαγωγών πάγιου κεφαλαίου και πρώτων υλών στον περιορισμό του ελλείμματος του εξωτερικού τομέα πλήττει την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και πιθανότατα εξασθενίζει τις εξαγωγικές και αναπτυξιακές προοπτικές της μεσοπρόθεσμα, αφού αρκετά από τα μη εισαγόμενα μηχανήματα και πρώτες ύλες δεν παράγονται εγχωρίως, ούτως ώστε να είναι εφικτή η υποκατάσταση των ει-

σαγωγών τους. Η μη περαιτέρω βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων την πενταετία 2014-2018 οφείλεται εν μέρει στις αρνητικές επιδράσεις των μειωμένων εισαγωγών αυτής της κατηγορίας. Για λόγους ενίσχυσης της παραγωγικής βάσης και των πωλήσεων των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, θα ήταν προτιμότερη η βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου μέσω μικρότερης μείωσης των συγκεκριμένων εισαγωγών, εντονότερης μείωσης των εισαγωγών καταναλωτικών αγαθών για χρήση από νοικοκυριά και μεγαλύτερης βελτίωσης του ισοζυγίου καυσίμων, η οποία θα συνεπαγόταν για τον κλάδο διύλισης πετρελαίου υψηλότερη προστιθέμενη αξία παραγωγής.

Συνοψίζοντας τις εξελίξεις στη σύνθεση του ΑΕΠ την περίοδο 2008-2018 και ευρύτερα στο αναπτυξιακό πρότυπο της Ελλάδος, η συμβολή της κατανάλωσης των νοικοκυριών αυξήθηκε σε σύγκριση με την περίοδο 1994-2007, παρά την πτώση που κατέγραψε και η οποία άσκησε τη δεύτερη μεγαλύτερη αρνητική επίδραση στην εξέλιξη του εγχώριου προϊόντος τα πρόσφατα έτη. Η εκτεταμένη υποχώρηση του κατά κεφαλήν μισθού από το 2011, λόγω και της μείωσης του κατώτατου μισθού προκειμένου να ενισχυθεί η διεθνής ανταγωνιστικότητα των ελληνικών αγαθών και υπηρεσιών, ήταν μάλλον η βασική αιτία της παρόμοιας τάσης στην κατά κεφαλήν κατανάλωση. Η διακύμανση της μεταβολής του πραγματικού μοναδιαίου κόστους εργασίας ήταν επίσης παραπλήσια με εκείνη του κατά κεφαλήν μισθού, αλλά πολύ ηπιότερη. Οπότε, παρότι περιορίστηκε σημαντικά το μισθολογικό κόστος εργασίας και σημειώθηκε αρκετά ηπιότερη μείωση στο μη μισθολογικό τμήμα του, ο στόχος της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας επιτεύχθηκε σε σχετικά μικρό βαθμό, με πλέον πιθανή αιτία την απαξίωση του πάγιου κεφαλαίου με το οποίο συνδυάζεται η εργασία στην παραγωγική διαδικασία. Η συμβολή της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ επίσης δεν υποχώρησε την περίοδο 2008-2018 έναντι των προηγούμενων ετών, όμως στη διάρκεια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής μεταβλήθηκε η σύνθεσή της, αφού περιορίστηκε το σκέλος της για υπηρεσίες και παροχές σε προσωπικό επίπεδο και ταυτόχρονα διευρύνθηκε η συλλογική δημόσια κατανάλωση.

Οι επενδύσεις περιορίστηκαν έντονα, ιδίως από το 2012 και μετά, με αποτέλεσμα η μείωσή τους να είναι ο κύριος λόγος της πτώσης του ΑΕΠ κατά την ευρύτερη περίοδο 2008-2018. Ενώ η συμβολή τους στο εγχώριο προϊόν υποδιπλασιάστηκε, από το 23,4% στο 9,0% του ΑΕΠ, η ταυτόχρονη κάμψη των παραγωγικών επενδύσεων, δηλαδή εκείνων σε κατασκευές εκτός κατοικιών και μεταλλικά προϊόντα-μηχανήματα, ήταν πολύ ηπιότερη, μόλις 0,7 ποσ. μον. του ΑΕΠ, στο 7,3% αυτού. Αυτή η ήπια εξασθένηση των παραγωγικών επενδύσεων δεν πρέπει να οδηγήσει σε εφησυχασμό για το επίπεδο των επενδύσεων εγχω-

ρίως. Η συρρίκνωση του εγχώριου καθαρού αποθέματος κεφαλαίου από το 2011 υποδεικνύει ότι το απόλυτο επίπεδο των παραγωγικών επενδύσεων μάλλον δεν επαρκεί για τη συντήρηση του παραγωγικού κεφαλαίου. Επιπρόσθετα, η Ελλάδα υστερεί διαχρονικά σε επενδύσεις με αυτόν τον προσανατολισμό σε σύγκριση με χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης και το μέσο όρο της και αυτή είναι ίσως η κύρια αιτία της παραγωγικής υστέρησης της χώρας, η οποία κλιμακώνεται όσο η επενδυτική δραστηριότητα αυτού του είδους βρίσκεται στα επίπεδα των πρόσφατων ετών.

Η μέση συμβολή του εξωτερικού τομέα στην ετήσια μεταβολή του ΑΕΠ ήταν αυξητική κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα 2008-2018, με θετική επίδραση τόσο από τις εξαγωγές όσο και από τις εισαγωγές. Η ενίσχυση προήλθε κατά κύριο λόγο από τη βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων, από την επιδείνωση του οποίου είχε προκύψει η αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα την περίοδο 1994-2007. Το εμπορικό ισοζύγιο υπηρεσιών παρέμεινε πλεονασματικό καθ' όλη την περίοδο 2008-2018 και στο τελευταίο έτος της διαμορφώθηκε σε ένα νέο διαχρονικά μέγιστο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, η εκτεταμένη μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου προϊόντων δεν προήλθε τόσο από την αποκλιμάκωση των εισαγωγών καταναλωτικών αγαθών όσο πρωτίστως από τις πολύ χαμηλότερες εισαγωγές μεταφορικών μέσων και δευτερευόντως από τις μειωμένες εισαγωγές πάγιου κεφαλαίου-πρώτων υλών. Η μείωση των εισαγωγών πάγιου κεφαλαίου και πρώτων υλών κατά 16,5% στο τέλος της περιόδου 2008-2018 σε σύγκριση με την αρχή της έχει περιορίσει την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η στασιμότητα του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων την πενταετία 2014-2018 οφείλεται εν μέρει στις αρνητικές επιδράσεις των χαμηλότερων εισαγωγών αυτών των αγαθών.

4. Μεταβάλλεται το αναπτυξιακό υπόδειγμα της Ελλάδας;

Από το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, καθώς και στα επόμενα, στόχος δεν ήταν αποκλειστικά και μόνον η αντιμετώπιση των ανισορροπιών στο δημοσιονομικό ισοζύγιο και η διασφάλιση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους. Στους βασικούς στόχους των προγραμμάτων περιλαμβανόταν και η αντιμετώπιση του ισχυρού ελλείμματος ανταγωνιστικότητας που χαρακτήριζε την ελληνική οικονομία κατά την προηγούμενη περίοδο. Αυτή η στόχευση αποτυπώνεται στην αρχική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής,

στην οποία αναφέρεται ότι «οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος είναι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας», όμως «ο μεσοπρόθεσμος στόχος του προγράμματος είναι να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα και να μεταβάλει τη δομή της οικονομίας προς ένα αναπτυξιακό υπόδειγμα το οποίο βασίζεται περισσότερο στις επενδύσεις και στις εξαγωγές», για την επίτευξη του οποίου ήταν αναγκαίο «να εφαρμοστεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας, την επιτάχυνση της ανακατανομής των πόρων από το μη διεθνώς εμπορεύσιμο τομέα στο διεθνώς εμπορεύσιμο τομέα...».¹ Συνεπώς, εξ αρχής περιλαμβανόταν στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής ο στόχος της σταδιακής αλλαγής του αναπτυξιακού υποδείγματος της Ελλάδας, με συγκεκριμένες προτεραιότητες.

Στόχος αυτής της μελέτης ήταν η αξιολόγηση του ερωτήματος κατά πόσον η εγχώρια οικονομία οδεύει προς ένα αναπτυξιακό υπόδειγμα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά και σε ποιο στάδιο της μετάβασης από το προηγούμενο αναπτυξιακό υπόδειγμα της περιόδου 1994-2007 προς το νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα βρίσκεται. Για το σκοπό αυτό παρουσιάστηκαν και ερμηνεύθηκαν οι τάσεις στο ΑΕΠ και τις συνιστώσες του, κυρίως εκείνες που περιλαμβάνονται στην προσέγγισή του από την πλευρά της ζήτησης, αλλά και σε αυτές που συνθέτουν την προσέγγιση της παραγωγής, διακριτά για την τελευταία περίοδο μακρόχρονης ανάπτυξης 1994-2007 και την περίοδο 2008-2018, κατά την οποία οι εγχώριες οικονομικές εξελίξεις καθορίστηκαν κυρίως από τη διαδικασία εφαρμογής των τριών προγραμμάτων.

Συνοπτικά, από τη δυναμική των συνιστωσών του ΑΕΠ και των παραγόντων που τις καθορίζουν προκύπτει ότι σε ορισμένα τμήματα της ελληνικής οικονομίας βρίσκεται σε εξέλιξη η αναδιάρθρωση (π.χ. δημόσια κατανάλωση) ή η μεγέθυνσή τους (π.χ. εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών) η οποία διευκολύνει τη μετάβαση σε ένα καινούργιο αναπτυξιακό υπόδειγμα με τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά. Ταυτόχρονα, άλλα σημαντικά τμήματα βρίσκονται σε ένα πρώιμο στάδιο αυτής της διαδικασίας και κάποια έχουν οπισθοδρομήσει σε σύγκριση με την κατάσταση στην οποία βρίσκονταν προ της εγχώριας κρίσης δημόσιου χρέους, με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα τις παραγωγικές επενδύσεις και το σχετικό απόθεμα πάγιου κεφαλαίου. Αυτή η ανομοιογένεια στην εξέλιξη των τομέων της ελληνικής οικονομίας δημιουργεί προσκόμματα στην ανάπτυξη ακόμη και των πλέον δυναμικών εξ αυτών, καθώς δεν είναι εφικτή η, αναγκαία σε πολλές περιπτώσεις, μεταξύ τους συνεργασία, με αποτέλε-

¹ DG ECFIN (2010), σελ. 10.

σμα να προκύπτουν αναντιστοιχίες μεταξύ προσφοράς και ζήτησης, οι οποίες οδηγούν σε κάλυψη αναγκών από το εξωτερικό ή ακόμα και σε μη ικανοποίησή τους.

Συγκεκριμένα, οι εξαγωγικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας έχουν βελτιωθεί σημαντικά από το 2008 και κινούνται στην κατεύθυνση της επίτευξης ενός από τα δύο βασικά χαρακτηριστικά του επιδιωκόμενου αναπτυξιακού υποδείγματος. Το 2014, τόσο οι εξαγωγές προϊόντων όσο και οι εξαγωγές υπηρεσιών υπερέβησαν το έως τότε μέγιστο επίπεδό τους, ως ποσοστό του ΑΕΠ, που είχε σημειωθεί για αμφότερες το 2008. Η ενίσχυση των εξαγωγών προϊόντων συνεχίζεται αδιαλείπτως τουλάχιστον έως το 2018, ενώ κατόπιν μικρής υποχώρησης, οι εξαγωγές υπηρεσιών σημείωσαν νέο διαχρονικά μέγιστο επίπεδο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, το 2018. Συνολικά, σε αυτό το έτος οι εξαγωγές έφτασαν το 34,0% του ΑΕΠ, ενώ οι εξαγωγές αγαθών ήταν οι υψηλότερες όλων των εποχών και ως απόλυτο επίπεδο, σε σταθερές τιμές (έτους 2015). Από την άλλη πλευρά, παρά την ενίσχυσή τους, οι εξαγωγές συνεχίζουν να υστερούν σημαντικά έναντι του μέσου όρου της ευρωζώνης (48,6% το 2018). Επιπλέον, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου προϊόντων παραμένει υψηλό και δεν υποχώρησε την πενταετία 2015-2018 (9-10% του ΑΕΠ). Εκτός από το επίπεδό του έχει σημασία και η διάρθρωσή του, καθώς η μείωσή του έχει προέλθει σε μεγάλο βαθμό και από τις χαμηλότερες εισαγωγές πάγιου κεφαλαίου και πρώτων υλών, που πλήττουν την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, καθώς αρκετά από τα μη εισαγόμενα μηχανήματα και πρώτες ύλες δεν παράγονται εγχωρίως. Αυτή η εξέλιξη σχετίζεται με την κάμψη των παραγωγικών επενδύσεων και όσο συνεχίζεται θα επιδρά ανασχετικά στις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας και στην αλλαγή του αναπτυξιακού της υποδείγματος.

Οι καταναλωτικές δαπάνες του δημόσιου τομέα έχουν αναλογικά περιοριστεί σημαντικά κατά τα έτη 2008-2018, στον ίδιο βαθμό με την ποσοστιαία υποχώρηση του ΑΕΠ. Ταυτόχρονα, αναδιρθρώνονται και πλέον είναι περισσότερο προσανατολισμένες στην πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών που αφορούν το κοινωνικό σύνολο και όχι συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή σε ατομικό επίπεδο. Εφόσον διατηρηθεί και ενισχυθεί αυτή η αναδιάρθρωση της δημόσιας κατανάλωσης, μπορεί να συμβάλει στην αλλαγή του αναπτυξιακού προτύπου, αφού ευνοεί τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων υποδομών και την παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που εξυπηρετούν πρωτίστως την αποδοτικότητα των επενδύσεων.

Πλέον ανασχετικός παράγοντας στη βαθμιαία αλλαγή του αναπτυξιακού υποδείγματος είναι η έντονη εξασθένηση της επενδυτικής δραστηριότητας την

περίοδο 2008-2018, η οποία έχει διαμορφωθεί από το 2011 σε ένα επίπεδο ανεπαρκές για τη συντήρηση του αποθέματος πάγιου κεφαλαίου. Η ισχυρή πιστωτική συρρίκνωση από το 2011 έως το 2015 αποτέλεσε τη βασική αιτία αυτής της εξέλιξης. Από την άλλη πλευρά, καθώς ένα πολύ μεγάλο μέρος του πάγιου κεφαλαίου αποτελείται από κατοικίες, η συμμετοχή των οποίων στο παραγωγικό πάγιο κεφάλαιο είναι μικρή, κυρίως μέσω όσων χρησιμοποιούνται για υπηρεσίες παροχής καταλύματος, πρωταρχικός στόχος μέσω των επενδύσεων μεσοπρόθεσμα θα πρέπει να είναι η συντήρηση και διεύρυνση του αποθέματος πάγιου κεφαλαίου σε μέσα παραγωγής, όπως μηχανήματα και εξοπλισμός ή κατασκευές εκτός κατοικιών. Άλλωστε, όπως καταδείχθηκε, η Ελλάδα υστερεί διαχρονικά σε αυτού του είδους τις επενδύσεις έναντι χωρών της ευρωζώνης με παρόμοια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά στην οικονομία τους, αλλά και του μέσου όρου αυτής. Οι εξελίξεις στην τραπεζική χρηματοδότηση το 2019, με πιστωτική επέκταση μόνο προς τις μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις της τάξης του 2,2%, υποβοήθησαν το συγκεκριμένο στόχο. Χρειάζεται να δοθεί προτεραιότητα στην ενίσχυση τέτοιων επενδυτικών δραστηριοτήτων τα επόμενα έτη και από πηγές χρηματοδότησης εκτός του τραπεζικού συστήματος (π.χ. Διαρθρωτικά Ταμεία ΕΕ), προκειμένου να καλυφθεί η σημαντική υστέρηση σε παραγωγικό πάγιο κεφάλαιο έναντι ανταγωνιστριών οικονομιών. Ακολουθώντας, θα αυξηθεί η παραγωγικότητα της εργασίας, οδηγώντας σε υποχώρηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας, το οποίο τα πρόσφατα έτη έχει παραμείνει σταθερό, παρά τη μείωση του μισθολογικού κόστους. Στην τόνωση των επενδύσεων σε μέσα παραγωγής μπορούν να συμβάλουν και ρυθμιστικές παρεμβάσεις για την άρση των υφιστάμενων διοικητικών εμποδίων στην υλοποίηση επενδύσεων, όπως επίσης περιορισμών στη δραστηριοποίηση σε ορισμένους κλάδους, με προτεραιότητα σε εκείνους με διεθνώς εμπορεύσιμη παραγωγή.

Η βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας μέσω των επενδύσεων θα περιορίσει και την συνεχιζόμενη υψηλή εξάρτηση της εγχώριας οικονομικής δραστηριότητας από την ιδιωτική κατανάλωση. Άλλωστε, μια κατανομή των διαθέσιμων πόρων περισσότερο προσανατολισμένη σε επενδύσεις με το περιεχόμενο που μόλις αναφέρθηκε θα περιορίσει τα κεφάλαια τα οποία θα διατεθούν για καταναλωτικούς και λοιπούς μη παραγωγικούς σκοπούς. Όπως ήδη επισημάνθηκε, η τόνωση της ανταγωνιστικότητας συνδέεται στενά και με το μοναδιαίο κόστος εργασίας, επομένως με το επίπεδο των μισθών. Η μείωση αυτού του μεγέθους τα έτη 2008-2018 προήλθε κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, από την υποχώρηση του μισθολογικού κόστους, αφού οι ασφαλιστικές εισφορές περιορίστηκαν ελαφρώς και το απόθεμα πάγιου κεφαλαίου συρρικνώθηκε. Επομένως, στις αποφάσεις για τις μεταβολές των μισθών θα πρέπει να λαμβάνεται

υπόψη με μεγάλη βαρύτητα, πέρα από την τάση του κόστους διαβίωσης, και η επίδρασή τους στο πραγματικό μοναδιαίο κόστος εργασίας, σε συνδυασμό με την εκάστοτε δυναμική του πάγιου κεφαλαίου και το μη μισθολογικό κόστος, προκειμένου να μην επιδεινωθεί η ανταγωνιστικότητα. Εφόσον ακολουθηθεί αυτή η προσέγγιση, θα επηρεάσει και τη δυναμική της ιδιωτικής κατανάλωσης και τη συμβολή της στο ΑΕΠ.

Από την εξέταση των εξελίξεων σε όλες τις συνιστώσες του ΑΕΠ ανακύπτει η σημαντικότητα της προσεκτικής κατανομής των πόρων στο μέλλον για την αλλαγή του αναπτυξιακού υποδείγματος. Τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής ξεκίνησαν εξαιτίας των ανισορροπιών στα δημόσια οικονομικά, ωστόσο εξ αρχής εντοπίστηκαν σημαντικές αστοχίες στην κατανομή των κεφαλαίων και στον ιδιωτικό τομέα, οι οποίες έπρεπε να αντιμετωπιστούν για την επιστροφή σε μακροχρόνια ανάπτυξη και την εξάλειψη των ελλειμμάτων. Συνεπώς, μεσοπρόθεσμα η εξυγίανση του τραπεζικού συστήματος από τα «κόκκινα» δάνεια και ο σχεδιασμός της πιστοδοτικής του πολιτικής, καθώς και η αποτελεσματική διαχείριση των κεφαλαίων από τα Επενδυτικά και Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ αποτελούν εάν όχι σημαντικότερες, τουλάχιστον εξίσου σημαντικές προκλήσεις με τη διατήρηση πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων και την εξισορρόπηση της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ εσόδων και δαπανών.

Πηγές

- AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), ΑΕΠ (προσέγγιση εισοδήματος) – κόστος εργασίας
- AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), Εξαγωγές και εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (Εθνικοί Λογαριασμοί)
- AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), Στοιχεία ΑΕΠ
- AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), Στοιχεία κατανάλωσης
- AMECO, DG ECFIN (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), Σχηματισμός κεφαλαίου και αποταμιεύσεις
- DG ECFIN (2010), The Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Paper No. 61.
- ΕΛΣΤΑΤ, Εθνικοί Λογαριασμοί
- Eurostat, Βάση στοιχείων BEC, Διεθνές Εμπόριο Προϊόντων
- Eurostat, Εθνικοί Λογαριασμοί
- Eurostat, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού
- Eurostat, Στοιχεία Πληθυσμού

ΟΟΣΑ, OECD.Stat, Taxing Wages

Τράπεζα της Ελλάδος, Τραπεζικά επιτόκια νέων καταθέσεων και δανείων κατοίκων ζώνης του ευρώ

Τράπεζα της Ελλάδος, Χρηματοδότηση από τα εγχώρια ΝΧΙ (μακροχρόνιες ιστορικές σειρές)

4

Η οικονομική στασιμότητα, η κρίση δημόσιου χρέους και το πολιτικοοικονομικό σύστημα

Τρύφων Κολλίντζας

Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΟΠΑ)
Ερευνητικός Εταίρος στο Centre for Economic Policy Research (CEPR)

Βαγγέλης Βασιλάτος

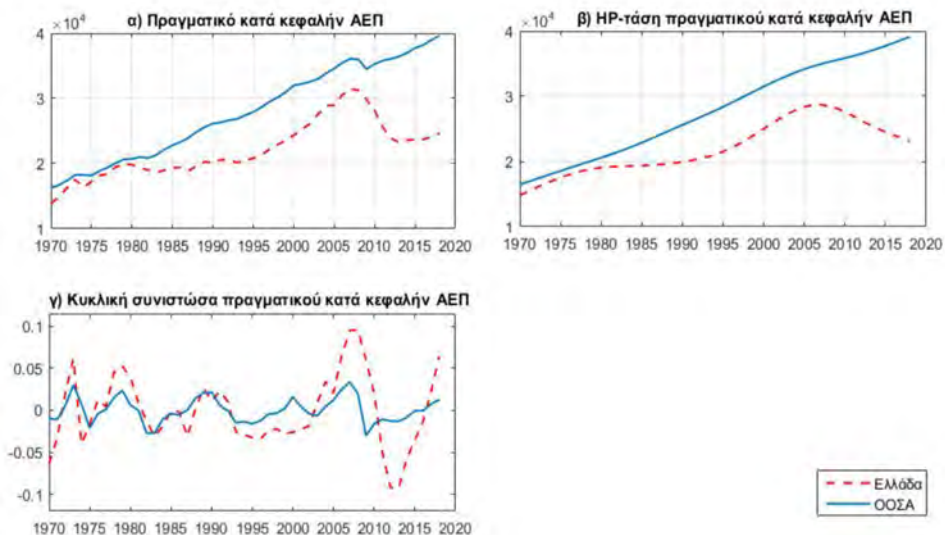
Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης,
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΟΠΑ)

1. Η ρίζα του κακού

Εδώ και σχεδόν μια δεκαετία, πολλά κρίσιμα ερωτήματα αναφορικά με την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τη βελτίωση των προοπτικών της ελληνικής οικονομίας που απασχόλησαν και απασχολούν ειδικούς, πολιτικούς αλλά και το ευρύ κοινό, εντός και εκτός Ελλάδος, σχετίζονται με την πορεία του ΑΕΠ της χώρας.¹ Σύμφωνα με την πρωτοποριακή μεθοδολογία των Kehoe and Prescott (2002), που αποτελεί το βασικό σύγχρονο εργαλείο για την ταυτοποίηση και χρονολόγηση επεισοδίων “μεγάλης κατάρπτωσης” (“great depression”), ως ένα τέτοιο επεισόδιο ορίζεται μια χρονική περίοδος που χαρακτηρίζεται από μια πολύ απότομη μείωση του ΑΕΠ σε σχέση με τη μακροχρόνια τάση του, η οποία πραγματοποιείται σε σύντομο χρονικό διάστημα, έχει σχετικά μεγάλη διάρκεια και το τέλος της σηματοδοτείται όταν η οικονομία επανέλθει στη μακροχρόνια τάση της. Ακολουθώντας τη μεθοδολογία αυτή, οι Gogos et al. (2014) και Gogos et al. (2018) δείχνουν ότι η ελληνική οικονομία βρέθηκε σε κατάσταση “μεγάλης κατάρπτωσης” για τουλάχιστον 27 από τα τελευταία 40 χρόνια (την

¹ Υπάρχει μια μεγάλη παλαιότερη βιβλιογραφία για το ζήτημα αυτό. Βλ. π.χ. Alogoskoufis (1995), Δημέλη κ.ά. (1997), Bosworth and Kollintzas (2001).

Διάγραμμα 1: Πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ, 1970-2018 (\$, PPP)



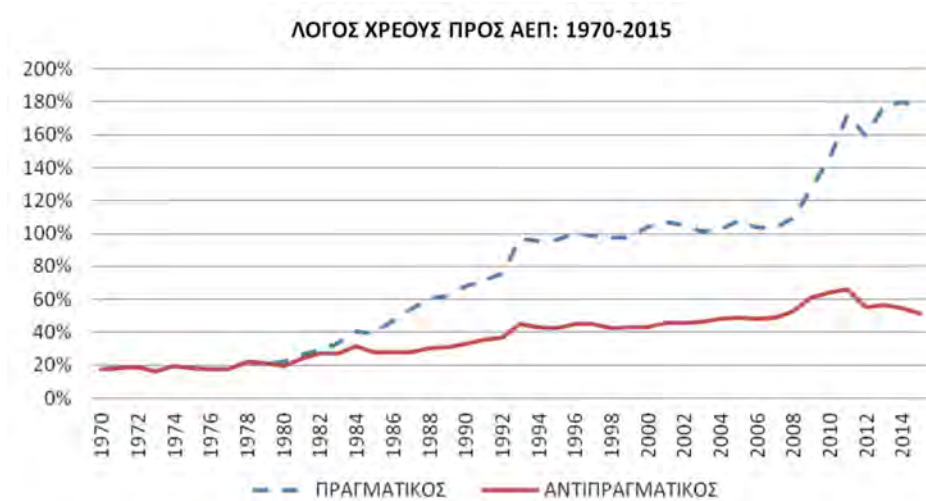
Πηγές: AMECO και OECD Economic Outlook, No. 99.

περίοδο 1979-1996 και από το 2009 μέχρι τουλάχιστον τις μέρες μας). Με απλά λόγια, η πορεία του ΑΕΠ της χώρας από τη μεταπολίτευση χαρακτηρίζεται από στασιμότητα. Ακόμη, σε σχέση με άλλες ανεπτυγμένες χώρες, η πορεία του ΑΕΠ της Ελλάδος τα τελευταία 40 χρόνια κρίνεται επίσης ως παράξενη και απογοητευτική. Όπως φαίνεται ξεκάθαρα στο Διάγραμμα 1, που απεικονίζει το πραγματικό ακαθάριστο εγχώριο κατά κεφαλήν προϊόν της Ελλάδος, της ευρωζώνης και των χωρών του ΟΟΣΑ, η αναπτυξιακή πορεία της χώρας μας άρχισε να αποκλίνει από την αντίστοιχη πορεία των χωρών του ΟΟΣΑ πριν από σαράντα περίπου χρόνια. Η απόκλιση αυτή είναι εμφανής τόσο σε επίπεδο μακροχρόνιας τάσης (βλ. Διάγραμμα 1.β) όσο και από πλευράς του οικονομικού κύκλου (βλ. Διάγραμμα 1.γ) και ειδικότερα στα χρόνια της “Μεγάλης Ύφεσης” (“Great Recession”)² έχει επιταχυνθεί.

Από τη στιγμή που το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ μιας χώρας είναι ο βασικότερος δείκτης του βιοτικού της επιπέδου, οι συνέπειες της προπεριγρα-

2 Με τον όρο “Μεγάλη Ύφεση” αναφέρεται στη βιβλιογραφία η απότομη πτώση της οικονομικής δραστηριότητας που συνέβη το 2008 και το 2009 στις ΗΠΑ και κατόπιν διαχύθηκε στην παγκόσμια οικονομία.

Διάγραμμα 2: Ιστορική και “αντιπραγματική” πορεία του ελληνικού δημόσιου χρέους



Πηγές: AMECO και OECD Economic Outlook, No. 99.

φείσας πορείας του ΑΕΠ της Ελλάδος για την ευημερία των κατοίκων της είναι τόσο προφανείς όσο και εξαιρετικά σοβαρές.

Στην πραγματικότητα, πίσω από τις σοβαρότερες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας κρύβεται η προβληματική πορεία του ΑΕΠ. Ακόμη και η πρόσφατη κρίση δημόσιου χρέους που ταλανίζει τη χώρα εδώ και μία σχεδόν δεκαετία είναι, σε πολύ μεγάλο βαθμό, απότοκος της οικονομικής στασιμότητας. Πίσω από την εκρηκτική και μη διατηρήσιμη πορεία του λόγου του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, που βρέθηκε και εξακολουθεί να βρίσκεται στο επίκεντρο της δημοσιονομικής κρίσης από το 2010, κρύβεται η απογοητευτική πορεία του ΑΕΠ. Τούτο γίνεται προφανές στο Διάγραμμα 2, το οποίο παρουσιάζει δύο διαφορετικές εκδοχές της πορείας του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ (δηλαδή του λόγου ΑΕΠ προς χρέος). Η διακεκομμένη γραμμή είναι η ιστορική πορεία του λόγου αυτού από το 1970 μέχρι το 2018. Η δεύτερη συνεχής γραμμή απεικονίζει μια αντιπραγματική (counterfactual) πορεία: Πρόκειται για το λόγο της ιστορικής σειράς του χρέους διαιρεμένου αυτή τη φορά όχι με την ιστορική σειρά του ΑΕΠ, αλλά με την πορεία που θα είχε το ΑΕΠ της χώρας μας μετά το 1979, αν αυξανόταν σύμφωνα με τον αντίστοιχο μέσο ρυθμό με τον οποίο αναπτύσσονταν οι χώρες του ΟΟΣΑ.

Για παράδειγμα, το χρέος, ως ποσοστό του ΑΕΠ πάντοτε, στο αντιπραγματικό σενάριο στο τέλος του 2011 (δηλαδή πριν από το “κούρεμα” του PSI) θα

ήταν κοντά στο 66%, αντί για 172% που ήταν στην πραγματικότητα. Άρα αυτό που κρύβεται πίσω από τη θεαματική εκτόξευση του πραγματικού λόγου χρέους προς ΑΕΠ είναι ότι η χώρα μας, επί τέσσερις δεκαετίες περίπου, αναπτύσσεται με ρυθμούς σημαντικά υποδεέστερους σε σχέση με τον απόλυτα εφικτό για αυτήν αντίστοιχο μέσο όρο του ΟΟΣΑ (2,4%). Να σημειωθεί ότι ο αντιπραγματικός λόγος χρέους προς ΑΕΠ δεν υπερβαίνει ποτέ το 70%, πολύ κάτω από το όριο του 90%, που θεωρείται διεθνώς ως ένα επίπεδο που αν ξεπεραστεί εγκυμονεί κίνδυνο κρίσης χρέους. Συνεπώς, αν η ελληνική οικονομία ακολουθούσε αυτή την αντιπραγματική πορεία, κατά πάσα πιθανότητα δεν θα υπήρχε και κρίση χρέους, μνημόνια, τραπεζική κρίση, κρίση ρευστότητας της οικονομίας, επενδυτική απραξία, τόσο βαθιά και παρατεταμένη οικονομική ύφεση, ανεργία και άνευ προηγουμένου κοινωνική κρίση.³

Κατόπιν τούτων, ερωτήματα του τύπου: α) “Τι είδους μεταρρυθμίσεις και με ποια προτεραιότητα απαιτούνται για την επίτευξη μιας εύρωστης και διατηρήσιμης αναπτυξιακής πορείας;”, β) “Τι είδους μεταρρυθμίσεις και με ποια προτεραιότητα απαιτούνται για να μειωθεί το δημόσιο χρέος χωρίς να υποσκάπτονται οι αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας;” και πιο συγκεκριμένα, γ) «Πόσο μεγάλα θα πρέπει να είναι τα πρωτογενή πλεονάσματα και με ποιο μίγμα δημοσιονομικής πολιτικής θα πρέπει να επιτευχθούν αυτά;”, έχουν όλα ως σημείο αναφοράς την πορεία του ΑΕΠ. Σκοπός μας στο άρθρο αυτό είναι να δώσουμε μια εξήγηση, συμβατή με τα πραγματικά δεδομένα της οικονομίας, για τους λόγους για τους οποίους η πορεία της ελληνικής οικονομίας κατά τα τελευταία σαράντα χρόνια χαρακτηρίζεται από οικονομική στασιμότητα και γιατί οι επιπτώσεις της κρίσης δημόσιου χρέους ήταν τόσο έντονες και παρατεταμένες. Η εξήγηση αυτή μας οδηγεί σε προτάσεις πολιτικής που απαντούν στα παραπάνω ερωτήματα.

2. Το πολιτικοοικονομικό σύστημα: η θεωρία των εντός και εκτός συστήματος

Πιστεύουμε ότι ο βασικός υπαίτιος της προβληματικής συμπεριφοράς της ελληνικής οικονομίας μετά τη μεταπολίτευση, καθώς και της δριμύτητας των επιπτώσεων της κρίσης, είναι το ελληνικό πολιτικοοικονομικό σύστημα.⁴ Συγκεκριμένα, ισχυριζόμαστε ότι, από τη μεταπολίτευση και μετά, στην Ελλάδα ανα-

³ Ο ρόλος των μνημονίων, που συνόδευσαν την αντιμετώπιση της κρίσης δημόσιου χρέους κατά τη Μεγάλη Ύφεση, για λόγους συντομίας εξετάζεται παρακάτω.

⁴ Η σημασία του ρόλου του πολιτικοοικονομικού συστήματος όσον αφορά το σκέλος των επιπτώσεων της κρίσης έχει επισημανθεί τόσο από σημαντικούς οικονομολόγους (π.χ. Blanchard 2012 και 2015, και Phelps 2015) και έγκυρους διεθνείς οργανισμούς (π.χ. ΔΝΤ και ΟΟΣΑ).

πτύχθηκε ένας ιδιότυπος καπιταλισμός που προσομοιάζει με ένα θεωρητικό πολιτικοοικονομικό σύστημα το οποίο ονομάζουμε η “κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος” (“insiders-outsiders society”).⁵ Εναλλακτικά, η διάκριση ανάμεσα σε «εντός και εκτός συστήματος» θα μπορούσε να αποδοθεί ως διάκριση ανάμεσα σε «προνομιούχους και μη προνομιούχους» οικονομικούς παράγοντες. Η διάκριση αυτή γίνεται υπό την έννοια αφενός της ύπαρξης υψηλότερων αμοιβών και αφετέρου της δυνατότητας επιρροής επί των «κανόνων του παιχνιδιού» όσον αφορά τη λειτουργία της κοινωνίας. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της θεωρίας αυτής, το πολιτικοοικονομικό σύστημα της Ελλάδος, αν και αρχικά μπορεί να προήγαγε την ανάπτυξη, με το πέρασμα του χρόνου την υποθήκευσε και τελικά την εμπόδισε. Αυτό έγινε μέσω δύο διαύλων. Πρώτον, το πολιτικοοικονομικό σύστημα επέτρεψε τη συγκέντρωση οικονομικής και πολιτικής δύναμης σε ελίτ οικονομικών παραγόντων, τους οποίους αποκαλούμε με τον όρο “οι εντός συστήματος” (“insiders”), σε αντιδιαστολή με τους “εκτός συστήματος” (“outsiders”) οικονομικούς παράγοντες οι οποίοι στερούνται οποιασδήποτε τέτοιας δύναμης. Δεύτερον, αν και λειτούργησαν ανεξάρτητα και δεν συνεργάστηκαν μεταξύ τους στις αγορές, οι ελίτ αυτές, με γνώμονα τα συμφέροντά τους, συνεργάστηκαν μέσω των κομμάτων εξουσίας. Κυρίως, η συγκέντρωση οικονομικής δύναμης εκφράστηκε μέσα από τη μονοπωλιακή συμπεριφορά των ελίτ. Το κατ’ εξοχήν παράδειγμα είναι τα πανίσχυρα συνδικάτα των εργαζομένων στις βασικές υπηρεσίες του κράτους και στις ΔΕΚΟ, τα οποία λειτουργώντας ως ανεμπόδιστα μονοπώλια πέτυχαν πολύ υψηλές αμοιβές που ουδόλως απορρέουν από την παραγωγικότητα, αλλά αντίθετα απεικονίζουν τη διαπραγματευτική δύναμη των συνδικάτων στις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Καθώς όμως οι βασικές υπηρεσίες του Δημοσίου και των ΔΕΚΟ αποτελούν σημαντικές εισροές στη διαδικασία παραγωγής όλης της οικονομίας, αυτό οδήγησε σε σοβαρές στρεβλώσεις στην κατανομή των οικονομικών πόρων, με αποτέλεσμα τη μείωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας στο σύνολο της οικονομίας. Για δε τις φύσει ανταγωνιστικές αγορές, η συγκέντρωση οικονομικής δύναμης εκφράστηκε μέσα από τη ρύθμιση των αντίστοιχων αγορών κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να διασφαλίζονται ελάχιστες αμοιβές και να επιτυγχάνεται προνομιακή φορολογική μεταχείριση. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις οικονομικών παραγόντων “εντός συστήματος”, σε αυτή την περίπτωση, αποτελούν οι

⁵ Για την ανάλυση ενός τέτοιου πολιτικοοικονομικού συστήματος, που χαρακτηρίζεται από οικονομικές και πολιτικές στρατηγικές αλληλεξαρτήσεις, απαιτείται ένα δυναμικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας. Ένα τέτοιο υπόδειγμα αναπτύσσεται στο Kollintzas et al. (2018a). Για εμπειρική τεκμηρίωση της συνάφειας της ελληνικής οικονομίας, αλλά και άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης, με την “κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος”, βλ. Kollintzas et al. (2012) και Kollintzas et al. (2018β).

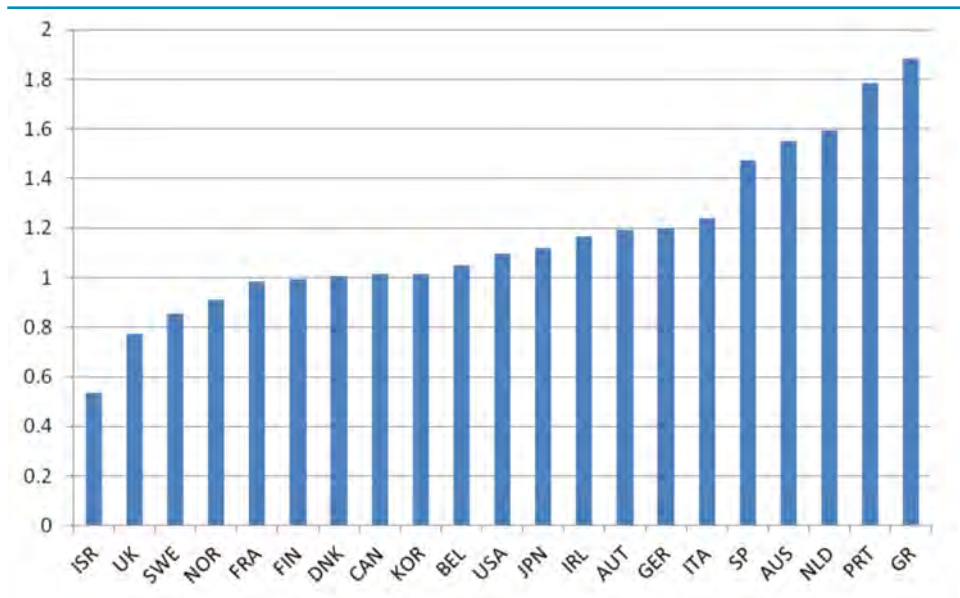
επαγγελματικές ενώσεις ελεύθερων επαγγελματιών συγκεκριμένων κλάδων, όπως για παράδειγμα γιατροί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, μηχανικοί, φαρμακοποιοί. Αυτό είχε ως συνέπεια την υπερφορολόγηση όσων δεν εντάσσονται στις ελίτ αυτές (των “εκτός συστήματος”) και τη συνακόλουθη μείωση της παραγωγικότητας και αύξηση του κόστους παραγωγής σε όλη την οικονομία. Απόρροια των προαναφερθεισών ελίτ είναι η ύπαρξη “κρατικοδίαιτων” επιχειρήσεων που παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό στις αντίστοιχες αγορές, οι χαμηλοί, ιδιαίτερα μετά τους φόρους, μισθοί των εργαζομένων στο μη μονοπωλιακό ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και η ανεργία. Ταυτόχρονα, καθώς η εκάστοτε κυβέρνηση και αξιωματική αντιπολίτευση επηρεάζονταν από τα πάνιςχυρα αυτά συνδικάτα και επαγγελματικές ενώσεις, στελέχη των οποίων απαρτίζουν τους κομματικούς μηχανισμούς και συμμετέχουν στη Βουλή, στην κυβέρνηση και στον κρατικό μηχανισμό, οι ελίτ αυτές συνεργάζονταν στη διακυβέρνηση της χώρας, ώστε πρωτίστως να εξασφαλίζουν τα συμφέροντά τους (π.χ. τη χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ και των ασφαλιστικών τους ταμείων ή/και φορολογικές απαλλαγές). Όμως, το κόστος αυτών των πρακτικών μετακυλιέται στο σύνολο της κοινωνίας, δηλαδή και στους “εκτός συστήματος”, επιφέροντας τόσο μεγαλύτερη φορολογική επιβάρυνση όσο και μεγαλύτερο δανεισμό του Δημοσίου. Αυτό προκάλεσε πρόσθετες στρεβλώσεις στην οικονομία, με συνέπεια την περαιτέρω μείωση της παραγωγικότητάς της.⁶

Για να γίνει κατανοητή η ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης, αξίζει να σημειωθεί ότι ένα τέτοιο πολιτικοοικονομικό σύστημα, που χαρακτηρίζεται από μια τέτοια στρατηγική αλληλεξάρτηση ανάμεσα σε οικονομικούς παράγοντες εντός και εκτός συστήματος, δεν θα μπορούσε να συμβεί στις αγγλοσαξονικές χώρες, γιατί εκεί τα συνδικάτα και οι επαγγελματικές ενώσεις έχουν μικρή δύναμη, ούτε και στις σκανδιναβικές χώρες, όπου, αν και ισχυροί, οι οικονομικοί παράγοντες συνεργάζονται μεταξύ τους, λαμβάνοντας υπόψη τις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις των αποφάσεών τους στο σύνολο της κοινωνίας.

Συμπερασματικά, στο βαθμό που το ελληνικό πολιτικοοικονομικό σύστημα προσομοιάζει με μια “κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος”, εξηγείται ταυτόχρονα αφενός η οικονομική στασιμότητα, εξαιτίας της στρεβλής κατανομής των πόρων που οδηγεί σε χαμηλή συνολική παραγωγικότητα, και αφετέρου η

⁶ Το θεωρητικό μας υπόδειγμα αποτελεί σύνθεση του υποδείγματος των οικονομικών της εργασίας των Lindbeck and Snower (2001) και της έννοιας μιας κυβέρνησης ελίτ, που εισήγαγε ο Acemoglu (2006) για τη μελέτη των επιδράσεων πολιτικών παραγόντων στην οικονομική δραστηριότητα. Επίσης, έναυσμα για τη σύνθεση αυτή αποτελεί μια σημαντική βιβλιογραφία από το χώρο της πολιτικής επιστήμης που αναφέρεται στα ιδιοσυγκρασιακά χαρακτηριστικά διαφορετικών εκδοχών καπιταλισμού. Βλ. Hall and Soskice (2001), Esping-Andersen (1990) και Molina and Rhodes (2007).

Διάγραμμα 3: Λόγος μέσου μισθού στο δημόσιο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα (WPR), 1970-2010



αύξηση του δημόσιου χρέους, λόγω των αυξημένων δημοσιονομικών δαπανών των κυβερνήσεων.

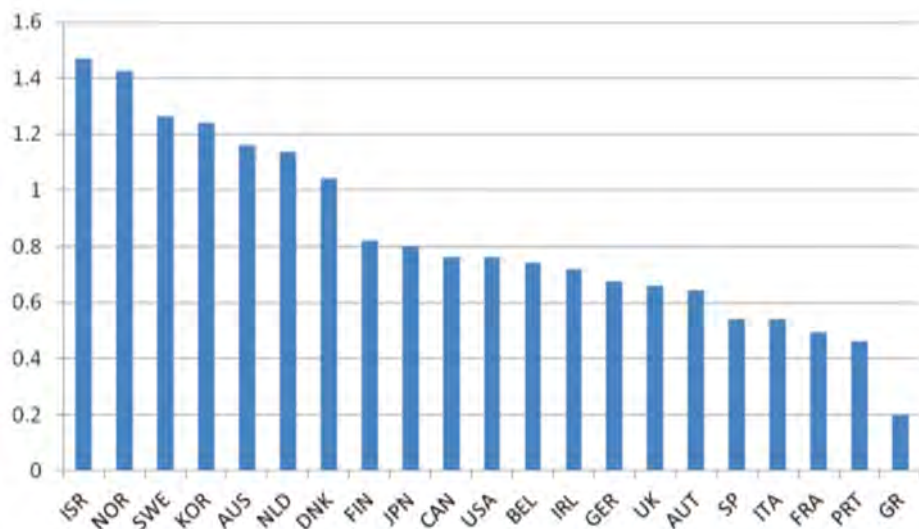
3. Ενδείξεις της κοινωνίας των εντός και εκτός συστήματος στην Ελλάδα

Η μειωμένη συνολική παραγωγικότητα, που προέρχεται τόσο από τις στρεβλώσεις στις αγορές όσο και από την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, εξηγεί τη «χαμηλή πτήση» της ελληνικής οικονομίας, αλλά και τη δριμύτητα της τρέχουσας κρίσης και την αδυναμία αποτελεσματικής αντίδρασης σε αυτήν. Η συμβατότητα της εξήγησής μας με την πραγματικότητα αποτυπώνεται σε διάφορα άλλα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, δύο εκ των οποίων είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικά.⁷

Πρώτον, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 3, την περίοδο 1980-2010 η Ελλάδα παρουσιάζει το μεγαλύτερο χάσμα ανάμεσα στο μέσο μισθό στο δημόσιο τομέα (Γενική Κυβέρνηση) και το μέσο μισθό στον ιδιωτικό τομέα, ανάμεσα σε

⁷ Για την ακριβή περιγραφή και τις πηγές των μεταβλητών αυτών, βλ. Kollintzas et al. (2018β).

Διάγραμμα 4: Λόγος μέσου αποτελεσματικού φορολογικού συντελεστή αυτοαπασχολούμενων έναντι μισθωτών (TSL), 1970-2010



21 χώρες του ΟΟΣΑ (μεταβλητή WPR). Η διαφορά θα ήταν ακόμη μεγαλύτερη, αν η σύγκριση των αμοιβών στον ιδιωτικό τομέα γινόταν με αυτές των ΔΕΚΟ, για τις οποίες δεν υπάρχουν δημοσιευμένες χρονολογικές σειρές. Αποσπασματικά, για παράδειγμα, ο μέσος μισθός στη ΔΕΗ το 2008 και το 2009 (πριν από την κρίση) ήταν 68.176 και 74.155 ευρώ, έναντι 38.562 και 42.094 ευρώ στο δημόσιο και 23.336 και 23.526 ευρώ στον ιδιωτικό τομέα αντίστοιχα. Θα μπορούσε να ισχυριστεί ορθά κάποιος ότι οι μισθοί στη ΔΕΗ αντικατοπτρίζουν υψηλότερο ανθρώπινο κεφάλαιο ή/και αυξημένη επικινδυνότητα στην εργασία. Αλλά και πάλι αυτό δεν θα μπορούσε να εξηγήσει τις παρατηρούμενες διαφορές, όταν, για παράδειγμα, οι μέσοι μισθοί στην Ε.ΟΝ – μια από τις μεγαλύτερες γερμανικές εταιρίες παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος – το 2009 και το 2008 ήταν 60.718 και 54.844 ευρώ αντίστοιχα.

Δεύτερον, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 4, η Ελλάδα είχε το μεγαλύτερο χάσμα ανάμεσα στους μέσους αποτελεσματικούς (effective) φορολογικούς συντελεστές των αυτοαπασχολούμενων έναντι αυτών των μισθωτών την περίοδο 1980-2010, ανάμεσα σε 21 χώρες του ΟΟΣΑ (μεταβλητή TSL).⁸ Προκαλεί

⁸ Για τον ορισμό και υπολογισμό των εν λόγω αποτελεσματικών φορολογικών συντελεστών, βλ. Kollintzas et al. (2018β).

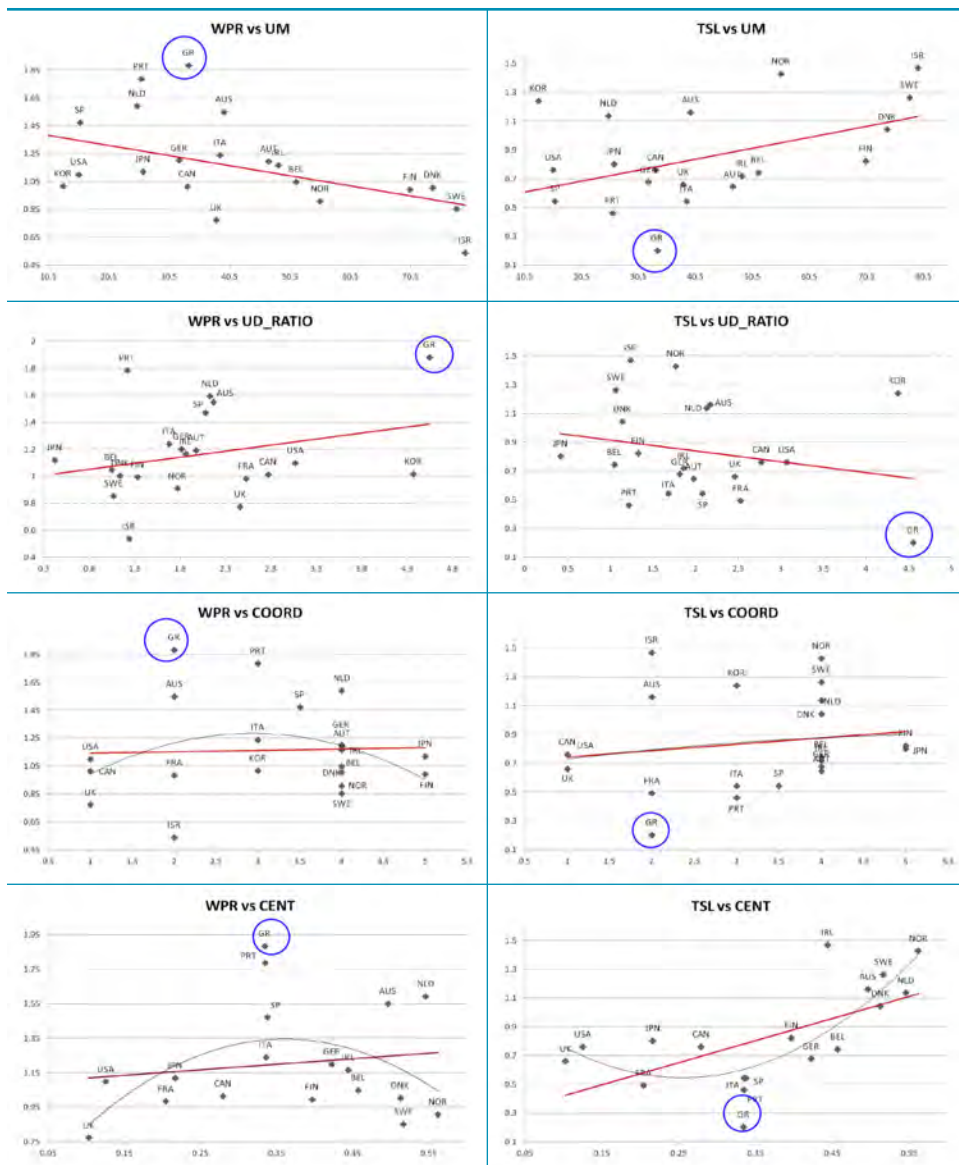
εντύπωση ότι στην Ελλάδα η μέση φορολογική επιβάρυνση των αυτοαπασχολουμένων είναι σχεδόν πέντε φορές μικρότερη σε σχέση με αυτή των μισθωτών! Τα δύο παραπάνω χαρακτηριστικά, που κάνουν την Ελλάδα να ξεχωρίζει εντυπωσιακά σε σχέση με τις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, είναι πλήρως συμβατά με τον ισχυρισμό ότι το πολιτικοοικονομικό σύστημα της Ελλάδος προσομοιάζει με την κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος. Να σημειωθεί εδώ ότι και άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης έχουν παρόμοια συμπεριφορά, αλλά με μικρότερη ένταση. Υψηλές τιμές στο χάσμα των αμοιβών ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα αντικατοπτρίζουν μεταξύ άλλων την επίδραση που ασκούν τα ισχυρά εργατικά συνδικάτα του δημόσιου τομέα στον καθορισμό των αμοιβών. Παρομοίως, το τεράστιο χάσμα στη φορολογική επιβάρυνση των μισθωτών σε σχέση με τους αυτοαπασχολούμενους αντικατοπτρίζει την επίδραση που έχουν οι ισχυρές επαγγελματικές ενώσεις στην απόκτηση φορολογικών προνομίων.

Στην συνέχεια, παραθέτουμε μια σειρά από συσχετίσεις ανάμεσα, από τη μια πλευρά, στους δύο δείκτες WPR και TSL και, από την άλλη, δείκτες που αποτυπώνουν διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και ειδικότερα:

- i. θεσμικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας,
- ii. τις συνθήκες ανταγωνισμού,
- iii. χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος,
- iv. δημοσιονομικά χαρακτηριστικά,
- v. το έλλειμμα του δημόσιου προϋπολογισμού και το έλλειμμα του εξωτερικού τομέα της οικονομίας.

Τα χαρακτηριστικά των τριών πρώτων κατηγοριών θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να διαφοροποιήσουν, ως προς τη δομή της, την κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος από άλλα πολιτικοοικονομικά συστήματα. Για παράδειγμα, η ύπαρξη πολλών κλάδων με ισχυρά και αυτόνομα κινούμενα συνδικάτα και μονοπωλιακές αγορές προϊόντων συνάδουν με την κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος, αλλά δεν συνάδουν με φιλελεύθερα συστήματα που προάγουν ίσες ευκαιρίες και τον ανταγωνισμό. Τα χαρακτηριστικά των δύο τελευταίων κατηγοριών θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να διαφοροποιήσουν, ως προς τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί, την κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος από άλλα πολιτικοοικονομικά συστήματα. Για παράδειγμα, η θεωρία μας προβλέπει ότι οι οικονομικές διαταραχές επηρεάζουν και διαχέονται στην οικονομία με διαφορετικό τρόπο όταν αυτή έχει χαρακτηριστικά μιας κοινωνίας εντός και εκτός συστήματος (βλ. Kollintzas et al. 2018β).

Διάγραμμα 5α: Αγορά εργασίας



Στη συνέχεια, επικεντρώνουμε την προσοχή μας σε μια σειρά από μεταβλητές για καθεμία από τις παραπάνω κατηγορίες (βλ. Διαγράμματα 5α-5ε).⁹

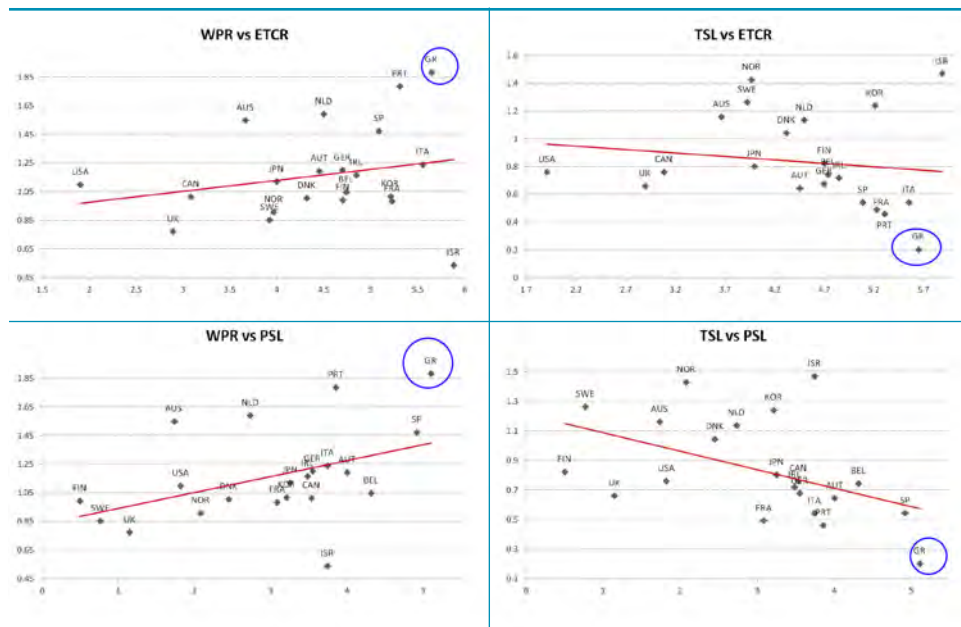
⁹ Στα διαγράμματα παρουσιάζονται μέσοι όροι, ανάλογα με τα διαθέσιμα δεδομένα για κάθε μεταβλητή, ως προς μέγιστο χρονικό εύρος δείγματος την περίοδο 1970-2010. Για την ακριβή περιγραφή και τις πηγές των μεταβλητών αυτών, βλ. Kollintzas et al. (2018β).

Ως ενδεικτικές των δομικών χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας, θεωρούμε τις τέσσερις παρακάτω μεταβλητές: α) το δείκτη συμμετοχής σε εργατικές ενώσεις στο σύνολο της οικονομίας (UM), που ορίζεται ως ο λόγος των εργαζομένων που είναι μέλη συνδικαλιστικών οργανώσεων, διαιρούμενο με το συνολικό αριθμό των εργαζομένων (UM), β) το λόγο των δεικτών συμμετοχής σε εργατικές ενώσεις των εργαζομένων στο δημόσιο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα (UD_RATIO), γ) ένα δείκτη που καταγράφει το επίπεδο συντονισμού κατά τον καθορισμό των μισθών (COORD) και δ) ένα δείκτη που καταγράφει το επίπεδο συγκέντρωσης κατά τη διαδικασία των μισθολογικών διαπραγματεύσεων (CENT). Πηγή όλων των δεικτών αυτών είναι η βάση δεδομένων ICTWSS (βλ. Visser 2013 και Kollintzas et al. 2018β).

Ο δείκτης UD_RATIO μπορεί να θεωρηθεί ότι αντικατοπτρίζει τη σχετική δύναμη των συνδικάτων στο δημόσιο τομέα. Ο δείκτης COORD μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο του βαθμού στον οποίο συνεργάζονται μεταξύ τους τα διάφορα συνδικάτα κατά τη λήψη των αποφάσεων που τα αφορούν. Ο δείκτης CENT μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο του βαθμού στον οποίο τα συνδικάτα ενδογενοποιούν τις τυχόν εξωτερικότητες που δημιουργούνται κατά τη λήψη των αποφάσεων που τα αφορούν. Το UM μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο της δύναμης των συνδικάτων, γενικότερα. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της θεωρίας μας, στις χώρες με χαρακτηριστικά κοινωνίας εντός και εκτός συστήματος (για συντομία IOS), πρέπει να αναμένουμε ότι το μισθολογικό χάσμα δημόσιου-ιδιωτικού τομέα WPR θα συσχετίζεται θετικά με το UD_RATIO και αρνητικά με το CENT και το CORD. Το αντίθετο πρόσημο αναμένουμε για τις σχετικές συσχετίσεις με το φορολογικό χάσμα αυτοαπασχολούμενων-μισθωτών TSL. Εφόσον ο δείκτης UM επηρεάζει τον καθορισμό των μισθών συνολικά στην οικονομία, μια σχετικά υψηλή τιμή του μπορεί να συνδέεται με υψηλότερους μισθούς τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Επομένως, το πρόσημο της συσχέτισης με το WPR δεν είναι εκ των προτέρων σαφές. Από την άλλη πλευρά, σε χώρες με χαρακτηριστικά IOS, πρέπει να αναμένουμε αρνητική συσχέτιση με το TSL. Αν και υψηλό UM υποδηλώνει ότι όλα τα συνδικάτα έχουν σχετικά υψηλή ισχύ, οι επαγγελματικές ενώσεις είναι αυτές που θέτουν τις φορολογικές ελαφρύνσεις ως προτεραιότητα.

Ως ενδεικτικές μεταβλητές των συνθηκών ανταγωνισμού και των δομικών χαρακτηριστικών του ρυθμιστικού πλαισίου στις αγορές προϊόντων θεωρούμε τις δύο παρακάτω μεταβλητές: α) το δείκτη επιπέδου ρύθμισης για την ενέργεια, τις μεταφορές και την επικοινωνία (ETCR) και β) το δείκτη επιπέδου ρύθμισης στον κλάδο των νομικών υπηρεσιών (PSL). Πηγή αυτών των μεταβλητών είναι η βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ, OECD Product Market Regulation (PMR). Η τιμή του δείκτη ETCR αποτελεί ένδειξη του βαθμού στον οποίο ο δημόσιος τομέας

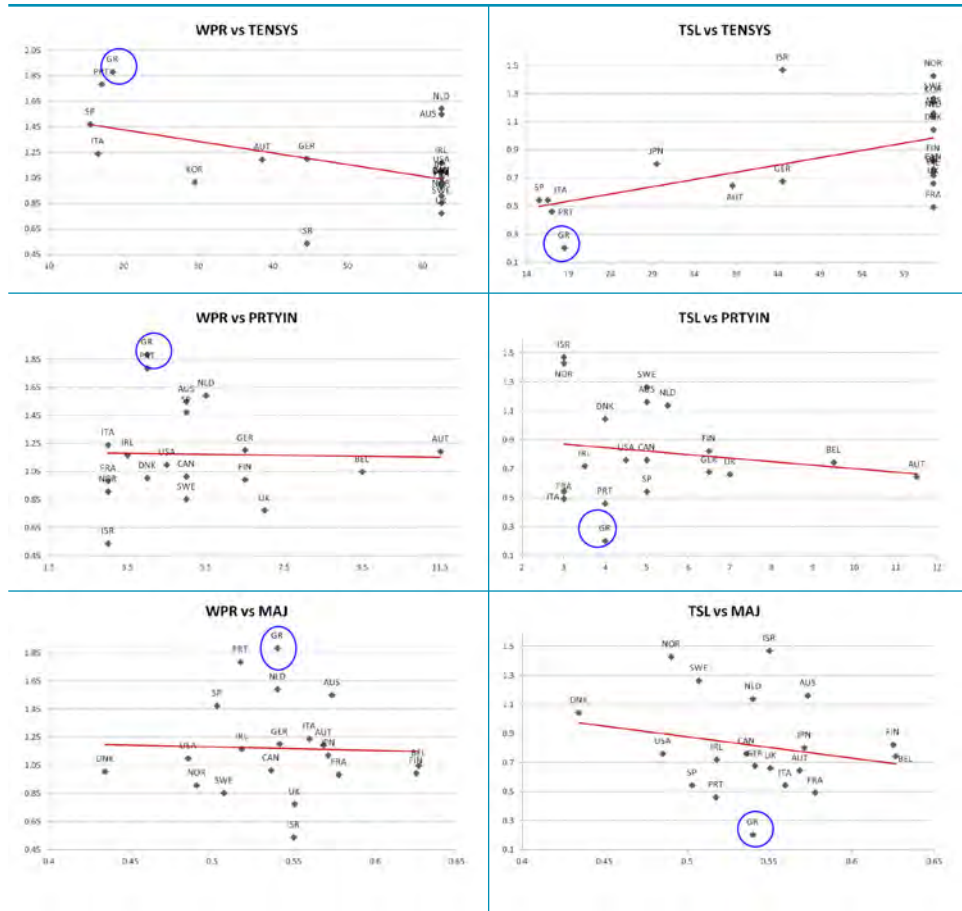
Διάγραμμα 5β: Συνθήκες ανταγωνισμού



αναμιγνύεται στη λειτουργία των αγορών, ενώ η τιμή του δείκτη PSL καταγράφει το βαθμό ρύθμισης που χαρακτηρίζει τις αγορές των επαγγελματικών υπηρεσιών. Μια υψηλότερη τιμή και των δύο δεικτών συνδέεται με ένα μεγαλύτερο βαθμό ρύθμισης. Προφανώς, σε χώρες με χαρακτηριστικά IOS, και οι δύο αυτές μεταβλητές αναμένεται να συσχετίζονται θετικά (αρνητικά) με το WPR (TSL).

Ως ενδεικτικές μεταβλητές των χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος θεωρούμε τις τρεις παρακάτω μεταβλητές: α) τον αριθμό των ετών που μια χώρα βρίσκεται υπό καθεστώς δημοκρατίας (TENSYS), β) τον αριθμό των ετών που το κυβερνών κόμμα βρίσκεται στην εξουσία (PRTYIN) και γ) το ποσοστό των εδρών στο κοινοβούλιο που κατέχει η κυβέρνηση (MAJ). Πηγή αυτών των μεταβλητών είναι η βάση δεδομένων DPI-2012 (Database of Political Institutions). Αυτές οι μεταβλητές μπορεί να είναι σημαντικές σε χώρες που έχουν χαρακτηριστικά IOS, καθώς μπορούν να καταγράψουν το βαθμό στον οποίο η κυβέρνηση επηρεάζεται/ελέγχεται από τις διάφορες ομάδες των εντός συστήματος οικονομικών παραγόντων. Έτσι, οι κυβερνήσεις με ισχυρή πλειοψηφία ή τα κόμματα που παραμένουν για πολλά χρόνια στην εξουσία βρίσκουν πιο ευνοϊκές συνθήκες για να προωθήσουν τα συμφέροντα των ελίτ. Συνεπώς, σε χώρες με χαρακτηριστικά IOS, θα πρέπει να αναμένεται μια θετική (αρνητική) συσχέτιση των μεταβλητών PRTYIN και MAJ με το WPR (TSL). Όσον αφορά το TENSYS, θα

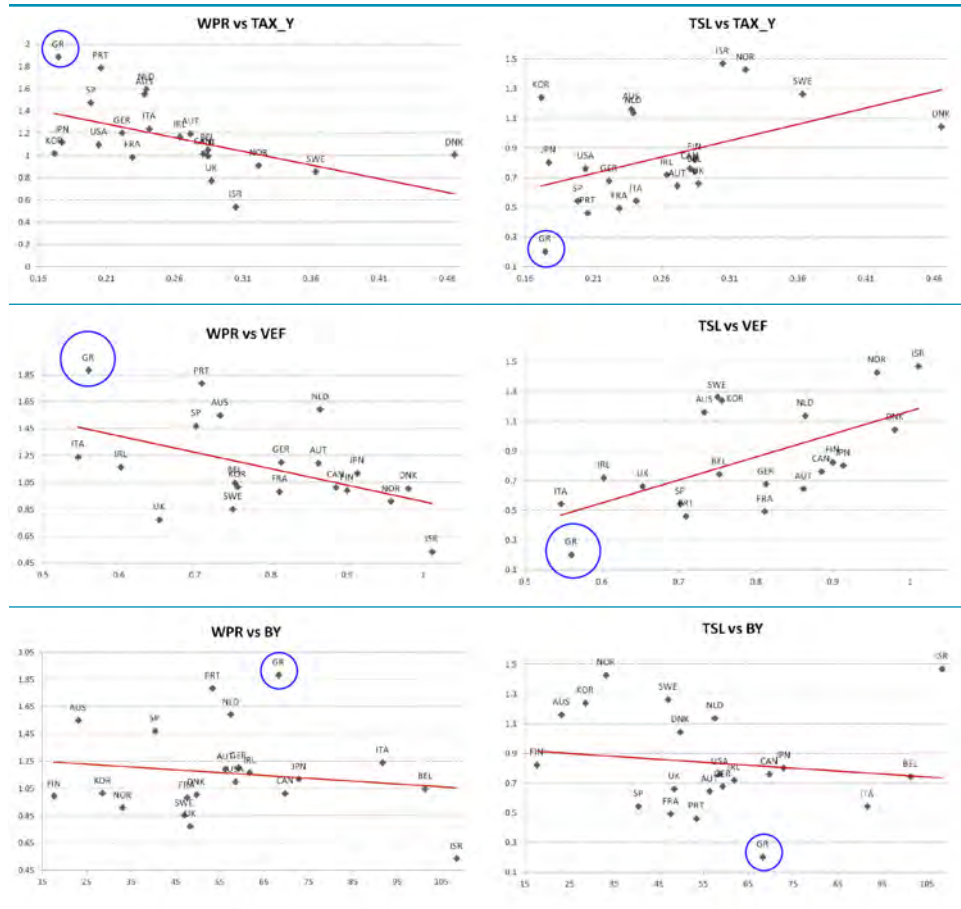
Διάγραμμα 5γ: Πολιτικό σύστημα



περίμενε κανείς γενικά αρνητική (θετική) συσχέτιση με το WPR (TSL), καθώς η μακρόχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση ευνοεί τη διαμόρφωση και εδραίωση καλής ποιότητας θεσμών. Να σημειωθεί εδώ ότι οι χώρες της ευρωζώνης με το μικρότερο χρονικά ιστορικό δημοκρατικής διακυβέρνησης, δηλ. η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία, όπου η δημοκρατία αποκαταστάθηκε μόλις στα μέσα της δεκαετίας του '70, έχουν πολύ υψηλό WPR και πολύ χαμηλό TSL σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ.

Ως ενδεικτικές μεταβλητές των δημοσιονομικών χαρακτηριστικών θεωρούμε τις τρεις παρακάτω μεταβλητές: α) τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (TAX_Y), β) το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ (BY) και γ) το λόγο του αποτελεσματικού συντελεστή ΦΠΑ ως προς το θεσμοθετημένο συντελεστή

Διάγραμμα 5δ: Δημοσιονομικά χαρακτηριστικά



ΦΠΑ. Τέλος, θεωρούμε και τα δύο ελλείμματα, δημοσιονομικό και τρεχουσών συναλλαγών, ως ποσοστά του ΑΕΠ (DEFY και CAY αντίστοιχα). Τα φορολογικά έσοδα και το χρέος (TAX_Y, BY) συνδέονται με τους πόρους που έχει στη διάθεσή της μια οικονομία που ελέγχεται από τους εντός του συστήματος για τη χρηματοδότηση μισθών και φορολογικών ελαφρύνσεων και για τη συντήρηση και περαιτέρω ανάπτυξη των υποδομών του δημόσιου τομέα. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ύπαρξη χαρακτηριστικών που προσομοιάζουν με ένα τέτοιο πολιτικοοικονομικό σύστημα σχετίζεται άμεσα με το ζήτημα της βιωσιμότητας του χρέους, αφού εξηγεί τα χρόνια δημοσιονομικά ελλείμματα και τη σχετικά χαμηλή ανάπτυξη. Επίσης, σχετίζεται με το κεντρικό στα δημόσια οικονομικά ζήτημα της “κοινής ιδιοκτησίας” (“common pool property”), το οποίο από τη φύση

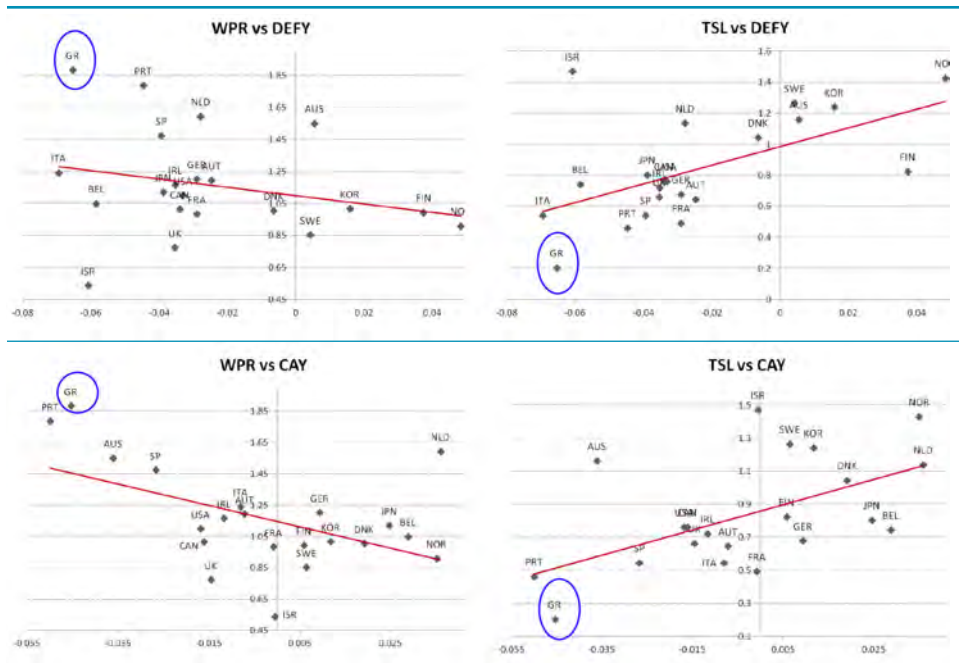
του συνεπάγεται μια μεροληπτική τάση προς υψηλότερες κρατικές δαπάνες ή/και χαμηλότερα φορολογικά έσοδα, λόγω της εξωτερικότητας που συνοδεύει τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων κρατικών αγαθών και υπηρεσιών ή/και τις όποιες φορολογικές περικοπές. Αυτή η εξωτερικότητα απορρέει από το γεγονός ότι αυτοί που επωφελούνται των κρατικών αυτών δαπανών ή/και φορολογικών ελαφρύνσεων είναι λιγότεροι και πιθανόν διαφορετικοί από εκείνους που πληρώνουν άμεσα ή έμμεσα για αυτά τα οφέλη. Ως εκ τούτου, έχουμε ξεκάθαρα ένα φαινόμενο τύπου *free rider*, το οποίο εξηγεί και για ποιο λόγο οι εκτός συστήματος οικονομικές μονάδες δεν αντιδρούν σε αυτή τη συμπεριφορά των εντός συστήματος, παρόλο που το κόστος για τα οφέλη τα οποία απολαμβάνουν μόνο οι εντός του συστήματος επιμερίζεται σε όλη την κοινωνία.

Ο δείκτης VEF αποτελεί ένα μέτρο της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού είσπραξης φόρων, αλλά σχετίζεται επίσης και με το φαινόμενο της φοροαποφυγής ή/και φοροδιαφυγής, ιδίως από την πλευρά των επαγγελματικών ομάδων. Ο τρόπος με τον οποίο συνδέεται ο δείκτης αυτός με την κοινωνία των εντός και εκτός του συστήματος είναι διττός. Μια υψηλή τιμή αυτού του δείκτη υποδηλώνει αποτελεσματικό φοροεισπρακτικό μηχανισμό, άρα και περισσότερα έσοδα στα κρατικά ταμεία, κάτι το οποίο είναι επωφελές για τους εντός συστήματος. Από την άλλη πλευρά, στο βαθμό που η τιμή του εν λόγω δείκτη είναι χαμηλή, αυτό μπορεί να αποτελεί ένδειξη εκτεταμένης φοροαποφυγής ή/και φοροδιαφυγής από την πλευρά των επαγγελματιών.

Τέλος, οι μεταβλητές που περιγράφουν τα ελλείμματα στο δημόσιο τομέα και στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών αντικατοπτρίζουν τη σχέση μεταξύ του πολιτικοοικονομικού συστήματος των εντός και εκτός του συστήματος με το φαινόμενο των δίδυμων ελλειμμάτων που χαρακτηρίζει την ελληνική οικονομία για μεγάλη περίοδο της σύγχρονης ιστορίας της. Ειδικότερα, η ύπαρξη των δίδυμων ελλειμμάτων προκύπτει ακριβώς ως συνέπεια του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί ένα τέτοιο πολιτικοοικονομικό σύστημα, μέσα από διεργασίες που λαμβάνουν χώρα τόσο στην πλευρά της προσφοράς όσο και στην πλευρά της ζήτησης.

Τα πολύ χαμηλά επίπεδα φορολογικών εσόδων που παρουσιάζει η Ελλάδα μπορούν να εξηγηθούν από την εκτεταμένη φοροαποφυγή ή/και φοροδιαφυγή, ιδιαίτερα σε κλάδους που χαρακτηρίζονται ως εντός του συστήματος, όπως οι ελεύθεροι επαγγελματίες. Αυτό, όπως προαναφέραμε, αντικατοπτρίζεται και στην πολύ χαμηλή τιμή του δείκτη VEF. Επίσης, τα χαμηλά φορολογικά έσοδα ενδεχομένως υποκρύπτουν και μια μακροχρόνια εδραιωμένη προτίμηση των ασκούντων την οικονομική πολιτική στο χρέος ως βασικό εργαλείο χρηματοδότησης των κρατικών δαπανών.

Διάγραμμα 5ε: Δίδυμα ελλείμματα



Από τη συνολική θεώρηση των παραπάνω διαγραμμάτων προκύπτει ότι η Ελλάδα παρουσιάζει ακραία συμπεριφορά, που τη διαφοροποιεί από όλες τις άλλες χώρες του δείγματος. Το σημαντικότερο είναι ότι αυτή η ακραία συμπεριφορά είναι συμβατή με τον τρόπο που προβλέπεται να λειτουργεί, σύμφωνα με τη θεωρία μας, μια κοινωνία των εντός και εκτός συστήματος. Έτσι, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ισχυρά εργατικά συνδικάτα στο δημόσιο τομέα (UD_RATIO), υπερβολική ρύθμιση των αγορών προϊόντων (ETCR) και των επαγγελματιών (PSL), υψηλά ελλείμματα σε δημόσιο (DEFY) και εξωτερικό τομέα (CAY), καθώς και αναποτελεσματικό φοροεισπρακτικό μηχανισμό (VEF). Οι μόνες περιπτώσεις όπου η Ελλάδα δεν παρουσιάζει ακραία συμπεριφορά αφορούν τα επίπεδα συντονισμού (COORD) και κεντροποίησης (CENT) στην αγορά εργασίας. Όσον αφορά αυτές τις δύο μεταβλητές, είναι από τη μια πλευρά οι αγγλοσαξονικές χώρες και από την άλλη οι σκανδιναβικές χώρες που χαρακτηρίζονται από ακραία συμπεριφορά. Στις μεν αγγλοσαξονικές χώρες, όπου η αγορά εργασίας είναι ευέλικτη και ο ρόλος των συνδικάτων σχετικά μικρός, τα επίπεδα των CENT και COORD είναι χαμηλά, όπως και το μισθολογικό χάσμα (WPR). Από την άλλη, στις σκανδιναβικές χώρες, ναι μεν τα συνδικάτα είναι πολύ ισχυρά, αλλά παίρνουν τις αποφάσεις τους συναινετικά και έτσι λαμβάνουν

υπόψη την επίδραση των αποφάσεών τους στο σύνολο της οικονομίας. Με αυτό τον τρόπο εσωτερικοποιούν τις εξωτερικότητες των πράξεών τους, για παράδειγμα τις στρεβλώσεις τις οποίες συνεπάγεται για την κοινωνία η ύπαρξη υψηλών μισθολογικών απαιτήσεων που είναι αποτέλεσμα της μη συναινετικής λήψης αποφάσεων, όπως αναφέραμε παραπάνω.

Τέλος, όμοια ακραία συμπεριφορά παρατηρούμε για την Ελλάδα και στην περίπτωση των δημοσιονομικών χαρακτηριστικών και των ελλειμμάτων στο δημόσιο και τον εξωτερικό τομέα.

4. Η πολιτική της λιτότητας και οι αναπτυξιακές πολιτικές

Με βάση την εξήγηση αυτή, οι πολιτικές λιτότητας και η διευθέτηση του χρόνου, που αποτέλεσαν το επίκεντρο της οικονομικής πολιτικής τα τελευταία δέκα χρόνια, ενδέχεται να έχουν συμβάλει θετικά, αλλά δεν είναι κομβικής σημασίας για την οριστική έξοδο από την κρίση και την επαναφορά σε μια αναπτυξιακή τροχιά που να συγκλίνει, αντί να αποκλίνει, προς τις άλλες χώρες της ευρωζώνης και του ΟΟΣΑ. Αυτό που όμως είναι κομβικής σημασίας είναι η μεταρρύθμιση του πολιτικοοικονομικού συστήματος με γνώμονα την εξάλειψη των στρεβλώσεων που εμποδίζουν τη βελτίωση της συνολικής παραγωγικότητας της οικονομίας. Σε αυτό ακριβώς το στόχο αποσκοπούν οι προτάσεις πολιτικής που παραθέτουμε στη συνέχεια:

- (α) Ιδιωτικοποιήσεις που προάγουν τον ανταγωνισμό.
- (β) Προώθηση της ανάθεσης της παραγωγής στον ιδιωτικό τομέα (outsourcing) και των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τα αγαθά και τις υπηρεσίες που επιλέγει να παρέχει το κράτος.
- (γ) Ενίσχυση του ρόλου όσον αφορά τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών και κυρίως αυτών που σχετίζονται με τη διάρθρωση και ρύθμιση των αγορών.
- (δ) Ενίσχυση της διαφάνειας στην αλληλεξάρτηση του πολιτικού συστήματος με την οικονομία. Για παράδειγμα, υιοθέτηση ασυμβίβαστου μεταξύ της ιδιότητας στελέχους ενός εργατικού συνδικάτου ή μιας επαγγελματικής ένωσης και της ανάληψης κυβερνητικής θέσης σε σχετικούς χώρους ευθύνης.
- (ε) Έλεγχος ότι οι νομοθετημένες μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται στην πράξη, ταυτοποίηση και αντιμετώπιση των φορέων που θέτουν εμπόδια στην υλοποίησή τους.

- (στ) Εμπλουτισμός της διδακτέας ύλης μαθημάτων στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ώστε να παρουσιάζονται και να γίνονται κατανοητές οι αρνητικές συνέπειες για το σύνολο της κοινωνίας που προέρχονται από την εγωιστική συμπεριφορά ομάδων ατόμων ή επιχειρήσεων (ομάδων πίεσης) οι οποίες, προωθώντας τα συμφέροντά τους, δεν λαμβάνουν υπόψη τις τυχόν αρνητικές συνέπειες της συμπεριφοράς τους για το κοινωνικό σύνολο (αρνητικές εξωτερικές οικονομίες ή εξωτερικότητες).
- (ζ) Αξιολόγηση της επίδρασης στη συνολική παραγωγικότητα της οικονομίας όλων των νομοσχεδίων και τροπολογιών από την Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής.

Το πρόβλημα λοιπόν που θα έπρεπε πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, να απασχολεί τους ασκούντες την οικονομική πολιτική εντός και εκτός της χώρας είναι η υιοθέτηση και η εφαρμογή στη πράξη τέτοιων ουσιαστικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου της χώρας, με βάση και τη διεθνή εμπειρία. Όσο αυτό καθυστερεί, η Ελλάδα θα παραμένει στο υφιστάμενο τέλμα, και τούτο άσχετα με τις όποιες δημοσιονομικές προσαρμογές εφαρμόζονται. Ο κίνδυνος αυτός γίνεται μεγαλύτερος αν αναλογιστεί κανείς ότι οι προαποφασισμένες πολιτικές, από κοινού με τους θεσμούς και τις ελληνικές κυβερνήσεις, επιβαρύνουν το ήδη προβληματικό παραγωγικό μοντέλο της οικονομίας μας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δέσμευση για πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα επί μεγάλο χρονικό διάστημα. Αυτό, σε συνδυασμό με θεσμοθετημένους αυτόματους “κόφτες” δαπανών και επιπλέον φόρους, προοιωνίζεται, δεδομένης της αρνητικής διεθνούς συγκυρίας (διαφαινόμενη ύφεση σε παγκόσμιο επίπεδο, εμπορικοί πόλεμοι και γεωπολιτική αστάθεια) αρνητικές εξελίξεις στην πορεία του ΑΕΠ και ακόμη μεγαλύτερες κοινωνικές αδικίες.

Είναι ίσως μια μοναδική ευκαιρία για τους Έλληνες πολιτικούς να “επαναφέρουν τη μπάλα στο γήπεδο”, στοχεύοντας στην παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, όπου βρίσκεται και η ουσία των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η χώρα μας. Αν το πράξουν, θα καμφθούν και οι αναμφισβήτητες εμμονές των δανειστών, οι οποίες οδηγούν σε πολιτικές που δεν συνάδουν με τον παραπάνω στόχο, εμμονές που πηγάζουν είτε από άλλες προτεραιότητες είτε από έλλειψη εμπιστοσύνης στους πολιτικούς μας. Τέλος, αλλά και το πλέον σημαντικό, είναι ότι μόνο έτσι θα ανακάμψουν οι επενδύσεις, απαραίτητο εφαλτήριο για την επάνοδο της ελληνικής οικονομίας σε μια εύρωστη και διατηρήσιμη αναπτυξιακή πορεία.

Βιβλιογραφία

- Acemoglu, D. (2006), “Modeling Inefficient Institutions”, in R. Blundell, W. Newey, and T. Persson (eds.), *Advances in Economics and Econometrics, Theory and Applications*, Ninth World Congress, Volume 1, Chapter 9, 341-380, Cambridge University Press.
- Alogoskoufis, G. (1995), “The two faces of Janus: institutions, policy regimes and macroeconomic performance in Greece”, *Economic Policy*, 10(20), 149-192.
- Blanchard, O. (2012), “The Logic and Fairness of Greece’s Program”, *IMFdirect - The IMF Blog*, 19.3.2012.
- Blanchard, O. (2015), “Greece: Past Critiques and the Path Forward”, *IMFdirect - The IMF Blog*, 9.7.2015.
- Bosworth, B. and T. Kollintzas (2001), “Economic growth in Greece: past performance and future prospects”, in R.C. Bryant, N.G. Garganas, and G.S. Tavlas (eds.), *Greece’s Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution.
- Δημέλη, Σ. Τ. Κολλίντζας και Ν. Μ. Χριστοδουλάκης (1997), *Οικονομικές Διακυμάνσεις και Ανάπτυξη στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Ινστιτούτο Μελετών Οικονομικής Πολιτικής, Αθήνα.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Gogos, S.G., N. Mylonidis, D. Papageorgiou and V. Vassilatos (2014), “1979-2001: A Greek great depression through the lens of neoclassical growth theory”, *Economic Modelling*, 36, 316-331.
- Gogos, S.G., D. Papageorgiou and V. Vassilatos (2018), “Rent seeking activities and aggregate economic performance – the case of Greece”, Bank of Greece Working Paper No. 252.
- Hall, P.A. and D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Kollintzas, T., D. Papageorgiou and V. Vassilatos (2012), “An Explanation of the Greek Crisis: The Insiders - Outsiders Society,” CEPR Discussion Paper No. DP8996.
- Kollintzas, T., D. Papageorgiou and V. Vassilatos (2018α), “Market and political power interactions in Greece: A theory”, *European Journal of Political Economy*, 53, 59-83.
- Kollintzas, T., D. Papageorgiou, E. Tsionas and V. Vassilatos (2018β), “Market and political power interactions in Greece: an empirical investigation”, *IZA Journal of Labor Policy*, 7:1, 1-43.

- Kollintzas, T. and L. Pechlivanos (2017), “Stable and Electable Insiders’ Coalition Governments,” Department of Economics, Athens University of Economics and Business, mimeo.
- Lindbeck, A. and D. Snower (2001), “Insiders versus Outsiders”, *Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 165-188.
- Molina, O. and M. Rhodes (2007), “The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: A Study of Spain and Italy”, in: Hancke, B., M. Rhodes and M. Thatcher (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Phelps, E.S. (2015), “The Foundations of Greece’s Failed Economy”, *Project Syndicate*, 4.9.2015, link: <https://www.project-syndicate.org/commentary/foundation-of-greeces-failed-economy-by-edmund-s-phelps-2015-09?barrier=accesspaylog>.
- Visser, J. (2013), “ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2012”, Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies (AIAS), University of Amsterdam, Version 4 – April 2013.

5

Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, 2010-2019

Μάνος Ματσαγγάνης

Πολυτεχνείο του Μιλάνου

Το κοινωνικό κράτος αντιμέτωπο με την κρίση

Το ξέσπασμα της κρίσης βρήκε το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα απροετοίμαστο. Όμως η καθυστέρηση ήταν θεσμική, όχι χρηματοδοτική.

Πράγματι, η κοινωνική δαπάνη στη χώρα μας σημείωσε νέα θεαματική αύξηση – κατά 69% κατά κεφαλήν σε σταθερές τιμές τη δεκαετία 2000-2009. Και αυτό παρότι η ανεργία παρέμενε χαμηλή και σε φθίνουσα τροχιά (7,8% το 2008), άλλωστε στο μεγαλύτερο μέρος της περιόδου η οικονομία κάλπαζε (μέσος ρυθμός ανάπτυξης 4,0% το 1999-2007). Το αποτέλεσμα ήταν το 2008 η κοινωνική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ να φθάσει στο 22,4% στην Ελλάδα (έναντι 25,5% στην ΕΕ των 15), ενώ το 1995 ήταν στο 18,5% (έναντι 25,3% αντιστοίχως). Ποσοτικά, το κοινωνικό κράτος συνέκλινε στον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Ποιοτικά όμως όχι. Παρά την άνετη χρηματοδότηση, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας παρέμεινε άνισο και αναποτελεσματικό. Με έναν υπερσπάταλο τομέα υγείας, που πλούτιζε αρκετούς από όσους εργάζονταν μέσα ή γύρω από αυτό, αλλά ωφελούσε λιγότερο (και ενίοτε έβλαπτε) τους ασθενείς. Με ένα άδικο και χρεοκοπημένο σύστημα συντάξεων, που αναπαρήγε τις κοινωνικές ανισότητες, αντί να τις μετριάξει, και υπονόμει το μέλλον της χώρας και την ευημερία των επερχόμενων γενεών. Με επιδόματα ανεργίας που σύντομα έμελλε να αποδειχθούν εντελώς ανεπαρκή. Με κοινωνικές υπηρεσίες υπανάπτυκτες (βρεφονηπιακοί σταθμοί, μέτρα προώθησης της απασχόλησης, φροντίδα ηλικιωμένων). Και χωρίς καθόλου προγράμματα στήριξης του εισοδήματος των φτωχών οικογενειών. Μια emblematicή περίπτωση νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, αλλά στην προ 20ετίας εκδοχή του: “ασύγκριτη γενναιοδωρία για το προστατευμένο τμήμα της αγοράς εργασίας” σε συνδυασμό με “τεράστια κενά προστασίας” για

όλους τους υπόλοιπους (Ferrera 1996), και κυρίως ένα “υποτυπώδες” κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας (Gough 1996).

Αναλυτικότερα, η “ασύγκριτη γενναιοδωρία” ήταν ιδιαίτερα εμφανής στα συνταξιοδοτικά “κεκτημένα” των εργαζομένων στο Δημόσιο, στις ΔΕΚΟ και στις τράπεζες, καθώς και των ασφαλισμένων στα “ευγενή ταμεία” των μηχανικών, των νομικών και των ιατρών, οι συντάξεις των οποίων ήταν δυσανάλογα υψηλές σε σχέση με τις εισφορές που είχαν καταβάλει, και σε μερικές περιπτώσεις υπερέβαιναν τις αποδοχές των εν ενεργεία ασφαλισμένων. Όσο για τα “κενά προστασίας”, αυτά αφθονούσαν. Το τακτικό επίδομα ανεργίας φαινόταν επαρκές ως προς το ύψος (περίπου 60% του κατώτατου μισθού), αλλά μικρής διάρκειας (έως 12 μήνες) και ελλιπούς κάλυψης, η οποία σύντομα θα αποδεικνυόταν ακόμη ελλιπέστερη. Το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας δεν είχε καταφέρει να καλύψει το κενό, αφού οι προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ήταν τόσο αυστηρές που ο αριθμός δικαιούχων ήταν εξευτελιστικά χαμηλός (770 άτομα το 2008). Τα οικογενειακά επιδόματα ήταν γενναιοδωρα στο Δημόσιο, στις ΔΕΚΟ και (ιδίως) στις τράπεζες, καθώς και για τους πολύτεκνους, αλλά ανύπαρκτα για οικογένειες με ένα ή δύο παιδιά, ακόμη και όταν ήταν φτωχές. Η επιδότηση ενοικίου ήταν διαθέσιμη (σε ανταποδοτική βάση) μόνο στους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα, συνεπώς απέκλειε τις περισσότερες φτωχές οικογένειες. Τα αναπηρικά επιδόματα ήταν υπερβολικά κατακερματισμένα ακόμη και για τα ελληνικά δεδομένα, σε 10 κατηγορίες και 22 υποκατηγορίες, οι οποίες συχνά υπέκρυπταν απίστευτες περιπτώσεις πελατειακής κατανομής των πόρων. Οι παροχές ασθενείας και μητρότητας κυμαίνονταν από αξιοπρεπείς (στο Δημόσιο, στις ΔΕΚΟ και στις τράπεζες) έως ανύπαρκτες, π.χ. για τους αμειβόμενους με “μπλοκάκι”. Και φυσικά, η Ελλάδα παρέμενε η μοναδική χώρα της ΕΕ που δεν διέθετε ένα προνοιακό πρόγραμμα ενίσχυσης των πολύ φτωχών – ούτε καν σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο όπως στην Ιταλία και στην Ισπανία.

Μοιραία, το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αποδείχθηκε ανήμπορο να παίξει το βασικό ρόλο για τον οποίο δημιουργήθηκαν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας διεθνώς: να μετριάσει τις κοινωνικές επιπτώσεις μιας συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας – η οποία στην προκειμένη περίπτωση υπήρξε πράγματι πρωτοφανής, τόσο σε μέγεθος όσο και σε διάρκεια. Όσα επακολούθησαν ήταν το θλιβερό χρονικό μιας προαναγγελλείσης αποτυχίας (Ματσαγγάνης 2011).

Καθώς βάθαινε η κρίση, τόσο αύξανε η “ζήτηση” για κοινωνική προστασία. Από το τρίτο τρίμηνο του 2008 (υψηλότερο σημείο προ κρίσης) έως το τελευταίο τρίμηνο του 2013 (χαμηλότερο σημείο της κρίσης), ο αριθμός των απασχολούμενων μειώθηκε κατά 1,1 εκατομμύριο άτομα. Το ποσοστό απασχόλησης

έπεσε από 61,4% το 2008 σε 48,8% το 2013, εξαλείφοντας σε πέντε χρόνια την πρόοδο πολλών δεκαετιών (το 1993 ήταν 53,5%). Η ανεργία εκτινάχθηκε από 6,8% το Μάιο του 2008 σε 28,7% το Νοέμβριο του 2013.

Με τη λιτότητα να περιορίζει τους διαθέσιμους πόρους, η προσφορά κοινωνικής προστασίας υποχώρησε: η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα μειώθηκε κατά 19% κατά κεφαλήν σε σταθερές τιμές την περίοδο 2009-2013. Εν μέρει αυτό ήταν αναπόφευκτο: ο υπερτροφισμός του συστήματος συντάξεων και η κατασπατάληση πόρων στο σύστημα υγείας είχαν καθοριστική συμβολή στην κρίση δανεισμού της χώρας και στην ένταξή της υπό καθεστώς διεθνούς επιτροπείας, συνεπώς ήταν αδύνατον να μην τεθούν στο στόχαστρο των περικοπών. Εν μέρει ήταν αποτέλεσμα λαθεμένων επιλογών: της υπερβολικά υφεσιακής πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης και της ελλιπούς έγνοιας για την προστασία των θυμάτων της κρίσης.

Όμως, τα μέτρα των Μνημονίων δεν περιείχαν μόνο περικοπές, ούτε ήταν όλες οι περικοπές “κοινωνικά ανάλγητες”. Εξάλλου, το εγχώριο πολιτικό σύστημα εξακολούθησε να διαθέτει κάποια – περιορισμένα έστω – περιθώρια χειρισμών. Αλλά αντίθετα με ό,τι ενδεχομένως θα περίμενε κανείς, το ξέσπασμα της κρίσης δεν έγινε αφετηρία ενός αποφασιστικού επανακαθορισμού των προτεραιοτήτων της κοινωνικής πολιτικής. Το πολιτικό σύστημα (κυβέρνηση και αντιπολίτευση) σχεδόν στο σύνολό του, ζαλισμένο από την πρωτοφανή δριμύτητα της κρίσης χρέους του 2010 και από το μέγεθος της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής, αντέδρασε σπασμωδικά, προσπαθώντας να προστατεύσει τις ισχυρότερες ομάδες πίεσης, όχι όσους είχαν μεγαλύτερη ανάγκη. Στη συνέχεια, αντί να αναλάβει πρωτοβουλίες, προσαρμόστηκε παθητικά στις πιέσεις των δανειστών, προβάλλοντας ενστικτώδη αντίσταση ακόμη και όταν εκείνοι πίεζαν για την ενίσχυση του δικτύου κοινωνικής προστασίας, όπως συνέβη το 2015-2016.

Οι μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους (2010-2019)

Ας δούμε εν συντομία τις μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα της κρίσης, αρχίζοντας από τις συντάξεις. Από το 1992 έως το 2010, καμία σοβαρή μεταρρύθμιση δεν είχε μπορέσει να ευδοκιμήσει. Μετά από εικοσαετή σχεδόν παράλυση, οι συντάξεις άρχισαν σταδιακά να περικοπώνονται με την υπογραφή του πρώτου κιόλας Μνημονίου. Οι περικοπές δεν ήταν “οριζόντιες”, όπως συνηθίζεται να λέγεται: αντίθετα, κυμάνθηκαν ανάλογα με το ύψος της σύνταξης και την ηλικία του συνταξιούχου (τη στιγμή της περικοπής,

όχι τη στιγμή της συνταξιοδότησης), φθάνοντας το 16% για τους χαμηλοσυνταξιούχους και το 46% για τους υψηλοσυνταξιούχους κάτω των 55 ετών σωρευτικά το 2010-2014.

Επρόκειτο για μειώσεις δίχως αμφιβολία οδυνηρές. Αλλά και πάλι ανεπαρκείς από την άποψη της αναλογιστικής εξυγίανσης του συστήματος. Όπως διαπίστωσε σχετική μελέτη μας (Ματσαγγάνης και Λεβέντη 2016), ακόμη και μετά τις περικοπές, το 98,5% όσων είχαν συνταξιοδοτηθεί από το ΙΚΑ το 2008 εξακολουθούν σήμερα να εισπράττουν υπερανταποδοτικές συντάξεις (δηλ. υψηλότερες από ό,τι εάν είχαν επενδύσει στις χρηματαγορές τις εισφορές που κατέβαλαν οι ίδιοι και οι εργοδότες τους με σταθερό ποσοστό απόδοσης 2% πάνω από τον πληθωρισμό). Εάν κάτι πέτυχαν οι περικοπές, ήταν να μειώσουν στο μισό την παρούσα αξία της διά βίου επιδότησης (από 124.000 ευρώ σε 64.000 ευρώ ανά συνταξιούχο, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας). Γενικά, οι μνημονιακές περικοπές των συντάξεων περιόρισαν το μέγεθος της επιδότησης, ενώ επίσης διόρθωσαν σε κάποιο βαθμό τις ακραίες μονομέρειες στην κατανομή της – δεν αποκατέστησαν όμως ούτε τη δικαιοσύνη ούτε την ανταποδοτικότητα.

Εάν αυτό δείχνει κάτι, αυτό δεν είναι ότι οι συντάξεις έπρεπε να μειωθούν και άλλο, αλλά ότι οι περικοπές είναι κακό υποκατάστατο μιας έγκαιρης και τολμηρής μεταρρύθμισης. Ο ανασχεδιασμός των κανόνων χρησιμεύει στη δημιουργία ενός σταθερού πλαισίου, ώστε οι ατομικές επιλογές κάθε πολίτη να ευθυγραμμίζονται με τις απαιτήσεις ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος συντάξεων. Η ματαίωση ή η αναβολή της μεταρρύθμισης αυξάνει το κόστος της μελλοντικής προσαρμογής.

Η ψήφιση του ν. 3863 τον Ιούλιο του 2010 υπήρξε σημαντικό βήμα εξυγίανσης του ασφαλιστικού. Εξυπακούεται ότι η αρχιτεκτονική του νέου ασφαλιστικού “παρήγε” πολύ χαμηλότερες συντάξεις από ό,τι μέχρι τότε. Ήταν όμως σαφώς πιο ορθολογική: καθιέρωνε ένα πιο βιώσιμο και πιο δίκαιο σύστημα συντάξεων, σχεδόν σκανδιναβικού τύπου, προσαρμοσμένο στις χαμηλές δυνατότητες της ελληνικής οικονομίας (Ματσαγγάνης 2010). Φυσικά, επρόκειτο για μια έξωθεν επιβληθείσα μεταρρύθμιση. Η εγχώρια υποστήριξή της ήταν αμελητέα, με την κυβέρνηση να προσπαθεί υπογείως να περισώσει τα κεκτημένα των ομάδων πίεσης και την αντιπολίτευση να αρνείται την ανάγκη διόρθωσης κάνοντας λόγο για “ασφαλιστικό μεσαίωνα”.

Η αντίσταση στη μεταρρύθμιση δεν ήταν εντελώς μάταιη: μια σειρά κατηγοριών (δημοσιογράφοι, υπάλληλοι της Τράπεζας της Ελλάδος, ιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί και αγρότες) εξαιρέθηκαν από τις διατάξεις του ν. 3863 και διατήρησαν το δικαίωμα για χωριστή ασφάλιση. Επιπλέον, ούτε η έλλειψη πόρων για ανακούφιση των φτωχών και των ανέργων ούτε η αγχώδης αναζήτηση

οικονομιών δεν εμπόδισαν την κυβέρνηση να εντάξει στο “Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα” του 2012 την επιχορήγηση του ΤΑΠ-ΟΤΕ με 600 εκατ. ευρώ και του ΟΑΠ-ΔΕΗ με άλλα 600 εκατ. ευρώ ετησίως (ούτε φυσικά την αντιπολίτευση να επικροτήσει σιωπηρά).

Το νέο ασφαλιστικό του ν. 3863/2010 επρόκειτο να τεθεί σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2015. Όμως, η κυβερνητική αλλαγή το μήνα εκείνο ματαίωσε την εφαρμογή του: η νέα κυβέρνηση πρώτα θα καταργούσε τη λιτότητα και μετά θα γύριζε το ρολόι των συντάξεων στο 2009. Δεκαέξι μήνες και ένα ακόμη Μνημόνιο αργότερα, ψήφισε ένα νέο νόμο για τις συντάξεις (ν. 4387/2016), ο οποίος περιέχει θετικά σημεία, όπως είναι η ενοποίηση του συστήματος με ένταξη όλων των ταμείων σε έναν “Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης”. Ταυτόχρονα όμως, αναστυλώνει την προηγούμενη προβληματική αρχιτεκτονική, ενώ εισάγει χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης για όλους σε σύγκριση με το ν. 3863/2010 και χαμηλότερη εισοδηματική στήριξη στους φτωχούς ηλικιωμένους.

Συγκεκριμένα, η στρεβλή δομή των εισφορών οδηγεί σε σειρά παραβιάσεων της ενδογενεακής δικαιοσύνης. Πρώτον, ο ν. 4387/2016 προβλέπει μηδενική “ανταποδοτική σύνταξη” για ασφαλισμένους με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης (ενώ ο ν. 3863/2010 προέβλεπε “αναλογική σύνταξη” για όλους τους ασφαλισμένους με τουλάχιστον 1 έτος ασφάλισης). Δεύτερον, η “εθνική σύνταξη” του ν. 4387/2016 καταβάλλεται σε κάθε νέο συνταξιούχο, ανεξαρτήτως ηλικίας (ενώ ο ν. 3863/2010 προέβλεπε “βασική σύνταξη” με τη συμπλήρωση του ορίου των 65 ετών, και για πρόωρες συνταξιοδοτήσεις μειωμένη κατά 6% για κάθε έτος κάτω των 65). Τρίτον, ο ν. 4387/2016 προβλέπει δυσανάλογα υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης της συνολικής σύνταξης για χαμηλόμισθους με λίγα έτη ασφάλισης παρά για υψηλόμισθους με πολλά έτη ασφάλισης.

Η προστασία των ασφαλισμένων με λίγα έτη ασφάλισης και χαμηλές συντάξιμες αποδοχές είναι σε κάποιο βαθμό λογική και επιβεβλημένη. Όμως, όταν είναι υπερβολική, συνιστά αδικία (παραβίαση της δικαιοσύνης ως “ακριβοδικίας”) και στρέβλωση: λειτουργεί ως ισχυρό αντικίνητρο προσφοράς εργασίας και καταβολής εισφορών. Το ίδιο ισχύει και για το συνδυασμό χαμηλών ποσοστών αναπλήρωσης και υψηλών εισφορών: η χαμηλή ανταποδοτικότητα δεν ενθαρρύνει την καλλιέργεια ασφαλιστικής συνείδησης, ενώ το υψηλό μη μισθολογικό κόστος αποθαρρύνει τη (δηλωμένη) μισθωτή εργασία.

Συνολικά, οι περικοπές και οι μεταρρυθμίσεις των συντάξεων τη δεκαετία του 2010 συνιστούν απότομη και τεράστια προσαρμογή. Η προσαρμογή έχει σε μεγάλο βαθμό περιορίσει το (ιστορικό και δυσεπίλυτο) πρόβλημα βιωσιμότητας του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος, εξαλείφοντας σχεδόν ολοκληρωτικά την τεράστια απόκλιση του από τα συνταξιοδοτικά συστήματα των

υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών. Το 2009, η εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2009) για τη δαπάνη για συντάξεις το 2050 ήταν σχεδόν διπλάσια ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα από ό,τι στο σύνολο της ΕΕ (24,0%, έναντι 12,5%). Σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες αναθεωρημένες εκτιμήσεις (European Commission 2018), η “ψαλίδα” μεταξύ Ελλάδος και ΕΕ προβλέπεται να μειωθεί σημαντικά μέχρι το 2030, ενώ το 2050 η διαφορά συνταξιοδοτικής δαπάνης θα έχει περιοριστεί σε μόλις 0,1% του ΑΕΠ (12,5% στην Ελλάδα, έναντι 12,4% στο σύνολο της ΕΕ).

Στον τομέα της υγείας, τα πράγματα ήταν κάπως πιο σύνθετα. Προ κρίσης, η σπατάλη ήταν τόσο μεγάλη που περιθώρια για την παροχή καλύτερων και φθηνότερων υπηρεσιών θεωρητικά υπήρχαν. Το πρόβλημα είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις στην υγεία δεν είναι ασκήσεις επί χάρτου, όπως π.χ. στις συντάξεις: απαιτούν την ευσυνειδήτη εφαρμογή τους από τους επαγγελματίες του κλάδου – υπό την οπτική γωνία των οποίων “καλύτερες και φθηνότερες υπηρεσίες για τους ασθενείς” μεταφράζεται σε περισσότερη δουλειά και χαμηλότερες αποδοχές για τους ίδιους. Σε έναν ιδανικό κόσμο, αυτό δεν θα ήταν μεγάλο πρόβλημα. Οι περισσότεροι ιατροί είχαν (και έχουν) πολύ υψηλότερα εισοδήματα από ό,τι οι ασθενείς τους, ενώ στις δύσκολες εποχές ο καθένας συνεισφέρει στις θυσίες ανάλογα με τις δυνάμεις του.

Βέβαια, στην Ελλάδα της κρίσης, παρά τις ρητορείες του τύπου “κανένας μόνος του”, οι πράξεις των πολλών εμπνεύστηκαν περισσότερο από το “ο σώζων εαυτόν σωθήτω”. Ιδίως στην υγεία. Παρά την ίδρυση του ΕΣΥ το 1983, οι κυρίαρχες αξίες του ιατρικού κόσμου και των άλλων πρωταγωνιστών του τομέα υγείας παρέμεναν ασύμβατες με τη δεοντολογία και τους κανόνες συμπεριφοράς σε ένα εθνικό σύστημα υγείας. Κανένα δημόσιο σύστημα πουθενά στον κόσμο – και πολύ λιγότερο στην πρακτικά χρεοκοπημένη Ελλάδα – δεν ήταν σε θέση να πληρώνει σε τόσους πολλούς ιατρούς τόσα πολλά χρήματα όσα εκείνοι είχαν συνηθίσει να κερδίζουν σε συνθήκες γενικευμένης ανομίας (Matsaganis 2013). Η περιστολή της σπατάλης και η ενοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης που προέβλεπαν τα Μνημόνια – μέτρα “ολοκλήρωσης της μεταρρύθμισης του 1983 σε συνθήκες περικοπών στη χρηματοδότηση” (Petmesidou 2018) – προσέκρουσαν στην αντίδραση των περισσότερων επαγγελματιών του κλάδου, κάποιοι από τους οποίους πέρασαν στη συνειδητή υπονόμευσή τους. Με αμέριστη πολιτική κάλυψη από τα κόμματα της τότε αντιπολίτευσης, ΣΥΡΙΖΑ αλλά και ΝΔ (η τελευταία μέσω της επιρροής της στον Ιατρικό Σύλλογο Αθηνών και στον Πανελλήνιο Ιατρικό Σύλλογο).

Ποιο ήταν αποτέλεσμα των περικοπών και των προσπάθειών εξυγίανσης, καθώς και της αλληλεπίδρασής τους με τις συμπεριφορές του ιατρικού κόσμου;

Από τη μια, η δαπάνη υγείας περιορίστηκε σημαντικά (κατά 5% ετησίως την περίοδο 2009-2016, έναντι ετήσιας αύξησης 5% την περίοδο 2003-2009). Από την άλλη, η συμμετοχή των ασθενών “από την τσέπη τους” στο κόστος της υγείας αυξήθηκε (από 29% το 2009 σε 35% το 2015), ενώ ο αριθμός όσων στερήθηκαν αναγκαία περίθαλψη επειδή δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στο κόστος της τριπλασιάστηκε (από 4% το 2009 σε 12% το 2016).

Παρότι αναμφίβολα η υποχώρηση της δημόσιας παροχής στον τομέα της υγείας οπωσδήποτε επιβάρυνε τους ηλικιωμένους (που τη χρειάζονται περισσότερο), από την άποψη των χρηματικών εισοδημάτων οι ηλικιωμένοι επλήγησαν λιγότερο από την κρίση από ό,τι οι νεότερες ηλικίες. (Παραεμπιπτόντως, το ίδιο συνέβη και με τους αγρότες: τα τελευταία χρόνια στην ύπαιθρο κάποια εισοδήματα έμειναν σταθερά, π.χ. τα γεωργικά, και κάποια άλλα αυξήθηκαν, π.χ. τα τουριστικά.)

Πράγματι, τα τελευταία χρόνια η θέση των ηλικιωμένων στην κατανομή εισοδήματος βελτιώθηκε. Γιατί συνέβη αυτό; Πρώτον, επειδή οι συντάξεις περικόπηκαν λιγότερο από τις αμοιβές εργασίας. Δεύτερον, επειδή οι χαμηλές συντάξεις μειώθηκαν λιγότερο από τις άλλες συντάξεις. Τρίτον, επειδή οι συντάξεις – έστω και μειωμένες – συνέχισαν να καταβάλλονται, ενώ βέβαια κάτι τέτοιο δεν συνέβη με τις αμοιβές όσων έχαναν τη δουλειά τους. Τέταρτον, επειδή οι νέες γενιές συνταξιούχων δικαιούνταν υψηλότερες συντάξεις από το μέσο όρο των ήδη συνταξιούχων.

Για όλους αυτούς τους λόγους, το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων συνέχισε την πτωτική του πορεία: από 29% το 2003 σε 21,3% το 2009, 15,1% το 2013 και 11,6% το 2018. Η άλλη όψη του νομίσματος είναι η παιδική φτώχεια, η οποία αυξήθηκε από 22,3% το 2010 σε 28,7% το 2013, για να αποκλιμακωθεί στη συνέχεια (21,7% το 2016), παραμένοντας διπλάσια σχεδόν από τη φτώχεια των ηλικιωμένων. Με άλλα λόγια, ενώ η εικόνα που επικρατεί για τη φτώχεια παραμένει χρωματισμένη από το παρελθόν (ηλικιωμένοι, ιδίως στα χωριά), η πραγματικότητα της φτώχειας έχει μεταβληθεί (οικογένειες με παιδιά, ιδίως στις πόλεις).

Πώς ανταποκρίθηκε η κοινωνική πολιτική στο μεταβαλλόμενο πρότυπο φτώχειας;

Η χαμηλή κάλυψη των επιδομάτων ανεργίας υπήρξε το σπουδαιότερο κενό κοινωνικής προστασίας. Το 2010, όταν ο αριθμός των ανέργων ήταν ακόμη 639.000, οι δικαιούχοι του τακτικού επιδόματος ανεργίας ήταν 224.000 (ποσοστό κάλυψης 35%). Το 2014, οι άνεργοι έφθασαν τους 1.270.000, αλλά ο αριθμός όσων λάμβαναν τακτικό επίδομα ανεργίας είχε μειωθεί σε 118.000 (ποσοστό κάλυψης 9%). Με άλλα λόγια, καθώς αυξανόταν η ανάγκη για κοινωνική προ-

στασία, υποχωρούσε η εισοδηματική στήριξη των ανέργων. (Το 2018 το ποσοστό κάλυψης παρέμενε 15%.)

Γιατί συνέβη αυτό; Αφενός, λόγω του σχεδιασμού του βασικού επιδόματος, το οποίο επειδή είναι “ανταποδοτικό” και περιορισμένης διάρκειας (12 μήνες), αναπόφευκτα αποκλείει τους μακροχρόνια ανέργους και όσους ψάχνουν για την πρώτη τους δουλειά (δύο ομάδες που πλήθυναν στα χρόνια της κρίσης). Αφετέρου, λόγω λανθασμένων επιλογών: ενώ η ΓΔ Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (CEC 2013) συνιστούσε στα κράτη-μέλη να χαλαρώσουν τα κριτήρια επιλεξιμότητας όσο η ανεργία παραμένει υψηλή (όπως στις ΗΠΑ, όπου η διάρκεια των επιδομάτων επιμηκύνεται αυτομάτως σε περιόδους ύφεσης, και το 2007 επιμηκύνθηκε και άλλο με απόφαση του προέδρου Ομπάμα), η ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (που στελέχωνε την Τρόικα, μαζί με το ΔΝΤ και την ΕΚΤ) επέβαλε το ακριβώς αντίθετο. Λίγο βοήθησαν οι βελτιώσεις σε δύο μικρότερα επιδόματα (το προνοιακό επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας του 2001 και το βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων του 2013). Οι υπερβολικά απαιτητικές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας τα καταδίκασαν σε εντελώς περιθωριακό ρόλο: το 2016 το επίδομα μακροχρόνιας ανεργίας καταβαλλόταν σε 13.257 άτομα, ενώ το βοήθημα ανεργίας αυτοαπασχολούμενων σε άλλα 4.125 (1,2% και 0,4% του συνόλου των ανέργων αντιστοίχως). Γι’ αυτό, ο ισχυρισμός ότι “με σύσταση του ΔΝΤ η κάλυψη των επιδομάτων ανεργίας στην Ελλάδα επεκτάθηκε” (Blanchard et al. 2014) δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

Εάν η παρακμή των επιδομάτων ανεργίας – εν μέσω της εκκωφαντικής σιωπής των εγχώριων πολιτικών ελίτ, της δημόσιας διοίκησης, των συνδικάτων, του Τύπου, των επιστημόνων, των διαμορφωτών της κοινής γνώμης, ολόκληρης της κοινωνίας σε τελευταία ανάλυση – ήταν το χειρότερο παράδειγμα αταραξίας της κοινωνικής πολιτικής σε έκτακτες συνθήκες, η θεσμοθέτηση ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων το 2013 συνιστά περίπτωση καθυστερημένης ανταπόκρισης (35 μήνες μετά την ψήφιση του πρώτου Μνημονίου). Μέχρι τότε, τα οικογενειακά επιδόματα ήταν γενναιόδωρα στις τράπεζες, αξιόλογα στο Δημόσιο, πενιχρά στον ιδιωτικό τομέα και εντελώς άγνωστα για τους αυτοαπασχολούμενους ή τους αγρότες. Το νέο επίδομα είναι ενιαίο: χορηγείται σε οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, ανεξαρτήτως επαγγελματικής κατάστασης. Από το 2018 καταβάλλεται σημαντικά αυξημένο (από 80 σε 140 ευρώ το μήνα για οικογένεια με δύο παιδιά), με αυστηρότερα όμως εισοδηματικά κριτήρια. Χάρη σε αυτό, 750.000 φτωχές οικογένειες λαμβάνουν από την Πολιτεία μια όχι ευκαταφρόνητη εισοδηματική ενίσχυση, οι περισσότερες για πρώτη φορά το 2013.

Η άλλη θετική πρωτοβουλία των κυβερνήσεων των τελευταίων ετών υπήρξε το “κοινωνικό μέρισμα”, το οποίο χορηγήθηκε για πρώτη φορά το 2014. Έκτοτε

ο σχεδιασμός του βελτιώθηκε κάπως. Όμως, η ύπαρξη και μόνο μιας έκτακτης αλλά επαναλαμβανόμενης παροχής, που εξαγγέλλεται και καταβάλλεται κάθε χρόνο λίγο πριν από τα Χριστούγεννα, εν τη μεγαλοψυχία του ηγεμόνα προς τους υπηκόους του, προδίδει μια εντελώς απαρχαιωμένη αντίληψη για την κοινωνική πολιτική. Οι δίδου ασημαντοί πόροι που κάθε φορά διατίθενται στο κοινωνικό μέρισμα θα είχαν πολύ μεγαλύτερο αντίκρουσμα εάν επενδύονταν στη συστηματικότερη κάλυψη των κενών προστασίας – αρχίζοντας από την επέκταση της εισοδηματικής στήριξης των ανέργων.

Δεν θα μπορούσα να ολοκληρώσω αυτόν τον απολογισμό πεπραγμένων χωρίς να αναφερθώ στο πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα καθυστερημένης ανταπόκρισης, που είναι η βασανιστική πορεία προς την καθιέρωση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Δεν είναι άλλωστε μυστικό ότι στα τέλη της δεκαετίας του 1990 είχα συντάξει μια λεπτομερή έκθεση (και ταυτόχρονα συνηγορία) για τη σταδιακή εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος στη χώρα μας προς τον τότε πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη (Ματσαγγάνης 2004). Ως γνωστόν, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν εφαρμόστηκε τότε και στη συνέχεια ξεχάστηκε. Το Μάιο του 2010 μας το ξαναθύμισε το ΔΝΤ (IMF 2010), το οποίο πρότεινε τη θεσμοθέτησή του και ταυτόχρονη κατάργηση μιας πληθώρας αποσπασματικών μικροεπιδομάτων αμφίβολης χρησιμότητας και κατά κανόνα πελατειακής σκοπιμότητας. Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα του 2012 προέβλεπε μια μικρή δαπάνη – σε εποχή καταιγισμού περικοπών – για την προικοδότηση της πιλοτικής εφαρμογής του, που ξεκίνησε με μεγάλη καθυστέρηση το Νοέμβριο του 2014 (λίγο πριν από την προκήρυξη εκλογών). Η τότε αντιπολίτευση καταγγέλλει ότι πρόκειται για ψίχουλα που προσβάλλουν τα 6,3 εκατομμύρια Έλληνες που μαστίζονται από την “κοινωνική γενοκτονία των Μνημονίων”.

Μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015, η νέα κυβέρνηση αφήνει την πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος να φθάσει στο τέρμα της, προκρίνοντας τρία “άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης”: δωρεάν επανασύνδεση και παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, επίδομα ενοικίου και κάρτα σίτισης, συνολικής αξίας 0,1% του ΑΕΠ. Ακολουθεί περίοδος στείρας αντιπαράθεσης με τους δανειστές, με την κυβέρνηση να διαμαρτύρεται για “αφόρητη πίεσή” τους υπέρ του “νεοφιλελεύθερου” ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η αντιπαράθεση τελειώνει όταν η κυβέρνηση σηκώνει λευκή σημαία το καλοκαίρι του 2015. Το (τρίτο) Μνημόνιο που υπογράφει αναγορεύει τη σταδιακή εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε προαπαιτούμενο για την καταβολή των επόμενων δόσεων. Με την κυβέρνηση να εξακολουθεί να δηλώνει την πλήρη αντίθεσή της με το μέτρο, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα προχωρεί με ταχείς ρυθμούς. Η υλοποίησή του στηρίζεται στην πίεση

των δανειστών, στην τεχνική βοήθεια της Παγκόσμιας Τράπεζας, αλλά και στην ευσυνειδησία μιας μικρής ομάδας υπαλλήλων στο αρμόδιο υπουργείο, καθώς και στον επαγγελματισμό των δημοτικών υπηρεσιών που φορτώθηκαν το διοικητικό βάρος χωρίς κανενός είδους υποστήριξη εκ μέρους της κυβέρνησης. Ως “κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης” (παρόμοιο με το “κοινωνικό εγγυημένο εισόδημα” της προηγούμενης κυβέρνησης), εφαρμόζεται από το καλοκαίρι του 2016 με επιτυχία σε 30 δήμους και από την 1η Φεβρουαρίου 2017 σε εθνική κλίμακα. Όσο για τη μηνσίκακη απόρριψη του μέτρου εκ μέρους της κυβέρνησης, έδωσε τη θέση της στην επιχειρούμενη ιδιοποίησή του: “με κορμό το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης δημιουργείται ένα δίκτυ ασφαλείας για τους συμπολίτες μας που χτυπήθηκαν πιο βίαια από την οικονομική κρίση”.

Το κοινωνικό κράτος από την κρίση στην ανάκαμψη

Η δεκαετία του 2010 θα μείνει στην ιστορία ως οδυνηρή διάψευση ανεδαφικών προσδοκιών, πολλές από τις οποίες αφορούσαν ακριβώς τα “κοινωνικά κεκτημένα”. Επρόκειτο για μια εικόνα απατηλή. Το κοινωνικό κράτος, που γιγαντώθηκε την εποχή της πλαστής ευμάρειας και που συνέβαλε καθοριστικά στο δημοσιονομικό εκτροχιασμό, ήταν γενναιόδωρο με τους ισχυρούς (με τους προστατευμένους της αγοράς εργασίας) και σκληρό με τους απροστάτευτους (με τους φτωχούς, τους νέους, τους αρρώστους, τους μετανάστες, ακόμη και τους νόμιμους). Επιπλέον, διερρήγγυε το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ γενεών, υποθηκεύοντας την ευημερία των μελλοντικών γενεών, ερήμην τους φυσικά. Τέλος, σχεδιασμένο καθώς ήταν για ένα μοντέλο κοινωνίας που δεν είχε καν υπάρξει στο παρελθόν, ήταν καταφανώς ανήμπορο να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις του μέλλοντος: την έκλειψη της παραδοσιακής οικογένειας, την ανάγκη για ευελιξία, τους κινδύνους της επισφάλειας, τη συνεχή αναβάθμιση των δεξιοτήτων.

Οι ανελέητες περικοπές και οι ραγδαίες θεσμικές αλλαγές των Μνημονίων έλυσαν – με βεβιασμένο και συχνά επίσης άδικο τρόπο – προβλήματα που εκκρεμούσαν από καιρό και που το εγχώριο πολιτικό σύστημα είχε αποτύχει να αντιμετωπίσει εγκαίρως. Οι ανακατατάξεις των τελευταίων ετών αφήνουν να διαφανεί το περίγραμμα ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας ριζικά διαφοροποιημένου από εκείνο που επικρατούσε προ κρίσης. Ενδεικτικά: η ενοποίηση των κανόνων και η καταπολέμηση της σπατάλης στις συντάξεις και στην υγεία υπήρξαν υπερώριμα μέτρα εξυγίανσης των δύο βασικότερων προγραμμάτων του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Επίσης, σημειώθηκαν αξιολόγα

βήματα ενδυνάμωσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας (με σημαντικούς σταθμούς τη θεσμοθέτηση ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων το 2013 και κοινωνικού εισοδήματος αλληλεγγύης το 2017). Από την άλλη, οι όποιες βελτιώσεις ήρθαν υπερβολικά αργά για να προλάβουν τη γενικευμένη αίσθηση ότι το κράτος απουσίαζε τη στιγμή ακριβώς που οι πολίτες το χρειάστηκαν περισσότερο παρά ποτέ, γεγονός που συνέβαλε στην πτώση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς της δημοκρατικής πολιτείας. Τέλος, σημαντικά κενά προστασίας παραμένουν (με σπουδαιότερα τα εμπόδια πρόσβασης στις παροχές υγείας και την ελλειμματική εισοδηματική στήριξη των ανέργων).

Δέκα χρόνια μετά το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης, το κοινωνικό κράτος που αναδύεται μέσα από μύριες αντιφάσεις είναι αναμφισβήτητο πιο λιτό. Το ερώτημα είναι αν θα αποδειχθεί επίσης πιο αποτελεσματικό στην αντιμετώπιση της φτώχειας και των ανισοτήτων, καθώς και πιο συμβατό με τις ανάγκες της ανάκαμψης, που για να είναι διατηρήσιμη θα πρέπει να συνοδεύεται από τη μετάβαση σε ένα δυναμικό και εξωστρεφές παραγωγικό μοντέλο. Η απάντηση σε αυτό παραμένει προς το παρόν αδιευκρίνιστη, ενώ πιο μακροπρόθεσμα θα εξαρτηθεί από την εξέλιξη ορισμένων κομβικών ζητημάτων.

Το πρώτο αφορά την ευρύτερη συναίνεση στις πρόσφατες αλλαγές. Αυτό που ονομάζεται “κοινωνικό κράτος” δεν είναι μόνο ένα άθροισμα δημόσιων πολιτικών. Είναι επίσης (ή μάλλον είναι κυρίως) ένα κοινωνικό συμβόλαιο, λιγότερο ή περισσότερο δίκαιο, λιγότερο ή περισσότερο βιώσιμο, το οποίο δίνει λογική συνοχή και πολιτική νομιμοποίηση στα συστατικά του μέρη. Το κοινωνικό κράτος που είχε διαμορφωθεί στη μακρά διάρκεια μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης χαρακτηριζόταν από ένα συγκεκριμένο κοινωνικό συμβόλαιο: επαχθές για τις επερχόμενες γενεές, χρεοκοπημένο (πρώτα ηθικά και μετά οικονομικά), αλλά απολύτως ανθεκτικό σε κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης. Αντιθέτως, το σημερινό κοινωνικό κράτος, όπως αναδύεται από την κρίση, υπερβολικά καθυστερημένα ώστε να συμβάλλει στην απάλυνση των χειρότερων συνεπειών της, οφείλει την ύπαρξή του στις ενέργειες ενός μικρού αριθμού στελεχών διεθνών οργανισμών, κυβερνητικών τεχνοκρατών και δημοσίων υπαλλήλων. Όλες οι μεταρρυθμίσεις, ακόμη και οι πιο ώριμες, ακόμη και οι πιο “κοινωνικά ευαίσθητες”, προσέκρουσαν στη δυσπιστία, στην αδιαφορία και κάποτε στην ανοιχτή εχθρότητα της ελληνικής πλευράς: στο βαθμό που τελικά επιβλήθηκαν, αυτό κυρίως πιστώνεται στην επιμονή των δανειστών. Οι αλλαγές δεν προέκυψαν μετά από τη συνεπή συνηγορία μέρους έστω των πολιτικών ελίτ ούτε στηρίχθηκαν στη συνειδητή υποστήριξη των αρμόδιων υπουργών, οι οποίοι στην καλύτερη περίπτωση στα μέτρα που υποτίθεται ότι εφάρμοζαν δεν συνεισέφεραν παρά την ανοχή τους – συνήθως καιροσκοπική, συχνά ανόρεχτη, πάντοτε κα-

θυστερημένη. Ούτε υποστηρίχθηκαν από κοινωνικές δυνάμεις οι οποίες διεκδίκησαν αυτές τις αλλαγές, είτε επειδή αποκαθιστούσαν αδικίες σε βάρος τους, είτε επειδή ελάφρυναν τα βάρη στους ώμους τους, είτε επειδή απλώς ταίριαζαν στις αντιλήψεις τους για μια συνεκτικότερη κοινωνία και μια δυναμικότερη οικονομία σε ένα πιο σύγχρονο κράτος.

Το δεύτερο ζήτημα είναι ο “προνοιακός σωβινισμός”. Ήδη από το 2011 (μετά από παρέμβαση βουλευτή του ΛΑΟΣ) στα κριτήρια επιλεξιμότητας των οικογενειακών επιδομάτων προστέθηκε η μόνιμη και συνεχής διαμονή του δικαιούχου στην Ελλάδα για μια δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης – όρος σχεδιασμένος ώστε να αποκλείει τα παιδιά των μεταναστών, ακόμη και όταν βρίσκονται νομίμως στη χώρα, ακόμη και όταν οι γονείς τους έχουν χαμηλό εισόδημα. Η σχετική διάταξη μεταφέρθηκε αυτολεξεί στο κείμενο του νόμου που θεσμοθετούσε το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων. Παρόμοιες – αν και λιγότερο ακραίες – ρυθμίσεις και διοικητικές αυθαιρεσίες περιορίζουν την πρόσβαση σε άλλες κοινωνικές παροχές. Από αυτή την άποψη, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν ακολουθεί το κύμα επαναπροσδιορισμού της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη με εθνοτικά κριτήρια που παρατηρείται (είτε ως διεκδίκηση είτε ως πραγματικότητα) σε κάποιες χώρες: πρωτοπορεί σε αυτό. Αυτό είναι προβληματικό όχι μόνο για προφανείς ανθρωπιστικούς λόγους, ούτε μόνο επειδή προδίδει μια αντίληψη για το ποιος δικαιούται τη στήριξη της Πολιτείας και ποιος όχι (ακόμη και όταν έχει συνεισφέρει στα φορολογικά βάρη), αλλά επίσης επειδή θέτει εν αμφιβόλω τη συγκατάθεση της κοινής γνώμης σε ένα κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας που αναπόφευκτα ωφελεί και όσους προέρχονται από μειονοτικές ομάδες. Υπό αυτή την οπτική, η δέσμευση της νέας κυβέρνησης να στηρίξει και να ενισχύσει τα μέτρα της προηγούμενης περιόδου είναι δίχως άλλο θετική. Μένει να αποδειχθεί αν θα φανεί ανθεκτική στις δυσκολίες και στις πιέσεις.

Το τρίτο και τελευταίο ζήτημα είναι αυτό που έχει ονομαστεί “προ-διανομή” (Hacker 2011). Το κοινωνικό κράτος, με την ευρεία έννοια (φορολογία, επιδόματα και υπηρεσίες), λίγα πράγματα μπορεί να κάνει από μόνο του όταν η αγορά παράγει μεγάλες ανισότητες και χαμηλές αμοιβές. Κανένα σύστημα κοινωνικής προστασίας, ακόμη και το πιο προηγμένο, δεν μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τη φτώχεια όσο η οικονομία υπολειτουργεί, όσο η ανεργία παραμένει υψηλή, όσο οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται είναι υπερβολικά επισφαλείς ή/και πληρώνουν απελπιστικά χαμηλές αποδοχές. Η κάλυψη των κενών κοινωνικής προστασίας παραμένει επιτακτική. Αλλά η αποφασιστική παρτίδα θα παιχθεί σε μεγάλο βαθμό αλλού: στην επανεκκίνηση της οικονομικής δραστηριότητας, στην αναβάθμιση του παραγωγικού μοντέλου της χώρας, στη

δημιουργία βιώσιμων θέσεων εργασίας σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, στη βελτίωση των εργασιακών σχέσεων, στη σταδιακή άνοδο των αποδοχών των εργαζομένων. Όλα αυτά, μεταξύ πολλών άλλων προϋποθέσεων, απαιτούν ένα κοινωνικό κράτος που να προστατεύει χωρίς να υπονομεύει την ανάκαμψη, που να διευκολύνει τα άτομα και τις οικογένειες να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις, που να παρέχει κίνητρα επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο και στις δεξιότητες των εργαζομένων και των ανέργων.

Βιβλιογραφία

- Blanchard, O.J., F. Jaumotte and P. Loungani (2014), "Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession", *IZA Journal of Labor Policy*, 3(2).
- Γιαννίτσης, Τ. (2007), *Το Ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος*, Αθήνα: Πόλις.
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροοικονομικής Πολιτικής (1997), *Οικονομία και συντάξεις: συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- European Commission (2009), "Pension schemes and pension projections in the EU-27 member states (2008-2060)", European Economy Occasional Paper No. 56, Brussels.
- European Commission (2013), *Employment and social developments in Europe 2012*, Brussels.
- European Commission (2018), "The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", European Economy Institutional Paper No. 79, Brussels.
- Featherstone, K. (2005), " 'Soft' coordination meets 'hard' politics: the European Union and pension reform in Greece", *Journal of European Public Policy*, 12(4), 733-750.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern model' of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Gough, I. (1996), "Social assistance in Southern Europe", *Southern European Society and Politics*, 1(1), 1-23.
- Hacker, J.S. (2011), *The institutional foundations of middle-class democracy*, London: Policy Network.
- IMF (2010), *Greece: Request for stand-by arrangement*, Country Report No. 10/111, Washington DC: International Monetary Fund.
- Ιορδάνογλου, Χ. (2008), *Η ελληνική οικονομία στη 'Μακρά Διάρκεια': 1954-2005*, Αθήνα: Πόλις.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2003), "Η μετέωρη μεταρρύθμιση: Το κοινωνικό κράτος και ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας", στο: Βενιέρης, Δ. και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2004), *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της: Ο ρόλος του εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Αθήνα: Κριτική.

- Matsaganis, M. (2005), "The limits of selectivity as a recipe for welfare reform: the case of Greece", *Journal of Social Policy*, 34(2), 235-253.
- Matsaganis, M. (2007), "Union structures and pension outcomes in Greece", *British Journal of Industrial Relations*, 45(3), 537-555.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2010), "Η μεταρρύθμιση των συντάξεων και το μέλλον του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα", *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, 620, 859-871.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2011), *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*, Αθήνα: Κριτική.
- Matsaganis, M. (2011), "The welfare state and the crisis: the case of Greece", *Journal of European Social Policy*, 21(5), 501-512.
- Matsaganis, M. (2013), "Prerequisites to the revival of public health care in Greece", in: Kalyvas, S., G. Pagoulatos and H. Tsoukas (eds), *From stagnation to forced adjustment: reforms in Greece 1974-2010*, Oxford: Oxford University Press.
- Ματσαγγάνης, Μ. και Χ. Λεβέντη (2016), "Η ανταποδοτικότητα των συντάξεων στη θεωρία και στην πράξη", *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, 651, 75-81.
- Μητράκος, Θ. και Π. Τσακλόγλου (2012), "Ανισότητα, φτώχεια και υλική ευημερία: από τη μεταπολίτευση ως την τρέχουσα κρίση", στο: *Κοινωνική πολιτική και κοινωνική συνοχή στην Ελλάδα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- Petmesidou, M. (1996), "Social protection in Greece: A brief glimpse of a welfare state", *Social Policy and Administration*, 30(4), 324-347.
- Petmesidou, M. (2018), Interview on the past and the future of the Greek welfare state, *Rethinking Greece* (<http://www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/rethinking-greece/6616-petmesidou>).
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2003), "«Όψις Βαβυλωνίας»: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα", στο: Βενιέρης, Δ. και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Τήνιος, Π. (2001), *Κοινωνία, οικονομία, συντάξεις*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Τσακλόγλου, Π. και Θ. Μητράκος (2003), "Οικονομική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα: Δομή και διαχρονικές μεταβολές", στο: Βενιέρης, Δ. και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

6

1974-2018: Τρεις επώδυνες προσαρμογές διδάσκουν ότι πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην παραγωγή εμπορεύσιμων αγαθών/υπηρεσιών

Ελίζα Παπαδάκη

Δημοσιογράφος

Μετά την έξοδο από μια εξαιρετικά επώδυνη και παρατεταμένη περίοδο αναγκαστικής οικονομικής προσαρμογής, προβάλλει η ανάγκη να ακολουθήσουμε πλέον πολιτικές που θα βελτιώνουν σταθερά και μακροχρόνια την κοινωνική ευημερία, αποφεύγοντας σφάλματα που στο παρελθόν κόστισαν ακριβά. Με μια τέτοια διατύπωση θα συμφωνούσαν πιθανώς οι πάντες, κόμματα και οργανώσεις διαφόρων κοινωνικών συμφερόντων, διαμορφωτές της κοινής γνώμης, μελετητές και ερευνητές, προβληματισμένοι πολίτες, για να διαφωνήσουν όμως μεταξύ τους αμέσως κατόπιν ως προς το περιεχόμενο και την ιεράρχηση των απαιτούμενων πολιτικών, ακόμα και ως προς τον προσδιορισμό των σφαλμάτων που προηγήθηκαν. Θέση του παρόντος άρθρου είναι ότι κεντρικός άξονας για το σύνολο των ακολουθούμενων πολιτικών στην Ελλάδα οφείλει να είναι η εγχώρια παραγωγή εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών: η διατήρηση/αύξηση της υφιστάμενης παραγωγής, όπου οι ανταγωνιστικές συνθήκες το επιτρέπουν, η διαρκής ποιοτική της αναβάθμιση και – προπάντων – η διεύρυνσή της σε νέους τομείς. Διότι η αντιστροφή της φθίνουσας πορείας της επί δεκαετίες συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για ένα καλύτερο αύριο. Η ανάπτυξη της παραγωγής εμπορεύσιμων αγαθών ουδέποτε καθόρισε τις πολιτικές που ακολούθησαν οι διαδοχικές κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης, ούτε άλλωστε τις συστάσεις (υπαγορεύσεις μετά την οιονεί χρεοκοπία της χώρας) των διεθνών οργανισμών· μπορεί να μην αγνοούσαν τη σημασία της, φαίνεται όμως να υπέθεταν ότι θα προέκυπτε τελικά αυτόματα, ως αποτέλεσμα των διαφορετικών – συχνά αντιφατικών μεταξύ τους, αλλά και συγκρουόμενων με σημαντικές μερίδες της κοινωνίας – πολιτικών τους. Αυτό δεν συνέβη.

Μετά την κατάρρευση της στρατιωτικής δικτατορίας τον Ιούλιο του 1974, η Ελλάδα οικοδόμησε βαθμιαία τους θεσμούς μιας σύγχρονης ευρωπαϊκής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Το 1981 εντάχθηκε στις (τότε) Ευρωπαϊκές Κοινότητες και κατόπιν, το 2001, στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Στα 45 χρόνια ζωής της νέας Ελληνικής Δημοκρατίας το βιοτικό επίπεδο βελτιώθηκε αισθητά, όχι όμως τόσο ώστε να δικαιωθούν οι προσδοκίες του πληθυσμού για τα οφέλη της ανάπτυξης, και πάντως λιγότερο από ό,τι σε άλλες ομοειδείς χώρες.¹ Η εξέλιξη της οικονομίας όλη αυτή την περίοδο ήταν άλλωστε εξαιρετικά άνιση: υπήρξαν φάσεις χαμηλής μεγέθυνσης, στασιμότητας, ή και ελαφράς συρρίκνωσης (1980-1987, 1990-1993), φάσεις ικανοποιητικής ή και ταχύρρυθμης μεγέθυνσης (1975-1979, 1994-2007), για να ακολουθήσει η τελευταία φάση της δραματικής συρρίκνωσης (2009-2016), από την οποία μόλις πρόσφατα και με αρκετά στοιχεία αβεβαιότητας παρατηρείται πλέον κάποια ανάκαμψη.

Οι αυξομειώσεις στο ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ – και αντίστοιχα στην ευημερία όλης της κοινωνίας – συνδέθηκαν με τρία επεισόδια αναγκαστικής μακροοικονομικής προσαρμογής. Το πρώτο εγκαινιάστηκε τον Οκτώβριο του 1985, όταν έγινε σαφές ότι το διογκούμενο εξωτερικό έλλειμμα (το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών του ισοζυγίου πληρωμών) πλησίαζε το 10% του ΑΕΠ και θα ήταν αδύνατον να χρηματοδοτηθεί. Ήταν το “Πρόγραμμα οικονομικής σταθεροποίησης 1986-1987”, το οποίο σχεδιάστηκε από τους συμβούλους του τότε υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κώστα Σημίτη (με την πλήρη στήριξη του πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου).² Κεντρικό εργαλείο ήταν μια τροποποίηση του μηχανισμού της αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής (ΑΤΑ) των μισθών και των συντάξεων³ μετά από την υποτίμηση της δραχμής κατά 15% που επιβλήθηκε στις 11.10.1985, προκειμένου να μην εξανεμιστούν οι θετικές της

¹ Έως το 2008 το κατά κεφαλήν εισόδημα είχε σχεδόν διπλασιαστεί, ενώ το 2018 παρέμενε ακόμα 1,5 φορά υψηλότερο από το επίπεδο του 1974. (Συγκεκριμένα, 2018: 24.635, 2008: 31.240,4, 1974: 16.338,6 – πηγή: OECD database, GDP per capita in \$US, PPPs, constant prices 2010, λήψη 10.8.2019, η τιμή για το 2018 είναι εκτίμηση.) Μία τέτοια βελτίωση στη διάρκεια περίπου μισού αιώνα δεν μπορεί πάντως να θεωρηθεί ικανοποιητική. Συγκριτικά, η Πορτογαλία, η οποία δεν συγκαταλέγεται στους διεθνείς πρωταθλητές της ανάπτυξης, κατόρθωσε στο ίδιο διάστημα σχεδόν να τριπλασιάσει το κατά κεφαλήν της εισόδημα. (Σύμφωνα με την ίδια πηγή του ΟΟΣΑ, από 9.913,7 δολάρια το 1974, πολύ πίσω από εμάς, το αύξησε σε 27.660,9 δολάρια το 2008 και μας έχει πλέον ξεπεράσει με 28.755,2 δολάρια το 2018.)

² Βλ. Γιάννης Σπράος, “Μέσα και στόχοι μακροοικονομικής πολιτικής, Σκέψεις για την πρόσφατη ελληνική εμπειρία”, στο: Ν. Γκαργκάνας, Τ. Θωμόπουλος, Κ. Σημίτης, Γ. Σπράος, *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1989, σελ. 64-99.

³ Η ΑΤΑ καθιερώθηκε την 1.1.1982, σε συνθήκες υψηλού πληθωρισμού (1981: 24,5%), ως πάγια απάντηση στη διάβρωση της αγοραστικής δύναμης των εισοδημάτων από την άνοδο του κόστους ζωής. Προέβλεπε την ανά τετράμηνο αυτόματη αναπροσαρμογή των μισθών και των συντάξεων κατά το ποσοστό ανόδου του δείκτη τιμών καταναλωτή που είχε προηγηθεί (με φθίνουσα κάλυψη

επιδράσεις στην ανταγωνιστικότητα. Ο κύριος στόχος επιτεύχθηκε, καθώς το εξωτερικό έλλειμμα περιορίστηκε το 1987 σε 2,7% του ΑΕΠ, ενώ οι στόχοι για τη μείωση του πληθωρισμού και του δημοσιονομικού ελλείμματος προσεγγίστηκαν σε μικρότερο βαθμό.⁴ Η εφαρμογή του σταθεροποιητικού προγράμματος είχε εντούτοις βαρύ κόστος: μείωση των πραγματικών μισθών κατά 13,4% τη διετία, αντίστοιχα επίσης των συντάξεων, αλλά και οξύτατες κοινωνικές και πολιτικές αντιδράσεις, οι οποίες λειτούργησαν αποσταθεροποιητικά για τους σχετικά νέους δημοκρατικούς θεσμούς,⁵ με συνέπεια να εγκαταλειφθεί από το 1988 η λογική της μακροοικονομικής σταθερότητας και να επιδεινωθούν ξανά οι ανισορροπίες. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να σημειωθεί ότι η σταθεροποιητική πολιτική 1986-1987 δεν προκάλεσε άνοδο της ανεργίας, ενώ η συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά τη διετία ήταν σχετικά ήπια (1,8%). Και επιπλέον, να προστεθεί ότι η ανακατανομή μισθών/κερδών που πραγματοποιήθηκε είχε ως αντίκτυπο μια αύξηση των επενδύσεων του ιδιωτικού επιχειρηματικού τομέα το 1988-1989, ύστερα από μακρά στασιμότητα.⁶

Καθώς οι μακροοικονομικοί δείκτες γρήγορα επιδεινώθηκαν και πάλι,⁷ είχαμε ένα δεύτερο επεισόδιο αναγκαστικής προσαρμογής, το οποίο εκτάθηκε στα τριάντα χρόνια (Απρίλιος 1990-Οκτώβριος 1993) της κυβέρνησης του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη. Αυτή τη φορά δεν επρόκειτο για ένα συνεκτικό, αυστηρό πρόγραμμα με σαφώς προσδιορισμένους στόχους, αλλά για ένα συνδυασμό γενικά

για τα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια). Την 1.1.1986 η ΑΤΑ μετατράπηκε από απολογιστική σε προϋπολογιστική: χορηγούνταν το ποσοστό της προβλεπόμενης για το τετράμηνο ανόδου του τιμάρθρου, αφού επιπλέον αφαιρούνταν ο εισαγόμενος πληθωρισμός. Η άνοδος του δείκτη τιμών καταναλωτή κατά το τελευταίο τετράμηνο του 1985 (14,8%) δεν καταβλήθηκε ποτέ. Από την 1.1.1991 η ΑΤΑ καταργήθηκε οριστικά στην Ελλάδα. Σήμερα διατηρείται σε ισχύ σε τέσσερις χώρες-μέλη της ευρωζώνης: Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Μάλτα και Κύπρο.

4 Βλ. Γ. Σπράος, όπ. παρ., πληθωρισμός: από 25% το 1985 (αρχή-τέλος έτους) και έναντι στόχου 10% για το 1987, τελικά μειώθηκε σε 15,7%. Καθαρός δανεισμός του Δημοσίου σε ταμειακή βάση: από 18% του ΑΕΠ το 1985 και έναντι στόχου 10% για το 1987, τελικά μειώθηκε σε 13,5%.

5 Π.χ. η κατάργηση της εκλεγμένης διοίκησης της ΓΣΕΕ το Δεκέμβριο του 1985 και ο διορισμός νέας με δικαστική απόφαση, βλ. Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας, Ιανουάριος 1986.

6 Σύμφωνα με τις Έρευνες Εργατικού Δυναμικού της ΕΣΥΕ, το ποσοστό ανεργίας από 7,8% το 1985 συγκρατήθηκε σε 7,4% το 1986 και το 1987, μη ξεπερνώντας το 7,7% μέχρι το 1991. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των Εθνικών Λογαριασμών, το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 0,5% το 1986, ενώ μειώθηκε κατά 2,3% το 1987. Ο όγκος των συνολικών ακαθάριστων ιδιωτικών επενδύσεων εκτός κατοικιών αυξήθηκε το 1988 κατά 20,5% και το 1989 κατά 15,6%, ενώ η αξία τους σε σταθερές τιμές 1988 ήταν το 1987 καθηλωμένη στο επίπεδο του 1975. Βλ. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η Ελληνική Οικονομία 1960-1977, Μακροχρόνιες μακροοικονομικές στατιστικές σειρές, Αθήνα 1998.

7 Το 1990 ο πληθωρισμός έφθασε το 22,8%, το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών το 5,5% του ΑΕΠ (από 1,8% το 1988) και οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα σε ταμειακή βάση το 19% του ΑΕΠ (από 18,3% το 1989), βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1990, σελ. 17 και επόμενες.

περιοριστικής μακροοικονομικής πολιτικής και επιμέρους διαρθρωτικών παρεμβάσεων σε διάφορους τομείς με κατεύθυνση τη συγκράτηση των ελλειμμάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα – σημαντική ήταν εδώ μια πρώτη απόπειρα εξυγίανσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με αυστηροποίηση των όρων συνταξιοδότησης –, κάποιες ιδιωτικοποιήσεις, καθώς επίσης και την απελευθέρωση αγορών και ιδίως του πιστωτικού συστήματος. Τα αποτελέσματα των πολιτικών αυτών ήταν άνισα: το εξωτερικό έλλειμμα το 1993 έπεσε σε ένα ιστορικά χαμηλό 0,8% του ΑΕΠ, συνεπεία της συναλλαγματικής πολιτικής της “σκληρής δραχμής”, συγκυριακών παραγόντων (κάμψη διεθνών τιμών πετρελαίου και δολαρίου), αλλά και της εγχώριας ύφεσης (ΑΕΠ: -1,6%): ο πληθωρισμός όμως παρέμενε ακόμα υψηλός (14,4%), ενώ το δημοσιονομικό έλλειμμα, σε νέα άνοδο από το 1991, έφθανε στο 13,6% του ΑΕΠ. Και βέβαια το κόστος ήταν και πάλι βαρύ: οι πραγματικοί μισθοί μειώθηκαν ξανά, περισσότερο από 10% (οπότε μηδενίστηκαν οι αυξήσεις της διετίας 1988-1989 που αναπλήρωναν τις απώλειες του 1986-1987), η δε νέα μείωση στις πραγματικές συντάξεις υπερέβη το 20%.⁸ Επιπλέον, ο συνδυασμός μακροοικονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών που ακολουθήθηκε είχε σοβαρές παρενέργειες: η απελευθέρωση του πιστωτικού συστήματος σε συνθήκες αντιπληθωριστικής νομισματικής πολιτικής οδήγησε σε εξαιρετικώς υψηλά επιτόκια, επιβαρύνοντας το κόστος δανεισμού του δημόσιου τομέα (και δυσχεραίνοντας ανάλογα τη μείωση των ελλειμμάτων),⁹ πλήττοντας πλήθος επιχειρήσεων που εξαρτώνταν από τον εγχώριο τραπεζικό δανεισμό για τη χρηματοδότησή τους, αλλά και δημιουργώντας ένα νέο στρώμα προσοδούχων οι οποίοι, μετατρέποντας τις καταθέσεις τους σε κρατικά ομόλογα, απολάμβαναν ξαφνικά σπουδαίες αποδόσεις. Κατόπιν αυτών, η ανεργία από 7% το 1990 αυξήθηκε σε 9,7% το 1993. Η νέα ανακατανομή μισθών/κερδών φαίνεται πάντως και πάλι να ευνόησε τις ιδιωτικές επιχειρηματικές επενδύσεις, οι οποίες εμφάνισαν ανοδική τάση τα αμέσως επόμενα χρόνια.¹⁰ Αυτή η τάση δεν ήταν όμως διόλου επαρκής ώστε να ανακόψει την προϊούσα επιδείνωση στη σχέση εισαγόμενων/εξαγόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

Η κρίση στο ισοζύγιο πληρωμών το 1985 και η κατοπινή συνολική μακροοικονομική επιδείνωση το 1989-1990 επέβαλαν τη λήψη επώδυνων σταθεροποιητικών μέτρων, που συνοδεύθηκαν από οξείες πολιτικές και κοινωνικές συγκρούσεις. Αυτή η εμπειρία φάνηκε να δίδαξε τις πολιτικές ηγεσίες, μαζί με

⁸ Βλ. OECD, *Economic Surveys: Greece*, 1997, για την περίοδο 1990-1995, σελ. 85.

⁹ Το 1993 η δαπάνη του Δημοσίου για τόκους έφθασε το 11,3% του ΑΕΠ και απορρόφησε το 57% των εσόδων του, βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994*, σελ. 34.

¹⁰ Βλ. OECD, *Economic Surveys: Greece*, 1996, σελ. 4-5, όπου υπογραμμίζονται επίσης οι αυξημένες επιδοτήσεις του νόμου 2234/94.

ένα μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης, ώστε στα χρόνια που ακολούθησαν μέχρι και τις αρχές τις δεκαετίας του 2000 να μην εκδηλωθούν παρόμοιες ανισορροπίες. Αντίθετα, με το πρόγραμμα σύγκλισης που ακολουθήθηκε την περίοδο 1994-1999, επιτεύχθηκε δραστική μείωση του πληθωρισμού και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων (χωρίς νέες μειώσεις στους πραγματικούς μισθούς), παράλληλα με τη σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας της δραχμής. Εκπληρώθηκαν έτσι τα κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ και η Ελλάδα μπόρεσε να ενταχθεί στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση ως 12ο κράτος-μέλος, υιοθετώντας ως νόμισμά της το ευρώ από την 1.1.2001. Η επιτυχία αυτή, μαζί με τους τότε υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, τα μεγάλα έργα υποδομών που κατασκευάζονταν με κοινοτική συγχρηματοδότηση και την προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας, δημιούργησαν ένα κλίμα ευφορίας – το οποίο εκφράστηκε τότε και με τις παράλογες μαζικές συμπεριφορές στο Χρηματιστήριο. Η εικόνα ήταν όμως απατηλή.

Ήδη από τις αρχές της Μεταπολίτευσης είχε ξεκινήσει μια επικίνδυνη μεταβολή στην παραγωγική δομή της ελληνικής οικονομίας, χωρίς ποτέ να προκληθεί κάποιος αντίστοιχος συναγερμός στο πολιτικό σύστημα και στην κοινή γνώμη: βαθμιαία συρρικνωνόνταν τα μερίδια στο ΑΕΠ της βιομηχανίας κατά πρώτο λόγο, αλλά και της γεωργίας, δύο τομέων που με τα προϊόντα τους κάλυπταν έως τότε σημαντικό μέρος της εγχώριας ζήτησης, πραγματοποιώντας παράλληλα αξιόλογες εξαγωγές, ενώ διογκώνονταν οι πάσης φύσεως υπηρεσίες. Η τάση αυτή συνεχιζόταν μάλιστα ολοένα εντονότερη τα δεκατέσσερα χρόνια της σχετικά υψηλής μεγέθυνσης 1994-2007,¹¹ ενώ μέχρι το 2005 η ανεργία παρέμενε σταθερά υψηλή, γύρω στο 10%. Αν στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 καταβλήθηκαν κάποιες σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να διατηρηθεί και να αναπτυχθεί η βιομηχανική

11 Με έτος βάσης 1980=100, ο δείκτης βιομηχανικής παραγωγής (μεταποίηση) ήταν το 1996 μόλις στο 100,9 (πηγή: ΕΣΥΕ). Μεταξύ 1974-1978 και 2005-2009 η συμβολή της γεωργίας στο ΑΕΠ περιορίστηκε από 17,2% σε 4,5%, του δευτερογενούς τομέα συνολικά από 23,5% σε 18,6%, ενώ των υπηρεσιών αυξήθηκε από 59,3% σε 76,9%. Ακόμα δραματικότερη ήταν η μεταβολή της συμμετοχής των τριών τομέων στην απασχόληση: της γεωργίας έπεσε από 32,8% σε 11,8%, του δευτερογενούς τομέα από 30,6% σε 19,7%, ενώ των υπηρεσιών σχεδόν διπλασιάστηκε από 36,6% σε 69,0% (βλ. Τάκης Πολίτης, *Το IOBE και η ελληνική οικονομία*, Αθήνα 2011, σελ. 60). Διαφωτιστικά είναι επίσης τα στοιχεία που δημοσιεύει ο ΟΟΣΑ για τη συμμετοχή των τομέων στην ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (δεν φαίνεται να υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για έτη πριν από το 1990): η γεωργία έπεσε από 10% το 1990 σε 6,1% το 2000 και σε 3,3% το 2010, η βιομηχανία (περιλαμβανομένης της ενέργειας) αντίστοιχα από 18,8% σε 14% και σε 11,2%, βλ. OECD database, Economic structure, value added by activity, λήψη 18.8.2019. Την ίδια τάση αποτυπώνουν, αν και διαφέρουν στις επιμέρους εκτιμήσεις, οι Κ. Βαϊτσός και Β. Μισσός, *Πραγματική Οικονομία, Εμπειρίες Ανάπτυξης, Κρίσης και Φτωχοποίησης στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2018, σελ. 39: συμμετοχή στην ακαθάριστη προστιθέμενη αξία τα έτη 1975, 1990, 2008 αντίστοιχα: αγροτικός πολυκλάδος 19%, 15%, 3%, μεταποίηση 20%, 16%, 9,5%, υπηρεσίες 51%, 57%, 79%.

βάση της χώρας, οι οποίες δυστυχώς δεν απέδωσαν, τη δεκαετία του 1990 είχαν πλέον εγκαταλειφθεί· άλλος ήταν εφεξής ο προσανατολισμός της οικονομικής πολιτικής. Ας δούμε τη διαδικασία αυτή λίγο πιο διεξοδικά:

Η ισχυρή βιομηχανική ανάπτυξη της δεκαετίας του 1960 μέχρι και τις αρχές του 1970 είχε αποτελέσει τον κινητήρα για την ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση εκείνης της περιόδου, επωφελούμενη και από ένα καθεστώς υψηλής προστασίας, εύλογο στις συνθήκες της εποχής. Ανακόπηκε όμως απότομα το 1973-1974. Η πρώτη διεθνής πετρελαϊκή κρίση ώθησε στα ύψη τον πληθωρισμό, συμπαρασύροντας έως ένα βαθμό και τα επιτόκια. Άρχισε έτσι να επιδεινώνεται ραγδαία η κεφαλαιακή διάρθρωση των βιομηχανικών επιχειρήσεων, οι οποίες στηρίζονταν σε υψηλό τραπεζικό δανεισμό· έως τότε τον εξυπηρετούσαν χωρίς πρόβλημα, αλλά πλέον ωθούνταν σε ένα φαύλο κύκλο ολοένα μεγαλύτερων δανείων.¹² Δεύτερος καθοριστικός παράγοντας ήταν το πολιτικό/ιδεολογικό κλίμα της Μεταπολίτευσης, το οποίο ευνοούσε τις εργατικές διεκδικήσεις για αυξήσεις μισθών και τα συνδικαλιστικά δικαιώματα, ενώ τα επιχειρηματικά κέρδη αντιμετωπίζονταν με δυσπιστία ή και εχθρικά,¹³ και το οποίο ανέθετε στο κράτος τον πρώτο ρόλο για την ανάπτυξη. Εντούτοις δεν υιοθετήθηκε από τις πρώτες κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας κάποια συγκροτημένη πολιτική που θα αντιμετώπιζε τα οξυμμένα προβλήματα της βιομηχανίας και γενικότερα τις διαρθρωτικές αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος της χώρας· μάλιστα η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ δρομολογήθηκε με ένα αμιγώς πολιτικό σκεπτικό, χωρίς να ερευνηθεί πώς θα ανταποκρινόταν η ελληνική οικονομία στο ανταγωνιστικό περιβάλλον της Κοινής Αγοράς. Η δεύτερη πετρελαϊκή κρίση ήρθε το 1979 να επιδεινώσει την κατάσταση περαιτέρω.

Το 1982 βρήκε την Ελλάδα πλέον εντός ΕΟΚ, με κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ του Ανδρέα Παπανδρέου, με την οικονομία σε ύφεση και υψηλό πληθωρισμό και με μεγάλο αριθμό βιομηχανικών επιχειρήσεων να είναι εξαιρετικά υπερχρεωμένες. Η ελπίδα ότι οι μεγάλες αυξήσεις στους μισθούς και τις συντάξεις θα οδηγούσαν μέσω αυξημένης ζήτησης σε τόνωση της παραγωγής αποδείχθηκε εντελώς αβά-

¹² Τα επιτόκια την εποχή εκείνη ορίζονταν διοικητικά, με γνώμονα τις εκτιμώμενες ανάγκες της οικονομίας γενικά και της βιομηχανίας ειδικότερα, αλλά βέβαια ήταν αδύνατον να διατηρηθούν σε χαμηλά μονοψήφια επίπεδα όταν ο πληθωρισμός από 3% εκτινάχθηκε στο 30% στην κορύφωση της κρίσης και κυμαίνονταν μεταξύ 15% και 25% την εικοσαετία που ακολούθησε. Οι επιχειρήσεις υποχρεώνονταν διαρκώς σε νέο δανεισμό για να εξυπηρετούν τα παλαιότερα δάνεια, με αποτέλεσμα η σχέση ιδίων προς ξένα κεφάλαια από 30:70 πολύ γρήγορα να γίνει 20:80, εξακολουθώντας να επιδεινώνεται διαρκώς, βλ. ΣΕΒ, *Η ελληνική βιομηχανία*, διαδοχικά έτη.

¹³ Τη στάση της μεγάλης κοινωνικής πλειοψηφίας εξηγεί εν μέρει ένα ενδιαφέρον γράφημα για το μερίδιο της εργασίας στην προστιθέμενη αξία του επιχειρηματικού τομέα που δημοσίευσε ο ΟΟΣΑ το 1996: από 70% το 1967 το μερίδιο αυτό μειώνεται σε 57% το 1974, ξαναφθάνει το 70% το 1982, για να ξαναπέσει σε 55,5% το 1993, βλ. OECD, *Economic Surveys: Greece*, 1996, σελ. 69.

σιμη: η ζήτηση διοχετευόταν ολοένα περισσότερο στις εισαγωγές, ενώ οι εξαγωγές υποχωρούσαν. Επιχειρήθηκε τότε να διασωθούν οι υπερχρεωμένες βιομηχανίες (οι “προβληματικές”, όπως καθιερώθηκε να ονομάζονται) με την υπαγωγή τους στον κρατικό Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, που συστάθηκε για το σκοπό αυτό,¹⁴ και παράλληλα να προωθηθούν μεγάλες επενδύσεις στρατηγικού χαρακτήρα (π.χ. ΕΛΒΗΛ, αλουμίνια) και να σχεδιαστούν κλαδικές πολιτικές. Μια ανάλυση των αιτιών γιατί απέτυχαν εκείνες οι προσπάθειες υπερβαίνει τις δυνατότητες του παρόντος άρθρου. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν η ανεπάρκεια κεφαλαίων, οι αντιστάσεις των εργαζομένων στο κόστος που θα επωμίζονταν με την εξυγίανση των προβληματικών (και επιπλέον οι αντιστάσεις ποικίλων συμφερόντων σε κάθε σχεδιαζόμενη νέα επένδυση), η έλλειψη συνοχής στην ίδια την κυβέρνηση Παπανδρέου γύρω από μια τέτοια στρατηγική, οι συγκρουσιακές σχέσεις που επικράτησαν την πρώτη τετραετία του ΠΑΣΟΚ ανάμεσα στην κυβέρνηση και τον ΣΕΒ, το φορέα που εκπροσωπούσε τις βιομηχανίες, τέλος το γεγονός ότι μια αναπτυξιακή πολιτική με κεντρικό το ρόλο του Κράτους ερχόταν σε αντίθεση με την αλλαγή παραδείγματος στο δυτικό κόσμο, όπου δέσποζαν πλέον οι λογικές Ρείγκαν-Θάτσερ. Όχι πάντως η άρση του καθεστώτος προστασίας που ίσχυε πριν από την ένταξη στην ΕΟΚ, καθώς αυτό εν πολλοίς διατηρήθηκε όλη τη δεκαετία του 1980, ενώ στις διαρκείς διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή οι κυβερνήσεις του Α. Παπανδρέου πετύχαιναν επίσης να διατηρούν σημαντική προτίμηση στην εγχώρια παραγωγή για τις κρατικές προμήθειες και παράλληλα να διασφαλίζουν κοινοτικούς πόρους μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων.¹⁵ Αλλά αυτά δεν αρκούσαν.

Η δεκαετία του 1990 σήμανε έτσι τον οριστικό θάνατο σειράς ιστορικών βιομηχανιών της χώρας (σε κλωστοϋφαντουργία, ένδυση, ηλεκτρικές συσκευές, χαρτί, είδη υγιεινής), τον πλήρη μαρασμό άλλων (ναυπηγεία, μονάδες της βασικής μεταλλουργίας) που διατηρούνταν στη ζωή τεχνητά, για κοινωνικούς λόγους, και βέβαια την παντελή απουσία νέων ιδρύσεων μεταποιητικών μονάδων. Αξίζει να αναφερθεί εδώ μια μελέτη του IOBE, την οποία υπογράφει ο Τάκης Πολίτης, σχετικά με τις εκτιμήσεις των βιομηχανικών επιχειρήσεων το 1990 εν όψει της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς.¹⁶ Στη μελέτη διαπιστώνεται ένας “δυσμός της ελληνικής βιομηχανίας απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση”: σημαντικό μέ-

¹⁴ Νόμος 1386/1983.

¹⁵ Βλ. σχετικά την εμπεριστατωμένη μελέτη: Αχιλλέας Μητσός, *Η ελληνική βιομηχανία στη διεθνή αγορά, κρατική προστασία και ανταγωνιστική θέση της εγχώριας παραγωγής πριν και μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1989.

¹⁶ Τ. Πολίτης, *Η ελληνική βιομηχανία, εκτιμήσεις, προσδοκίες και στρατηγική των επιχειρήσεων για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά*, IOBE, Αθήνα 1992.

ρος της, που αντιπροσώπευε το 60% περίπου της βιομηχανικής παραγωγής, φαινόταν να έχει συνειδητοποιήσει ενδεχόμενα οφέλη και πιθανούς κινδύνους και να προετοιμάζεται ανάλογα, η υπόλοιπη όχι. Προκειμένου να ερμηνευθεί η κατοπινή εξέλιξη, θα είχε ενδιαφέρον να ξαναδιαβαστούν τα ευρήματα της μελέτης, καθώς μέρος των αισιόδοξων, π.χ. ο κλάδος των ηλεκτρικών συσκευών και μηχανών, σαφώς διαψεύστηκε, ενώ η επισήμανση ότι επιχειρήσεις που εξήγαν ήδη άνω του 30% της παραγωγής τους στην Κοινότητα υστερούσαν στη διαφοροποίηση των προϊόντων τους, καθώς και στην έρευνα και ανάπτυξη, μοιάζει εκ των υστέρων καίρια.¹⁷ Σε κάθε περίπτωση, η συρρίκνωση του μεριδίου της βιομηχανίας (αλλά και της γεωργίας) στο ΑΕΠ και στην απασχόληση προχωρούσε πλέον ακάθεκτη, ενώ αντίστοιχα διογκωνόταν η συμμετοχή των υπηρεσιών.

Ένα μέρος των υπηρεσιών, εκείνο που συνδέεται με τον τουρισμό ιδίως ή και με τη ναυτιλία, ανήκει στον εμπορεύσιμο τομέα της οικονομίας και συνεπώς η μεγέθυνσή του αύξανε τον πλούτο της χώρας. Το μεγαλύτερο μέρος της διόγκωσης των υπηρεσιών δεν μπορεί πάντως να υπαχθεί σε αυτήν την κατηγορία. Ενώ μια ακριβής ποσοτική διάκριση ανάμεσα στις διεθνώς εμπορεύσιμες και μη υπηρεσίες δεν φαίνεται εφικτή χωρίς ειδική έρευνα (στα ξενοδοχεία της Ρόδου φιλοξενούνται και Έλληνες, τα κουρεία του Ηρακλείου περιπολούνται και τουρίστες, κ.ο.κ.), η μεγάλη αύξηση π.χ. του λιανικού εμπορίου (ο όγκος των πωλήσεων αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,4%, έναντι ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ 3,9% την περίοδο 1996-2007)¹⁸ οπωσδήποτε απευθυνόταν κατά το πολύ μεγάλο μέρος της στον εγχώριο πληθυσμό, τροφοδοτώντας την κατανάλωση ολοένα περισσότερων εισαγόμενων αγαθών. Μεταξύ 1998 και 2008 εξάλλου, η απασχόληση στο εμπόριο (μισθωτοί και αυτοαπασχολούμενοι) αυξήθηκε κατά 48,5%, έναντι 13,9% στο σύνολο της οικονομίας.¹⁹

Στη διόγκωση των μη εμπορεύσιμων υπηρεσιών συμμετείχε σημαντικά ο ευρύτερος δημόσιος τομέας: ενδεικτικά, μέσα στην ίδια περίοδο 1998-2008 η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση αυξήθηκε κατά 36% και στην εκπαίδευση, που κατά το μεγαλύτερο μέρος της είναι δημόσια, κατά 33,4%.²⁰ Εδώ μάλιστα, πε-

¹⁷ Όπ. παρ., σελ. 33-35.

¹⁸ Πηγές: α) Για το δείκτη όγκου λιανικών πωλήσεων της ΕΣΥΕ, Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή*, διαδοχικά έτη. Η συνολική αύξηση κατά την περίοδο 1996-2007 ήταν 60%, όπου, σημειώνεται, δεν περιλαμβάνονται οι ακόμα ταχύτερα αυξανόμενες πωλήσεις αυτοκινήτων. β) Για το ΑΕΠ (σταθερές τιμές 2005), Μ. Ψαλιδόπουλος, *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος 1928-2008*, πίνακας στη σελ. 447. Η συνολική αύξηση κατά την περίοδο 1996-2007 ήταν 52,5%.

¹⁹ Βλ. Τάσος Γιαννίτσης, *Η Ελλάδα στην κρίση*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2013, σελ. 166, όπου περιλαμβάνεται ενδιαφέρων πίνακας που απεικονίζει την εξέλιξη της απασχόλησης ανά τομέα μέχρι και το 2012 της κρίσης.

²⁰ Τ. Γιαννίτσης, όπ. παρ.

ρισσότερο και από την ποσοτική αύξηση καθ' εαυτή, προβληματίζει ο προσανατολισμός. Διότι, αν η μεγέθυνση της δημόσιας διοίκησης συμβάδιζε με καλύτερες αποκεντρωμένες υπηρεσίες προς τον ιδιωτικό τομέα, ιδίως με τη διευκόλυνση των επιχειρήσεων που παράγουν εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες, επίσης των ανάλογων επενδύσεων, και παράλληλα με μια αποτελεσματικότερη και διαφανέστερη φορολογική διοίκηση που να εγγυάται την ίση μεταχείριση όλων (χωρίς παράθυρα για τους φοροφυγάδες), η τελική έκβαση θα μπορούσε να είναι θετική. Τέτοια βήματα επιχειρήθηκαν πράγματι, χωρίς ωστόσο να ολοκληρωθούν. Αντίστοιχα, αν τα αυξημένα σχολεία και εκπαιδευτικά ιδρύματα, οι πολυαριθμότεροι διδάσκοντες, μαζί με τη μετάδοση των αναγκών γενικών γνώσεων και κριτικών ικανοτήτων, φρόντιζαν επίσης να εξοπλίζουν τους μαθητές και σπουδαστές ώστε να αντεπεξέλθουν στην ανταγωνιστική σύγχρονη οικονομία, και πάλι το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι καλύτερο. Αλλά ένας τέτοιος προσανατολισμός παραμένει το μεγάλο ζητούμενο στο εκπαιδευτικό/εξεταστικό μας σύστημα – μολονότι τα παιδιά πλέον, ύστερα από την οδυνηρή εμπειρία της τελευταίας δεκαετίας, θα τον ήθελαν όλο και περισσότερο.

Την πενταετία 1996-2000 σημειώθηκε η μεγαλύτερη αύξηση επενδύσεων όλης της μεταπολιτευτικής περιόδου: 53,5%.²¹ Ωστόσο, αν και δεν διαθέτουμε ακριβή ποσοτική ανάλυση, ασφαλώς φαίνεται η υπόθεση ότι μικρό μέρος των επενδύσεων πραγματοποιήθηκε στον εμπορεύσιμο τομέα της οικονομίας· κατά τους εθνικούς λογαριασμούς, πάνω από τη μισή αύξηση εντοπίζεται στις κατασκευές. Σχολιάζοντας εξάλλου την ταχεία άνοδο του ΑΕΠ τη δεκαετία 1991-2000, ο Τ. Πολίτης επισημαίνει ότι “στηρίχθηκε αποκλειστικά σχεδόν στην εγχώρια αγορά, καθώς η συμβολή του εξωτερικού τομέα παρέμεινε έντονα αρνητική, επηρεαζόμενη από την υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας”.²² Με μετριότερους ρυθμούς, οι επενδύσεις εξακολουθούσαν να αυξάνονται τη δεκαετία του 2000, όμως “η επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας”, “οι μεγάλες διαρθρωτικές ανισορροπίες στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών”, “η αναποτελεσματική και σπάταλη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης” διαμόρφωναν “ένα περιβάλλον που λειτουργούσε αποτρεπτικά για τις υγιείς επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, αφήνοντας μεγάλα περιθώρια στην παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή”, παρατηρεί ο Τ. Πολίτης.²³

²¹ 1996: 8,4%, 1997: 6,8%, 1998: 10,6%, 1999: 11,0%, 2000: 8,0%, βλ. Τ. Πολίτης (2011), πίνακας, σελ. 107.

²² Όπ. παρ., σελ. 106. Σε άλλο πίνακα καταγράφεται η εξέλιξη στο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου: από 12,1% του ΑΕΠ το 1991 σε 19,4% του ΑΕΠ το 2000, σελ. 108.

²³ Όπ. παρ., σελ. 118.

Σχετική ήταν και μια άλλη παράλληλη εξέλιξη: η εκτίναξη των χρηματιστηριακών αξιών και η θεαματική άνοδος της κεφαλαιοποίησης των εισηγμένων εταιριών – από 11,8 δισεκ. ευρώ το 1995 σε 197,5 δισεκ. ευρώ το 1999 – η κατοπινή απότομη πτώση της σε 66 δισεκ. ευρώ το 2002 και μια νέα άνοδος που έφθασε και πάλι τα 196 δισεκ. ευρώ το 2007. Τα στοιχεία παραθέτει ο Τ. Γιαννίτσης, επισημαίνοντας ότι “πίσω από αυτές τις αυξομειώσεις πραγματοποιήθηκαν τεράστια κέρδη, αλλά και πολύ σοβαρές ζημιές”. Κρίνοντας ότι δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί το ύψος των κερδών που αντλήθηκαν, θεωρεί πάντως “βέβαιο ότι δεν συγκρίνονταν σε καμία περίπτωση με τα κέρδη από την παραγωγική δραστηριότητα σε κάποιον τομέα της πραγματικής οικονομίας (π.χ. τα καθαρά κέρδη των βιομηχανικών επιχειρήσεων ήταν περίπου 2,5 δισεκ. ευρώ, συνολικά, για την τετραετία 1997-2000)”. Και συμπεραίνει: “Αναπόφευκτα, μια τέτοια εξέλιξη σήμαινε τη μετατόπιση σημαντικών ποσών από επενδύσεις σε τομείς παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών προς χρηματικές τοποθετήσεις στις χρηματιστηριακές αγορές. [...] Κερδοσκοπία και συγκυρία επέτρεπαν θεαματικά μεγαλύτερα κέρδη και απόδοση επενδύσεων απ’ ό,τι στην πραγματική οικονομία, και σε πολύ πιο σύντομο διάστημα. Έτσι, η αναπτυξιακή προοπτική αποδυναμωνόταν, και η οικονομία γενικότερα καθίστατο ευάλωτη στις διακυμάνσεις των παγκόσμιων χρηματοοικονομικών αγορών”.²⁴

Ενόσω συρρικνώνονταν οι τομείς παραγωγής εμπορεύσιμων αγαθών, από το 1994 η συνολική οικονομική μεγέθυνση επιταχυνόταν, ωθούμενη από την καταναλωτική ζήτηση και από τις επενδύσεις. Η “ενάρετη” πολιτική της σύγκλισης εγκαταλείφθηκε όταν επιτεύχθηκε ο στόχος της ένταξης στην ΟΝΕ. Τα πρωτοφανή για την Ελλάδα χαμηλά επιτόκια του ευρώ διευκόλυναν το δανεισμό δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ο οποίος διαρκώς διευρυνόταν. Τότε είχαμε για πρώτη φορά μια έξαρση της καταναλωτικής και της στεγαστικής πίστης, την οποία ενθάρρυναν οι τράπεζες. Από την πλευρά των κυβερνήσεων, η ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση δεν αξιοποιήθηκε ώστε να μειωθεί αποφασιστικά ο πολύ υψηλός λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Αντίθετα, προς το τέλος της περιόδου ο λόγος εκτινάχθηκε σε νέα ύψη.²⁵ Η διογκούμενη εγχώρια ζήτηση ικανοποιούνταν ολοένα περισσότερο από εισαγωγές, με αποτέλεσμα να διευρύνεται το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών. Αλλά καθώς αυτό φαινόταν να καλύπτεται εύκολα από την εισροή κεφαλαίων (κυρίως για – ανά πάσα στιγμή αναστρέψιμες εντούτοις –

²⁴ Τ. Γιαννίτσης, όπ. παρ., σελ. 163-165.

²⁵ Σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος, ο λόγος του ενοποιημένου χρέους της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αυξομειωνόταν γύρω στο 100% την περίοδο 1997-2004, αυξήθηκε σε 109% το 2005, σε 110,3% το 2008 και σε 126,8% το 2009, βλ. Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010, σελ. 131, και Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2002, σελ. 249.

επενδύσεις χαρτοφυλακίου), δεν ενέπνευσε την οφειλόμενη ανησυχία. Φορείς όπως η Τράπεζα της Ελλάδος και το ΙΟΒΕ προειδοποιούσαν όλο και πιο emphatic ότι η πορεία που ακολουθούσε η χώρα δεν ήταν διατηρήσιμη, χωρίς να εισακούονται όμως. Οι νοοτροπίες που κυριαρχούσαν πλέον στην κοινωνία, καθώς λάμβαναν ως δεδομένη τη συνεχή άνοδο της κατανάλωσης αλλά και την ισχυρή κρατική προστασία από κάθε κίνδυνο, δεν ήταν δεκτικές σε τέτοια μηνύματα και το πολιτικό σύστημα, τα κόμματα που ψηφίζονταν από πολίτες διακατεχόμενους από τέτοιες νοοτροπίες, αδρανούσε.²⁶ Στην επικράτησή τους πρέπει άλλωστε να συνέβαλαν και οι μεταβολές στην παραγωγική δομή της οικονομίας: αλλιώς θα σκεπτόταν ένας βιομηχανικός εργάτης, εθισμένος στην αντικειμενική πειθαρχία της παραγωγής, στη θέση στόχων για επιδιωκόμενα αποτελέσματα – ακόμα και όταν συγκρουόταν με τον εργοδότη του για τη διανομή του πλεονάσματος – και αλλιώς εφόσον δεκαετίες αργότερα θα εργαζόταν π.χ. σε κάποια δημοτική υπηρεσία από όπου απουσίαζαν οποιαδήποτε ανάλογη πειθαρχία ή στόχοι. Πρέπει επίσης να συνέβαλε η διόγκωση του χρηματοπιστωτικού τομέα, αλλά και του κτηματομεσιτικού κλάδου των υπηρεσιών, με τις πρωτόγνωρες σε τέτοια έκταση στη χώρα μας ευκαιρίες για δάνεια, προσόδους και υπεραξίες που προσέφεραν – ευκαιρίες βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου χωρίς κανένα παραγωγικό υπόβαθρο.

Η έκρηξη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το Σεπτέμβριο του 2008 συνέπεσε με μια δραματική επιδείνωση του ελληνικού δημοσιονομικού και εξωτερικού ελλείμματος. Η ασπίδα του ευρώ έπαψε να θωρακίζει απέναντι στις δύσπιστες πλέον αγορές, τους πρώτους μήνες του 2010 έγινε σαφές ότι η Ελλάδα αδυνατούσε να δανειστεί για την αναχρηματοδότηση του μεγάλου χρέους της και τον Απρίλιο ο πρωθυπουργός Γιώργος Παπανδρέου αναγκάστηκε να προσφύγει στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ζητώντας χρηματοοικονομική στήριξη. Τυπικά η πτώχευση αποφεύχθηκε, στη χώρα χορηγήθηκε ένα μεγάλο δάνειο (ένα δεύτερο το 2012 και ένα τρίτο το 2015), ενώ στα μηνόμια που συνόδευαν τις δανειακές συμβάσεις υπαγορεύονταν οι πολιτικές που θα έπρεπε να ακολουθηθούν υπό τη συνεχή επιτήρηση των δανειστών: μεγάλες περικοπές των δημόσιων δαπανών, αύξηση φόρων, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (απελευθέρωση αγορών/επαγγελματιών, ιδιωτικοποιήσεις, αλλαγές στην εργατική νομοθεσία, άρση δικαιωμάτων και προστασίας των εργαζομένων). Μέσα σε τέσσερα χρόνια συντελέστηκε μια τεράστια δημοσιονομική προσαρμογή,²⁷ ίσως η μεγαλύτερη ιστορικά στον κόσμο,

²⁶ Βλ. Τ. Πολίτης (2011), σελ. 66-71.

²⁷ Από 15,4% του ΑΕΠ το 2009, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης είχε πέσει το 2013 στο 1,8% ενός δραστηρίως μειωμένου ΑΕΠ, βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2015*.

και το εξωτερικό έλλειμμα μηδενίστηκε. Αλλά και το κόστος ήταν τεράστιο: χάθηκε το 1/4 του ΑΕΠ, το 19% των θέσεων απασχόλησης (894.000),²⁸ η ανεργία σχεδόν τριπλασιάστηκε αγγίζοντας το 2013 το 27% (στους νέους το 45%), η φτώχεια εξαπλώθηκε, διεξάγονταν σφοδρές κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις, εξαιρετικά βίαιες. Η υπαγόρευση και η επιτήρηση εφαρμογής των πολιτικών διήρκεσε οκτώ χρόνια, κάπως αμβλύτερη προς το τέλος, καθώς η οικονομία άρχισε να βγαίνει από την ύφεση, οι μακροοικονομικοί δείκτες είχαν βελτιωθεί και η απασχόληση αυξανόταν και πάλι.

Τόνοι μελάνης έχουν χυθεί στον τόπο μας και διεθνώς γύρω από την κριτική των μνημονίων, τις μακροοικονομικές προβλέψεις που διαψεύστηκαν, την περιττή σκληρότητα των όρων που επιβλήθηκαν· η συζήτηση είναι γνωστή και σχετικά πρόσφατη. Ένα στοιχείο ωστόσο σχεδόν αγνοήθηκε και ήταν καίριο: το γεγονός ότι οι εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, οι οποίοι διαμόρφωναν τις ακολουθητέες πολιτικές και επόπτευαν την εφαρμογή τους, δεν γνώριζαν τις παραγωγικές ικανότητες της ελληνικής οικονομίας και δεν ενδιαφέρθηκαν διόλου για την ενίσχυσή τους.²⁹ Ούτε οι διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις που διαπραγματεύονταν μαζί τους στάθηκαν άλλωστε ικανές να προβάλουν μια τέτοια προτεραιότητα. Θα μπορούσε εντούτοις βάσιμα να υποστηριχθεί ότι αν, παράλληλα με την αναπότρεπτη δημοσιονομική προσαρμογή, είχε δοθεί η αναγκαία έμφαση στη διατήρηση και στη διεύρυνση της παραγωγής με ανταγωνιστικούς όρους, στην εξασφάλιση κατ' αρχάς της απαιτούμενης χρηματοδότησης, η ύφεση και οι απώλειες εισοδήματος και απασχόλησης θα ήταν σημαντικά ηπιότερες.

Σε κάθε περίπτωση, η μακρά αυτή επώδυνη φάση τελείωσε. Η ανάγκη συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης μοιάζει να έχει πλέον εμπεδωθεί, επιβάλλεται άλλωστε απ' έξω, από τους πιστωτές της χώρας. Το ερώτημα είναι πόσο σοφότεροι γίναμε ώστε να θέσουμε εφεξής ως άξονα των εθνικών πολιτικών την ανάπτυξη της παραγωγής εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών – η οποία θα μπορούσε να προσελκύσει και την επιστροφή εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού που αναγκάστηκε να μεταναστεύσει τα τελευταία χρόνια. Μια τέτοια ανάπτυξη δεν θα προκύψει αυτόματα, από τη λειτουργία των αγορών· προϋπο-

²⁸ Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

²⁹ Εξαίρεση, μέσα στην επικέντρωση της διεθνούς κριτικής στα μακροοικονομικά και στη διαχείριση του χρέους, αποτέλεσε μια μικρή αυστριακή μελέτη που επέμενε στη σημασία της παραγωγής, του αναπροσανατολισμού των επενδύσεων από τα έργα υποδομών στην ίδρυση μεταποιητικών μονάδων, στην εκπαίδευση και τη διά βίου μάθηση, στην τόνωση των εξαγωγών, των εναλλακτικών μορφών ενέργειας κ.λπ., ζητήματα απόντα από τη στρατηγική των μνημονίων με την έννοια συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων. Βλ. Karl Aiginger, "A New Strategy for the European Periphery", Working Paper No. 443, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Βιέννη, 2013.

θέτει την εκπόνηση μιας εθνικής στρατηγικής. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον θα είναι πιθανώς ευνοϊκό σε μια τέτοια κατεύθυνση, καθώς πρόσφατα διαμορφώνονται τάσεις υπέρ μιας ισχυρής βιομηχανικής πολιτικής.

Υπάρχει ένας πλούτος κλαδικών μελετών του IOBE, μαζί και η γνωστή έκθεση της McKinsey,³⁰ που θα χρειαζόταν να επανεξεταστούν από αυτή τη σκοπιά, να επικαιροποιηθούν και να συμπληρωθούν. Π.χ. η ενεργειακή πολιτική απεξάρτησης από τον άνθρακα που επιβάλλεται να χαραχθεί καλό θα ήταν να στηριχθεί στο μέγιστο βαθμό σε νέα προϊόντα εγχώριας παραγωγής. Θα μπορούσαν έτσι για πολλούς κλάδους να προκύψουν συγκεκριμένες προτάσεις που να ενδιαφέρουν ξένους επενδυτές.

Την ίδια λογική θα πρέπει να υπηρετούν οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις που εκκρεμούν: ενδεικτικά, στη δημόσια διοίκηση, στις περιφέρειες και τους δήμους, με την απλούστευση των διαδικασιών και την ενίσχυση των υπηρεσιών που παρέχονται προς τους επιχειρηματίες/παραγωγούς· στο φορολογικό σύστημα, όπου το ζήτημα δεν είναι απλώς κάποιες ελαφρύνσεις εδώ ή εκεί, αλλά μια συνολική αναμόρφωση υπέρ της παραγωγής (με την αντίστοιχη επιβάρυνση προσόδων, κερδοσκοπικών απολαβών κ.λπ.)· στο εκπαιδευτικό σύστημα, όπου είναι πλέον υπερώριμο το αίτημα να ξεπεραστεί η στεγανότητά του απέναντι στην παραγωγή και τις επιχειρήσεις, χρειάζεται άλλωστε να ανασχεδιαστούν οι προσφερόμενες σπουδές, το περιεχόμενο σπουδών και τα εξεταστικά συστήματα, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της παραγωγής και να μην αποφασίζονται εν κενώ, αφήνοντας πλήθος πτυχιούχους άνεργους. Παράλληλα βέβαια απαιτούνται σοβαρές προσπάθειες προκειμένου να αναπροσανατολιστεί σχετικά και η δημόσια συζήτηση.

Για όλα αυτά επίσης υπάρχει πλούτος μελετών του IOBE, καθώς και πολύτιμες δημόσιες παρεμβάσεις, από όπου πολλά έχει να αντλήσει μια νέα εθνική στρατηγική. Αν πράγματι η χώρα μας κατορθώσει τελικά να πορευθεί σε μια τέτοια κατεύθυνση, τότε ο μόχθος και η μακρά προσφορά του Τάκη Πολίτη θα έχουν δικαιωθεί.

Σεπτέμβριος 2019

30 Βλ. McKinsey & Company, *Greece 10 Years Ahead*, Σεπτέμβριος 2011.



Μέρος Δεύτερο

Οι κινητήριες δυνάμεις (έρευνα, εκπαίδευση, επιχειρηματικότητα, καινοτομία, απασχόληση)

1

Η διασύνδεση της έρευνας και της τεχνολογικής εξέλιξης με την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα εντάσεως γνώσης: η περίπτωση της Ελλάδος στον απόηχο μιας μακράς και βαθιάς κρίσης

Γιάννης Καλογήρου

Ομότιμος Καθηγητής Τεχνολογικής Οικονομικής & Βιομηχανικής Στρατηγικής του ΕΜΠ
(Εργαστήριο Βιομηχανικής και Ενεργειακής Οικονομίας)

Επιστημονικός Υπεύθυνος της Μονάδας Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας
και μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου της θερμοκοιτίδας ΕΠΙ.νωώ του ΕΠΙΣΕΥ/ΕΜΠ
Μέλος του Δ.Σ. του ΙΟΒΕ

1. Μετά την κρίση τι;

Ύστερα από μια μακρά (δεκάχρονη) και βαθιά (σε όρους αρνητικών οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων) κρίση,¹ που κατέληξε στη δραστική συρρίκνωση της παραγωγής, την κατάρρευση των επενδύσεων, τη μείωση των εισοδημάτων, την εξαιρετικά μεγάλη ανεργία και τη σημαντική απώλεια εκπαιδευμένου και καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού (brain drain), το κεντρικό ζητούμενο για την ελληνική οικονομία είναι η δρομολόγηση μιας νέας, ποιοτικότερης αναπτυξιακής τροχιάς, που θα οδηγήσει στη βελτίωση της θέσης του

¹ Η πρόσφατη ελληνική κρίση υπερέβη κατά πολύ σε διάρκεια και επιπτώσεις (απώλειες) την αντίστοιχη κρίση της Πορτογαλίας, της Ισπανίας, της Ιρλανδίας και της Κύπρου, ενώ σε ιστορική κλίμακα, τηρουμένων των αναλογιών, υπερέβη σε διάρκεια και επιπτώσεις τη μεγάλη κρίση (το κραχ) του 1929 στις περισσότερες χώρες, με εξαίρεση τις ΗΠΑ και τον Καναδά. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι τότε οι ΗΠΑ εξήλθαν από την ύφεση σε μικρότερο χρονικό διάστημα, όπως και η Ελλάδα του μεσοπολέμου.

ελληνικού παραγωγικού συστήματος στον εξελισσόμενο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Η επιδίωξη της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας (που προσδιορίζεται από τις τεχνολογικές και παραγωγικές δυνατότητες, την επιχειρηματική δυναμική, το επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού, την καινοτομική επίδοση, την ποιότητα των θεσμών και των οργανισμών, την εξωστρέφεια κ.ά.) και όχι αποκλειστικά της ανταγωνιστικότητας που βασίζεται στο μοναδιαίο κόστος εργασίας, πρέπει να είναι το κύριο μέλημα της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής. Άλλωστε, η ίδια η ελληνική εμπειρία έχει δείξει ότι ο τύπος της ανάπτυξης που επικεντρώνεται αποκλειστικά στο χαμηλό κόστος εργασίας, στην εκτεταμένη και διάχυτη φοροδιαφυγή, στην περιφρόνηση των οικολογικών περιορισμών, στην αποκλειστική και προνομιακή υποστήριξη του κράτους και στη μικρή συνεισφορά της γνώσης και της τεχνολογίας στην επιχειρηματική και οικονομική δραστηριότητα, δεν είναι διατηρήσιμος στο πλαίσιο της ευρωζώνης. Ούτε όμως και κοινωνικά επιθυμητός, αφού μπορεί να οδηγήσει την ελληνική παραγωγή σε μια «κούρσα προς τα κάτω», που θα εγκλωβίσει τη χώρα σε ανταγωνιστικές «ζούγκλες», χωρίς ελπίδα να αποκτήσει διατηρήσιμα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Άλλωστε, μόνον η συνδυασμένη αναβάθμιση των παραγωγικών, τεχνολογικών και οργανωσιακών δυνατοτήτων της ελληνικής οικονομίας μπορεί να συνδιαμορφώσει τελικά το στέρεο υπόβαθρο για την οικονομική και κοινωνική ευημερία των Ελλήνων πολιτών.

Η επαγγελία της ανάπτυξης που «επιτέλους μπορεί να έρθει» (και μάλιστα με ποιοτικότερο περιεχόμενο και δημιουργία καλύτερων θέσεων εργασίας) από μόνη της δεν αρκεί. Η πραγματοποίηση της «αναπτυξιακής υπόσχεσης» απαιτεί τον συνδυασμό ενός «συστήματος αλληλοσυνδεόμενων δημόσιων πολιτικών» και αποτελεσματικών και αποδοτικών επιχειρηματικών στρατηγικών και πρακτικών που προωθούν καινοτόμες και βιώσιμες δραστηριότητες και προϊόντα (αγαθά και υπηρεσίες) με σημαντική προστιθέμενη αξία, υψηλό τεχνολογικό περιεχόμενο και με διεθνή στόχευση.

Επομένως, το κεντρικό ζητούμενο για τη χώρα μας στην επόμενη δεκαετία του 2020, μετά μάλιστα από μια υπερδεκαετή κρίση στην οποία προστέθηκε και η πανδημία, είναι: η ουσιαστική βελτίωση της θέσης του ελληνικού παραγωγικού/επιχειρηματικού συστήματος στον τεχνολογικά, παραγωγικά και γεωπολιτικά μεταβαλλόμενο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Για την επίτευξη του φιλόδοξου αυτού στρατηγικού στόχου, ως επείγουσα εθνική προτεραιότητα αναδύεται η διαμόρφωση – και προπαντός η συστηματική υλοποίηση – μιας ολιστικής και ενοποιημένης αναπτυξιακής στρατηγικής, με επίκεντρο την καινοτο-

2 Boras, S. and C. Edquist (2019), *Holistic Innovation Policy*, Oxford University Press.

μία.² Μια τέτοια στρατηγική μπορεί να αξιοποιήσει τη γνώση, έχοντας ως βασικούς άξονες τη διασύνδεση της έρευνας και της τεχνολογίας με την ανάπτυξη καινοτομιών και την προώθηση της επιχειρηματικότητας εντάσεως γνώσης.³ Αυτού του τύπου η επιχειρηματικότητα μπορεί να ασκηθεί τόσο από νέες επιχειρήσεις (spinoffs, spinouts, startups) όσο και από τις υφιστάμενες και κυρίως τις εδραιωμένες επιχειρήσεις σε όλους τους κλάδους της μεταποίησης (υψηλής, μέσης και χαμηλής τεχνολογίας) και των υπηρεσιών (ειδικότερα τις επιχειρήσεις που προσφέρουν υπηρεσίες εντάσεως γνώσης σε άλλες επιχειρήσεις). Πολλές από αυτές τις επιχειρήσεις, που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένα τμήματα αλυσίδων παραγωγής αξίας στον ελληνικό ή/και το διεθνή χώρο, μπορούν να εντοπίσουν τις συγκεκριμένες δυνατότητες και τα πλεονεκτήματα που εμφανίζονται στο πλαίσιο των εργασιών τους και να δημιουργήσουν ή/και να αξιοποιήσουν αντίστοιχες επιχειρηματικές ευκαιρίες.

Με τα δεδομένα αυτά, η μελλοντική μεγέθυνση – δηλαδή η μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση – προσδιορίζεται σε σημαντικό βαθμό από τις σημερινές επενδύσεις σε Έρευνα & Τεχνολογική Ανάπτυξη (RTD), σε έργα υποδομών διαφόρων τύπων (συμβατικών, ψηφιακών και παραγωγής και διάχυσης της γνώσης), στην ανάπτυξη και ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, στην τεχνική αλλαγή (π.χ. ψηφιακός μετασχηματισμός και ενεργός παρουσία στην 4η Βιομηχανική Επανάσταση), στην ανάπτυξη καινοτομιών και στην προώθηση της επιχειρηματικότητας (νεοφυούς και εταιρικής) εντάσεως γνώσης και υψηλού αναπτυξιακού δυναμικού.

Ωστόσο, η στρατηγική επιδίωξη της ευφυούς (με περισσότερη καινοτομία), βιώσιμης (περισσότερο πράσινης) και χωρίς αποκλεισμούς (συμπεριληπτικής) οικονομικής μεγέθυνσης (λιγότερη ανισότητα στην κατανάλωση, τα εισοδήματα και τον πλούτο), που διευκολύνει τη δημιουργία ευκαιριών για πολλούς και κατανέμει το αναπτυξιακό μέρισμα (τόσο σε χρηματικούς όσο και σε μη χρηματικούς όρους συνδεόμενους με την ανθρώπινη ανάπτυξη) με δίκαιο τρόπο στο σύνολο της κοινωνίας, δεν διατάσσεται. Ούτε όμως αρκείται στους αυτοματισμούς του οικονομικού γίγνεσθαι, επομένως δεν αποτελεί εύκολο και απλό εγχείρημα.

Η οικονομική μεγέθυνση αυτού του τύπου απαιτεί τη λήψη – στον κατάλληλο χρόνο και με τον κατάλληλο τρόπο – ενός συνόλου απλών, αλλά και πολλές φορές πολύπλοκων αποφάσεων (σε μακρο, μέσο και μικρο επίπεδο), τη διαμόρφωση του κατάλληλου επιχειρηματικού κλίματος και του αντίστοιχου επιχειρησιακού

³ Malerba, F., Caloghirou, Y., McKelvey, M. and Radosevic, S. (2016), *Dynamics of Knowledge-Intensive Entrepreneurship: Business strategy and public policy*, Routledge.

περιβάλλοντος, την καλλιέργεια μιας «κουλτούρας ανάπτυξης»⁴ που συνδέεται με τη δημιουργικότητα και τον πειραματισμό, τη θεώρηση ανοιχτών οριζόντων, τη συνεργασία και την αλληλεπίδραση των φορέων της δημιουργίας γνώσης με τους φορείς της παραγωγής και της επιχειρηματικότητας, τη διαμόρφωση πρόσφορων συνθηκών ανταγωνισμού για την ανάπτυξη καινοτομιών,⁵ την επιδίωξη και τη φιλοδοξία για την ανάληψη πρωτοβουλιών και πρακτικής δράσης για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και σκοπών (entrepreneurial aspiration). Το αναπτυξιακό εγχείρημα απαιτεί, επίσης, από τα κύρια υποκείμενα του εγχώριου «οικοσυστήματος παραγωγής, καινοτομίας και οικοδόμησης ικανοτήτων» (δημόσια διοίκηση, επιχειρηματικός τομέας, φορείς της δημιουργίας και της διάχυσης της γνώσης κ.ά.), στρατηγική κατεύθυνση και διαμόρφωση δυναμικών (dynamic) και λειτουργικών (operational) ικανοτήτων (capabilities) για την κατανόηση και τη δυναμική εμπλοκή στην αξιοποίηση δυνατοτήτων και ευκαιριών, που συνδέονται με τη μελλοντική τεχνολογική εξέλιξη και τις επερχόμενες αλλαγές στην παραγωγή, τη δημόσια διοίκηση, τους δημόσιους οργανισμούς, τις επιχειρήσεις και ευρύτερα την οικονομία και την κοινωνία. Η οικονομική ανάπτυξη, που στηρίζεται στην καινοτομία, προϋποθέτει, προπαντός, τη συνεργασία του δημόσιου με τον επιχειρηματικό παραγωγικό τομέα, τη σύζευξη των δημόσιων πολιτικών και των επιχειρηματικών στρατηγικών για την ενεργό παρουσία στις αλυσίδες παραγωγής αξίας (εγχώριες και διεθνείς).

2. Το ελληνικό σύστημα παραγωγής και καινοτομίας: η αδύναμη σχέση πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων με τον επιχειρηματικό τομέα

Μια σημαντική διαρθρωτική αδυναμία του ελληνικού συστήματος παραγωγής και καινοτομίας είναι οι πολύ χαμηλές επιδόσεις του σε σχέση με την έκταση και την ένταση των δεσμών που αναπτύσσουν οι ελληνικές επιχειρήσεις με τα πανεπιστήμια και τους ερευνητικούς φορείς για την ανταλλαγή γνώσης και τη διερεύνηση νέων επιχειρηματικών ευκαιριών. Ειδικότερα, με βάση τον δείκτη Global Innovation Index 2019, η χώρα μας κατατάσσεται 122η ανάμεσα σε 129

⁴ Ο Joel Mokyr, γνωστός Καθηγητής Οικονομικών και Ιστορίας στο Πανεπιστήμιο Northwestern, έχει δείξει ότι η κουλτούρα (οι πεποιθήσεις, οι αξίες και οι προτιμήσεις μιας κοινωνίας που είναι ικανές να αλλάξουν συμπεριφορές) αποτέλεσε ιστορικά έναν αποφασιστικό παράγοντα για κοινωνικούς μετασχηματισμούς. Και πιο συγκεκριμένα γιατί η κουλτούρα του Διαφωτισμού αποτέλεσε το έναυσμα για τη Βιομηχανική Επανάσταση. [Mokyr, J. (2018), *A Culture of Growth. The origins of modern economy*, Princeton University Press].

⁵ Aghion et al. (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2 (May), pp. 701-728.

χώρες αναφορικά με τον δείκτη συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων για Έρευνα & Ανάπτυξη, ενώ βρίσκεται στην 123η θέση ανάμεσα σε 138 χώρες στον ίδιο δείκτη βάσει της ετήσιας Έκθεσης *Global Competitiveness Report* του World Economic Forum για το 2019.

Ας δούμε όμως αναλυτικότερα ποια είναι η κατάσταση στους δύο βασικούς πυλώνες του ελληνικού συστήματος καινοτομίας και επιχειρηματικότητας.

2.1. Η κατάσταση του ελληνικού Ερευνητικού Συστήματος: ισχυρά σημεία, ελλείποντες κρίκοι και κίνδυνοι

Τα ισχυρά σημεία του Ερευνητικού Συστήματος εντοπίζονται:

- στην αξιοσημείωτη διαχρονική και διακριτή ενεργό ελληνική παρουσία (με κριτήρια τον αριθμό των συμμετοχών, το συντονιστικό ρόλο και την κεντρική θέση στα δίκτυα που σχηματίζονται από τις πιο δραστήριες ερευνητικές ομάδες και τους αντίστοιχους φορείς από τους οποίους προέρχονται) στα ανταγωνιστικά ευρωπαϊκά ερευνητικά προγράμματα [στα επτά προγράμματα-πλαίσια/FP1-FP7 και στο πρόγραμμα Horizon στη διάρκεια των τελευταίων 35 ετών (1984-2019)]⁶,
- στην αυξανόμενη επιστημονική παραγωγή (σε όρους αριθμού δημοσιεύσεων, αριθμού αναφορών, απήχησης, αλλά και σε όρους “παραγωγικότητας της ερευνητικής χρηματοδότησης”),
- στον σημαντικό διεθνή αντίκτυπο (απήχηση) των δημοσιεύσεων (ποιότητα) και στην αξιοσημείωτη παρουσία στο “top 1% of the most cited research (research excellence)”.

Όμως, διαπιστώνονται:

- μικρή εμπορική αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και πολύ λίγη “ακαδημαϊκή επιχειρηματικότητα”,
- αποσπασματική και μη συστηματική σχέση πανεπιστημίων/ερευνητικών κέντρων με τη βιομηχανία και τον επιχειρηματικό τομέα,

⁶ Τα προαναφερόμενα στοιχεία προέρχονται από τη βάση δεδομένων STEP to RJVs. Πρόκειται για μια απογραφικού χαρακτήρα βάση δεδομένων που περιέχει αναλυτική και εκτεταμένη πληροφορία για το σύνολο των Ερευνητικών Κοινοπραξιών που χρηματοδοτήθηκαν – εν μέρει ή συνολικά – από τα επτά ΠΠ της ΕΕ και το Horizon 2020 (1984-2019). Η βάση δημιουργήθηκε και διατηρείται από το ΕΒΕΟ/ΕΜΠ, και η ανάπτυξή της έχει στηριχθεί στην αξιοποίηση, καθαρισμό και συμπλήρωση των στοιχείων της επίσημης υπηρεσίας ενημέρωσης και διάδοσης των αποτελεσμάτων κοινοτικής Ε&Α CORDIS (Community R&D Information Service) της ΕΕ. Η βάση αρχικά χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος “Science and Technology Policies towards Research Joint Ventures” [Caloghirou, Y., N.S. Vonortas, and S. Ioannides (2004), *European Collaboration in Research and Development: Business Strategies and Public Policies*, Edward Elgar: Cheltenham, UK.].

- υποεπένδυση στην Έρευνα & Ανάπτυξη όχι μόνο από τον δημόσιο τομέα, αλλά και από τον επιχειρηματικό τομέα (τόσο σε όρους δαπάνης ως ποσοστού του ΑΕΠ όσο και σε απόλυτα μεγέθη), παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια (υπέρβαση του στόχου για 1% του ΑΕΠ και 2 δισεκ. ευρώ).

Παράλληλα, ελλοχεύει ένας μεγάλος κίνδυνος: η απειλή του “brain drain”, σε αντιδιαστολή με μια φυσιολογική αμφίδρομη κινητικότητα ερευνητών και επιστημόνων σε ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο έρευνας.

2.2. Το εγχώριο παραγωγικό και επιχειρηματικό σύστημα: χαρακτηριστικά γνωρίσματα και διαρθρωτικές αδυναμίες

Το μέγεθος των επιχειρήσεων:

- Σε σύγκριση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, το ελληνικό επιχειρηματικό σύστημα περιλαμβάνει πάρα πολλές «πολύ μικρές» επιχειρήσεις (micro firms), κυρίως με 1-4 εργαζομένους, και υψηλή αυτοαπασχόληση (παρά τη μείωσή της τα τελευταία χρόνια της κρίσης).
- Διαθέτει πολύ λίγες μεγάλες επιχειρήσεις (με ευρωπαϊκά κριτήρια, δηλ. που απασχολούν πάνω από 250 άτομα), καθώς ακόμη και στην ομάδα των 2.500 μεγαλύτερων ελληνικών επιχειρήσεων υπάρχουν αρκετές μικρομεσαίες.

Η επίδοση:

- Η ομάδα των μεγαλύτερων εγκαθιδρυμένων ελληνικών επιχειρήσεων εμφανίζεται τριχοτομημένη με κριτήριο τις επιδόσεις της. Από αυτές, εκείνες που αναπτύσσουν κάποια ερευνητική δραστηριότητα επενδύουν στην τεχνολογική και οργανωτική αναβάθμιση, αναπτύσσουν καινοτομίες, επενδύουν στο ανθρώπινο δυναμικό και έχουν κάποια εξαγωγική δραστηριότητα άντεξαν περισσότερο στη διάρκεια της κρίσης (έρευνες πεδίου του ΕΒΕΟ-ΕΜΠ και του IOBE για λογαριασμό της Στέγης της Ελληνικής Βιομηχανίας, 2011 και 2013).
- Από τις νέες επιχειρήσεις, καλύτερες επιδόσεις εμφάνισαν εκείνες που ήταν συνδεδεμένες ή/και ενσωματωμένες σε διεθνή δίκτυα καινοτομίας.

2.3. Η νέα επιχειρηματικότητα: τι είδους επιχειρήσεις δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα της κρίσης;

Με βάση τακτικές έρευνες όπως του Global Entrepreneurship Monitoring (GEM-IOBE), AGER (Πολυτεχνείο Μονάχου, στην Ελλάδα ΕΒΕΟ/ΕΜΠ), Endeavor Greece, η νέα επιχειρηματικότητα που εκδηλώθηκε στα χρόνια της κρίσης

είχε τα ακόλουθα χαρακτηριστικά. Ήταν επιχειρηματικότητα «ενός βήματος», με περιορισμένη παρουσία εγχειρημάτων B2B, με σχεδόν αποκλειστική δραστηριότητα στο τελευταίο στάδιο της τελικής εγχώριας κατανάλωσης, με χαμηλές τεχνολογικές και οργανωτικές απαιτήσεις και χαμηλή καινοτομική επίδοση (εύκολη και έτοιμη εισαγόμενη καινοτομία), με πολύ μικρό μέγεθος και ταυτόχρονα με πολύ μικρή προοπτική μεγέθυνσης. Στην πραγματικότητα, ήταν περισσότερο επιχειρηματικότητα ανάγκης και βιοπορισμού που κατευθύνθηκε σε παραδοσιακές δραστηριότητες όπως μαζική εστίαση, ψυχαγωγία και catering, λιανικό εμπόριο, τουρισμός, συμβατικές λογιστικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες.

3. Τέσσερις χώροι δυνητικής συνεργασίας της βιομηχανίας με τα πολυτεχνεία/πανεπιστήμια/ερευνητικά κέντρα

3.1. Η Βιομηχανική Έρευνα

Συγκρότηση κοινού βήματος/φόρουμ (συνάντηση του κόσμου της παραγωγής με τον κόσμο της έρευνας) για την ανάπτυξη συνεργασιών σε συγκεκριμένες θεματικές περιοχές, στο πλαίσιο του οποίου θα αναδειχθούν οι ανάγκες και τα προβλήματα της βιομηχανίας και θα παρουσιαστούν οι δυνατότητες του κόσμου της έρευνας (πολυτεχνεία, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα κ.ά.).

Οι εργασίες αυτού του φόρουμ μπορούν να οδηγήσουν:

- σε συγκεκριμένες συνεργασίες ή/και σε ένα πρόγραμμα εφαρμοσμένης έρευνας (μεσοπρόθεσμο),
- σε ένα πρόγραμμα υποστήριξης διπλωματικών εργασιών και διατριβών σε συγκεκριμένες θεματικές περιοχές,
- στη θεσμοθέτηση ετήσιων βραβείων.

3.2. Νέα Καινοτόμος Επιχειρηματικότητα και Μεταφορά Τεχνολογίας

Συνεργασία με τις μονάδες προώθησης της Καινοτομίας και της Επιχειρηματικότητας (ΜοΚΕ), τους επιταχυντές και τις θερμοκοιτίδες, τα γραφεία μεταφοράς τεχνογνωσίας για την ενθάρρυνση της οικονομικής αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της έρευνας και της νέας επιχειρηματικότητας εντάσεως γνώσης με ομάδες φοιτητών, ερευνητών (υποψηφίων διδασκόντων, μεταδιδασκόντων, μελών ΔΕΠ κ.ά.) και αποφοίτων. Ειδικότερα, η συνεργασία μπορεί να εντοπιστεί σε θέματα mentoring, παροχής υποστηρικτικών υπηρεσιών σε είδος, συναξιοποίησης κ.λπ. Το Πρόγραμμα INVENT ICT (συνεργασία της θερμοκοιτίδας ΕΠΙ.νωώ του ΕΠΙΣΕΥ του ΕΜΠ και της Ένωσης Εταιρειών Κινητής Τηλεφωνίας και του μη κερδοσκοπικού οργανισμού coaching S.O. Kwadraat που

συνδέεται με το πανεπιστήμιο του Leuven) μπορεί να χρησιμεύσει ως υπόδειγμα για να αναπτυχθούν αντίστοιχες πρωτοβουλίες και σε άλλους τομείς (μέταλλα, τρόφιμα, περιβάλλον, ενέργεια). Στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών αυτών, τα εκπαιδευτικά και ερευνητικά ιδρύματα μπορούν να αποτελέσουν φυτώρια για την ανάπτυξη δυνητικών επιχειρηματικών ομάδων, καθώς και νέων επιχειρηματικών ιδεών που μπορούν να αξιοποιηθούν από υφιστάμενες επιχειρήσεις, αλλά και μελλοντικών στελεχών με ευρύτερο ορίζοντα και διευρυμένη θεώρηση και αντίληψη για τη βιομηχανική δραστηριότητα.

3.3. Εκπαίδευση

Η συνεργασία των πανεπιστημίων/πολυτεχνείων με τη βιομηχανία μπορεί να επικεντρωθεί αρχικά:

- στον τομέα της πρακτικής άσκησης με την αναβάθμιση (αρχικά σε πιλοτικό επίπεδο) του θεσμού και του περιεχομένου του, την επέκταση του χρόνου της (π.χ. σε ένα πλήρες εξάμηνο) και κυρίως με τη διαμόρφωση ενός αμοιβαία χρήσιμου προγράμματος εργασίας σε συνεργασία με στελέχη των επιχειρήσεων,
- στη συνδιοργάνωση επισκέψεων σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις και επιχειρήσεις, ενδεχομένως σε συνδυασμό με εβδομάδες γνωριμίας των φοιτητών με τα επιμέρους τμήματα μιας επιχείρησης,
- στη συμβολή σε πλευρές του προγράμματος σπουδών (ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων και ικανοτήτων για την παραγωγή καινοτομιών και την καλλιέργεια παραγωγικών επιχειρησιακών και επιχειρηματικών προσεγγίσεων),
- στη συνδιαμόρφωση του «άρρητου» προγράμματος σπουδών (implicit curriculum),
- στην οργάνωση σεμιναρίων με τη συμμετοχή στελεχών της βιομηχανίας και των επιχειρήσεων (κατά προτίμηση αποφοίτων του συγκεκριμένου ιδρύματος), που θα παρουσιάζουν τις εμπειρίες τους σχετικά με την επαγγελματική τους πρακτική.

3.4. Εκπόνηση ερευνών σε θέματα καινοτομίας και επιχειρηματικότητας, απασχόλησης και στρατηγικής των επιχειρήσεων

Συνεργασία με ερευνητικές ομάδες σε πολυτεχνεία και πανεπιστήμια που ασχολούνται με τη διερεύνηση των συγκεκριμένων θεμάτων, είτε κατά περίπτωση είτε με τη δημιουργία μονιμότερων συνεργασιών για την τακτική διεξαγωγή συγκεκριμένων ερευνών πεδίου σε βιομηχανικές επιχειρήσεις, μελέτες σε συγκεκριμένες αλυσίδες αξίας (με τη βοήθεια panels/ομάδων εμπειρογνομό-

νων από τη βιομηχανία, την ακαδημαϊκή κοινότητα και τη δημόσια διοίκηση), ασκήσεις προοπτικής διερεύνησης (foresight), στρατηγική μελέτη για την καινοτομία, την επιχειρηματικότητα και το ανθρώπινο δυναμικό (διερεύνηση των αναγκών της βιομηχανικής παραγωγής σε γνώσεις, δεξιότητες, ικανότητες κ.ά.). Η εξέλιξη αυτού του τύπου της συνεργασίας μπορεί να οδηγήσει στη σύσταση ενός «Παρατηρητηρίου για τις επιχειρήσεις, την απασχόληση, την καινοτομική επίδοση του παραγωγικού τομέα της ελληνικής οικονομίας» με σκοπό την τακτική παρακολούθηση των εξελίξεων και τάσεων στον επιχειρηματικό τομέα και σε συγκεκριμένες αλυσίδες αξίας.

4. Η αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων: το κεφάλαιο της έρευνας και της γνώσης στα ακαδημαϊκά ιδρύματα

Κατ' αρχάς, ως αξιοποίηση της έρευνας (valorisation of research) μπορούμε να θεωρήσουμε τη χρήση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και ευρύτερα της γνώσης που παράγεται στα πολυτεχνεία, τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα για κοινωνικοοικονομικούς, αλλά και εμπορικούς σκοπούς. Η αξιοποίηση μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους: α) με τη δημοσίευση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και τη διάθεση της παραγόμενης γνώσης σε ερευνητές, τεχνικούς και άλλους επιστήμονες και ευρύτερα στην κοινωνία, β) με τη μετατροπή τους ή/και την ενσωμάτωσή τους σε προϊόντα, υπηρεσίες, παραγωγικές διεργασίες και σε αντίστοιχη επιχειρηματική και διοικητική δραστηριότητα.

Τα τελευταία είκοσι χρόνια η αξιοποίηση της έρευνας και της παραγόμενης γνώσης έχει αναπτυχθεί συστηματικά ως μια ιδιαίτερη λειτουργία των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων. Σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν κατάλληλες στρατηγικές σε εθνικό, περιφερειακό και ιδρυματικό επίπεδο, διατέθηκαν πόροι, ενώ δημιουργήθηκαν αναγκαίοι θεσμοί και υποστηρικτικές δομές (με τη συμμετοχή του επιχειρηματικού τομέα και των περιφερειακών διοικήσεων) για την προώθηση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας, καθώς και για τη διαχείριση της αξιοποίησης των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Στη βιβλιογραφία και στην αντίστοιχη πρακτική έχουν αναφερθεί 11 εργαλεία για την προώθηση της αξιοποίησης των ερευνητικών αποτελεσμάτων και της παραγόμενης/διαθέσιμης γνώσης. Σε μια σχετικά πρόσφατη ευρωπαϊκή έρευνα πεδίου του 2017, στην οποία συμμετείχε αντιπροσωπευτικό δείγμα 2.660 ερευνητών σε όλες τις θεματικές περιοχές, από 150 πανεπιστήμια σε 30 ευρωπαϊκές χώρες, το 32% είχε εμπλακεί σε διάφορες διεργασίες οικονομικής αξιοποίησης των ερευνητικών αποτελεσμάτων, ενώ το 16% είχε εμπλακεί ειδικότερα σε διαδικασίες προστα-

σίας της διανοητικής ιδιοκτησίας μέσω κατοχύρωσης δικαιωμάτων (patenting) και ένα 8% στο σχηματισμό τεχνολογικών (spinoffs).

Ασφαλώς, η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της ερευνητικής δραστηριότητας που χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους αντιπροσωπεύει μια εύλογη άμεση και έμμεση απόδοση στην κοινωνία της δημόσιας επένδυσης στην Έρευνα και την Τεχνολογική Ανάπτυξη. Επιπροσθέτως, η αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και της γνώσης με τη δημιουργία νέων προϊόντων και υπηρεσιών, νέων δραστηριοτήτων και νέων ποιοτικότερων θέσεων εργασίας αποτελεί μια κρίσιμη πηγή ανάπτυξης για την οικονομία και την κοινωνία της γνώσης.

Ειδικότερα για την ελληνική οικονομία, η ενεργοποίηση μιας συστηματικής διεργασίας αξιοποίησης των αποτελεσμάτων και της παραγόμενης γνώσης στα ακαδημαϊκά ιδρύματα μπορεί να επιφέρει απτά αναπτυξιακά αποτελέσματα. Μπορεί να συνεισφέρει στον εμπλουτισμό του παραγωγικού και επιχειρηματικού συστήματος της χώρας (μέσω της ίδρυσης και ανάπτυξης νεοφυών επιχειρήσεων εντάσεως γνώσης, αλλά και με την τεχνολογική και οργανωσιακή αναβάθμιση των υφιστάμενων επιχειρήσεων και οργανισμών), υποστηρίζοντας έτσι την ενίσχυση της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας και την αναβάθμιση της θέσης της εγχώριας παραγωγής στο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Μπορεί επίσης να συμβάλει, με τη δημιουργία χρήσιμων ψηφιακών εργαλείων, στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, αλλά και να υποστηρίξει την επίλυση προβλημάτων που συνδέονται με την καθημερινή ζωή των πολιτών και τη λειτουργία των επιχειρήσεων. Συνολικά, η αξιοποίηση της έρευνας και της γνώσης μπορεί να επιφέρει θετικές επιδράσεις στην απασχόληση καλά εκπαιδευμένου και καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού, που στις ελληνικές συνθήκες μπορεί να μεταφραστεί σε “brain gain”.

Στον ελληνικό χώρο, το ξεκίνημα μιας τέτοιας προσπάθειας συνέπεσε με τη δεκαετία της κρίσης και παρά την κρίση έχουν γίνει βήματα για τη συγκρότηση του συγκεκριμένου οικοσυστήματος καινοτομίας και επιχειρηματικότητας. Όμως, ο δρόμος είναι μακρύς και δύσβατος και απαιτεί από όλους τους δυνητικά εμπλεκόμενους στρατηγική προσέγγιση, διεθνή θεώρηση και επίμονη και επίπονη συστηματική προσπάθεια, καθώς αναφερόμαστε σε μια ειδική και απαιτητική μορφή ποιοτικής επιχειρηματικότητας εντάσεως γνώσης και όχι απλώς σε επιχειρηματικότητα ανάγκης και παραδοσιακού τύπου.

Πού όμως βρισκόμαστε σήμερα και προς τα πού βαδίζουμε; Μπορούμε να ισχυριστούμε ότι μια νέα εποχή ανατέλλει για το ελληνικό οικοσύστημα καινοτομίας και επιχειρηματικότητας ή για πολλά ακόμη χρόνια θα κινηθούμε με χα-

μηλούς ρυθμούς στο συγκεκριμένο πεδίο; Ένας σύντομος απολογισμός της προηγούμενης φάσης είναι αναγκαίος και μπορεί να αναδείξει ποια κενά πρέπει να καλυφθούν. Συνοπτικά, μπορούμε να σημειώσουμε ότι, πέρα από τα προφανή, όπως η ευρεία συνειδητοποίηση της σημασίας ενός τέτοιου εγχειρήματος ως βασικού πυλώνα μιας νέας αναπτυξιακής προσπάθειας μετά την κρίση, η γενικότερη διευκόλυνση και ενεργοποίηση των επενδύσεων για την υποστήριξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας εντάσεως γνώσης, η απαραίτητη αναδιάρθρωση και ο αναπροσανατολισμός του τραπεζικού συστήματος, απαιτούνται και ορισμένες κινήσεις και αλλαγές που αφορούν την κάλυψη κενών και την εγκαθίδρυση διασυνδέσεων στην αλυσίδα και ευρύτερα το σύστημα καινοτομίας και παραγωγής στη χώρα μας. Ενδεικτικά, μπορούμε να εντοπίσουμε τέσσερις τέτοιους κρίκους που γενικά λείπουν.

Το πρώτο κενό είναι η ελλιπής και ασθενής σύνδεση των πανεπιστημίων με τη βιομηχανία και ευρύτερα την οικονομία. Η κάλυψη του συγκεκριμένου ελλείποντος κρίκου απαιτεί σημαντικές αλλαγές αντιλήψεων και προσανατολισμού και στην ακαδημαϊκή κοινότητα και στον επιχειρηματικό τομέα. Για τον σκοπό αυτό, η ενεργοποίηση των επιχειρήσεων και των κλαδικών συνδέσμων τους και η συστηματική εμπλοκή τους σε συνεργασίες και κοινές πρωτοβουλίες με τα ακαδημαϊκά ιδρύματα και τα ερευνητικά κέντρα είναι απαραίτητη.

Ένα δεύτερο κενό είναι η συμπλήρωση του συστήματος χρηματοδότησης (π.χ. των εξειδικευμένων ταμείων που έχουν δημιουργηθεί εδώ και δύο χρόνια μέσω του Ταμείου Επιχειρηματικών Συμμετοχών Equifund) με τη συγκρότηση εξειδικευμένων μόνιμων θεσμών υποστήριξης (επιταχυντές, θερμοκοιτίδες), ανθρώπινων δικτύων (μέντορες, αξιολογητές, coach, επιχειρηματικοί άγγελοι) και γραφείων αξιοποίησης της έρευνας και μεταφοράς τεχνολογίας σε κάθε πανεπιστημιακό ίδρυμα που θα προετοιμάζουν κατάλληλα τους ερευνητές ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα και τις δυσκολίες της μετατροπής ερευνητικών αποτελεσμάτων και τεχνικών ιδεών σε προϊόντα, πρακτικές λύσεις και παραγωγικές δραστηριότητες. Και για τον σκοπό αυτό η ενεργοποίηση των αποφοίτων κάθε ιδρύματος είναι και αναγκαία και εφικτή.

Ένα τρίτο θέμα είναι η επίλυση στην πράξη του προβλήματος της προστασίας της διανοητικής ιδιοκτησίας, σε συνδυασμό και με την ενθάρρυνση της ανάπτυξης ανοιχτών τεχνολογιών και ανοιχτής καινοτομίας.

Τέλος, το τέταρτο και δύσκολο πρόβλημα είναι η διαμόρφωση ενός κλίματος δημιουργικότητας και ανοιχτών οριζόντων στα πανεπιστημιακά ιδρύματα που ενθαρρύνει τις ομαδικές εργασίες, τις σπουδαστικές πρωτοβουλίες, την επίλυση πρακτικών προβλημάτων, τη διάθεση για πειραματισμό και δοκιμή νέων μεθόδων και πρακτικών.

Αναμφίβολα, πέρα από τις δυσκολίες, τις παθογένειες και τις ελλείψεις που εμποδίζουν την επιτάχυνση των σχετικών διεργασιών, αναπτύσσονται ενδιαφέρουσες πρωτοβουλίες σε αρκετά πανεπιστημιακά ιδρύματα. Ας δούμε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, αυτό του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ), που διαθέτει σήμερα περισσότερους από 2.000 υποψήφιους διδάκτορες και ερευνητές, εκ των οποίων ένα μεγάλο ποσοστό ασχολείται με τεχνολογίες αιχμής. Η ερευνητική παρουσία του ΕΜΠ στα χρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με ανταγωνιστικές διαδικασίες, ερευνητικά προγράμματα είναι διαχρονικά πολύ υψηλή. Πιο συγκεκριμένα, το ΕΜΠ αποτελεί τον ελληνικό οργανισμό με την πιο ισχυρή παρουσία και τον πιο κεντρικό ρόλο στα ανταγωνιστικά ερευνητικά προγράμματα της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, στο σύνολο των πρώτων επτά Προγραμμάτων-Πλαισίων (1984-2013), κατέχει την 7η θέση ως προς το σύνολο των συμμετοχών σε ερευνητικά έργα (951 συμμετοχές), τη 14η θέση ως προς τη συμμετοχή του ως συντονιστή των έργων (108 συμμετοχές) και την 7η θέση όσον αφορά την κεντρικότητα της θέσης του στα δίκτυα που σχηματίστηκαν μέσω των Προγραμμάτων αυτών. Το σύνολο των ευρωπαϊκών οργανισμών που συμμετείχαν σε ερευνητικά έργα των Προγραμμάτων αυτών ήταν σχεδόν 70.000. Αναφορικά με το Πρόγραμμα Horizon 2020 που έχει υλοποιηθεί έως σήμερα (2014-2019), το ΕΜΠ κατέχει τη 13η θέση ως προς την κεντρικότητα στα δίκτυα και τη 18η θέση ως προς τη χρηματοδότηση (113,4 εκατ. ευρώ συνολικά). Το σύνολο των οργανισμών που έχουν συμμετάσχει έως τώρα σε ερευνητικά έργα του Horizon 2020 είναι περίπου το 1/3 αυτών που συμμετείχαν στα προηγούμενα Προγράμματα.⁷

Το ΕΜΠ έχει αναπτύξει ήδη από το 2012, σε δύσκολες συνθήκες, μια σειρά πρωτοβουλιών και δομών (Μονάδα Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας, αλλά και Δομή Διασύνδεσης Έρευνας και Επιχειρηματικότητας – ΕΠΙ.νωώ του ΕΠΙ-ΣΕΥ του ΕΜΠ), προκειμένου να συμβάλει στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιοσημείωτης ερευνητικής δραστηριότητας που έχει αναπτύξει στον ευρωπαϊκό χώρο και του αξιόλογου επιστημονικού δυναμικού του. Οι δομές αυτές επιδιώκουν να κινητοποιήσουν την ερευνητική κοινότητα προς αυτή την κατεύθυνση ώστε να κάνουν το βήμα από την ιδέα και την έρευνα στην επιχειρηματι-

⁷ Caloghirou Y., Protogerou A., Siokas E. (2016), “Thirty years of European Collaboration in Research and Development: Policy-driven Research Networking and the presence of new knowledge-intensive entrepreneurial ventures”, 21st international conference on science and technology indicators, Valencia, 14-16 September.

Protogerou A., Caloghirou Y., Siokas E. (2017), “Thirty Years of European Collaboration in R&D: The Role of FPs in Research, Technological Development and Innovation”, The 15th Globelics International Conference, Athens, 11-13 October.

κότητα και την εμπορική αξιοποίηση, λειτουργώντας ως φυτώριο επιχειρηματικότητας στα πρώτα στάδια της επιχειρηματικής ωρίμανσης.

Χαρακτηριστικό και ενδιαφέρον παράδειγμα είναι το Πρόγραμμα Invent ICT, που υλοποιείται τα τρία τελευταία χρόνια από την θερμοκοιτίδα ΕΠΙ.νωώ του ΕΠΙΣΕΥ/ΕΜΠ και τους IDGC με τη χρηματοδότηση και την υποστήριξη της Ένωσης Εταιρειών Κινητής Τηλεφωνίας. Το πρόγραμμα υποστηρίζει την ανάπτυξη νέων εγχειρημάτων έντασως γνώσης που αξιοποιούν ερευνητικά αποτελέσματα, με εφαρμογές σε διάφορους κλάδους της οικονομίας. Παρέχει εξειδικευμένο coaching και mentoring στις ομάδες, ενώ αξιοποιεί τη διεθνή πρακτική, συμπράττοντας με τον ιδιαίτερα επιτυχημένο μη κερδοσκοπικό οργανισμό S.O. Kwadraat του Πανεπιστημίου Leuven. Από την έναρξη του προγράμματος (2017), περισσότερες από 110 προτάσεις υποβλήθηκαν για ένταξη στο πρόγραμμα από ερευνητικές ομάδες, οι οποίες επιθυμούσαν να λάβουν ολοκληρωμένη καθοδήγηση για τη μορφοποίηση και την περαιτέρω εξέλιξη των επιχειρηματικών τους σχεδίων. Οι συμμετέχοντες στις ομάδες είναι πάνω από 350 και το 31% αυτών είναι διδάκτορες και υποψήφιοι διδάκτορες των πανεπιστημίων. Οι περισσότερες ομάδες προέρχονται από το ΕΜΠ, αλλά και από τα συνεργαζόμενα πανεπιστήμια Πειραιά, Πάτρας και Θράκης. Έπειτα από δύο φάσεις αξιολόγησης και οκτώ μήνες εντατικής εξατομικευμένης υποστήριξης, 23 εγχειρήματα αυτονομήθηκαν από τη θερμοκοιτίδα και οδηγήθηκαν στη σύσταση επιχείρησης, ενώ παράλληλα έχουν εμφανιστεί οι πρώτες θετικές ενδείξεις για την πορεία και την υποστήριξη συγκεκριμένων ομάδων μέσω συνεργασιών με επιχειρήσεις (πιλοτικές εφαρμογές), αλλά και με την άντληση χρηματοδότησης από τα ταμεία του Equifund.

5. Από τη δημιουργία του ενοποιημένου και διασυνδεδεμένου Εθνικού Συστήματος ΕΤΑΚΕΕΓ⁸ στη γενικότερη αναπτυξιακή στρατηγική: Κατεύθυνση και επιλογές: τι, πώς, με ποιους;

Ωστόσο κάθε αναπτυξιακή στρατηγική χρειάζεται κατεύθυνση και επιλογές. Οι επιλογές δεν μπορούν να εξαντλούνται στο «τι», αλλά πρέπει να συνδέονται και με το «πώς» καθώς και με το «ποιοι» πρέπει να ενεργοποιηθούν, ώστε να παραμεριστεί η πρακτική των αποσπασματικών, ασύνδετων και χωρίς μελέτη μέτρων, να υιοθετηθεί ένα σύστημα συνεκτικών πολιτικών και κυρίως να

⁸ ΕΤΑΚΕΕΓ: το ενοποιημένο εθνικό σύστημα Έρευνας-Τεχνολογικής Ανάπτυξης-Καινοτομίας-Επιχειρηματικότητας έντασης Γνώσης.

κινητοποιηθούν με συγκεκριμένες παρεμβάσεις, πρωτοβουλίες και κίνητρα τα διάφορα αναπτυξιακά και επιχειρηματικά υποκείμενα (νέα και υφιστάμενα). Τέτοιου τύπου προτεραιότητες είναι:

α) Η διασφάλιση της χρηματοδότησης – από δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους, κοινοτικούς, εθνικούς και την προσέλκυση ξένων – μιας κρίσιμης μάζας επενδύσεων που στοχεύουν στην ανανέωση και την ανάπτυξη των υποδομών (συμβατικών, ψηφιακών και παραγωγής/διαχείρισης της γνώσης) και στην εγκαθίδρυση δραστηριοτήτων που αναβαθμίζουν το παραγωγικό δυναμικό της ελληνικής οικονομίας.

β) Η λειτουργική αξιοποίηση του «αναπτυξιακού κοιτάσματος» των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών και των σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων και εφαρμογών στη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο μιας ευρύτερης πολιτικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της οικονομίας και την ενεργό ένταξη στην 4η Βιομηχανική Επανάσταση.

γ) Διαμόρφωση στρατηγικής σε εθνικό αλλά και περιφερειακό επίπεδο για τη διασύνδεση της ερευνητικής δραστηριότητας με τις λειτουργικές και αναπτυξιακές ανάγκες του δημόσιου τομέα (Pre-Commercial Procurement, λειτουργικές προδιαγραφές, σχήματα outsourcing). Στο πλαίσιο αυτό, ενίσχυση των ικανοτήτων των δημόσιων οργανισμών για τη διεξαγωγή προμηθειών που στοχεύουν στην ανάπτυξη καινοτομίας (Public Procurement for Innovation), σε συνδυασμό με την υιοθέτηση λειτουργικών προδιαγραφών ακόμα και σε πιο τακτικές προμήθειες (regular procurement) ούτως ώστε να αυξηθούν οι δυνατότητες ανάπτυξης καινοτόμων λύσεων από την πλευρά της προσφοράς.⁹

δ) Ο αναπροσανατολισμός του εκπαιδευτικού συστήματος (όλων των βαθμίδων) και ο μετασχηματισμός του από φορέα πιστοποίησης τίτλων σε πάροχο ουσιαστικής μόρφωσης και κατάρτισης των νέων («από τα χαρτιά/πτυχία στα γράμματα», δηλ. στη γνώση, τις ικανότητες εφαρμογής της και στις απαραίτητες δεξιότητες για τη διαχείρισή της), καθώς και για την καλλιέργεια της κριτικής σκέψης, της δημιουργικότητας και της πρωτοβουλίας και την εξοικείωση των μαθητών και των φοιτητών με το νέο διεθνοποιημένο περιβάλλον.

⁹ Caloghirou Y., Protogerou A. and Panagiotopoulos P. (2016), “Public procurement for innovation: a novel e-government services scheme in Greek local authorities”, *Technology Forecasting and Social Change*, 103, pp.1-10.

Caloghirou Y., Protogerou A., and Panagiotopoulos P. (2015), “Public Procurement for eGovernment services: Challenges and problems related to the implementation of a new innovative scheme in Greek Local Authorities”, in Edquist, C., N. Vonortas and J.M. Zabala (eds.), *Public Procurement for Innovation*, Edward Elgar.

ε) Η σταθερή και σταδιακά αυξανόμενη χρηματοδότηση της ερευνητικής δραστηριότητας (ως ύψος δαπάνης και ως ποσοστό του ΑΕΠ), σε συνδυασμό με την καθιέρωση ενός τακτικού εθνικού προγράμματος έρευνας με συγκεκριμένες προτεραιότητες, αλλά και διαδικασίες στρατηγικού προγραμματισμού, αξιολόγησης, λογοδοσίας και αποτελεσματικής διοίκησης του.

στ) Η ενδυνάμωση της διασύνδεσης των ανώτατων εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων με τη βιομηχανία και τον επιχειρηματικό τομέα με στόχο τη συγκρότηση ενός οικοσυστήματος για την ανάπτυξη της καινοτόμου επιχειρηματικότητας και τη μεταφορά γνώσης και τεχνολογίας από τους φορείς παραγωγής γνώσης στις υφιστάμενες επιχειρήσεις. Στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση υπάρχει ένα φυτώριο δυνητικών επιχειρηματιών, αλλά και μελλοντικών στελεχών επιχειρήσεων και οργανισμών που μπορούν να αξιοποιήσουν τη γνώση, να προωθήσουν την καινοτομία, να αναπτύξουν νέες παραγωγικές δραστηριότητες, νέα προϊόντα και νέες υπηρεσίες. Μέσω της ενδυνάμωσης θεσμών mentoring και coaching και αξιοποιώντας χρηματοδοτικά εργαλεία επικεντρωμένα σε νέα καινοτόμα εγχειρήματα θα εμπλουτιστεί και θα αναβαθμιστεί ο επιχειρηματικός ιστός της οικονομίας και θα δημιουργηθούν νέες και πιο ποιτικές θέσεις εργασίας.

ζ) Η προώθηση στοχευμένων διαρθρωτικών αλλαγών που διευκολύνουν την ενδυνάμωση ευρύτερων αλυσίδων παραγωγής αξίας με διακλαδική παρουσία και αντίστοιχων τομεακών παραγωγικών οικοσυστημάτων, όπως ενδεικτικά είναι η παραγωγή και η διαχείριση της ενέργειας, η περιβαλλοντική βιομηχανία, η αλυσίδα της «αγροβιοδιατροφής» που ξεκινά από την αγροτική παραγωγή και καταλήγει στον τουρισμό, οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών που μπορούν να αναβαθμίσουν ένα πολύ ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, οι «δημιουργικές βιομηχανίες» (“creative industries”), το ευρύτερο οικοσύστημα της υγείας, οι κατασκευές σε συνδυασμό με τα σύγχρονα δομικά υλικά, τον βιοκλιματικό σχεδιασμό κτιρίων και χώρων και την ορθολογική χρήση της ενέργειας.

Κρίσιμοι παράγοντες σε αυτή τη διαδικασία είναι:

- η ενεργοποίηση και η ανάδειξη νέων, αλλά και υφιστάμενων παραγωγικών και επιχειρηματικών υποκειμένων που συνεργάζονται με φορείς του ευρύτερου συστήματος καινοτομίας και δημιουργούν ποιοτικά και διαφοροποιημένα προϊόντα και υπηρεσίες εντάσεως γνώσης,
- η διαμόρφωση σταθερότερων και με διάρκεια θεσμών και κανόνων λειτουργίας της οικονομίας που διευκολύνουν και υποστηρίζουν την παραγωγική εργασία και την παραγωγική και καινοτόμο επιχειρηματικότητα,
- ο συνδυασμός μιας αποδοτικής δημόσιας παρέμβασης με έναν δυναμικό και ανταγωνιστικό επιχειρηματικό τομέα.

Ένα τέτοιο εγχείρημα πρέπει να στηριχθεί κοινωνικά από μια νέα παραγωγική συμμαχία και πολιτικά να διαμορφωθεί με βάση μια μεγάλη κοινωνική και πολιτική προγραμματική συμφωνία, ένα νέο Κοινωνικό Συμβόλαιο. Ένα Συμβόλαιο που θα θεμελιώνει την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη για την παραγωγική ανασυγκρότηση, θα καθιερώνει σταθερούς κανόνες λειτουργίας της οικονομίας, θα εμπεδώνει μια κουλτούρα αξιολόγησης και λογοδοσίας, θα ενισχύει τη διάσταση της δικαιοσύνης, της διαφάνειας και της σταθερότητας στο φορολογικό σύστημα και στις οικονομικές συναλλαγές και θα υποβοηθεί την παραγωγική απασχόληση και τη δημιουργική καινοτόμο επιχειρηματικότητα εντάσεως γνώσης.

2

Η σύνδεση εκπαίδευσης και απασχόλησης και το στοίχημα της ανάπτυξης

Νικήτας Καστής

Διευθυντής “Mind2Innovate – Εκπαίδευση & Απασχόληση & Ανάπτυξη”

Στοιχηματίζοντας στην ανάπτυξη

Η μεγέθυνση της οικονομίας μέσω της αύξησης της εξωστρέφειάς της εμφανίζεται ως πανάκεια. Όλοι συμφωνούν ότι, με την επιτυχία της χώρας στο πεδίο της δημοσιονομικής ισορροπίας και την αλλαγή του κλίματος στις διεθνείς αγορές κεφαλαίων, η οικονομία εισέρχεται σε έναν αδιατάρακτο αναπτυξιακό κύκλο. Οπότε και οι περισσότεροι, πολιτικό προσωπικό και κοινωνία, στοιχηματίζουν ότι για τη διασφάλιση του υψηλού αναπτυξιακού ρυθμού αρκούν η κατακόρυφη αύξηση των επενδύσεων, μέσω και της ταχείας διολίσθησης του κόστους κεφαλαίου, και, συνδυαστικά, η στοχευμένη μείωση των φορολογικών συντελεστών. Είναι πράγματι έτσι;

Η διαπίστωση ότι η ανάπτυξη συνιστά “μονόδρομο” έχει πλέον υπερβεί τους κύκλους των σχετικών με τα οικονομικά και των ασχολούμενων με την οικονομία και την οικονομική πολιτική. Εντούτοις, πολλοί εξακολουθούν να διερωτώνται μήπως η σχέση μεταξύ της αύξησης του διαθέσιμου εισοδήματος και της μεγέθυνσης της οικονομίας ανταποκρίνεται σε μονόδρομη “μόχλευση” της δεύτερης από την πρώτη! Προτείνουν δηλαδή να χρηματοδοτηθεί κατ’ αρχήν η πλευρά της ζήτησης της οικονομίας (κατανάλωσης) και όχι της προσφοράς της!

Αυτός ο “οικονομικός αναλφαβητισμός” μπορεί να αποδειχθεί μοιραίος για τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις.¹ Το ίδιο και το επίπεδο της θεσμικής ανάπτυξης και η συγκριτική ποιότητα του ανθρώπινου κεφαλαίου, τα οποία προσ-

¹ Βλ. σχετικά την επισκόπηση του Αρ. Χατζή (2014 και 2019), Αναπλ. Καθηγητή Ε.Κ.Π.Α., στα “Δημιουργώντας ένα θεσμικό πλαίσιο για την οικονομική ανάπτυξη” (<https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2019/04/Ελλάδα-2021-Θεσμικό-Πλαίσιο-για-την-Οικονομική-Ανάπτυξη.pdf>) και “Οι θεσμικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη” (<http://users.uoa.gr/~ahatzis/Hatzis1.pdf>).

διορίζουν τις προοπτικές μιας οικονομίας στον 21ο αιώνα,² καθώς και τη διατηρησιμότητα του κράτους πρόνοιας, όπως διαμορφώθηκε στον ευρωπαϊκό χώρο μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο³.

Η σχέση που συνδέει θεσμικό πλαίσιο και ανθρώπινο δυναμικό με την ανάπτυξη έχει αποτελέσει αντικείμενο εντατικής μελέτης στο πεδίο της Οικονομικής Επιστήμης, με ενδεικτικά ορόσημα τις εργασίες “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution” του J. Mincer (1958), “Capital Formation by Education” του Th. Schultz (1960), “The Problem of Social Cost” του R.H. Coase (1960), “A Theory of the Allocation of Time” του G. Becker (1965), “Wage Determination and Efficiency in Search Equilibrium” του P. Diamond (1982), “Search Intensity, Job Advertising, and Efficiency” του Chr. Pissarides (1984), “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania” των D. Card και Al. Krueger (1993) και “The Origins of Endogenous Growth” του P. Romer (1994).

Οι παραπάνω, μαζί με πολλές άλλες εργασίες, συνιστούν ένα επεκτεινόμενο σώμα επιστημονικής γνώσης στο πεδίο των *οικονομικών της εργασίας και της εκπαίδευσης* και των *οικονομικών του δικαίου και των θεσμών*. Η εντυπωσιακή εξέλιξη της οικονομικής σκέψης στο πεδίο έχει άλλωστε εξασφαλίσει στους ασχολούμενους με αυτό, τους Paul Romer, 2018, Richard Thaler, 2017, Bengt Holmström & Oliver Hart, 2016, Angus Deaton, 2015, Jean Tirole, 2014, Peter Diamond & Dale Mortensen & Christopher Pissarides, 2010, James Heckman, 2000, αλλά και παλαιότερα τους Gary Becker, 1992, Ronald Coase, 1991 και Theodore Schultz, 1979, την ανώτατη διεθνώς επιστημονική αναγνώριση των βραβείων Νόμπελ Οικονομικής Επιστήμης.

Το αναλυτικό πλαίσιο, στο οποίο θα μπορούσε να μελετηθεί η σχέση που καθορίζει τη σύνδεση της εκπαίδευσης με την απασχόληση και την ανάπτυξη, προσδιορίζεται εν πολλοίς από την έννοια του *ανθρώπινου κεφαλαίου*. Η ποσότητα του ανθρώπινου κεφαλαίου, δηλαδή οι απασχολούμενοι και ο χρόνος απασχόλησής τους, καθώς και η ποιότητά του, δηλαδή η παραγωγικότητα (προϊόν ανά μονάδα χρόνου), που με τη σειρά της καθορίζεται από τις γνώσεις και τις ικανότητες του εργατικού δυναμικού, προσδιορίζουν σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη.

² Εξαιρετική η τεκμηρίωση στο Acemoglu D. (MIT, Dpt of Economics), Johnson S. (MIT, Sloan School of Management) and Robinson J.A. (Harvard University, Dpt of Government) (2004), “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, NBER Working Paper 10481 (<https://www.nber.org/papers/w10481.pdf>).

³ Βλ. σχετικά στο Sapir, André (Université Libre du Bruxelles [ECARES] & Brugel), (2006), “Globalization and the Reform of European Social Models”, JCMS, Volume 44, Number 2, pp. 369-90, Blackwell Publishing Ltd.

Παρά ταύτα, ακόμη και μετά τα όσα μεσολάβησαν, συνεχίζει να κυριαρχεί η άποψη στο δημόσιο λόγο στη χώρα ότι η ανάπτυξη είναι, σχεδόν αποκλειστικά, ζήτημα διαθέσιμων κεφαλαίων – ιδού λοιπόν γιατί μια “πολιτική λιτότητας” είναι εκ προοιμίου “κακή”! Και επίσης, ζήτημα φορολογικού καθεστώτος. Έτσι, ξεχνώντας τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις,⁴ οι περισσότεροι προσβλέπουν στην είσοδο της οικονομίας σε αναπτυξιακό κύκλο, χωρίς να χρειαστεί να αλλάξουμε σχεδόν τίποτα στο κράτος, στη δικαιοσύνη, στο σύστημα εκπαίδευσης (ανάπτυξης του “ανθρώπινου κεφαλαίου”), υγείας και πρόνοιας!

Ενδείξεις για τη μη διατηρησιμότητα του αναπτυξιακού υποδείγματος της Ελλάδος, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, αποτελούσαν η συστηματική επιβάρυνση του κόστους της εργασίας, μέσω του θεσμικού υπερπροστατευτισμού, με σωρευτικές συνέπειες στην παραγωγικότητα, οι “σχεδόν κλειστές” αγορές αγαθών (έλλειψη ανταγωνισμού), η διαρκώς υπολειπόμενη αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα στην απονομή της δικαιοσύνης, στην εκπαίδευση, υγεία και πρόνοια και, βέβαια, η παραπαίουσα βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Με την κρίση, εταίροι και πιστωτές της χώρας κινητοποιήθηκαν για την έγκαιρη απομείωση του δημόσιου χρέους και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, με ένα “Πρόγραμμα” οικονομικής λιτότητας και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Βασικός σκοπός του Προγράμματος υπήρξε η, διά της λεγόμενης “εσωτερικής υποτίμησης” και της απελευθέρωσης κυρίως της αγοράς εργασίας, αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, με επιδιωκόμενο την ανάπτυξη μέσω της αύξησης των εξαγωγών, “μεταφέροντας” έως έναν βαθμό το μίγμα πολιτικής που εφαρμόστηκε στις (πρώην σοσιαλιστικές) χώρες της Κεντρικής Ευρώπης.

Στην οκταετία που μεσολάβησε, η αποτελεσματικότητα του μίγματος πολιτικών, όπως υιοθετήθηκαν στο 1ο Μνημόνιο και στην επικαιροποίησή του, στο 2ο και 3ο “Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων”, αποδείχθηκε πολύ περιορισμένη, σύμφωνα άλλωστε και με τις μελέτες αξιολόγησης των διεθνών οργανισμών (ΔΝΤ, ΕΚΤ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Η εφαρμογή του συγκεκριμένου “υποδείγματος πολιτικής” στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου (“PIGS”) έχει επίσης αξιολογηθεί σε σειρά εργασιών (βλ. και πρόσφατη εργασία των S. Perez, Boston University και Μάνου Ματσαγ-

4 Στην πλειονότητα άλλωστε των ΜΜΕ, μέσω των οποίων κυρίως ενημερώνεται η κοινή γνώμη, ο όρος “διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις” είναι ταυτισμένος με δημοσιονομική λιτότητα και μείωση εισοδημάτων, παρά με τις αλλαγές που είναι – και παραμένουν, ως ακόμη εκκρεμείς – απαραίτητες για τη μακροπρόθεσμη διασφάλιση μιας πορείας προσέγγισης στο προ δεκαετίας βιοτικό επίπεδο, που εξακολουθεί να αποτελεί υπόρρητη επιθυμία της ελληνικής κοινωνίας.

γάνη, Politecnico di Milano: Perez and Matsaganis 2019), όπου διαπιστώνονται τα φτωχά αποτελέσματα της εφαρμοσθείσας πολιτικής στις χώρες σε πρόγραμμα προσαρμογής, με ή χωρίς χρηματοδότηση, όπως στην περίπτωση της Ισπανίας και της Ιταλίας.

Παρά τη μεγαλύτερη μείωση της ωριαίας αμοιβής εργασίας στην Ελλάδα (16,1% στο διάστημα 2010-13), με επόμενη επίδοση αυτήν της Πορτογαλίας (7,3%), και παρά τη συνέχιση της συγκράτησης των μισθών στο διάστημα 2013-16, καταγράφεται μεν αύξηση των εξαγωγών – με πρωτιά της Πορτογαλίας (17,3%), ενώ ακολουθούν η Ισπανία (14,6%), η Ιταλία (10,2%) και η Ελλάδα (9,3%) – χωρίς όμως αυτή να διασφαλίζει ικανοποιητικά επίπεδα ανάπτυξης. Την περίοδο 2013-16 η ανάπτυξη εμφανίζει ισχνό ρυθμό 0,2% στην Ελλάδα και 4,3% στην Πορτογαλία, χώρες σε Πρόγραμμα με σκληρή “εσωτερική υποτίμηση”, καταγράφοντας 8,3% στην Ισπανία και μόλις 1,9% στην Ιταλία. Με απογοητευτικές και τις επιδόσεις στην απασχόληση, όπου πρωταγωνιστεί η Ιταλία με ποσοστό 83% αποκατάστασης των χαμένων θέσεων εργασίας (2013-18) και με ουραγό την Ελλάδα, με ποσοστό μόλις 27% (Πορτογαλία: 73%, Ισπανία: 64%, μέσος όρος της ευρωζώνης: 138%).

Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα της εκ των πραγμάτων αναγκαίας πολιτικής “εσωτερικής υποτίμησης” προσδιορίζεται και από άλλους παράγοντες, οι οποίοι αφορούν τη διαμόρφωση του ανθρώπινου κεφαλαίου και το συνδεδεμένο επίπεδο θεσμικής ανάπτυξης.

Στο διάστημα της εφαρμογής των ως άνω πολιτικών, εν όψει των υστερήσεων στην απασχόληση και της αύξησης της ανεργίας, η χώρα εκλήθη με βάση τις πρόνοιες του 2ου “Προγράμματος” (2013) να τεκμηριώσει ένα “Σχέδιο Αντιμετώπισης της Ανεργίας και Ενίσχυσης της Απασχόλησης”, για να αντισταθμίσουν οι επιβαρυντικές συνέπειες των μέτρων εφαρμογής. Ακολούθησε (2014-16) μελετητικό έργο των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, με στόχο την αναβάθμιση των ονομαζόμενων “ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης” και των παρεμβάσεων στο σύστημα αρχικής και συνεχιζόμενης επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ)⁵. Τέλος, στο πλαίσιο του 3ου “Προγράμματος”, ολοκληρώθηκε η μελέτη για το “Σχέδιο Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Κεφαλαίου” (Ιούνιος 2019), με τη συνεργασία των ΚΕΠΕ και ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ. Στο σχέδιο προδιαγράφεται εύρος απαραίτητων παρεμβάσεων στους “παραδοσιακά” διακριτούς τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της ανάπτυξης.

Με βάση λοιπόν τα παραπάνω, η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά ανεργίας και μάλιστα της μακροχρόνιας και αυτής των

5 Βλ. σχετικά την έκθεση “Reform of the Greek VET System”, στην Ενδεικτική βιβλιογραφία.

νέων, σε όλη τη διάρκεια της τελευταίας δεκαπενταετίας. Αυτή η εικόνα αποδεικνύει ότι η μειωμένη απασχόληση δεν οφείλεται κυρίως σε ό,τι στη βιβλιογραφία καταγράφεται ως “χάσμα δεξιοτήτων”, αλλά στις αυξημένες “τριβές αναζήτησης” εργασίας, που έχουν να κάνουν με τη σύνδεση της εκπαίδευσης με την απασχόληση και το θεσμικό πλαίσιο. Με απλά λόγια, με βάση τις επικρατούσες συνθήκες, η δημιουργία μιας θέσης εργασίας θεωρείται συνήθως μη συμφέρουσα επένδυση, όταν ληφθούν υπόψη οι σημαντικές επιβαρύνσεις στο κόστος εργασίας, σε σχέση με τις προσδοκώμενες επιστροφές από την πλήρωση της θέσης και την προσφερόμενη δι’ αυτής εργασία.

Αυτά τεκμηριώνονται πιο κάτω, φωτίζοντας ειδικότερα τις δυνατότητες αύξησης της απασχόλησης, τη συμβολή της εκπαίδευσης για τον σκοπό αυτόν και εν τέλει τα χαρακτηριστικά των αποτελεσματικών “ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης” και τις συνέργειες με τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Αγορά εργασίας και απασχόληση στην Ελλάδα

Ήδη προ της κρίσης (2008), η αγορά εργασίας στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν από τα υψηλότερα στην ΕΕ ποσοστά ανεργίας (7,8%), με ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά για τους νέους και τους μακροχρόνια ανέργους⁶ (47%). Κατά τη διάρκεια της κρίσης, το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας καταγράφεται το 2013, στο 27,5%, ενώ στα έτη που ακολούθησαν, ως αποτέλεσμα κυρίως της μείωσης του κατώτατου μισθού και της “συγκρατημένης απελευθέρωσης” της αγοράς εργασίας, η ανεργία μειώθηκε στο 21,5% το 2017 – παραμένοντας τριπλάσια σε σχέση με τα προ κρίσης επίπεδα και σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (7,6%).

Παρά τη βελτίωση της εικόνας το 2018, το ποσοστό ανεργίας ξεπερνούσε το 19%, η δε ανεργία των νέων (15-24 ετών) ήταν 39,9% (43,6% το 2017), με το μερίδιο των μακροχρόνια ανέργων να βρίσκεται σταθερά πάνω από 70%. Ο μεγάλος αριθμός των ανέργων συναρτάται μεν με την τρέχουσα αργή οικονομική μεγέθυνση, αν ληφθεί υπόψη η ένταση και διάρκεια της ύφεσης, αλλά και με τις δυσλειτουργίες της αγοράς εργασίας.

Με βάση τον Πίνακα 1, το μεγαλύτερο μερίδιο ανεργίας καταγράφεται για τους αποφοίτους (γενικού) λυκείου. Ακόμη, οι απόφοιτοι των ΕΠΑΛ, της μετα-

⁶ Ως μακροχρόνια άνεργοι ορίζονται αυτοί που αναζητούν ανεπιτυχώς εργασία για περισσότερους από δώδεκα μήνες.

Πίνακας 1: Προφίλ ανεργίας (2017), με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης και το ηλικιακό εύρος (%)

Επίπεδο εκπαίδευσης	Ηλικία (έτη)					Σύνολο
	15-29	30-39	40-49	50-59	60-67	
Πρωτοβάθμια ή χαμηλότερη	4,9	6,7	11,2	25,7	40,8	12,2
Κατώτερη δευτεροβάθμια (γυμνάσιο)	7,6	14,2	16,8	19,4	15,6	14,1
Γενικό λύκειο	27,3	22,7	32,7	30,6	21,6	27,7
ΕΠΑΛ	10,7	9,3	6,1	3,8	3,9	7,7
Μεταλυκειακή (μη τριτοβάθμια)	16,4	15,6	14,3	6,6	7,4	13,6
ΤΕΙ	10,2	12,4	6,5	4,8	3,4	8,6
ΑΕΙ	21,1	15,7	10,5	7,7	7,0	14,0
Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό	1,9	3,6	1,9	1,3	0,3	2,2
Σύνολο	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Αριθμός παρατηρήσεων	263.310	285.298	251.913	178.988	46.089	1.025.598

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, επεξεργασία για τη μελέτη του “Σχεδίου ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου”.

λυκειακής μη τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΙΕΚ) και των ΑΤΕΙ, ανεξαρτήτως ηλικίας, φαίνεται να αντιμετωπίζουν τα περισσότερα προβλήματα κατά την εύρεση εργασίας, αφού τα αντίστοιχα ποσοστά τους μεταξύ των ανέργων είναι υψηλότερα από αυτά στο σύνολο του πληθυσμού, που κατά την ίδια χρονική περίοδο (2017) καταγράφονται σε 5%, 9% και 7,7% αντίστοιχα.

Οι νέοι αντιμετωπίζουν αυξημένα προβλήματα εισόδου στην εργασία, που είναι δυσκολότερη όσο νεότερος είναι κάποιος. Η ανεργία στο ηλικιακό εύρος 15-24 ετών διατηρείται σε “απαγορευτικά” ύψη, χαμηλότερα μεν αυτής του 2013 (58,3%), αλλά σχεδόν διπλάσια αυτής του 2008 (21,9%) – με αντίστοιχα ποσοστά του ευρωπαϊκού μέσου όρου 23,7% το 2013 και 16,8% το 2017 και της Γερμανίας 7,8% το 2013 και 6,8% το 2017.⁷

Ταυτόχρονα, σημαντικό πρόβλημα συνιστούν τα διαχρονικά υψηλά ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας, που στα χρόνια της κρίσης έφθασαν στο 72,7%⁸ το 2017. Εάν κάποιος βρεθεί άνεργος, είναι πολύ δύσκολο να επανέλθει σε καθεστώς απασχόλησης, είτε γιατί οι ικανότητές του διαχρονικά απαξιώνονται, συνήθως μαζί με την ηλικία για όσους “μεσήλικες” βρεθούν εκτός εργασίας

⁷ Η διαπιστούμενη, μοναδική συγκρίσιμη με αυτή στην Ελλάδα, ανεργία των νέων στην Ισπανία, με ποσοστό 55,5% το 2013 και μειωμένη στο 36,8% το 2017, δεν πρέπει να μας καθησυχάζει, διότι και εκεί διαπιστώνονται ταυτόχρονα υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης και μεγαλύτερη βελτίωση στο ίδιο διάστημα – στην Ελλάδα είχαμε αύξηση της απασχόλησης από ποσοστό 48,8% στο 53,5%, ενώ στην Ισπανία από το 54,8% το 2013 στο 61,1% το 2017.

⁸ Υπολογισμένη με βάση τα αθροιστικά μεγέθη από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ), διαθέσιμα στη διεύθυνση www.statistics.gr.

Πίνακας 2: Άνεργοι χωρίς και με εργασιακή εμπειρία (2017) ανά επίπεδο εκπαίδευσης και ηλικία (%)

Επίπεδο εκπαίδευσης	Ηλικία (έτη)						Σύνολο με εργασιακή εμπειρία
	15-29	30-39	40-49	50-59	60-67	Σύνολο	
Πρωτοβάθμια ή χαμηλότερη	5,1	9,2	12,2	32,4	60,3	8,0	13,2
Κατώτερη δευτεροβάθμια (γυμνάσιο)	6,8	13,5	14,1	11,3	0,0	8,8	15,4
Γενικό λύκειο	30,9	23,8	44,4	43,6	25,2	31,0	26,8
ΕΠΑΛ	8,9	5,9	2,8	1,4	0,0	7,5	7,7
Μεταλυκειακή (μη τριτοβάθμια)	13,0	13,3	7,5	5,0	3,6	12,2	13,9
ΤΕΙ	10,5	11,0	6,4	3,9	0,9	9,9	8,3
ΑΕΙ	21,7	18,1	11,3	2,4	10,1	19,3	12,7
Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό	2,9	5,2	1,3	0,0	0,0	3,1	2,0
Σύνολο	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Αριθμός παρατηρήσεων	137.915	40.390	16.020	7.731	1.982	204.037	821.560

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, επεξεργασία για τη μελέτη του “Σχεδίου ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου”.

(ηλικιακό εύρος 35-50 ετών) είτε γιατί, όντας νεότερος, δεν φαίνεται να έχει επαρκή κίνητρα επανένταξης.

Επισημαίνεται ότι όλοι οι άνεργοι δεν είναι το ίδιο προετοιμασμένοι να ενταχθούν στην απασχόληση. Η “ικανότητά” αυτή, γνωστή και ως “απασχολησιμότητα”, έχει να κάνει με τη διάθεση να εργαστούν, καθώς και με τα προσόντα τους, σε σχέση με το “περιεχόμενο” των θέσεων εργασίας (ζήτηση). Η απασχολησιμότητα προσδιορίζεται από το επίπεδο και τη συνάφεια των προσόντων, ως αποτέλεσμα εκπαίδευσης, κατάρτισης και εργασιακής εμπειρίας, και από τη διάρκεια παραμονής των ανέργων εκτός απασχόλησης – ενώ αναζητούν εργασία. Η διαθέσιμη εργασιακή εμπειρία φαίνεται να αποτελεί σημαντικό παράγοντα βελτίωσης της απασχολησιμότητας, μια και η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου προσμετρά την εμπειρία στην οικοδόμηση της ικανότητας προσφοράς έργου, δεδομένου ότι η απόκτηση εμπειρίας βελτιώνει την παραγωγικότητα της εργασίας.

Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται οι άνεργοι χωρίς και με προηγούμενη εργασιακή εμπειρία. Και εδώ παρουσιάζονται συγκριτικά αυξημένα τα ποσοστά συμμετοχής των αποφοίτων γενικού λυκείου στους ανέργους χωρίς προηγούμενη εργασιακή εμπειρία (31%). Όπως διαπιστώνεται, ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα συστηματικά χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας των αποφοίτων όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης, ανώτερων του λυκείου, με εργασιακή εμπειρία, συγκρινόμενα με τα αντίστοιχα των ανέργων του χαμηλότερου ηλικιακού εύρους (νέων 15-29 ετών) χωρίς προηγούμενη εργασιακή εμπειρία. Με την “παραφωνία” των αποφοίτων των ΙΕΚ – η οποία, το πιθανότερον, συνδέεται με την επιβαρυνμένη ποι-

Πίνακας 3: Προφίλ μακροχρόνιας ανεργίας (2017), ανά επίπεδο εκπαίδευσης και ηλικιακό εύρος (%)

Επίπεδο εκπαίδευσης	Ηλικία (έτη)						Συνολική μη μακροχρόνια
	15-29	30-39	40-49	50-59	60-67	Total	
Πρωτοβάθμια ή χαμηλότερη	6,3	6,2	10,3	26,0	41,4	13,0	10,0
Κατώτερη δευτεροβάθμια (γυμνάσιο)	8,1	13,9	15,6	19,2	16,1	14,2	13,9
Γενικό λύκειο	26,4	22,2	33,7	30,8	21,3	27,7	27,5
ΕΠΑΛ	10,2	9,6	5,9	3,7	3,0	7,3	8,7
Μεταλυκειακή (μη τριτοβάθμια)	16,8	15,8	14,9	6,0	7,5	13,4	13,9
ΤΕΙ	10,7	12,9	6,8	5,1	3,0	8,8	8,1
ΑΕΙ	19,7	15,7	11,3	7,7	7,3	13,5	15,5
Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό	1,7	3,7	1,5	1,4	0,3	2,1	2,5
Σύνολο	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Αριθμός παρατηρήσεων	164.801	208.106	191.933	145.191	39.851	749.880	275.216

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, επεξεργασία για τη μελέτη του “Σχεδίου ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου”.

ότητα της παρεχόμενης επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ) στις εν λόγω δομές.

Με βάση τα στοιχεία του 2017, οι άνεργοι χωρίς εργασιακή εμπειρία αντιστοιχούν στο 20% περίπου του συνόλου των ανέργων, με τους περισσότερους στο ηλικιακό εύρος 15-29 ετών. Ένας στους τρεις είναι απόφοιτος (γενικού) λυκείου (ΓΕΛ) και περίπου ένας στους πέντε είναι πτυχιούχος ΑΕΙ, ο οποίος φαίνεται να υστερεί σε σχέση με τον πτυχιούχο που διαθέτει εργασιακή εμπειρία στην εύρεση εργασίας. Πάντως, στους άνεργους χωρίς εργασιακή εμπειρία, οι πτυχιούχοι ΑΕΙ καταγράφουν το μεγαλύτερο μερίδιο, μετά από αυτό των αποφοίτων των ΓΕΛ.

Στον Πίνακα 3 παρουσιάζεται το προφίλ της μακροχρόνιας ανεργίας κατά το έτος 2017. Η κατανομή των μεριδίων μακροχρόνιας ανεργίας στις επιμέρους ηλικίες, για όλα σχεδόν τα επίπεδα εκπαίδευσης, φαίνεται να προσεγγίζει αυτή των μεριδίων της συνολικής ανεργίας. Αυτή η παρατήρηση ενισχύει την υπόθεση ότι η “ανεργία τριβής”, όπως εμφανίζεται στην ελληνική αγορά εργασίας, έχει κυρίως να κάνει με το θεσμικό πλαίσιο. Κάτι που επιβεβαιώνεται περαιτέρω με τη σύγκριση των δύο διαδοχικών στηλών, όπου τα ποσοστά της μακροχρόνιας ανεργίας για κάθε επίπεδο εκπαίδευσης (βλ. και επίπεδο προσόντων) προσεγγίζουν αυτά της μη μακροχρόνιας ανεργίας. Τέλος, φαίνεται καθαρά ότι η μακροχρόνια ανεργία πλήττει τις ηλικιακές ομάδες 30-39 και 40-49 ετών.

Παρά ταύτα, στις υιοθετούμενες προσεγγίσεις στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων, των “ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης” (“ΕΠΑ”), συ-

νεχίζεται η αναζήτηση και ο εντοπισμός “χασμάτων δεξιοτήτων”. Τα τελευταία εντοπίζονται όταν, σε μεγάλη κλίμακα, τα προσόντα και οι δεξιότητες των αναζητούντων εργασίας δεν “ταιριάζουν”, σε ποιότητα ή και ποσότητα, με αυτά που αναζητούν όσοι θέλουν να στελεχώσουν θέσεις εργασίας (εργοδότες). Με δεδομένο ότι ο ρυθμός⁹ δημιουργίας θέσεων εργασίας (“job vacancy rate”) είναι περίπου 0,6%, ενώ η ανεργία περίπου 19% (2018), ενδεχόμενα “χάσματα δεξιοτήτων” δεν μπορεί να αποτελούν τον κυρίαρχο λόγο της χαμηλής απασχόλησης στην Ελλάδα σήμερα.

Αντί του “χάσματος δεξιοτήτων”, οι αναλύσεις στις ανεπτυγμένες οικονομίες και ειδικότερα στην αγορά εργασίας (στην Ελλάδα) αναφέρονται στη λεγόμενη “κατακόρυφη” αναντιστοιχία δεξιοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι τα άτομα απασχολούνται σε θέσεις εργασίας που απαιτούν λιγότερα προσόντα από αυτά που διαθέτουν, π.χ. απόφοιτοι πανεπιστημίου απασχολούνται σε θέσεις εργασίας που απαιτούν απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Οι διαπιστώσεις αυτές, συμβατές με τη σύγχρονη κατά την οικονομική θεωρία ερμηνεία της ανεργίας, δημιουργούν την ανάγκη για νέες, “έξυπνες” μορφές παρέμβασης, οι οποίες προσφέρουν ευέλικτες, εύκολα (με μικρό κόστος) παραμετροποιήσιμες λύσεις για τις μεταβαλλόμενες ανάγκες των οικονομικών υποκειμένων σε μια ανοικτή αγορά εργασίας.

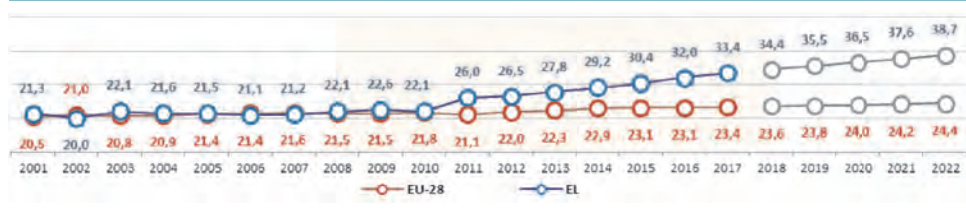
Στην ελληνική αγορά εργασίας καταγράφεται έντονα το φαινόμενο της “κατακόρυφης” αναντιστοιχίας, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 1, κυρίως λόγω της ταχείας επέκτασης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, χωρίς όμως να συνοδεύεται από ανάλογη αύξηση της ανεργίας των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, μια και οι εργοδότες φαίνεται να επιλέγουν άτομα με υψηλά τυπικά προσόντα, έτσι ώστε να αντισταθμίζουν τις ελλείψεις των υποψηφίων στις ονομαζόμενες “οριζόντιες δεξιότητες” (“core/transversal skills”), δηλαδή δεξιότητες που είναι χρήσιμες για όλες σχεδόν τις εργασίες. Η έλλειψη δεξιοτήτων αυτού του είδους έχει διαπιστωθεί από πληθώρα ερευνών στην Ελλάδα και σχετίζεται στενά με την έννοια της απασχολησιμότητας.

Κατά συνέπεια, βασικοί λόγοι της μειωμένης απασχόλησης και της εντυπωσιακά υψηλής ανεργίας στην Ελλάδα δεν μπορούν να θεωρηθούν τα ενδεχόμενα “χάσματα δεξιοτήτων”, αλλά αντίθετα οι αυξημένες “τριβές αναζήτησης εργασίας”, κατά το θεωρητικό υπόδειγμα DMP¹⁰. Η μείωση αυτών των τριβών απαιτεί αξιόπιστες πολιτικές σημαντικής εν τέλει μείωσης του κόστους “αντι-

⁹ Ο ρυθμός δημιουργίας θέσεων εργασίας ορίζεται ως το πηλίκο του αριθμού των προσφερόμενων προς το σύνολο υφιστάμενων και (νέων) προσφερόμενων θέσεων εργασίας.

¹⁰ Των Diamond, Mortensen και Pissaridi, Βραβείο Νόμπελ 2010.

Διάγραμμα 1: Ποσοστό (%) εμφάνισης “κατακόρυφης αναντιστοιχίας δεξιοτήτων” σε εργαζόμενους (θέσεις εργασίας κατά ISCO-08) πτυχιούχους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5-8) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (lfsa_egised) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).

Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2002-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

στοίχισης” (“matching”) μεταξύ του αναζητούντος εργασία και του προσφέροντος θέση εργασίας.

Τέλος, σημαντικό πρόβλημα, με αυξανόμενη επίδραση στη συμβολή της απασχόλησης στην οικονομική ανάπτυξη, συνιστά και η γήρανση του πληθυσμού. Εκτιμάται ότι, έως το 2030, το εργατικό δυναμικό στη χώρα θα έχει μειωθεί κατά 274.000 άτομα, δηλαδή περίπου κατά 6% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2017). Οι προβλέψεις για τα επόμενα χρόνια είναι ακόμη δυσμενέστερες, σε συνδυασμό με τη μετανάστευση των νέων και εφόσον δεν υιοθετηθούν καλά τεκμηριωμένες πολιτικές για τη διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών.

Απασχόληση και εκπαίδευση

Η προσφορά εργασίας προσδιορίζεται από το ανθρώπινο δυναμικό το οποίο είτε απασχολείται είτε θέλει να απασχοληθεί και αναζητά ενεργά κάποια θέση εργασίας. Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου, οι γνώσεις και οι δεξιότητες που ενσωματώνει το ανθρώπινο δυναμικό καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την εκπαίδευση και την εργασιακή εμπειρία.

Η σύνθεση του πληθυσμού σύμφωνα με το καθεστώς απασχόλησης και την εκπαιδευτική βαθμίδα παρουσιάζεται πιο κάτω στον Πίνακα 4. Οι περισσότεροι άνεργοι (25%) είναι απόφοιτοι (γενικού) λυκείου (ΓΕΛ). Η σύγκριση με τα συνολικά ποσοστά (τελευταία στήλη) προσδιορίζει και τους αποφοίτους-πτυχιού-

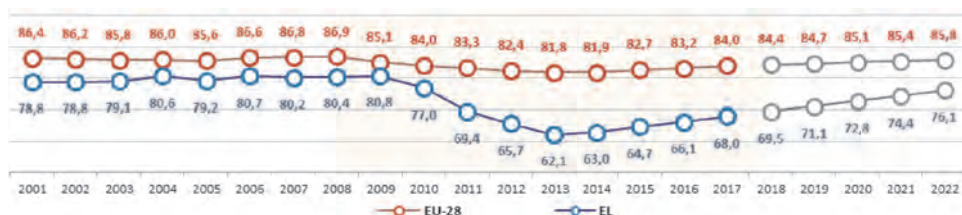
Πίνακας 4: Καθεστώς απασχόλησης ανθρώπινου δυναμικού ανά επίπεδο εκπαίδευσης, επιμερισμός μεταξύ εργαζομένων, ανέργων και αέργων

Επίπεδο εκπαίδευσης	Καθεστώς απασχόλησης							
	Εργαζόμενοι		Ανεργοί		Αεργοί		Σύνολο	
	Αριθμ.	%	Αριθμ.	%	Αριθμ.	%	Αριθμ.	%
Πρωτοβάθμια ή χαμηλότερη	393.476	10,5	124.883	12,2	522.123	21,0	1.040.482	14,4
Γυμνάσιο	439.780	11,8	144.679	14,1	596.569	24,0	1.181.028	16,3
Γενικό λύκειο	976.939	26,2	283.601	27,7	867.418	34,8	2.127.957	29,4
ΕΠΑΛ	224.303	6,0	78.656	7,7	56.232	2,3	359.191	5,0
Μεταλυκειακή εκπαίδευση	389.229	10,4	138.998	13,6	126.910	5,1	655.137	9,0
ΤΕΙ	378.877	10,2	88.519	8,6	87.865	3,5	555.261	7,7
ΑΕΙ	748.463	20,1	143.670	14,0	216.741	8,7	1.108.873	15,3
Μεταπτυχιακό/Διδακτορικό	180.379	4,8	22.593	2,2	16.830	0,7	219.802	3,0
ΣΥΝΟΛΟ	3.731.445	100,0	1.025.598	100,0	2.490.688	100,0	7.247.730	100,0

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, επεξεργασία για τη μελέτη του “Σχεδίου ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου”.

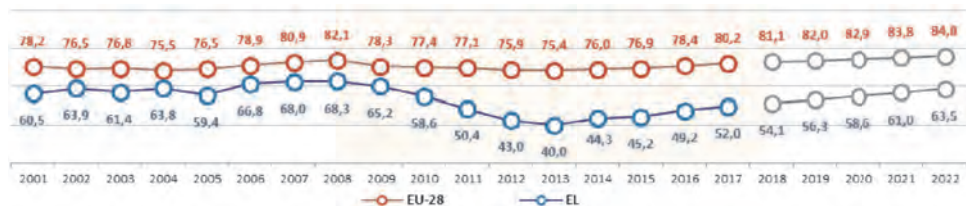
χους που “υπερεκπροσωπούνται” στους εργαζομένους – δηλαδή των ΕΠΑΛ και ΙΕΚ, των τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και με μεταπτυχιακό τίτλο. Συγκρίνοντας τα ποσοστά μεταξύ εργαζομένων και ανέργων, κινούμενοι προς τις υψηλότερες βαθμίδες εκπαίδευσης, διαπιστώνεται αναστροφή από τη βαθμίδα των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με τα ποσοστά των τελευταίων στους εργαζομένους να είναι μεγαλύτερα από τα ποσοστά τους στους ανέργους, επιβεβαιώνοντας και πάλι ότι η εκπαίδευση διασφαλίζει καλύτερες επιδόσεις στην απασχόληση.

Διάγραμμα 2: Ποσοστό απασχόλησης (%) των νέων (ηλικίας 25-34 ετών) πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5-8) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (lfsa_ergaed) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).
 Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2002-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

Διάγραμμα 3: Ποσοστό απασχόλησης (%) αποφοίτων τουλάχιστον της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 3-8), ηλικίας 20-34 ετών, σε μέγιστο διάστημα τριών ετών από την αποφοίτησή τους, στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (edat_lfse_32) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).

Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2004-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

Παρά ταύτα, οι ευκαιρίες παραμένουν ισχνές για τους νέους στην ελληνική αγορά εργασίας, ακόμη και για τους πτυχιούχους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5-8), όταν συγκριθεί το ποσοστό απασχόλησής τους στην Ελλάδα με το “μέσο” στην ΕΕ-28.

Εξίσου αποκαρδιωτική είναι η εικόνα της απασχόλησης των αποφοίτων της δευτεροβάθμιας και των ανώτερων εκπαιδευτικών βαθμίδων (δηλ. ISCED 3-8), που έχουν αποφοιτήσει στο προηγούμενο, όχι μεγαλύτερο των τριών (3) ετών, διάστημα. Επισημαίνεται ότι το ποσοστό αυτό αποτελεί δείκτη αποτελεσματικότητας των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη-μέλη της ΕΕ, στην πορεία προς μια Ευρώπη “έξυπνης ανάπτυξης με κοινωνική συνοχή” (“EU-2020 benchmark”).

Κατά την τελευταία τουλάχιστον εικοσαετία, ποσοστό περίπου 20% των αποφοίτων γυμνασίου εγγράφονται στο επαγγελματικό λύκειο (ΕΠΑΛ), ενώ ποσοστό γύρω στο 30% των αποφοίτων λυκείου συνεχίζει στη μεταλυκειακή (αρχική) επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, στα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΙΕΚ). Περιορισμένο δε ποσοστό των αποφοίτων των ΕΠΑΛ (λιγότεροι του 30%) εγγράφονται στη λεγόμενη “Τάξη μαθητείας”, σε ένα σχήμα δυικής μάθησης στην εργασία και στο “εργαστήριο”.

Λαμβάνοντας δε υπόψη τη σημασία που έχει η επαγγελματική εκπαίδευση σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με σημαντικά καλύτερες επιδόσεις στην αγορά εργασίας (π.χ. Γερμανία, Ολλανδία και Αυστρία), οι περιορισμένες επιλογές επαγγελματικής εκπαίδευσης που προσφέρονται στην Ελλάδα αποτελούν μια ακόμη ένδειξη υστέρησης του εκπαιδευτικού συστήματος. Δικαιολογούν έτσι το χαμηλό ποσοστό όσων επιλέγουν την επαγγελματική (ανώτερη) δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώ-

ρες,¹¹ καθώς και την πολύ περιορισμένη συμμετοχή των αποφοίτων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στη μεταδευτεροβάθμια, μη τριτοβάθμια επαγγελματική κατάρτιση — με ποσοστό που κυμαίνεται διαχρονικά γύρω στο 20%.

Ταυτόχρονα, διαθέσιμα δεδομένα από πολλές σχετικές πηγές αναδεικνύουν ως βασικό έλλειμμα της σχολικής εκπαίδευσης στην Ελλάδα το αυξανόμενο “χάσμα λειτουργικού γραμματισμού (αλφαριθμητισμού)”. Με βάση αυτό, πρωτεύουσα σημασία έχει η έγκαιρη καλλιέργεια της “ικανότητας μάθησης” (learning to learn), μαζί με τις άλλες οριζόμενες ως “βασικές ικανότητες” (ΟΟΣΑ¹² και άλλα σώματα εμπειρογνομώνων, βλ. και “Key Competences for Lifelong Learning” της ΕΕ από το 2001, τελευταία έκδοση 2019). Η ικανότητα μάθησης διευκολύνει τη συνεχή απόκτηση νέων γνώσεων και δεξιοτήτων, στοιχείο ιδιαίτερα χρήσιμο για την προσαρμοστικότητα του εργατικού δυναμικού στις τεχνολογικές και άλλες εξελίξεις.¹³ Οι “βασικές ικανότητες” αφορούν δεξιότητες και γνώσεις.¹⁴

Το πρόβλημα του αναδυόμενου “λειτουργικού αναλφαριθμητισμού” ερμηνεύει και τα βασικά ελλείμματα σε “προσωπικές”, “κοινωνικές” και άλλες “ικανότητες προσωπικότητας” (“προσαρμογής”, “συνεργασίας”, “πρωτοβουλίας”), τα οποία εντοπίζονται στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα εδώ και περισσότερο από 15 έτη — σχετικές αναφορές σε έρευνες εργοδοτικών οργανώσεων και της ΓΣΕΕ, ΓΣΕΒΕ κ.λπ. (που εντοπίζονται εύκολα με μια απλή αναζήτηση στο διαδίκτυο). Το έλλειμμα αυτό καταγράφεται και από την έκθεση *OECD Skills for Jobs*, με βάση ελλείμματα σε ικανότητες “κοινωνικής διορατικότητας”, “κρίσης”, “αναλυτικής σκέψης”, “λήψης αποφάσεων”, “καθοδήγησης”, “πειστικότητας”, “διαχείρισης χρόνου” κ.ά.

Υπενθυμίζεται ότι δεν υφίσταται διαδικασία αποτίμησης των μαθητικών επιδόσεων σε εθνικό επίπεδο, σε καμία από τις φάσεις μετάβασης μεταξύ των βαθ-

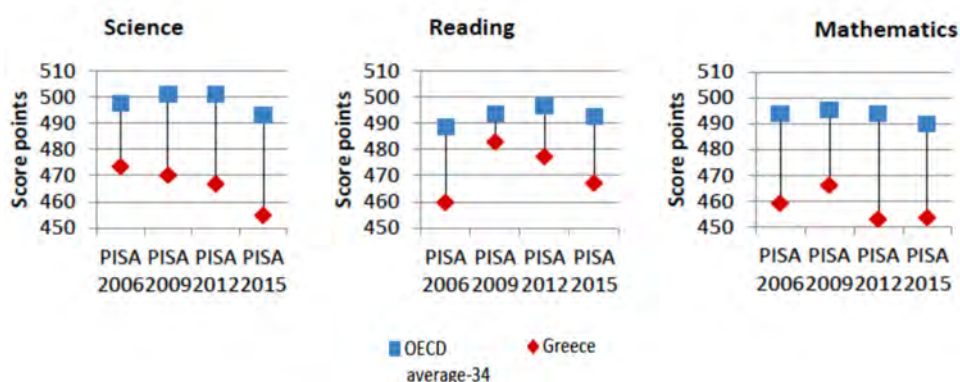
¹¹ Ενδεικτικά, το ποσοστό μαθητών της μη τυπικής και της τυπικής τεχνικής-επαγγελματικής (“ανώτερης”) δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΕΠΑΣ και ΕΠΑΛ) στο σύνολο των μαθητών της βαθμίδας στην Ελλάδα είναι 31,5%, σε σύγκριση με 48% στην ΕΕ-28, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία (CEDEFOP 2017).

¹² Βλ. <https://www.oecd.org/careers/oecdcorecompetencies.htm>.

¹³ Η επαρκής καλλιέργεια των “βασικών ικανοτήτων” προσδιορίζεται με την απόκτηση τουλάχιστον δεξιοτήτων επιπέδου 1 (420 βαθμοί) στο Πρόγραμμα Διεθνούς Αξιολόγησης Μαθητών (PISA) του ΟΟΣΑ. Δηλαδή, οι μαθητές να μπορούν να διαβάζουν και να κατανοούν απλά κείμενα, καθώς και βασικές μαθηματικές και επιστημονικές έννοιες και διαδικασίες. Ο ορισμός αυτός ισχύει για όλους τους νέους ανθρώπους, όχι μόνο για τους μαθητές, και θεωρείται ως σύγχρονος “λειτουργικός γραμματισμός-αλφαριθμητισμός”. (Για λεπτομέρειες, βλ. <http://www.oecd.org/education/universal-basic-skills-9789264234833-en.htm>.)

¹⁴ Αναλυτική παρουσίαση στη διεύθυνση <http://www.oecd.org/els/emp/OECD%20Skills%20for%20Jobs%20Definitions.pdf>.

Σχήμα 1: Επιδόσεις των μαθητών των ελληνικών σχολείων ηλικίας 15-16 ετών στην κατανόηση των Φυσικών Επιστημών, της Μαθηματικής Σκέψης και της Ανάγνωσης/Κατανόησης



Πηγές: OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do* (Volume I, Revised edition, February 2014), Annex B4: Trends in mathematics, reading and science performance, OECD countries and OECD (2016e), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Table I.4.4a. (βλ. ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ 2019).

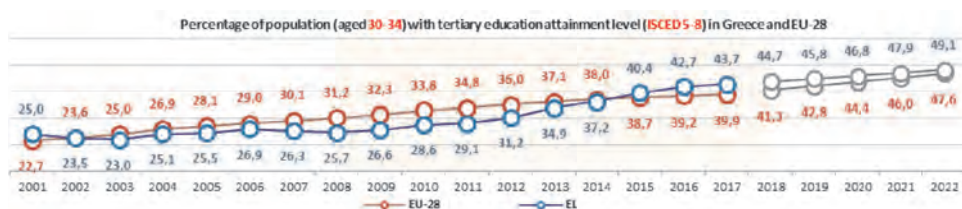
μίδων της σχολικής εκπαίδευσης, ούτε κατά την ολοκλήρωσή της (αποφοίτηση από το λύκειο). Οι (πανελλήνιες) εξετάσεις για την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση λειτουργούν ως ο μόνος μηχανισμός αντικειμενικής αποτύπωσης των μαθησιακών επιδόσεων (των “εκροών” του συστήματος) σε εθνικό επίπεδο.

Η μόνη διαθέσιμη συγκριτική ανάλυση των μαθητικών επιδόσεων στη σχολική εκπαίδευση παραμένει το Πρόγραμμα PISA του ΟΟΣΑ. Η συγκριτική δε παράθεση, για το διάστημα 2006-2015, των επιδόσεων των μαθητών των ελληνικών σχολείων ηλικίας 15-16 ετών στην κατανόηση των Φυσικών Επιστημών, της Μαθηματικής Σκέψης και της Ανάγνωσης/Κατανόησης (κειμένου) αποτυπώνει τη σχετική “υποχώρηση” των ικανοτήτων τους (βλ. Σχήμα 1).

Παράλληλα, καταγράφεται η αναβάθμιση του “μέσου” (“ονομαστικού”) εκπαιδευτικού επιπέδου του συνολικού πληθυσμού με την εντυπωσιακή επέκταση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 4 για την εξέλιξη του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που κατέχει τουλάχιστον πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (σε σχέση με το “μέσο” στην ΕΕ-28).

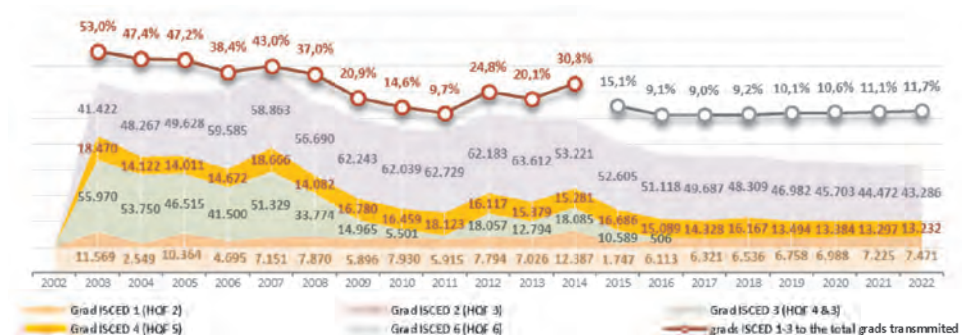
Στο Διάγραμμα 5 που ακολουθεί παρατίθενται οι αριθμοί των αποφοίτων όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης (πρωτοβάθμιας έως και τριτοβάθμιας), καθώς

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών, που κατέχει τουλάχιστον πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (edat_ifse_03) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).
Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2002-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

Διάγραμμα 5: Απόφοιτοι ISCED 2-6 (γυμνάσιο-τριτοβάθμια εκπαίδευση, αντιστοίχιση σε επίπεδα NQF επαγγελματικής επάρκειας) και ποσοστό των αποφοίτων μέχρι αυτών του λυκείου, σε μετάβαση στην αγορά εργασίας (2002-2014)

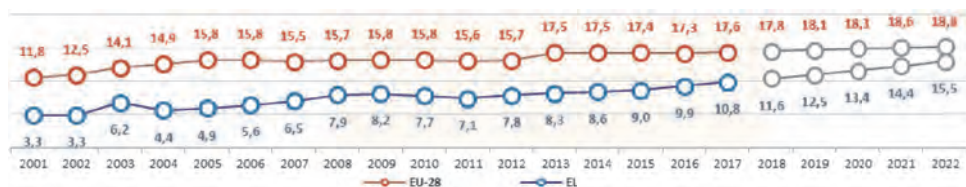


Πηγές: Eurostat, EOPPEP – EIEAD (ISCED 4), ΕΛΣΤΑΤ και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).
Σημείωση: Πραγματικά στοιχεία, ISCED 0-3 (2002-2016), ISCED4 (2004-2008 και 2017) και ISCED5-8 (2002-2014). Προβλέψεις, ISCED 0-3 (2017-2022), ISCED4 (2002-2003, 2009-2016 και 2018-2022) και ISCED5-8 (2015-2022).

και το ποσοστό στο σύνολο, των αποφοίτων των επιπέδων ISCED 1-3 (πρωτοβάθμια έως και δευτεροβάθμια εκπαίδευση).

Εν τέλει διαπιστώνεται ότι, παρά την “ονομαστική” αναβάθμιση του εκπαιδευτικού επιπέδου, η συμμετοχή του εργατικού δυναμικού σε προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης είναι περιορισμένη, όπως κατα-

Διάγραμμα 6: Συμμετοχή (%) του πληθυσμού ηλικίας 25-64 ετών σε προγράμματα ΕΕΚ (τελευταίες 4 εβδομάδες) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (trng_lfse_01) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).

Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2002-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

Διάγραμμα 7: Συμμετοχή (%) του πληθυσμού ηλικίας 25-34 ετών σε προγράμματα ΕΕΚ (τελευταίες 4 εβδομάδες) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28



Πηγή: Eurostat (trng_lfse_01) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).

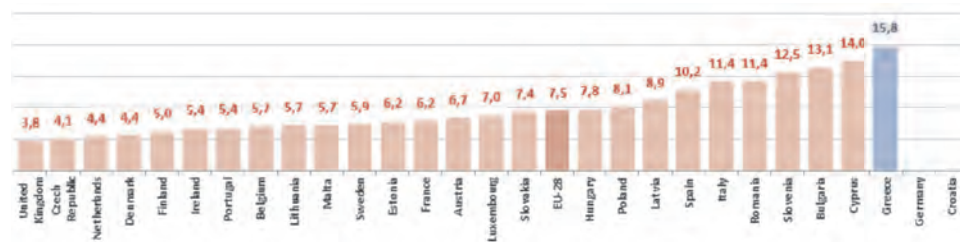
Σημείωση: Τα πραγματικά στοιχεία καλύπτουν την περίοδο 2002-2017. Για την περίοδο 2018-2022 προβλέψεις.

γράφεται στα Διαγράμματα 6 και 7. Αυτό ενδεχομένως οφείλεται στα αδύναμα κίνητρα για τις επιχειρήσεις, αλλά και για τους απασχολούμενους. Ως εκ τούτου, α) οι συμμετέχοντες στα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης (ΕΕΚ) είναι πρωτίστως άνεργοι και β) αυτά χρηματοδοτούνται κυρίως από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ.

Κλείνοντας, παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 8, ως “μέτρο απασχολησιμότητας” των εκροών ή και “δείκτης αποτελεσματικότητας” του εκπαιδευτικού συστήματος, συγκριτικά με τα άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, η μέση διάρκεια από την αποφοίτηση μέχρι την εύρεση της πρώτης “καλής” θέσης εργασίας για τους

Διάγραμμα 8: Μέση διάρκεια εύρεσης πρώτης “καλής” θέσης εργασίας (σε μήνες) στην ΕΕ-28 (2009)

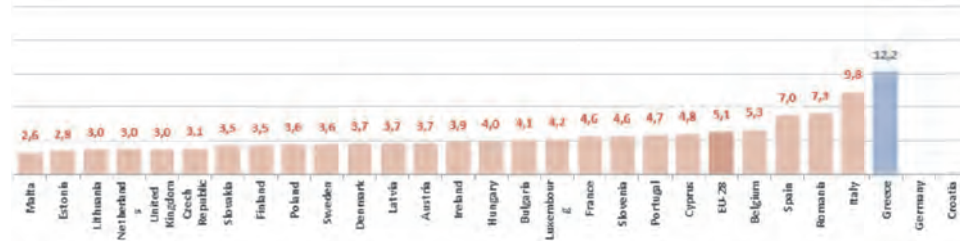
Α. Για αποφοίτους γενικού λυκείου (ΓΕΛ)



Β. Για αποφοίτους επαγγελματικής εκπαίδευσης



Γ. Για πτυχιούχους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης



Πηγή: Eurostat (TransitionSchoolWork_LFS2009_201209 ad-hoc 2009) και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019).

αποφοίτους της δευτεροβάθμιας (γενικής και επαγγελματικής) και της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Όπως φαίνεται, ενώ η επένδυση στην εκπαίδευση συνεχίζει και μέσα στην κρίση να διασφαλίζει την επιστροφή στην απασχόληση, όσο μεγαλύτερη είναι η επένδυση αυτή σε σχέση με την προηγούμενη βαθμίδα (περιθώριο), τόσο πιο ελκυστική γίνεται η μετάβαση των αναζητούντων εργασία σε άλλες αγορές, εκτός Ελλάδος – εξ ου και το φαινόμενο της διαρροής ανθρώπινου κεφαλαίου (brain drain).

Ζήτηση εργασίας και ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης

Προαναφέρθηκε ότι, σύμφωνα με σχετικά πρόσφατες έρευνες πεδίου (ΣΕΒ και άλλων φορέων), αναμένεται να ενταθεί η ζήτηση για ανθρώπινο δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης, εξαιτίας του ψηφιακού μετασχηματισμού της οικονομίας, που επιφέρει συχνές αλλαγές στο περιεχόμενο των θέσεων εργασίας (επαγγελματών), ιδιαίτερα σε δραστηριότητες υψηλής τεχνογνωσίας. Από την άλλη, άλλες καταγραφές για την απασχόληση (π.χ. ΙΝΕ-ΓΣΕΕ) επιμένουν στις μέχρι σήμερα διαπιστώσεις ότι οι νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται αφορούν κυρίως χαμηλά ή μεσαία προσόντα, μια και δεν διαπιστώνονται κρίσιμου μεγέθους μεταβολές στο υφιστάμενο παραγωγικό πρότυπο.

Αξιοποιώντας και τις δύο, σε πρώτη ανάγνωση αντικρουόμενες, αποτιμήσεις, φαίνεται σκόπιμο να εκπονηθούν παρεμβάσεις που θα λαμβάνουν υπόψη την πλεονάζουσα προσφορά ανθρώπινου κεφαλαίου υψηλών τυπικών προσόντων σε επίπεδο οικονομίας, ενώ θα έρχονται να αντιμετωπίσουν τα σοβαρά ελλείμματα απασχολησιμότητας του εν λόγω κεφαλαίου καθώς και τις επιμέρους ελλείψεις σε συγκεκριμένα προσόντα και δεξιότητες, σε επίπεδο επιχειρήσεων ή/και κλάδων και ευρύτερων τομέων οικονομικής δραστηριότητας.

Ταυτόχρονα, σοβαρές αναδεικνύονται οι ανεπάρκειες του θεσμικού πλαισίου της αγοράς εργασίας, που φαίνεται να μεγεθύνει αντί να περιορίζει τα προβλήματα — ή ακόμη και να τα προκαλεί. Βασικό έλλειμμα συνιστά η απουσία ενός λειτουργικά ώριμου πλαισίου διάγνωσης και πιστοποίησης προσόντων, γνώσεων και δεξιοτήτων. Το συγκεκριμένο έλλειμμα προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό και το ανεπαρκές πλαίσιο σύνδεσης του εκπαιδευτικού συστήματος με την αγορά εργασίας.

Γενικότερα, διαπιστώνεται ότι η μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία δεν φαίνεται να διευκολύνεται, με χαρακτηριστική την απουσία προγραμμάτων εκπαίδευσης στο χώρο εργασίας (“workplace learning”), με τη μορφή μαθητείας ή πρακτικής άσκησης ευρείας εφαρμογής. Τα προγράμματα αυτά είναι περιορισμένα σε σχέση με τις ανάγκες για ενίσχυση της απασχόλησης, ακόμη και για τους μαθητές και σπουδαστές της (αρχικής) επαγγελματικής εκπαίδευσης (σχολές ΕΠΑΣ-ΟΑΕΔ και “Τάξη μαθητείας” αποφοίτων ΕΠΑΛ).

Η δε περιορισμένη ανταπόκριση του εκπαιδευτικού συστήματος, και όχι μόνο της επαγγελματικής εκπαίδευσης, διαφαίνεται και από το ανεπαρκές επίπεδο καλλιέργειας των “οριζόντιων ικανοτήτων” των αποφοίτων της σχολικής εκπαίδευσης. Επισημαίνεται ότι το έλλειμμα αυτό δεν σχετίζεται τόσο με το περιεχόμενο των σπουδών όσο με τον τρόπο οργάνωσης των σπουδών και τις παιδαγωγικές μεθόδους. Σ’ αυτή την κατεύθυνση, σημαντικό πεδίο παρέμβα-

σης αποτελεί η υιοθέτηση διαδικασιών συστηματικής αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου και των αποτελεσμάτων του εκπαιδευτικού συστήματος.

Παράλληλα και συμπληρωματικά με ό,τι προαναφέρθηκε, σημαντική κρίνεται η αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ΕΠΑ), μια και φαίνεται να συμβάλλουν καταλυτικά στην ομαλή μετάβαση από την εκπαίδευση στην απασχόληση.¹⁵ Ανάλογες ολοκληρωμένες πολιτικές δεν έχουν εφαρμοστεί με επιτυχία στο ελληνικό περιβάλλον, όπως προκύπτει από μια σειρά εργασιών επισκόπησης και αποτίμησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών.¹⁶ Ωστόσο, ιδιαίτερα την τελευταία 20ετία, με την υποστήριξη των κοινών μηχανισμών συντονισμού πολιτικής στην ΕΕ (αξιοποίηση της ευρωπαϊκής “καλής πρακτικής”¹⁷), στα περισσότερα κράτη-μέλη έχουν αναληφθεί αποτελεσματικές ΕΠΑ, εστιάζοντας σε μέτρα για τη διευκόλυνση της μετακίνησης από την κατάσταση της ανεργίας, μέσω της αναγνώρισης πρότερης εμπειρίας και γνώσεων και της συμβουλευτικής, στην (επανα)κατάρτιση με σχήματα εκπαίδευσης στο χώρο εργασίας και, εν τέλει, σε διατηρήσιμες μορφές απασχόλησης. Στην Ελλάδα, παρά την υποστήριξη των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, κυρίως σε δράσεις συνεχιζόμενης κατάρτισης και λιγότερο επιδότησης της απασχόλησης, η οριακή αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων δεν μπόρεσε να συμβάλει σε διατηρήσιμες μορφές απασχόλησης και να συγκρατήσει τον ρυθμό αύξησης της ανεργίας, πριν και ιδιαίτερα μετά την έναρξη της κρίσης.

Επισημαίνεται ακόμη ότι, σύμφωνα και με την ευρωπαϊκή “καλή πρακτική” (βλ. υποσημείωση 17), όπως αναπαριστάται στο Σχήμα 2, οι “νέας γενιάς” ΕΠΑ θα πρέπει να περιλαμβάνουν σύγχρονες μορφές εκπαίδευσης, εστιασμένες στις ανάγκες του εκπαιδευόμενου, με παιδαγωγικές μεθοδολογίες εξ αποστάσεως μάθησης και επίλυσης προβλημάτων στην εργασία, και να είναι προσανατολισμένες κυρίως στην ενίσχυση της ζήτησης για εργασία και εκπαίδευση.

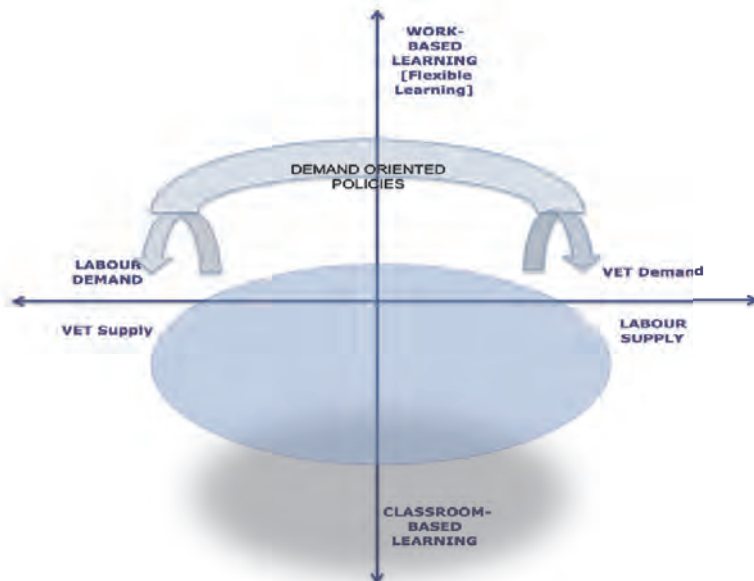
Ταυτόχρονα, η παρατεταμένη ύφεση και η υπό εξέλιξη αναδιάρθρωση του παραγωγικού ιστού της ελληνικής οικονομίας, συνδεόμενη με τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, απαιτούν την κατά προτεραιότητα αναβάθμιση του ρόλου της αρχικής και, σε συνέργεια, της συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΕΕΚ), έτσι ώστε να διαμορφωθούν σε σχετικά περιορισμένο χρονικό διάστημα (3-5 έτη) οι προϋποθέσεις ανάταξης της οικονομίας. Το εί-

¹⁵ Βλ. “European Semester – Thematic Factsheet: Active Labour Market Policies”, November 2016.

¹⁶ Βλ. και στην έκθεση “Reform of the Greek VET system: Fostering Growth and Employment”, Dr Nikitas Kastis, July 2016, SRSS Greece.

¹⁷ Η ευρωπαϊκή “καλή πρακτική” συνίσταται στο στενό συντονισμό και τη συμβατότητα με τις πολιτικές που εφαρμόζονται συχνά αποσπασματικά στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής συνοχής.

Σχήμα 2: Προσανατολισμός τάσεων που υιοθετούνται στις “νέας γενιάς” ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης προς την ενίσχυση της ζήτησης εργασίας και εκπαίδευσης και με τον εκσυγχρονισμό της προσφερόμενης εκπαίδευσης-κατάρτισης



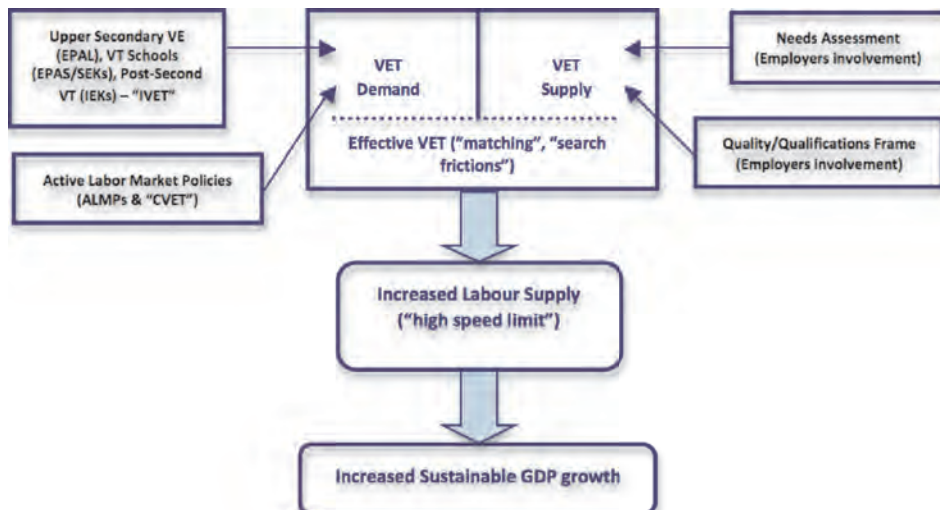
Πηγή: Ν. Καστής, “Reform of the Greek VET System”, SRSS 2016.

δος και η κατεύθυνση της “μόχλευσης” που θα μπορούσε να προσφέρει η ΕΕΚ αναπαριστώνται στο Σχήμα 3 παρακάτω.

Η τεκμηρίωση της ευρωπαϊκής “καλής πρακτικής” συνηγορεί υπέρ μιας στοχευμένης πολιτικής βελτίωσης της (αρχικής και συνεχιζόμενης) ΕΕΚ, που μπορεί να αποβεί αποτελεσματική σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, εφόσον υιοθετήσει ευέλικτα σχήματα ποιοτικής εκπαίδευσης στην εργασία και, επιπλέον, διαλειτουργήσει ικανοποιητικά με συστηματικές δομές αποτίμησης της ζήτησης εργασίας, δηλ. της ζήτησης σε ικανότητες και επαγγελματικές-τεχνικές δεξιότητες.

Τα χαρακτηριστικά μιας τέτοιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής περιλαμβάνουν α) σειρά ποσοτικών και ποιοτικών στόχων, προδιαγράφοντας το μέγεθος των απαιτούμενων μεταβολών καθώς και τις μεθόδους (και “δείκτες”) και τις ενέργειες αποτίμησης, β) τις επιμέρους δράσεις της στρατηγικής, εξειδικεύοντας ενδιάμεσους στόχους και χρονοδιαγράμματα, και τέλος γ) τους απαιτούμενους πόρους, τους κανόνες αξιοποίησης και το χρονισμό της διαθεσιμότητάς τους.

Σχήμα 3: Αναβάθμιση της συμβολής της ΕΕΚ (VET) στην “απόσβεση” των αυξημένων “τριβών αναζήτησης” (“search frictions”) και, εν τέλει, στην επιτυχημένη εύρεση εργασίας (“job matching”)



Πηγή: Ν. Καστής, εργασία που παρουσιάστηκε στο Συνέδριο “Νέος Παιδαγωγός”, 1-2 Απριλίου 2017.

Συνοπτικός επιλογος

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, με τις καταλυτικές συνέπειες της ενεργειακής κρίσης, και στη συνέχεια, κατά τον επόμενο κύκλο διαρθρωτικών μεταβολών της διεθνούς οικονομίας στις δεκαετίες της “ψηφιακής επανάστασης” και της “παγκοσμιοποίησης” (τέλος 20ού και αρχές 21ου αιώνα), οι ανάγκες σε τεχνογνωσία – σε γνώσεις και ικανότητες αξιοποίησής τους – από μέρους των παραγωγικών συστημάτων, υφίστανται συστημικού χαρακτήρα μεταβολές. Εν όψει των απαιτούμενων αποφάσεων για τις αναγκαίες μεταβολές στις πολιτικές ενίσχυσης του ανθρώπινου δυναμικού (εκπαίδευσης και απασχόλησης), η ελληνική πολιτεία προσανατολίστηκε στις εύκολα διαμορφούμενες και εφαρμοζόμενες πολιτικές “προστασίας”, μαζί με τη συνεχή επέκταση των αναγκών του δημόσιου τομέα σε ανθρώπινο δυναμικό, που καλύπτονταν από μια πληθωρισμένη προσφορά τίτλων σπουδών.

Η “γενιά” των πολιτικών προστασίας, που αποτέλεσαν αντικείμενο προβληματισμού και προτάσεων αναθεώρησης, όπως έχουν καταγραφεί στο μέχρι σή-

μερα έργο του IOBE, με καταλυτική τη συμβολή του Τάκη Πολίτη και άλλων εμπειρογνομόνων, αφορούσαν πρωτίτως τη διατήρηση προνομιακών ρυθμίσεων στις αγορές αγαθών για την κοντόφθαλμη στήριξη των ελληνικών επιχειρήσεων απέναντι στον διεθνή ανταγωνισμό.

Παρόμοιου τύπου ρυθμίσεις υιοθετήθηκαν και στην αγορά εργασίας για την προστασία επαγγελματικών κατηγοριών, καθώς και για την “εξασφάλιση” της εργασίας. Έτσι, οι ρυθμίσεις αυτές παγίωσαν ένα ουσιαστικά “δυσικό” σύστημα ελάχιστης κινητικότητας, μεταξύ ανεργίας και απασχόλησης (των “εκτός” και των “εντός”) καθώς και εκπαίδευσης και εργασίας, το οποίο συμβάλλει εν τέλει στη διατήρηση υψηλών ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας, επιβαρύνοντας ταυτόχρονα μακροπρόθεσμα την απασχολησιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού.

Εν όψει των απαραίτητων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, είναι κρίσιμο να προσδιοριστούν οι λόγοι για τους οποίους διαπιστώνεται η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μέχρι σήμερα ασκούμενων πολιτικών. Σ’ αυτούς περιλαμβάνονται αναμφισβήτητα η διαχρονικά επιβαρυνόμενη ποιότητα της τυπικής (σχολικής και τριτοβάθμιας) εκπαίδευσης, η ανεπάρκεια των μηχανισμών προσφοράς επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και συνοδευτικών υπηρεσιών διασφάλισης της κινητικότητας στην αγορά εργασίας και η επίσης ανεπαρκής συσχέτισή τους με τα – εν πολλοίς αποσπασματικά – μέτρα επιδότησης της απασχόλησης. Η εν λόγω ανεπάρκεια διαπιστώνεται και στην παρωχημένη παιδαγωγική και οργάνωση των προσφερόμενων προγραμμάτων κατάρτισης (βλ. εποικοδομητική και εξ αποστάσεως μάθηση, στο χώρο εργασίας κ.ά.).

Επιπλέον, θεωρείται δεδομένο ότι η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των παραπάνω πολιτικών και προγραμμάτων πρέπει να συνδυαστεί με μέτρα βελτίωσης της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού μεταξύ επαγγελμάτων και μορφών εργασίας. Και τέλος, με τη μεγάλης κλίμακας προσφορά υπηρεσιών αρχικής και συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και τοποθέτησης στην αγορά εργασίας, απαιτείται η “ευφυής” αναζήτηση αλλά και ο προσδιορισμός συνεργειών με μέτρα επιδότησης της απασχόλησης.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

- Acemoglu, D. and D. Autor (2012), “What does Human Capital do?”, NBER Working Paper No. 17820, February.
- Autor, D., Fr. Levy and R. Murnane (2003), “The Skill Content of Recent Technological Change: an Empirical Exploration”, *The Quarterly Journal of Economics*, November.
- Carneiro, P., J. Heckman and E. Vytlačil (2010), “Estimating Marginal Returns to Education”, NBER Working Paper No. 16474, October.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), “The 2018 Ageing Report”, Institutional Paper 065, EC-DG ECFIN, 24 November.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), “Key Competences for Lifelong Learning”, EC-DG EAC, Publication 8 July.
- Goldin, C. and L.F. Katz, (2007), “The Race between Education and Technology: the Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890-2005”, NBER Working Paper No. 12984, March.
- Καστής, Ν. (2016), *Έκθεση Reform of the Greek VET System*, SRSS (διαθέσιμη).
- ΚΕΠΕ & ΚΑΝΕΠ/ΓΣΕΕ (2019), Μελέτη του “Σχεδίου Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Κεφαλαίου”, SRSS (προς δημοσίευση).
- Perez, S. and M. Matsaganis (2019), “Export or Perish: Can Internal Devaluation Create Enough Good Jobs in Southern Europe?,” *South European Society and Politics*, 24:2, 259-285, Routledge, Taylor & Francis Group, DOI: 10.1080/13608746.2019.1644813.
- PIAAC Numeracy Expert Group (2009), “PIAAC Numeracy: A Conceptual Framework”, *OECD Education Working Papers*, No. 35, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/220337421165>.
- Pissarides, C. (2011), “Equilibrium in the Labor Market with Search Frictions”, *American Economic Review*, 101, June.

3

Καινοτομία στις ελληνικές επιχειρήσεις

Ιωσήφ Χασσίδ

τ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς, Ερευνητής IOBE

1. Εισαγωγή

Στο κύριο τμήμα του, το άρθρο παρουσιάζει και σχολιάζει ευρήματα που προέκυψαν από έρευνα που έγινε σε δείγμα ελληνικών επιχειρήσεων, διαφόρων κλάδων, στο πλαίσιο διακρατικού έργου που υλοποιήθηκε την περίοδο 2017-2019, με τη συγχρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (INTERREG Balkan-Mediterranean/Creative and Innovation Driven Enterprises' Network, CIDE-NET (www.cidenet.eu)). Ανάδοχος και Συντονιστής των δραστηριοτήτων που οργανώθηκαν στο πλαίσιο του έργου στην Ελλάδα και σε άλλες τέσσερις χώρες (Αλβανία, Βουλγαρία, Βόρεια Μακεδονία και Κύπρος) από εθνικούς φορείς-εταίρους του έργου, ήταν η Ελληνική Εταιρία Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ).

Το σύνολο των εργασιών διεκπεραιώθηκε με εφαρμογή εναρμονισμένων, για όλες τις χώρες, μεθοδολογιών και με χρήση κοινών ερευνητικών εργαλείων, δεδομένου ότι, όπως αρχικά εκτιμήθηκε (και εκ των υστέρων επιβεβαιώθηκε), οι μικρές και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα σε όλες τις συμμετέχουσες στο έργο χώρες.

Όσα παρουσιάζονται στο άρθρο αφορούν, όπως αναφέρεται και στη συνέχεια, έρευνα μεταξύ επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Σε ειδικό πάντως Παράρτημα, στο τέλος του άρθρου, υπάρχει σύντομη περίληψη των διαπιστώσεων που προέκυψαν από τις έρευνες σε όλες τις χώρες που συμμετείχαν στο έργο CIDE-NET.

2. Επιδόσεις των ελληνικών επιχειρήσεων στην καινοτομία - Γενική αξιολόγηση

Γενικού χαρακτήρα, αξιολογήσεις των επιδόσεων των ελληνικών επιχειρήσεων σε θέματα καινοτομίας παρουσιάζονται, σε ετήσια βάση, στις τακτικές εκ-

θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο: European Innovation Scoreboard (https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en).

Αφού πρώτα διευκρινιστεί ότι στις εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο όρος “καινοτομία” αφορά δύο συγκεκριμένους τύπους καινοτομίας (“καινοτομία προϊόντων” (αγαθών και υπηρεσιών) και “καινοτομία μεθόδων παραγωγής”), σημειώνουμε ότι μεταξύ 2011 και 2018 οι ελληνικοί “δείκτες επίδοσης σε θέματα καινοτομίας” παρουσιάζουν τάση σύγκλισης προς τους αντίστοιχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παραμένουν εντούτοις σχετικά χαμηλοί (στο 75% το 2018 κατά μέσο όρο), ταυτόχρονα δε ορισμένοι συγκεκριμένοι δείκτες (ή ομάδες δεικτών) υπολείπονται μέχρι και κατά 65%. Γενικά, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως “χώρα μέτριων επιδόσεων σε θέματα καινοτομίας” (“moderate innovator”). Επόμενους δείκτες που εμφανίζουν ιδιαίτερα υψηλή απόκλιση είναι οι εξής (σε παρένθεση η σχέση ελληνικών προς τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς δείκτες για το 2018):

- Διά βίου εκπαίδευση
(34,7%)
- Δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη (R&D) στον επιχειρηματικό τομέα
(39,3%)
- “Φιλικό” προς την καινοτομία περιβάλλον
(40,9%)
- Χρηματοδότηση και υπηρεσίες υποστήριξης
(44,4%)

Οι παραπάνω διαπιστώσεις, που υποστηρίζονται και από άλλες μετρήσεις φορέων, ελληνικών και μη, είναι ενδεικτικές των χαμηλών, από διάφορες απόψεις, επιδόσεων των ελληνικών επιχειρήσεων σε θέματα καινοτομίας. Οι υστερήσεις μπορούν βέβαια να αποδοθούν σε διάφορους “εσωτερικούς” ή “εξωτερικούς” παράγοντες.

Όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, στο άρθρο αυτό επιχειρείται η διερεύνηση της επίδρασης ορισμένων τουλάχιστον από αυτούς τους παράγοντες στις επιδόσεις των ελληνικών επιχειρήσεων σε θέματα καινοτομίας.

3. Η έρευνα στις ελληνικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο του διακρατικού προγράμματος CIDE-NET

3.1. Οργάνωση της έρευνας – Μέγεθος δείγματος επιχειρήσεων και κλαδική διάρθρωσή του

Η έρευνα εστιάστηκε σε επιχειρήσεις σχετικά μικρού και μεσαίου μεγέθους σε τέσσερις κλάδους – μεταποίηση τροφίμων, τουρισμός, εμπόριο και “δημιουργικοί” κλάδοι – και σε έναν αριθμό επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών, κυρίως εκπαιδευτικών και συμβουλευτικών. Σημειώνεται ότι, λόγω του διακρατικού χαρακτήρα του έργου στο πλαίσιο του οποίου διεξήχθη η έρευνα, οι ίδιοι αυτοί κλάδοι αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας και στις άλλες τέσσερις χώρες (Κύπρος, Βουλγαρία, Αλβανία και Βόρεια Μακεδονία). Ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων που συμμετείχαν στο ελληνικό τμήμα της έρευνας ήταν 103 (μέσος αριθμός 20 περίπου επιχειρήσεων ανά κλάδο). Με εξαίρεση 20 επιχειρήσεις μεγέθους άνω των 100 απασχολούμενων, οι υπόλοιπες απασχολούν μέχρι 20 άτομα. Το σύνολο του ερευνητικού υλικού για τις ελληνικές επιχειρήσεις και οι σχετικές επεξεργασίες δεδομένων είναι διαθέσιμα για κάθε ενδιαφερόμενο μέσω του συνδέσμου: http://www.cidenet.eu/wp-content/uploads/2019/01/CIDE-NET_NATIONAL-REPORT_GR.pdf.

3.2. Γενική προσέγγιση των επιχειρήσεων στις έννοιες “δημιουργικότητα” και “καινοτομία”

Στο εισαγωγικό τμήμα του ερωτηματολογίου της έρευνας (τυποποιημένου για όλες τις χώρες τις οποίες κάλυψε η έρευνα), οι συμμετέχοντες κλήθηκαν να απαντήσουν κατά πόσον συμφωνούν με μια σειρά από “δηλώσεις” γενικού χαρακτήρα, με το “βαθμό συμφωνίας” να καταγράφεται σε μια κλίμακα από 1 (“διαφωνώ πλήρως”) μέχρι 5 (“συμφωνώ πλήρως”).

Οι σχετικές δηλώσεις ήταν οι εξής:

- Η καινοτομία δεν ταυτίζεται με τις εφευρέσεις
- Η καινοτομία στον τρόπο οργάνωσης μιας επιχείρησης είναι εξίσου σημαντική με την καινοτομία σε προϊόντα ή υπηρεσίες
- Η καινοτομία σε μια επιχείρηση πρέπει να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα των τεχνικών στελεχών και των ερευνητών της
- Η δημιουργικότητα αποτελεί προϋπόθεση της καινοτομίας

Με εξαίρεση την τρίτη από τις παραπάνω δηλώσεις, για την οποία ο βαθμός συμφωνίας είναι ιδιαίτερα χαμηλός (δείκτης: 2,21), για τις υπόλοιπες ο αντίστοιχος δείκτης υπερβαίνει το 4,00, ένδειξη ότι οι εκπρόσωποι των επιχειρήσεων τις αποδέχονται πλήρως, γεγονός που είναι απόλυτα συμβατό με τη σκοπιμότητα διεύρυνσης της έννοιας της καινοτομίας, όπως εξηγείται στη συνέχεια.

Πίνακας 1: Γενική προσέγγιση ελληνικών επιχειρήσεων στην καινοτομία και τη δημιουργικότητα

(αριθμός επιχειρήσεων που έδωσαν τις αντίστοιχες απαντήσεις)

Δηλώσεις	Διαφωνώ πλήρως	Διαφωνώ εν μέρει	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ εν μέρει	Συμφωνώ πλήρως	Δείκτης
Η καινοτομία δεν ταυτίζεται με την εφεύρεση	3	8	15	34	43	4,03
Η καινοτομία στον τρόπο οργάνωσης μιας επιχείρησης είναι εξίσου σημαντική με την καινοτομία σε προϊόντα ή υπηρεσίες	2	3	11	33	54	4,30
Η καινοτομία σε μια επιχείρηση πρέπει να είναι αποκλειστικά αρμοδιότητα των τεχνικών στελεχών και των ερευνητών της	41	28	15	9	10	2,21
Η δημιουργικότητα αποτελεί προϋπόθεση για καινοτομία	1	5	15	30	52	4,23

3.3. Ενασχόληση των επιχειρήσεων με διάφορους τύπους καινοτομίας

Ζητήθηκε από τις επιχειρήσεις να δηλώσουν την ένταση ενασχόλησής τους σε καθέναν από τους τέσσερις τύπους καινοτομίας που συνθέτουν τη διευρυμένη της έννοια. Οι τύποι αυτοί χαρακτηρίζονται ως: καινοτομία προϊόντων, καινοτομία μεθόδων παραγωγής, οργανωτική καινοτομία και καινοτομία εμπορίας. Οι απαντήσεις, σ' αυτή την περίπτωση, δόθηκαν σε κλίμακα από 1 ("ΟΧΙ") έως 4 ("ΝΑΙ, σε μεγάλο βαθμό"). Ο μέσος όρος για όλους τους τύπους καινοτομίας και για το σύνολο των κλάδων είναι 2,47 και κυμαίνεται μεταξύ 2,77 στους λεγόμενους "δημιουργικούς κλάδους" και 2,14 στις τουριστικές επιχειρήσεις. Οι χαμηλές αυτές τιμές αποτελούν ένδειξη ότι γενικά οι επιχειρήσεις του δείγμα-

Πίνακας 2: Ενασχόληση των επιχειρήσεων με διάφορους τύπους καινοτομίας

(αριθμός επιχειρήσεων που έδωσαν τις αντίστοιχες απαντήσεις)

Τύποι καινοτομίας	ΟΧΙ	ΝΑΙ, σε πολύ μικρό βαθμό	ΝΑΙ, σε μέτριο βαθμό	ΝΑΙ, σε μεγάλο βαθμό	Δείκτης
Καινοτομία προϊόντων / υπηρεσιών	27	19	30	27	2,55
Καινοτομία μεθόδων παραγωγής	20	26	36	21	2,56
Οργανωτική καινοτομία	23	32	32	16	2,40
Καινοτομία εμπορίας	27	29	30	17	2,36
Μέσος όρος					2,47

τος καινοτομούν σε ελάχιστο ή, το πολύ, σε μέτριο μόνο βαθμό! Στους επιμέρους κλάδους, ο βαθμός ενασχόλησης με συγκεκριμένους τύπους καινοτομίας διαφέρει. Γενικά, στους τύπους “καινοτομία προϊόντων” και “καινοτομία μεθόδων παραγωγής” η ενασχόληση είναι, σε όλους τους κλάδους, σχετικά πιο δεδομένη, ενώ στον τουρισμό και στους λεγόμενους “δημιουργικούς κλάδους” δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στην “οργανωτική καινοτομία” και την “καινοτομία εμπορίας” αντίστοιχα.

3.4. Ανασταλτικοί παράγοντες/εμπόδια στην καινοτομία

Η γενικευμένη κατάσταση χαμηλής ή, το πολύ, μέτριας έντασης ενασχόλησης με καινοτομία οποιουδήποτε τύπου μπορεί προφανώς να αποδοθεί σε διάφορους παράγοντες. Τη σοβαρότητα μιας σειράς τέτοιων παραγόντων, κυρίως (αλλά όχι αποκλειστικά) κλαδικού και μικροοικονομικού χαρακτήρα, η έρευνα επιχείρησε να σταθμίσει μέσω της αντίληψης των ίδιων των επιχειρήσεων σχετικά με τη σημαντικότητα καθενός από τους παράγοντες αυτούς. Η αντίληψη αυτή διατυπώνεται μέσω δεικτών σε μια κλίμακα από 1 (“ασήμαντος”) έως 5 (“ιδιαίτερα σημαντικός”). Οι δείκτες που προέκυψαν για κάθε επιμέρους παράγοντα και κατά κλάδο καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα και παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Όπως προκύπτει από τις σχετικές εκτιμήσεις, ο παράγοντας “ελλείψεις κατάλληλου προσωπικού”, και ειδικότερα προσωπικού προσανατολισμένου σε θέματα καινοτομίας, είναι ιδιαίτερης σημασίας για τις επιχειρήσεις όλων γενικά των κλάδων. Άλλοι υψηλής σημαντικότητας παρά-

Πίνακας 3: Καινοτομία ελληνικών επιχειρήσεων: ανασταλτικοί παράγοντες / εμπόδια
(αριθμός επιχειρήσεων που έδωσαν τις αντίστοιχες απαντήσεις)

Παράγοντες της έρευνας	Ασήμαντος	Μάλλον ασήμαντος	Ουδέτερος	Μάλλον σημαντικός	Ιδιαίτερα σημαντικός	Δείκτης
Ισχυρός ανταγωνισμός τιμών	2	5	15	54	27	3,96
Ισχυρός ανταγωνισμός ποιότητας, φήμης, εμπορικών σημάτων	5	10	20	37	31	3,77
Ανεπάρκεια ζήτησης	3	7	16	39	38	3,99
Καινοτομία ανταγωνιστών	4	15	17	38	29	3,71
Δεσπόζουσα θέση ανταγωνιστών	6	8	21	46	22	3,68
Ανεπαρκής χρηματοδότηση	2	7	10	36	48	4,17
Υψηλό κόστος πρόσβασης σε νέες αγορές	3	5	16	36	43	4,08
Υψηλό κόστος προσαρμογής σε ρυθμίσεις	2	9	12	39	41	4,05
Ελλείψεις σε τεχνικό προσωπικό	2	6	18	44	33	3,97
Ελλείψεις σε προσωπικό με προσανατολισμό στην καινοτομία	2	8	13	40	40	4,05
Μέσος όρος						3,94

γοντες είναι οι ελλείψεις που υπάρχουν σε άλλους βασικούς συντελεστές παραγωγής, όπως η χρηματοδότηση, και η απουσία ευνοϊκών συνθηκών στην αγορά, την εγχώρια και τη διεθνή. Ειδικά για την τελευταία, επισημαίνεται η σοβαρή ανασταλτική επίδραση που ασκεί στην καινοτομία ο παράγοντας “υψηλό κόστος πρόσβασης στις ξένες αγορές”, ιδίως μάλιστα για επιχειρήσεις του μεγέθους που αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος του δείγματος. Για επιμέρους κλάδους, υπάρχουν βέβαια και άλλοι ιδιαίτερα σημαντικοί παράγοντες, όπως π.χ.

Πίνακας 4: Τα 5 πιο σοβαρά εμπόδια στην καινοτομία – Ιεράρχηση κατά κλάδο δραστηριότητας

Θέση	Τρόφιμα	Τουρισμός	Δημιουργικοί κλάδοι	Εμπόριο	Όλοι οι κλάδοι
1 ^η	Στενότητα χρηματοδότησης	Ελλείψεις σε προσωπικό καινοτομίας	Ανεπάρκεια ζήτησης	Ανταγωνισμός τιμών	Στενότητα χρηματοδότησης
2 ^η	Ελλείψεις σε προσωπικό καινοτομίας	Υψηλό κόστος εισόδου σε νέες αγορές	Θεσμικό πλαίσιο	Ελλείψεις σε προσωπικό καινοτομίας	Υψηλό κόστος εισόδου σε νέες αγορές
3 ^η	Ανεπάρκεια ζήτησης	Θεσμικό πλαίσιο ρυθμίσεις	Ελλείψεις σε τεχνικό προσωπικό	Ανταγωνισμός ποιότητας και φήμης	Ελλείψεις σε προσωπικό καινοτομίας
4 ^η	Ανταγωνισμός τιμών	Στενότητα χρηματοδότησης	Ελλείψεις σε προσωπικό καινοτομίας	Δεσπόζουσες επιχειρήσεις	Θεσμικό πλαίσιο - Ρυθμίσεις
5 ^η	Υψηλό κόστος εισόδου σε νέες αγορές	Ανεπάρκεια ζήτησης	Στενότητα χρηματοδότησης	Υψηλό κόστος εισόδου σε νέες αγορές	Ανεπάρκεια ζήτησης

ο ανταγωνισμός τιμών ή ο ανταγωνισμός ποιότητας ή/και φήμης για τις εμπορικές επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις μεταποίησης αγροτικών προϊόντων.

Όπως φαίνεται και από τις αντιστοιχίες στις ιεραρχήσεις, αναλόγως της σημαντικότητας, συγκεκριμένων παραγόντων από επιχειρήσεις διαφόρων κλάδων, ορισμένοι από τους παράγοντες αυτούς τοποθετούνται στην κορυφή (π.χ. στις 5 πρώτες θέσεις) της σχετικής κατάταξης από όλους τους κλάδους.

3.5. Καινοτομία στις επιχειρήσεις – Οι δεξιότητες του προσωπικού ως προσδιοριστικός παράγοντας

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι “ελλείψεις κατάλληλου προσωπικού προσανατολισμένου στην καινοτομία” αναφέρονται από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ως σημαντικός παράγοντας που εμποδίζει ή τουλάχιστον περιορίζει τις δυνατότητές τους για καινοτομία. Για το λόγο αυτό, η έρευνα επιδίωξε να προσδιορίσει ποιου είδους δεξιότητες θα αποτελούσαν, κατά τη γνώμη των ίδιων των επιχειρήσεων, σημαντικό στοιχείο υποστήριξης πρωτοβουλιών για καινοτομία. Οι εκτιμήσεις σημαντικότητας διατυπώθηκαν και πάλι σε μια κλίμακα από 1 (“ασήμαντη”) έως 5 (“ιδιαίτερα σημαντική”).

Οι τύποι δεξιότητων που προσφέρθηκαν για αξιολόγηση της σημαντικότητάς τους ήταν οι εξής:

- Ικανότητα διάκρισης μεταξύ καινοτομίας και εφευρέσεων και μεταξύ τύπων καινοτομίας που ενδείκνυνται για τη συγκεκριμένη επιχείρηση
- Ικανότητα προώθησης κουλτούρας καινοτομίας στο εσωτερικό της επιχείρησης
- Ικανότητα δημιουργικής σκέψης και δράσης
- Ικανότητα εντοπισμού ευκαιριών για καινοτομία και διεξαγωγής αναλύσεων κόστους-οφέλους
- Γνώση των διαθέσιμων πηγών χρηματοδότησης καινοτομιών και των σχετικών διαδικασιών
- Ικανότητα επικοινωνίας με τους συναδέλφους και ανάπτυξης συνεργειών
- Ικανότητα επικοινωνίας με τη διοίκηση της επιχείρησης και προώθησης προτάσεων καινοτομίας
- Ικανότητα παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της καινοτομίας
- Ικανότητα δικτύωσης με άλλες επιχειρήσεις (ελληνικές και μη) και διαπραγμάτευσης για από κοινού υλοποίηση καινοτομιών
- Γνώσεις τρόπων προστασίας δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας

Ο μέσος όρος σημαντικότητας (όλοι οι τύποι δεξιότητων και όλοι οι κλάδοι) εκτιμήθηκε σε 4,31, με οριακές μάλλον διαφορές μεταξύ των κλάδων (ελάχιστη τιμή 4,21 στον τουρισμό, μέγιστη 4,37 στις εμπορικές επιχειρήσεις), ένδειξη ότι οι δεξιότητες όλων των τύπων που αναφέρθηκαν χαρακτηρίζονται (με βάση την κλίμακα 1-5) περίπου ως “ιδιαίτερα σημαντικές”. Σημειώνεται μάλιστα ότι, όπως καταγράφεται και στον Πίνακα 5, οι κατατάξεις αναλόγως σημαντικότητας στους επιμέρους κλάδους παρουσιάζουν έντονες μεταξύ τους αντιστοιχίες.

Η ομάδα των 5 πιο σημαντικών δεξιότητων αποτελείται από: (α) προσωπικές δεξιότητες, όπως δημιουργική σκέψη και δράση και ικανότητα εντοπισμού ευκαιριών καινοτομίας, (β) άλλες ικανότητες επίδρασης στο ενδοεπιχειρησιακό περιβάλλον, όπως ικανότητα επικοινωνίας με συναδέλφους και με τη διοίκηση και ικανότητα καλλιέργειας θετικού κλίματος για καινοτομίες (κουλτούρας καινοτομίας) και (γ) ορισμένες τεχνικού χαρακτήρα δεξιότητες, όπως αναλύσεις κόστους/οφέλους των καινοτομιών και ικανότητα παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους.

Πίνακας 5: Οι 5 πιο σημαντικές δεξιότητες προσωπικού για καινοτομία

Θέση	Τρόφιμα	Τουρισμός	Δημιουργικοί κλάδοι	Εμπόριο	Όλοι οι κλάδοι
1 ^η	Δημιουργική σκέψη και ενέργειες	Επικοινωνία και προώθηση	Δημιουργική σκέψη και ενέργειες	Δημιουργική σκέψη και ενέργειες	Δημιουργική σκέψη και ενέργειες
2 ^η	Παρακολούθηση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων	Δημιουργική σκέψη και ενέργειες	Εντοπισμός ευκαιριών	Εντοπισμός ευκαιριών	Εντοπισμός ευκαιριών
3 ^η	Εντοπισμός ευκαιριών	Προώθηση κουλτούρας καινοτομίας	Εκτίμηση καταλληλότητας καινοτομίας	Επικοινωνία και προώθηση	Επικοινωνία και προώθηση
4 ^η	Επικοινωνία και προώθηση	Παρακολούθηση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων	Στήριξη κουλτούρας καινοτομίας	Στήριξη κουλτούρας καινοτομίας	Στήριξη κουλτούρας καινοτομίας
5 ^η	Στήριξη κουλτούρας καινοτομίας	Δικτύωση και διαπραγμάτευση συνεργασιών	Παρακολούθηση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων	Παρακολούθηση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων	Παρακολούθηση, αξιολόγηση αποτελεσμάτων

3.6. Τρόποι αναβάθμισης δεξιοτήτων καινοτομίας

Με δεδομένη τη διαπίστωση ότι η διαθεσιμότητα κατάλληλου προσωπικού με συγκεκριμένες δεξιότητες αποτελεί καταλυτικής σημασίας παράγοντα διαμόρφωσης και υλοποίησης καινοτομιών, ερευνήθηκαν συμπληρωματικά και δύο ακόμη απολύτως συναφή ερωτήματα:

Πρώτον, ποιος έχει (ή πρέπει να έχει) αρμοδιότητα (και υπευθυνότητα) για τη δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης των προσπαθειών των επιχειρήσεων για καινοτομία;

Δεύτερον, πώς θα έπρεπε να σχεδιαστεί και να υλοποιηθεί ένα πρόγραμμα αναβάθμισης των δεξιοτήτων προσωπικού που θεωρούνται αναγκαίες για την καινοτομία;

Οι απαντήσεις που συγκεντρώθηκαν για το πρώτο ερώτημα (διατυπωμένες μέσω ενδείξεων στην κλίμακα 1-5) και η επεξεργασία τους κατέληξαν στα εξής:

- Η κύρια αρμοδιότητα, συνεπώς και η κύρια σχετική πρωτοβουλία, θα πρέπει να αναληφθεί από κρατικούς φορείς (δείκτης: 3,42).
- Οι πρωτοβουλίες θα πρέπει να αναληφθούν από συλλογικούς φορείς των επιχειρήσεων (π.χ. σύνδεσμοι, επιμελητήρια κ.λπ.) (δείκτης: 3,98).
- Οι πρωτοβουλίες πρέπει να αναληφθούν από τις ίδιες τις επιχειρήσεις (δείκτης: 4,22).
- Οι επιχειρήσεις θα πρέπει να ιδρύσουν τα δικά τους εξειδικευμένα τμήματα καινοτομίας (δείκτης: 3,96).

Στο δεύτερο ερώτημα, ουσιαστικού μεν χαρακτήρα, αλλά και άμεσου ενδιαφέροντος τόσο για επιχειρήσεις που προβληματίζονται για κατάλληλους τρόπους σχεδιασμού και οργάνωσης ενδοεπιχειρησιακών εκπαιδευτικών διαδικασιών όσο και για εκπαιδευτικούς φορείς που αναλαμβάνουν σχετικά έργα, η επεξεργασία των σχετικών απαντήσεων των επιχειρήσεων κατέληξε στους εξής δείκτες “καταλληλότητας σχεδιασμού εκπαίδευσης”:

- Το εκπαιδευτικό υλικό θα πρέπει να συνδυάζει θεωρητικές και πρακτικές γνώσεις (δείκτης: 4,69).
- Η παρουσίαση “καλών πρακτικών” και η “μάθηση μέσω προσωπικών εμπειριών άλλων” αποτελούν υψηλής αποτελεσματικότητας εκπαιδευτικές μεθόδους (δείκτης: 4,00).
- Η εκπαίδευση θα πρέπει να συνοδεύεται από διαδικασίες καθοδήγησης (mentoring) (δείκτης: 4,26).
- Οι εκπαιδευτικές διαδικασίες θα πρέπει περιοδικά να επαναλαμβάνονται (δείκτης: 4,26).
- Η πρόσωπο με πρόσωπο εκπαίδευση θα πρέπει να συνδυάζεται και με άλλου τύπου ευέλικτες διαδικασίες που διευκολύνουν τη συμμετοχή και παρακολούθηση των προγραμμάτων (π.χ. σύγχρονη και ασύγχρονη εξ αποστάσεως εκπαίδευση).

4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το υλικό που παρουσιάστηκε στα τμήματα του άρθρου που προηγήθηκαν επιτρέπει ορισμένες συμπερασματικού χαρακτήρα παρατηρήσεις.

Πρώτον: Σημειώνεται ότι η διατύπωση εκτιμήσεων για τις διαχρονικές επιδόσεις των ελληνικών επιχειρήσεων, συγκριτικά με εκείνες επιχειρήσεων άλλων χωρών, πρέπει να γίνεται έχοντας σαφή αντίληψη των διαφορών σε ορισμούς, μεθόδους δειγματοληψίας κ.λπ. Επισημαίνεται ότι η αξιοπιστία ορισμένων παρατηρήσεων που έγιναν στο 2ο τμήμα του άρθρου σχετικά με τη διαχρονική βελ-

τίωση επιμέρους δεικτών επίδοσης των ελληνικών επιχειρήσεων κατά την περίοδο 2011-2018, σε σύγκριση με την κατάσταση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2018, είναι πιθανόν να περιορίζεται εξαιτίας διαφορών στο εύρος του ορισμού που χρησιμοποιείται για την ίδια την καινοτομία. Ο διευρυμένος ορισμός που υιοθετήθηκε για τη συγκεκριμένη έρευνα, ώστε, πλην της “καινοτομίας προϊόντων” και της “καινοτομίας μεθόδων παραγωγής”, να περιλαμβάνονται και οι τύποι “οργανωτική καινοτομία” και “καινοτομία εμπορίας”, συνιστάται από διεθνείς οργανισμούς (π.χ. ΟΟΣΑ) και προσφέρεται για αναλύσεις συμπεριφοράς και επιδόσεων, ιδίως επιχειρήσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους.

Δεύτερον: Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα αποδεικνύεται η διαπίστωση ότι ακόμη και μικρού μεγέθους επιχειρήσεις αναγνωρίζουν ότι η καινοτομία δεν ταυτίζεται βέβαια με κάποια εφεύρεση, αλλά και ότι όλα τα στελέχη της επιχείρησης, και όχι μόνο οι τεχνικοί και οι ερευνητές της, μπορούν να εισφέρουν προτάσεις καινοτομίας, π.χ. σε θέματα οργανωτικά ή εμπορίας.

Τρίτον: Για διάφορους λόγους που σχετίζονται με εσωτερικές τους αδυναμίες ή/και με αρνητικές επιδράσεις από το γενικότερο περιβάλλον τους (τεχνικό, χρηματοδοτικό, ρυθμιστικό κ.ά.), οι μικρές, στην πλειονότητά τους, ελληνικές επιχειρήσεις που αποτελούν το δείγμα της έρευνας δεν φαίνεται να καινοτομούν, παρά μόνο σε χαμηλό ή, το πολύ, σε μέτριο βαθμό. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η διαπίστωση αυτή σχετίζεται και με τη σύνθεση του ίδιου του δείγματος (μικρές επιχειρήσεις σε παραδοσιακούς κυρίως κλάδους), στο οποίο η εκπροσώπηση μεταποιητικών κλάδων, με περισσότερες – υποτίθεται – ευκαιρίες καινοτομίας, είναι περιορισμένη. Θα μπορούσε επίσης να προβληθεί και το ενδεχόμενο το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων να περιορίζει, σε πολλές περιπτώσεις, την τάση και την ικανότητα αναγνώρισης και αξιοποίησης ευκαιριών για καινοτομίες (π.χ. οργανωτικού χαρακτήρα) οι οποίες, ενώ δεν θα ήταν αναγκαστικά υψηλού κόστους, θα μπορούσαν να επηρεάσουν σημαντικά την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της μικρής επιχείρησης.

Τέτατον: Η ταυτοποίηση των παραγόντων που, όπως προκύπτει από τις απόψεις που διατύπωσαν οι ίδιες οι επιχειρήσεις, αποθαρρύνουν ή εμποδίζουν την καινοτομία αναδεικνύει το πλήθος και το εύρος των πηγών από τις οποίες αυτοί προέρχονται. Περιλαμβάνονται προβλήματα χρηματοδότησης, προβλήματα θεσμικού χαρακτήρα και συμμόρφωσης με διάφορες ρυθμίσεις, αλλά και άλλοι επιχειρησιακού χαρακτήρα παράγοντες, όπως π.χ. το υψηλό κόστος πρόσβασης σε ξένες αγορές ή γενικότερα σε αγορές άλλες από τις καθιερωμένες με τις οποίες η επιχείρηση είναι ήδη εξοικειωμένη.

Πέμπτον: Μεταξύ των παραγόντων/εμποδίων εντοπίζονται δύο ομάδες ιδιαίτερου χαρακτήρα: (α) ελλείψεις σε τεχνικά στελέχη και ιδίως σε στελέχη με

κατάλληλη εκπαίδευση και προδιάθεση για καινοτομία και με αντίστοιχο τρόπο σκέψης και δράσης και (β) ελλείψεις σε στελέχη με δεξιότητες που διευκολύνουν την επικοινωνία με συναδέλφους και με τη διοίκηση των επιχειρήσεων και επιτρέπουν τη διάδοση της καινοτομίας εντός της εργοδότης επιχείρησης. Η ιδιαίτερη βαρύτητα που γενικά αποδίδεται στις δεξιότητες των στελεχών, ως παράγοντα που επιδρά στην τάση των επιχειρήσεων για καινοτομία, αποτελεί στοιχείο που αναδεικνύεται, με χαρακτηριστικό τρόπο, μέσω της έρευνας του CIDE-NET σε ελληνικές επιχειρήσεις (παρεμπιπτόντως δε και στις αντίστοιχες έρευνες στις άλλες χώρες που συμμετείχαν στο έργο).

Έκτον: Τόσο η ταυτοποίηση των παραγόντων που εμποδίζουν την καινοτομία όσο και οι ελλείψεις σε συγκεκριμένες δεξιότητες είναι φανερό ότι καθιστούν αναγκαία τη δημιουργία και ανάπτυξη φορέων και υπηρεσιών κατάρτισης, επιμόρφωσης και υποστήριξης. Η έρευνα προσέφερε ενδείξεις για την καταλληλότητα διαφόρων τύπων φορέων που θα μπορούσαν να αναλάβουν πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση. Σε όλες τις χώρες που συμμετείχαν στο έργο, οι συλλογικοί φορείς επιχειρήσεων συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος των προτιμήσεων των επιχειρήσεων.

Βιβλιογραφία

- Γεωργακόπουλος, Θ., “Έρευνα και Καινοτομία στην Ελλάδα – Μια Μελέτη”, ΔιαΝΕΟσις (2016), https://www.dianeosis.org/2016/11/research_policy/.
- CSR and Sustainable Development commitments media platform, <https://e-csr.net/definitions/innovation-definition-types-examples/>.
- European Commission, European Innovation Scoreboard, 2018.
- MRB (2017), “Έρευνα για την Επιχειρησιακή Καινοτομία στην Ελλάδα”, https://adminportal.acci.gr/images/InovPresFinal-DAM_F250864902.pdf.
- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (2009), “Η Καινοτομία στην Ελλάδα – Συγκριτική αξιολόγηση με διεθνείς δείκτες, πολιτικές, προτάσεις στρατηγικής”, http://sev4enterprise.org.gr/wp-content/uploads/2014/12/Report_on_Innovation_gr1.pdf.
- OECD (2005), “The Measurement of Scientific and Technological Activities: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data: Oslo Manual, Third Edition”, Paris. <https://www.oecd.org/site/innovationstrategy/>.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Σύνοψη των αποτελεσμάτων της έρευνας στις πέντε χώρες που συμμετείχαν στο έργο CIDE-NET

Το CIDE-NET είναι ένα διακρατικό έργο συγχρηματοδοτούμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το οποίο υλοποιήθηκε την περίοδο 2017-2019 με τη συνεργασία πέντε χωρών: της Αλβανίας, της Βουλγαρίας, της Κύπρου, της Βόρειας Μακεδονίας και της Ελλάδος.

Στη Συνθετική Έκθεση (Synthesis Report) παρουσιάζονται συνοπτικά τα ευρήματα των ειδικών ερευνών που διεξήχθησαν στις πέντε χώρες του έργου CIDE-NET. Σκοπός των ερευνών αυτών ήταν να διερευνηθούν οι καινοτομικές δραστηριότητες ενός αριθμού επιχειρήσεων, οι προσδιοριστικοί παράγοντες των επιδόσεών τους στην καινοτομία, καθώς και οι προοπτικές που διαμορφώνονται.

Οι βασικοί, κοινοί για τις περισσότερες χώρες, κλάδοι στους οποίους επικεντρώθηκαν οι έρευνες είναι ο αγροτοδιατροφικός κλάδος, ο τουρισμός, οι λεγόμενοι “δημιουργικοί κλάδοι” και το εμπόριο (χονδρικό και λιανικό). Οι χώρες-εταίροι ωστόσο είχαν την ευκαιρία να εξετάσουν και άλλους κλάδους παραγωγής αγαθών ή υπηρεσιών. Οι έρευνες, που πραγματοποιήθηκαν με τυποποιημένο για όλες τις χώρες-εταίρους ερωτηματολόγιο, κάλυψαν ένα συνολικό αριθμό 450 επιχειρήσεων, οι περισσότερες από τις οποίες απασχολούν λιγότερα από 10 άτομα. Αν συνυπολογιστούν και αυτές που απασχολούν 10-19 άτομα, οι επιχειρήσεις με λιγότερα των 20 ατόμων αποτελούν ποσοστό που υπερβαίνει το 60% του συνολικού δείγματος.

Από τους ερωτώμενους ζητήθηκε κατ’ αρχήν να αναφέρουν (σε κλίμακα βαθμολογίας 1-4), το βαθμό συμφωνίας τους με μια σειρά “δηλώσεων” που αφορούν βασικές έννοιες σχετικές με την καινοτομία. Με εξαίρεση τη δήλωση “Η καινοτομία σε μια επιχείρηση θα πρέπει να αποτελεί ευθύνη μόνο του τεχνικού προσωπικού και των ερευνητών της”, για την οποία ο σταθμισμένος δείκτης βαθμού συμφωνίας για το σύνολο των χωρών/επιχειρήσεων/κλάδων ήταν μόνο 2,61/4,00, που σημαίνει σαφή διαφωνία, για όλες τις άλλες δηλώσεις οι αντίστοιχοι δείκτες υπερέβησαν το 4,00/5,00. Το συγκεκριμένο εύρημα, που επιβεβαιώνεται για όλες τις χώρες και σε επίπεδο επιμέρους κλάδων, σημαίνει ότι καινοτομικές δραστηριότητες στις οποίες εμπλέκονται διοικητικά ή και άλλα

Σημείωση: Οι εθνικές εκθέσεις με τα αποτελέσματα των ερευνών στις χώρες που συμμετείχαν στο έργο είναι προσβάσιμες μέσω της ιστοσελίδας www.cidenet.eu (“deliverables”).

στελέχη και τμήματα των επιχειρήσεων, πλην των, υπό στενή έννοια, τεχνολογικών/επιστημονικών, θα πρέπει και αυτές να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη, ιδίως στις περιπτώσεις χωρών που χαρακτηρίζονται ως “μέτριας καινοτομικότητας” (modest innovators) και για επιχειρήσεις μικρού ή έστω μεσαίου μεγέθους.

Σε άλλη ενότητα της έρευνας εξετάστηκε η ένταση με την οποία οι επιχειρήσεις ασχολούνται με συγκεκριμένους τύπους καινοτομίας. Η μέση ένταση για τους διάφορους αυτούς τύπους (καινοτομία προϊόντων, μεθόδων παραγωγής, οργανωσιακή και εμπορίας) κυμαίνεται μεταξύ 2,84/5,00 στην περίπτωση της Αλβανίας και 2,47/5,00 για την Ελλάδα, ενώ κατά μέσο όρο (για όλες τις χώρες και όλους τους κλάδους) ο σχετικός δείκτης εκτιμήθηκε στο 2,66/5,00. Προκειμένου για επιμέρους τύπους καινοτομίας, η υψηλότερη τιμή δείκτη, για το σύνολο των χωρών, αφορά την καινοτομία εμπορίας (2,85/5,00) και η χαμηλότερη την καινοτομία προϊόντων (2,54/5,00), με την καινοτομία μεθόδων παραγωγής και την οργανωσιακή καινοτομία σε ενδιάμεσες θέσεις (2,58 και 2,66 αντίστοιχα). Προκύπτει επομένως ότι, τουλάχιστον για τις επιχειρήσεις και τους κλάδους που ερευνήθηκαν στις χώρες-εταίρους, η ενασχόλησή τους με οποιονδήποτε από τους τέσσερις τύπους καινοτομίας κυμαίνεται από πολύ περιορισμένη έως, το πολύ, μέτριας έντασης.

Με δεδομένη τη γενική διαπίστωση της σχετικά περιορισμένης ενασχόλησης των επιχειρήσεων με δραστηριότητες καινοτομίας, διερευνήθηκαν τα πιθανά εμπόδια και οι ανασταλτικοί παράγοντες που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις των χωρών αυτών. Η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης και το υψηλό κόστος πρόσβασης σε ξένες αγορές αναδεικνύονται ως οι κύριοι ανασταλτικοί παράγοντες, με κάποιες ωστόσο διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών. Άλλα σχετικά σοβαρά εμπόδια συνδέονται με ανταγωνιστικές πιέσεις διάφορων μορφών που ασκούνται επί των μικρού και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεων (π.χ. ανταγωνισμός τιμών, δεσπόζουσα θέση ανταγωνιστών στην αγορά, εμπορικό σήμα κ.ά.), καθώς και με ελλείψεις σε στελέχη εξειδικευμένα σε θέματα καινοτομίας. Ο τελευταίος αυτός παράγοντας θεωρείται ιδιαίτερης σοβαρότητας στην Αλβανία και την Ελλάδα (και στις δύο χώρες οι σχετικοί δείκτες υπερβαίνουν το 4,00/5,00).

Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις, οι έρευνες στις χώρες-εταίρους προχώρησαν σε αναζήτηση συγκεκριμένων δεξιοτήτων που θεωρούνται από τις επιχειρήσεις απαραίτητες προκειμένου να αναλαμβάνονται καινοτομικές δραστηριότητες οποιουδήποτε τύπου. Μεταξύ 10 διαφορετικών τύπων δεξιοτήτων, ο μέσος δείκτης σημαντικότητας (όλες οι δεξιότητες, όλες οι χώρες και όλοι οι κλάδοι) εκτιμήθηκε σε 4,20/5,00, ένδειξη ιδιαίτερα υψηλής σημαντικότητας, με οριακές μόνο διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών (ελάχιστο:

4,08/5,00 στη Βουλγαρία, μέγιστο: 4,31 στην Ελλάδα). Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι παρατηρούνται έντονες αντιστοιχίες στο πώς ορισμένοι τύποι δεξιότητων ιεραρχούνται από τις επιχειρήσεις στις επιμέρους χώρες ή, με άλλα λόγια, στο ποιες θεωρούνται ως οι πλέον σημαντικές δεξιότητες, ανεξαρτήτως κλάδου. Οι πέντε πρώτες δεξιότητες για καινοτομία περιλαμβάνουν: (α) προσωπικές δεξιότητες, όπως π.χ. το να είναι κάποιος σε θέση να σκέφτεται και να ενεργεί δημιουργικά ή να μπορεί να εντοπίζει ευκαιρίες, (β) άλλες δεξιότητες που επιτρέπουν στο συγκεκριμένο στέλεχος να μπορεί να προωθή την καινοτομία στο εσωτερικό της επιχείρησης, όπως π.χ. να είναι κανείς επικοινωνιακός ή να προωθεί μια κουλτούρα καινοτομίας εντός της επιχείρησης, και (γ) ορισμένες περισσότερες τεχνικές δεξιότητες, όπως η ικανότητα ανάλυσης κόστους-οφέλους των καινοτομιών, καθώς και η ικανότητα παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της καινοτομίας.

Ζητήθηκε επίσης από τους συμμετέχοντες στις έρευνες να δηλώσουν τις προτιμήσεις τους σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα έπρεπε να οργανωθούν και να υλοποιηθούν πρωτοβουλίες που πιθανώς θα αναλαμβάνονταν. Τα μηνύματα που προέκυψαν είναι σαφή! Οι επιχειρήσεις, παρά τους περιορισμούς που το μέγεθός τους συνεπάγεται για αυτοδύναμες πρωτοβουλίες, φαίνεται ότι προτιμούν να στηρίζονται στις δικές τους κυρίως δυνάμεις και σε αυτές των επαγγελματικών τους ενώσεων (όπως οι κλαδικοί σύνδεσμοι ή τα επιμελητήρια). Με την έννοια αυτή, αντίστοιχες κρατικές πρωτοβουλίες προτιμώνται λιγότερο!

Οι εθνικές εκθέσεις και η σύνθεσή τους παρουσιάζουν και ορισμένες συστάσεις των επιχειρήσεων για σκόπιμες πρωτοβουλίες υποστήριξης της καινοτομικής δραστηριότητας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι τέτοιου είδους πρωτοβουλίες θα πρέπει να αναγνωρίζουν ότι, σε όλες τις χώρες-εταίρους, υπάρχει και λειτουργεί μια σειρά από γενικού και ειδικού χαρακτήρα παράγοντες που περιορίζουν τις δυνατότητες για καινοτομικές δραστηριότητες, ιδίως αυτές των επιχειρήσεων μικρού και μεσαίου μεγέθους. Πολλοί από τους παράγοντες αυτούς δεν αφορούν τις ίδιες τις επιχειρήσεις, αλλά έχουν σχέση περισσότερο με τη λειτουργία των κρατικών μηχανισμών (π.χ. αναποτελεσματικότητα, γραφειοκρατία) και τη γενική κρατική πολιτική, η οποία δεν θεωρείται ως ιδιαίτερα φιλική προς την καινοτομία! Επιπλέον, οι τύποι πρωτοβουλιών που φαίνεται ότι προτιμώνται είναι αυτοί που στοχεύουν στην αύξηση της ποσοτικής και ποιοτικής διαθεσιμότητας πόρων (ανθρώπινων, χρηματικών, οργανωτικών και άλλων), που θα μπορούσαν να επενδυθούν σε επιχειρηματικά σχέδια σχετικά μακροπρόθεσμης απόδοσης, όπως είναι και η καινοτομία. Αυτό θα ήταν εφικτό μέσω πρωτοβουλιών που διαμορφώνονται λαμβάνοντας υπόψη τις σχέσεις αλληλεξάρτησης, συμπληρωματικότητας και συνεργειών μεταξύ

όλων των στοιχείων που συνθέτουν το οικοσύστημα καινοτομίας σε κάθε χώρα. Το θέμα των δεξιοτήτων που αφορούν την καινοτομία, και ειδικότερα οι ελλείψεις που εντοπίστηκαν στις χώρες-εταίρους των ερευνών, είναι ιδιαίτερης σημασίας. Προφανώς είναι έντονη η ανάγκη ορισμένες από αυτές τις δεξιότητες, ιδίως όσες χαρακτηρίζονται ως οριζόντιας εφαρμογής, να αναπτυχθούν κατά προτεραιότητα, χωρίς αυτό να συνεπάγεται αδιαφορία για άλλες δεξιότητες κλαδικά εξειδικευμένες.

4

Ένα σχέδιο δράσης για την προώθηση της καινοτομίας επιχειρηματικότητας

Άγγελος Τσακανίκας

*Αναπληρωτής Καθηγητής Οικονομικής Αξιολόγησης Συστημάτων Τεχνολογίας,
Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας*

*Διευθυντής Εργαστηρίου Βιομηχανικής και Ενεργειακής Οικονομίας (ΕΒΕΟ) ΕΜΠ
Επιστημονικός Σύμβουλος IOBE - Υπεύθυνος Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικότητας IOBE*

1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα βρίσκεται σήμερα σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι διαμόρφωσης των χαρακτηριστικών ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου για την οικονομία της. Όπως έχει γραφτεί πολλές φορές, αυτό το πρότυπο θα πρέπει να βασίζεται λιγότερο στην κατανάλωση και περισσότερο στην παραγωγή υψηλής προστιθέμενης αξίας σε μια σειρά από κλάδους όπου συγκεντρώνουμε ή μπορούμε να συγκεντρώσουμε, βραχυπρόθεσμα και με κατάλληλες ενέργειες, ανταγωνιστικά συγκριτικά πλεονεκτήματα.¹ Μετά από έναν κύκλο οξείας ύφεσης, με ισχυρές συνέπειες στο βιοτικό επίπεδο, αλλά και στο κοινωνικό κράτος λόγω της υψηλής και μακροχρόνιας ανεργίας, αναζητούμε τρόπους με τους οποίους θα βελτιώσουμε τη διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα της χώρας σε διατηρήσιμη βάση και με στόχο τη δημιουργία ποιοτικών και καλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας.

Πολλές φορές η συζήτηση για την ανταγωνιστικότητα περιορίζεται στην αλλαγή των διαθέσιμων νομισματικών εργαλείων ή στη συνεχή προσπάθεια για μείωση του σχετικού κόστους εργασίας. Είναι όμως σαφές ότι ένα μέρος του ανταγωνισμού που δέχεται η ελληνική οικονομία – όπως π.χ. οι παραγωγοί τυποποιημένων μεταποιητικών προϊόντων έντασης εργασίας – προέρχεται από την Κίνα, την Ινδία και αναπτυσσόμενες χώρες. Όσο και αν βελτιώσει ο Έλλη-

¹ “Προς ένα νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα: επιλεγμένοι τομείς και θεσμικές παρεμβάσεις για την περίοδο 2014-2020”, Μελέτη IOBE για το Υπουργείο Οικονομικών, Δεκέμβριος 2013.

νας παραγωγός το μοναδιαίο κόστος εργασίας του, δεν θα μπορέσει να ανταγωνιστεί τις χώρες αυτές στο συγκεκριμένο προϊόν.²

Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με διαφοροποιημένα προϊόντα μέσης ή/και υψηλής τεχνολογίας ή ακόμη και με παραδοσιακά προϊόντα που ενσωματώνουν νέα τεχνολογία και καινοτομία. Εκεί, το κόστος εργασίας, το κόστος των λοιπών παραγωγικών συντελεστών, το δίκτυο διανομής, το τεχνολογικό περιεχόμενο, η ποιότητα, η διαφοροποίηση προϊόντος, αλλά σαφώς και το ποσοστό κέρδους, προσδιορίζουν από κοινού την ανταγωνιστικότητα. Και εκεί όμως αναπτύσσεται ανταγωνιστική πίεση από υπέρτερους τεχνολογικά παραγωγούς με ποιοτικά προϊόντα.³ Αναζητούμε λοιπόν τους όρους και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα κινηθούμε προς αυτή την κατεύθυνση βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας.

Στο πλαίσιο αυτό και για να μπορέσει η οικονομία μας να μην περιοριστεί σε μωπική θεώρηση της ανταγωνιστικότητας ως «ανταγωνιστικότητας μοναδιαίου κόστους εργασίας», η οικονομία μας χρειάζεται να διευρύνει τον κύκλο των επιχειρηματικών υποκειμένων και να ενδυναμώσει τις ροές γνώσης μεταξύ των φορέων του συστήματος έρευνας και καινοτομίας. Με λίγα λόγια, χρειάζεται να λειτουργήσει πιο αποδοτικά και αποτελεσματικά το Εθνικό Σύστημα Έρευνας και Καινοτομίας της χώρας και να συνεισφέρει στην παραγωγική αναδιάρθρωση της οικονομίας.

Βασικός κινητήριος μοχλός αυτού του συστήματος είναι ο παραγωγικός τομέας της χώρας, οι επιχειρήσεις που διαθέτει, οι επιχειρηματικές δραστηριότητες που προσελκύει από το εξωτερικό και η νέα επιχειρηματικότητα που εκδηλώνεται και αναπτύσσεται στην οικονομία. Κάθε επιθυμητή στρατηγική κατεύθυνση, όπως για παράδειγμα η ισχυροποίηση της εξωστρέφειας ή ο πολλαπλασιασμός των παραγωγικών επενδύσεων, τροφοδοτείται και ενδυναμώνεται από τον παραγωγικό τομέα της οικονομίας και, τελικά, από το είδος και τη στρατηγική και τεχνολογική ταυτότητα του επιχειρηματικού της τομέα.

Σαφώς οι επιχειρήσεις δεν λειτουργούν εν κενώ. Οι επιχειρήσεις, αλλά και το σύστημα δημιουργίας νέων επιχειρηματικών μονάδων, λειτουργούν σε περιβάλλον που επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από το Κράτος και τις πολιτικές που εφαρμόζει. Η ύπαρξη του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου και η λήψη των απαραίτητων μέτρων για την υποστήριξη της υπάρχουσας επιχειρηματικής δρα-

² Η ελληνική οικονομία μετά την κρίση: αναζητώντας ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο, Γ. Στουρνάρας και Μ. Αλμπάνη, IOBE, Νοέμβριος 2008.

³ Καλογήρου, Γ. και Α. Τσακανίκας, "Το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας: σκέψεις για δράση" στο *Από την κρίση στην ανάπτυξη: σε αναζήτηση νέων αναπτυξιακών μοντέλων για την Ελλάδα και τον Ευρωπαϊκό Νότο* (επιμέλεια: Σ. Βαλυράκη, Σ. Μπαμπανάση, Α. Μουρίκη, Ν. Μαραβέγια), Εκδόσεις Παπαζήση, 2014.

Πίνακας 1: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) ανά τομέα σε σταθερές τιμές (εκατ. ευρώ)

	2008	2016	Μεταβολή (%)
Πρωτογενής τομέας	6.793,27	6.313,43	-7
Μεταποίηση	20.578,30	16.222,07	-21
Κατασκευές	10.718,80	3.844,50	-64
Λοιποί βιομηχανικοί κλάδοι*	6.598,02	6.154,25	-7
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο	64.978,45	41.447,89	-36
Τηλεπικοινωνίες	8.061,00	5.365,84	-33
Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες	51.348,39	41.810,82	-19
Δημόσια διοίκηση	43.968,18	31.782,75	-28
Τέχνες - Ψυχαγωγία	8.835,40	6.468,71	-27
Σύνολο οικονομίας	213.818,86	154.044,39	-28

* Ορυχεία-λατομεία και παροχές δικτύων (νερό, φυσικό αέριο κ.λπ.).

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

στηριότητας, όπως και για την προώθηση της νέας επιχειρηματικότητας, μπορεί να επιδράσουν αμφότερες καταλυτικά στην πορεία και στα χαρακτηριστικά του επιχειρηματικού τομέα της χώρας. Επιπλέον, η προσαρμογή των πολιτικών της επιχειρηματικότητας στις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο θα κρίνει σε σημαντικό βαθμό το πλαίσιο στο οποίο θα κινηθούν οι επιχειρήσεις, αλλά και τις δυνατότητες αξιοποίησης των δυνητικών ευκαιριών που έχουν προκύψει εξαιτίας της έντονης αστάθειας σε πολλές αγορές.

2. Η ταυτότητα του επιχειρηματικού συστήματος

Τι συμβαίνει όμως σήμερα στον επιχειρηματικό τομέα της οικονομίας; Κατ' αρχάς, είναι γεγονός ότι έχει υπάρξει απομείωση παραγωγικού δυναμικού, ως συνέπεια της οξείας οικονομικής κρίσης. Κατά άλλους, έχει πραγματοποιηθεί ένας εξορθολογισμός σε μια σειρά από κλάδους και τομείς, ο οποίος ήταν χρήσιμος και ενδεχομένως θα αποδειχθεί και δημιουργικός. Στον Πίνακα 1 αποτυπώνονται οι απώλειες σε όρους ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας (ΑΠΑ) στο σύνολο της οικονομίας, αλλά και σε επιμέρους κλάδους δραστηριοτήτων. Οι κατασκευές, το χονδρικό/λιανικό εμπόριο και ο χρηματοπιστωτικός τομέας πρω-

**Πίνακας 2: Εξέλιξη της απασχόλησης ανά τομέα
(σε χιλ. άτομα)**

	2009	2017	Μεταβολή (%)
Πρωτογενής τομέας	493,9	422,1	-15
Βιομηχανία	587,4	426	-27
Κατασκευές	367,4	147,9	-60
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο	1342,5	1199,8	-11
Τηλεπικοινωνίες	86,9	86,9	0
Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες	426,9	387,9	-9
Δημόσια διοίκηση	934,4	849,4	-9
Τέχνες - Ψυχαγωγία	229,7	162,7	-29
Σύνολο οικονομίας	4469,2	3682,7	-18

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

τοστατούν σε ό,τι αφορά τον επιχειρηματικό τομέα, με το σύνολο της οικονομίας να χάνει το 2016 σωρευτικά περί το 28% της ΑΠΑ σε σύγκριση με το επίπεδο του 2008. Αλλά και σε όρους απασχόλησης οι απώλειες στο σύνολο της οικονομίας έφθασαν στο 18% το 2017 σε σχέση με το 2009 (βλ. Πίνακα 2).

Ωστόσο, στον επιχειρηματικό ιστό της χώρας υπάρχουν επιχειρηματικές μονάδες οι οποίες έχουν σημαντική δανειακή επιβάρυνση και δυσκολεύονται να εξυπηρετήσουν ένα αναπτυξιακό χρηματοδοτικό πλάνο, παρόλο που διαθέτουν παραγωγικό δυναμικό προς αξιοποίηση και μπορούν να συνεισφέρουν στην οικονομική μεγέθυνση. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και επιχειρήσεις που απλώς “φυτοζωούν” και η λειτουργία τους είναι προβληματική. Πρόκειται για μια σημαντική εκκρεμότητα που είναι αποτέλεσμα της κρίσης, συνδέεται με τον υπερβολικό δανεισμό, αλλά και την απομείωση της αξίας των ακινήτων και άλλων παγίων των επιχειρήσεων που χρησιμοποιήθηκαν ως χρηματοδοτική εγγύηση και δεν θα πρέπει να αγνοείται σε κάθε σχετική συζήτηση για την επιχειρηματικότητα.

Από την άλλη πλευρά, πλήθος εμπειρικών ερευνών που έχουν διεξαχθεί από διάφορους φορείς, και εντός της οικονομικής κρίσης, έχουν πλέον επιτρέψει την τεκμηρίωση κάποιων πορισμάτων για τη δυναμική του επιχειρηματικού τομέα:

- Οι επιχειρήσεις που άντεξαν στην κρίση ήταν αυτές που κατόρθωσαν να υποκαταστήσουν απώλειες στη εγχώρια αγορά με εξωτερική ζήτηση.

Όμως αυτό το πέτυχαν κυρίως οι επιχειρήσεις που είχαν ήδη δραστηριοποιηθεί στις διεθνείς αγορές και είχαν επενδύσει σε αυτό το κανάλι. Δεν είναι εύκολο δηλαδή να μετατραπεί μια επιχείρηση που είναι προσανατολισμένη στην εγχώρια αγορά σε εξαγωγική, τουλάχιστον σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα.

- Η καινοτομία συνδέεται θετικά με τις εξαγωγές: χωρίς έμφαση στην ποιότητα και στη διαρκή αναβάθμιση των προϊόντων/υπηρεσιών δεν είναι δυνατόν να διατηρηθούν μεσοπρόθεσμα τα όποια μερίδια αγοράς και οι αντίστοιχοι πελάτες.
- Βασική προϋπόθεση όμως για να μπορέσουν οι επιχειρήσεις να καινοτομήσουν και να αναπτύξουν εξαγωγική δραστηριότητα είναι να διαθέτουν αυξημένες τεχνολογικές ικανότητες. Αυτό σημαίνει να είναι σε θέση να ανταποκριθούν σε μεταβολές της ζήτησης, να έχουν επενδύσει στον τεχνολογικό τους εκσυγχρονισμό, αλλά και να συνεργάζονται με προμηθευτές, πελάτες, ακόμη και ανταγωνιστές. Οι επιχειρήσεις που το πραγματοποιούν αυτό σε μεγαλύτερο βαθμό από τις υπόλοιπες είναι και οι πιο επιτυχημένες. Μάλιστα είναι και αυτές που διεξάγουν κάποιου είδους έρευνα ή έστω έχουν συνεργασίες με φορείς έρευνας.
- Το μέγεθος των επιχειρήσεων είναι καθοριστικό: οι μεγαλύτερες έχουν καλύτερες επιδόσεις σε οικονομικό και τεχνολογικό επίπεδο, αλλά και σε όρους ποιότητας ανθρώπινου δυναμικού. Αυτό με τη σειρά του σημαίνει ότι, με δεδομένο το πολύ μικρό μέσο μέγεθος της ελληνικής επιχείρησης, οι προσπάθειες για συνέργειες και συνεργασίες είναι απαραίτητες για να επιτευχθούν οι απαιτούμενες οικονομίες κλίμακας και φάσματος που θα εξυπηρετήσουν τους επιχειρηματικούς και τελικά εθνικούς στόχους.

3. Η νέα επιχειρηματικότητα

Και αν η μεγάλη εικόνα για την εξέλιξη της επιχειρηματικότητας αποδίδεται κυρίως από την ταυτότητα της υφιστάμενης “δεξαμενής” επιχειρηματικότητας, σημαντική εισροή στο παραγωγικό σύστημα μιας οικονομίας συνιστά και η νέα επιχειρηματικότητα, δηλαδή οι επιχειρήσεις που δημιουργούνται σε μια οικονομία. Έχει δηλαδή ιδιαίτερη σημασία για τη δυναμική ενός οικονομικού συστήματος αν το είδος και τα χαρακτηριστικά των νέων επιχειρήσεων που δημιουργούνται στη χώρα ανανεώνει το κλαδικό, τεχνολογικό, οικονομικό προφίλ της συνολικής επιχειρηματικότητας, έστω και με αργή διαδικασία, ή απλώς αντικαθιστά επιχειρήσεις με τα ίδια χαρακτηριστικά.

Μια σημαντική εμπειρική πηγή για την εικόνα της νέας επιχειρηματικότητας μας παρέχει η έρευνα του Global Entrepreneurship Monitor (GEM), του παγκόσμιου ερευνητικού προγράμματος που ξεκίνησε το 1999.⁴ Η Ελλάδα συμμετέχει από το 2003, μέσω του IOBE, ανελλιπώς κάθε χρόνο. Πρόκειται για μια μοναδική μακροχρόνια και συστηματική εμπειρική εργασία στην Ελλάδα, η αξία της οποίας διευρύνεται κάθε χρονιά, καθώς ενσωματώνεται μία νέα ακόμη σειρά δεδομένων στη μακροχρόνια χρονοσειρά.

Το πρόγραμμα μελετά κυρίως τη λεγόμενη “επιχειρηματικότητα αρχικών σταδίων”, εστιάζοντας τόσο στους “επίδοξους” (nascent) επιχειρηματίες, εκείνους δηλαδή που βρίσκονται στο στάδιο σχεδιασμού για την ανάληψη και υλοποίηση μιας επιχειρηματικής πρωτοβουλίας ή/και μόλις ξεκινούν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, όσο και στους “νέους” επιχειρηματίες, των οποίων η επιχειρηματική δραστηριοποίηση έχει ξεκινήσει πρόσφατα.

Με βάση την έκθεση του 2018-2019,⁵ στην Ελλάδα το ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας 18-64 ετών που εντάσσεται το 2018 σε αρχικά στάδια επιχειρηματικής δραστηριότητας ενισχύεται στο 6,4% (περίπου 418 χιλιάδες άτομα) από 4,8% (314 χιλιάδες άτομα) το 2017. Πρόκειται για την υψηλότερη επίδοση της τελευταίας τετραετίας και συνδέεται με το γεγονός ότι η οικονομία τα τελευταία χρόνια έχει σταθεροποιηθεί και μάλιστα το 2017 σημειώθηκε ρυθμός ανάπτυξης της τάξεως του 1,4%, ενώ το 2018 φθάνει το 1,9%. Μάλιστα αυτή η άνοδος συμβαίνει ταυτόχρονα με την ενίσχυση της ζήτησης εργασίας στην οικονομία από τον καθιερωμένο επιχειρηματικό τομέα.

Ωστόσο, και παρά τη βελτίωση του δείκτη, η επίδοσή μας εξακολουθεί να βρίσκεται χαμηλότερα όχι μόνο από το μέσο όρο των ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και από το διαχρονικό μέσο επίπεδο του δείκτη (2003-2018: 6,7%). Το γεγονός αυτό συνδέεται και με την επίδραση της κρίσης στη χώρα, αλλά και με τη φορολογική επιβάρυνση στην αυτοαπασχόληση που εντάθηκε τα τελευταία χρόνια. Άλλωστε, οι πολιτικοοικονομικές εξελίξεις είχαν δημιουργήσει ένα νέο οικονομικό και επιχειρηματικό περιβάλλον, τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και σε σχέση με τους εταίρους και πιστωτές, ενώ από το καλοκαίρι του 2015 είχαμε και την επιβολή κεφαλαιακών περιορισμών, μοναδική εξέλιξη για τη σύγχρονη οικονομική ιστορία της χώρας.

⁴ Στην πρώτη έρευνα συμμετείχαν 10 χώρες. Έκτοτε πλήθος ερευνητών από περισσότερες από 100 διαφορετικές χώρες συμμετείχαν στο ερευνητικό πρόγραμμα GEM, ενώ έχει δημοσιευθεί και σημαντικός αριθμός μελετών, με τη μορφή παγκόσμιων, εθνικών και ειδικών εκθέσεων, που έχουν επηρεάσει πολιτικές για την επιχειρηματικότητα παγκοσμίως.

⁵ Τσακανίκας Α., Γ. Γιωτόπουλος, Ε. Βαλαβανιώτη και Σ. Σταυράκη, *Ετήσια Έκθεση Επιχειρηματικότητας 2018-2019: Η νέα επιχειρηματικότητα ενισχύεται*, IOBE, Νοέμβριος 2019.

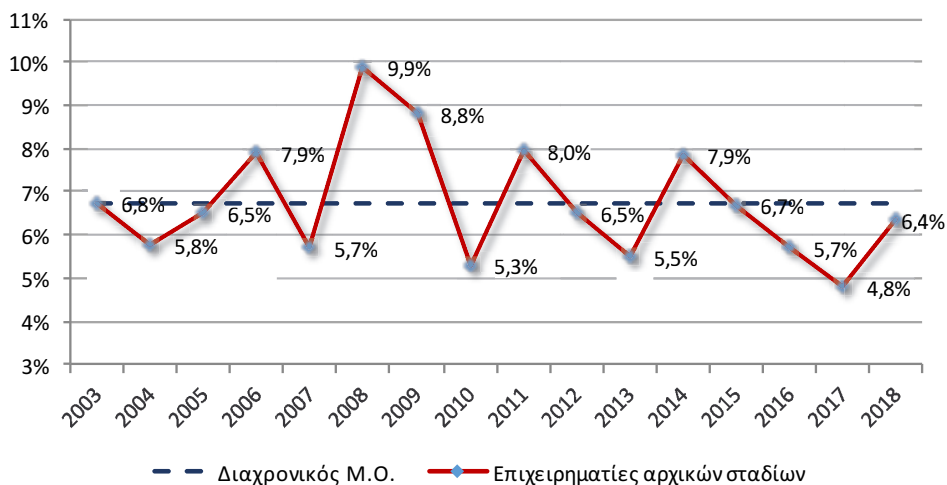
Όπως όμως έχει επισημανθεί αρκετές φορές στις εθνικές εκθέσεις του GEM, οι ποσοτικές επιδόσεις της χώρας στη νέα επιχειρηματικότητα ήταν πάντοτε σχετικά ικανοποιητικές. Το πρόβλημα εντοπιζόταν διαχρονικά στα ποιοτικά χαρακτηριστικά της. Ο κύριος στόχος των πολιτικών για την επιχειρηματικότητα δεν μπορεί να είναι μόνο μια αλγεβρική αύξηση του αριθμού των νεοϊδρυόμενων επιχειρήσεων που δημιουργούνται σε μια οικονομία, αλλά περισσότερο μια στοχευμένη προσπάθεια να επηρεάσουμε τα ποιοτικά χαρακτηριστικά αυτών των επιχειρήσεων, ώστε να είναι βιώσιμα και να παρέχουν αρκετές και καλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας σε μια οικονομία.⁶ Ειδικά οι αντίξοες οικονομικές συνθήκες, όπως αυτές που διαμορφώθηκαν στο ελληνικό περιβάλλον τα προηγούμενα χρόνια, μεγιστοποιούν την ανάγκη για οικονομική ανάκαμψη και επομένως η στόχευση σε ποιοτικά εγχειρήματα οφείλει να είναι βασική προτεραιότητα πολιτικής.

Συνοπτικά, τα βασικά διαχρονικά δεδομένα για τη νέα ελληνική επιχειρηματικότητα όπως προκύπτουν από τις εκθέσεις του GEM, με βάση τουλάχιστον και τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, είναι τα εξής:

- Περίπου το 1/5 των επιχειρηματιών αρχικών σταδίων ξεκίνησαν το 2018 ένα επιχειρηματικό εγχείρημα από ανάγκη, ενώ οι μισοί διέκριναν κάποια επιχειρηματική ευκαιρία. Γενικά σε σχέση με το μέσο όρο των ευρωπαϊκών χωρών, η ελληνική επιχειρηματικότητα ευκαιρίας κινείται σε χαμηλότερα επίπεδα (54,1%), ενώ για πρώτη φορά τα τελευταία χρόνια και η επιχειρηματικότητα ανάγκης καταγράφεται σε χαμηλότερα επίπεδα συγκριτικά με τον αντίστοιχο μέσο όρο των ευρωπαϊκών χωρών (24,1%).
- Κλαδικά, τα μισά εγχειρήματα απευθύνονται στον τελικό καταναλωτή (B2C). Ο χώρος του εμπορίου φαίνεται να συγκεντρώνει το μεγαλύτερο επιχειρηματικό ενδιαφέρον, όπως άλλωστε και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Αυτό συνήθως συμβαίνει διότι οι επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου είναι πιο εύκολο να δημιουργηθούν σε μια οικονομία, καθώς απαιτούν κατά κανόνα μικρότερου ύψους κεφαλαιακές επενδύσεις. Το ενθαρρυντικό στοιχείο, από την άλλη πλευρά, είναι ότι η τάση αυτή άρχισε να φθίνει την περίοδο της κρίσης. Έτσι, ενώ το ποσοστό αυτό πλησίαζε το 70% το 2005, τα τρία τελευταία χρόνια κινείται σταθερά στην περιοχή του 50%. Αντίστοιχα, το ποσοστό των νέων εγχειρημάτων που κατευθύνεται σε δραστηριότητες με προϊόντα/υπηρεσίες προς επιχειρήσεις παρουσιάζει ανοδική πορεία, που ενισχύεται περαιτέρω τα χρόνια της κρίσης. Το

⁶ Giotopoulos, I., A. Kontolaimou and A. Tsakanikas (2017), "Drivers of high-quality entrepreneurship: what changes did the crisis bring about?", *Small Business Economics*, 48:4, 913-930.

Διάγραμμα 1: Διαχρονική εξέλιξη της επιχειρηματικότητας αρχικών σταδίων ως ποσοστό του πληθυσμού 18-64 ετών στην Ελλάδα



Πηγή: IOBE, επεξεργασία στοιχείων GEM.

γεγονός αυτό αξιολογείται θετικά, καθώς οι επιχειρήσεις που απευθύνονται σε άλλες επιχειρήσεις ή οι μεταποιητικές επιχειρήσεις θεωρείται ότι έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν σημαντικά τόσο την προστιθέμενη αξία όσο και την καινοτομικότητα μιας σύγχρονης οικονομίας, λόγω της υψηλότερης πιθανότητας διάχυσης γνώσης, και επομένως θεωρούνται περισσότερο επιθυμητές για την εγχώρια οικονομία.

- Όμως το 2018 σχεδόν τρεις στους πέντε επιχειρηματίες δηλώνουν ότι κανένας (δυναμικός) πελάτης δεν θα θεωρήσει τα προϊόντα/τις υπηρεσίες τους νέα και πρωτοποριακά, αναλογία αρκετά υψηλότερη από το μέσο όρο των ευρωπαϊκών χωρών. Συνεπώς ο βαθμός καινοτομίας των νέων εγχειρημάτων είναι περιορισμένος.
- Τα νέα εγχειρήματα γεννιούνται πολύ μικρά, προσφέροντας κατά βάση απασχόληση στους ιδρυτές τους, ενώ μόλις 5-10% των εγχειρημάτων κάθε χρόνο δηλώνουν ότι απασχολούν πάνω από έξι άτομα. Όσον αφορά τις προοπτικές ανάπτυξης, το 2018 το 85% των επιχειρηματιών αρχικών σταδίων εκτιμούν ότι την επόμενη πενταετία θα δημιουργήσουν τουλάχιστον μία θέση εργασίας, όμως οι περισσότεροι δεν διαβλέπουν ισχυρή αύξηση απασχόλησης. Συνεπώς τα νέα εγχειρήματα ξεκινούν μικρά και παραμέ-

νουν εν πολλοίς μικρά με την πάροδο των ετών – εφόσον επιβιώσουν – με αδύναμη εισροή στην απασχόληση.

- Το 23,7% των επιχειρηματιών αρχικών σταδίων δηλώνει ότι απευθύνεται αποκλειστικά στην εγχώρια αγορά. Μάλιστα το 27,5% των επιχειρήσεων δηλώνει ότι πάνω από το 1/4 του τζίρου τους προέρχεται από πελάτες εξωτερικού, επίδοση ελαφρώς υψηλότερη από το μέσο όρο των χωρών καινοτομίας (24,3%). Μέρος όμως αυτής της εξωστρέφειας οφείλεται στον κλάδο του τουρισμού και των συναφών δραστηριοτήτων, που λογίζονται ως εξωστρεφείς επειδή προσελκύουν πελατεία από το εξωτερικό.
- Ηλικιακά, η μέση ηλικία του νέου επιχειρηματία είναι τα 36 έτη. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ενίσχυση της συμμετοχής ατόμων από τις νεότερες ηλικίες. Ωστόσο, το αν αυτό αποτελεί θετική εξέλιξη είναι αρκετά συζητήσιμο. Η ευρεία συμμετοχή των πολύ νέων στη νεοφυή επιχειρηματικότητα δεν είναι απαραίτητα επιθυμητή, γιατί, ενώ συνήθως χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερο πάθος και δυναμισμό, στερούνται εκείνης της εμπειρίας και γνώσης και πιθανόν και της κατάλληλης δικτύωσης που ενδεχομένως να βελτώνε τις πιθανότητες επιτυχίας στο εγχείρημά τους.⁷

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι, παρά τις επιμέρους βελτιώσεις, η ποιότητα των νέων εγχειρημάτων που εισέρχονται στο επιχειρηματικό σύστημα της χώρας δεν βρίσκεται στο επίπεδο που επιθυμούμε. Επιπροσθέτως, όπως προκύπτει και από τα αποτελέσματα έρευνας ειδικών εθνικών εμπειρογνομόνων στα ζητήματα επιχειρηματικότητας που συμμετέχουν στο GEM, το εγχώριο επιχειρηματικό περιβάλλον στη χώρα εξακολουθεί να υστερεί σημαντικά σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες σε αρκετές διαστάσεις του. Δομικές/διαρθρωτικές αδυναμίες της χώρας, που σχετίζονται με τη γραφειοκρατία, το ασταθές φορολογικό πλαίσιο, αλλά και την έλλειψη πολιτικών και στρατηγικών προγραμμάτων ενίσχυσης και υποστήριξης της επιχειρηματικότητας, δημιουργούν τελικά ένα δυσχερέστερο επιχειρηματικό περιβάλλον σε σχέση με άλλες χώρες.

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται συχνά στη σχετική συζήτηση αφορά το ποιοι είναι οι κλάδοι που θα υποστηρίξουν ένα νέο κύκλο βιώσιμης ανάπτυξης. Υπάρχουν και έχουν εντοπιστεί από διάφορους εγχώριους και διεθνείς φορείς παραγωγικές δραστηριότητες και τομείς της ελληνικής οικονομίας οι οποίοι μπορούν να συμβάλουν περισσότερο τα επόμενα χρόνια στην επίτευξη αυτού του στόχου. Αυτό συμβαίνει γιατί υπάρχουν ήδη ή μπορούν σχετικά εύκολα

⁷ Τσακανίκας Α., Σ. Σταυράκη και Ε. Βαλαβανιώτη, *Ετήσια Έκθεση Επιχειρηματικότητα 2017-2018: Λιγότερα νέα εγχειρήματα, βελτίωση στις προοπτικές απασχόλησης*, IOBE, Νοέμβριος 2018.

να δημιουργηθούν στρατηγικά πλεονεκτήματα σε κάποιους τομείς που διευκολύνουν είτε την προσπάθεια εξωστρέφειας είτε την υποκατάσταση των εισαγωγών.

Και πάλι όμως αυτό δεν σημαίνει ότι δραστηριότητες από άλλους κλάδους – πλην των “χρυσόφορων” – δεν είναι δυνατόν να συνεισφέρουν στο νέο αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας. Κατά μία έννοια, οποιαδήποτε δραστηριότητα δημιουργεί προϊόντα/υπηρεσίες που διαθέτουν εξωτερική ζήτηση ή υποκαθιστούν εισαγόμενα προϊόντα/υπηρεσίες, δηλαδή “φέρνουν” ή “εξοικονομούν” συνάλλαγμα, είναι επιθυμητή δραστηριότητα.

Από την άλλη πλευρά, σαφώς σε συνθήκες περιορισμένων πόρων είναι απαραίτητες οι επιλογές και δεν είναι εφικτή η υποστήριξη των πάντων, όμως και αυτή η στρατηγική δεν μπορεί να είναι μυωπική.

Άρα χρειάζεται να εντοπίσουμε και να υποστηρίξουμε σε κάθε κλαδικό οικοσύστημα εκείνους τους πυρήνες οι οποίοι συγκεντρώνουν πλεονεκτήματα (τεχνολογικά, ποιοτικά, εξωστρέφεια, δικτύωση, συνέργειες με άλλους κλάδους), ακόμη και αν φαινομενικά δραστηριοποιούνται σε πιο παραδοσιακούς ή μη επιλέξιμους κλάδους. Όπου υπάρχουν πυρήνες επιχειρηματικότητας που συνεισφέρουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας (είτε μέσω εξαγωγών είτε μέσω υποκατάστασης εισαγωγών), αυτοί πρέπει να υποστηρίζονται και ας μην περιλαμβάνονται στους “επιλεγμένους”.

Ανεξαρτήτως όμως από επιχειρηματικές δραστηριότητες με ισχυρές προοπτικές ανάπτυξης, υπάρχουν τουλάχιστον δύο οριζόντιες διαστάσεις που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό της πολιτικής για τις επιχειρήσεις. Η πρώτη βασική οριζόντια διάσταση που πρέπει να διέπει κάθε επιχειρηματική πρωτοβουλία, για να έχει επιτυχία, είναι η καινοτομική συμπεριφορά. Η καινοτομία ως φιλοσοφία επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι ο καταλύτης για να μπορέσει μια επιχείρηση να σταθεί ανταγωνιστικά στις διεθνείς αγορές, βελτιώνοντας το καινοτομικό περιεχόμενο των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Πολλές φορές μάλιστα η καινοτομία αυτή αφορά την ενσωμάτωση γνώσης που ήδη υπάρχει σε έναν κλάδο ή και απλώς την οργάνωση των εισροών ή των εκροών με ένα διαφορετικό τρόπο. Υπάρχει δηλαδή καινοτομία η οποία δεν είναι απαραίτητο να προέρχεται αποκλειστικά από εκτεταμένες δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη (non-R&D innovation) και συνίσταται ακριβώς στην αξιοποίηση γνώσης που ήδη υπάρχει σε ένα κλαδικό οικοσύστημα και που μπορεί να αποβεί καθοριστική στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των παραγόμενων προϊόντων/υπηρεσιών.

Σαφώς αυτή η διαδικασία απαιτεί σκέψη, κινητοποίηση, δικτύωση και όχι εφησυχασμό. Ένα παραδοσιακά εσωστρεφές επιχειρηματικό σύστημα πρέπει να κινηθεί πιο γρήγορα, να εγκαταλείψει το μοντέλο της άκοπης επιχειρηματι-

κότητας – που συνήθως βασίζεται σε αξιοποίηση απλώς διαφορών χονδρικής/λιανικής τιμής – και να υιοθετήσει στοιχεία εκσυγχρονισμού στις παραγωγικές του διεργασίες, ώστε να είναι σε θέση να σταθεί ανταγωνιστικά στο διεθνές, αλλά και στο εγχώριο περιβάλλον.

Η δεύτερη διάσταση είναι η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, η βελτίωση της διαδικασίας του επιχειρείν. Σε αυτό περιλαμβάνεται η αναδιοργάνωση του Κράτους και του τρόπου με το οποίο συνδιαλέγεται με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Πρόκειται για τις λεγόμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, που συνιστούν την αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί μια οικονομία και άρα και η επιχειρηματική δραστηριότητα.

Συνεπώς, βασικός μοχλός ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου θα πρέπει να είναι η προώθηση όχι απλώς και γενικά της επιχειρηματικότητας, αλλά της καινοτόμου επιχειρηματικότητας που συγκεντρώνει χαρακτηριστικά όπως αυτά που περιγράφηκαν.

4. Οι στρατηγικές κατευθύνσεις για την προώθηση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε τις 10 βασικές στρατηγικές κατευθύνσεις, ως ένα είδος οδικού χάρτη για την προώθηση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας. Για κάθε μία από τις στρατηγικές, καταγράφονται και επιμέρους δράσεις που πρέπει να δρομολογηθούν. Αναλυτικότερα:

1) Διάχυση, διείσδυση και χρήση ΤΠΕ στο επιχειρηματικό-παραγωγικό σύστημα για τη μετάβαση στην 4η βιομηχανική επανάσταση

Οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και η ευρύτερη χρήση τους στις παραγωγικές διαδικασίες δεν αποτελεί απλώς μια ντετερμινιστική ανάγκη που προκύπτει λόγω της διαθεσιμότητας νέων εργαλείων. Δεν είναι υποχρεωτική η χρήση τους απλώς και μόνο επειδή υπάρχουν. Ως τεχνολογίες υποδομής, οι ΤΠΕ επιδρούν οριζόντια στο σύνολο της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και μπορούν να προκαλέσουν ριζικές αλλαγές στην καθημερινή ζωή των πολιτών, αλλά κυρίως στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών (δημόσιων και ιδιωτικών). Το γεγονός αυτό θα δημιουργούσε οφέλη παραγωγικότητας σε διάφορους κλάδους της οικονομίας, θα ενίσχυε την καινοτομία και άρα τελικά τους όρους με τους οποίους ο επιχειρηματικός τομέας της χώρας δραστηριοποιείται ανταγωνιστικά στις διεθνείς αγορές. Δεν θα πρέπει να αγνοείται όμως ότι σαφώς υπάρχουν και κόστη προσαρμογής, καθώς

απαιτείται εκπαίδευση και ανάπτυξη δεξιοτήτων σε μεγάλα τμήματα του εργατικού δυναμικού. Αλλά τα οφέλη φαίνονται ισχυρότερα.

Στο πλαίσιο αυτό, απαιτούνται:

- ενίσχυση της χρήσης ΤΠΕ στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) με επιδότηση υπηρεσιών ΤΠΕ – και όχι απαραίτητα του εξοπλισμού – προς τις ΜΜΕ,
- προώθηση της χρήσης νέων συστημάτων ενδοεπιχειρησιακού σχεδιασμού (enterprise resource planning, ERP), διαχείρισης σχέσεων με τους πελάτες (customer relationship management, CRM), διαχείρισης επιχειρησιακών διεργασιών (business process management, BPM), δηλαδή εργαλείων που δημιουργούν νέους όρους ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας για τις επιχειρήσεις,
- εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση σε δεξιότητες ΤΠΕ, με στόχο τη βελτίωση τόσο των επαγγελματιών ΤΠΕ όσο και των απλών χρηστών,
- ενίσχυση της διείσδυσης των ΤΠΕ στην ίδια την εκπαιδευτική διαδικασία,
- ενίσχυση των ευρυζωνικών υποδομών (δίκτυο υπερυψηλής ταχύτητας, βελτίωση νομοθετικού πλαισίου για επενδύσεις στον τομέα της ευρυζωνικότητας) και των κινητών επικοινωνιών,
- τόνωση της ζήτησης ΤΠΕ από το δημόσιο τομέα (ηλεκτρονικές κρατικές προμήθειες, ανάπτυξη υποδομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης),
- άμβλυνση του ψηφιακού χάσματος ανάμεσα στην περιφέρεια και τις μητροπολιτικές περιοχές.

2) Ενίσχυση της διεθνοποίησης των επιχειρήσεων και της συμμετοχής τους σε παγκόσμιες αλυσίδας αξίας

Στην εξωστρέφεια των επιχειρήσεων έχει επενδυθεί πλήθος προγραμματικών δεσμεύσεων, ως διέξοδος από την κατάρρευση της εγχώριας ζήτησης. Όμως θα πρέπει να είναι σαφές ότι, λόγω του μικρού μέσου μεγέθους της ελληνικής επιχείρησης, δεν υπάρχουν πάντοτε οι απαραίτητες οικονομίες κλίμακας και οι ανθρώπινοι πόροι για να υπηρετήσουν ένα τέτοιο μοντέλο. Γι' αυτό και απαιτούνται συσσωματώσεις, συνέργειες και κοινές πρωτοβουλίες που δημιουργούν, έστω και τεχνητά, αυτές τις οικονομίες κλίμακας και φάσματος. Από την άλλη πλευρά, ο διεθνοποιημένος τρόπος παραγωγής για μια χώρα σαν την Ελλάδα προσφέρει τη δυνατότητα ακόμη και σε μικρότερες, αλλά ενδεχομένως εξειδικευμένες επιχειρήσεις να συνεισφέρουν και τελικά να αποτελέσουν μέρος μιας παγκόσμιας αλυσίδας αξίας, με όρους καινοτομίας και όχι απλώς με όρους χαμηλού κόστους.

Συνεπώς απαιτούνται:

- δημιουργία “κόμβων” εξυπηρέτησης ελληνικών επιχειρήσεων στο εξωτερικό (“Greek Business Hubs”), με ενσωμάτωση όλων των υφιστάμενων διασπαρτων δομών και φορέων που ήδη λειτουργούν,
- ουσιαστική υποστήριξη της δικτύωσης των επιχειρήσεων με ξένες αγορές μέσα από έναν οργανισμό, π.χ. τον Ελληνικό Οργανισμό Εξωτερικού Εμπορίου,
- στοχευμένη προώθηση της εξαγωγικής δραστηριότητας για συγκεκριμένα προϊόντα και υπηρεσίες προς τις αναδυόμενες οικονομίες,
- ψηφιοποίηση των εξαγωγικών δραστηριοτήτων με την αποδοτικότερη λειτουργία ενιαίου ηλεκτρονικού παραθύρου για εξαγωγές (single window for exports), το οποίο θα συγκεντρώνει τις απαραίτητες τυποποιημένες πληροφορίες για τη διενέργεια εξαγωγών και θα περιορίσει τον αριθμό των απαιτούμενων σχετικών εγγράφων,
- ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων σε θέματα διεθνοποίησης,
- χρηματοδοτική υποστήριξη της εισόδου επιχειρήσεων σε διεθνείς αγορές, μέσω υφιστάμενων ή νέων εργαλείων, ειδικά στο ζήτημα της εξασφάλισης εξαγωγικών πιστώσεων.

3) Προώθηση ευέλικτων, εναλλακτικών και σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων και σχημάτων

Κάθε προσπάθεια για καινοτομία, όσο άρτια σχεδιασμένη και αν είναι, χρειάζεται εργαλεία χρηματοδότησης. Μετά από μια παρατεταμένη και οξεία οικονομική κρίση, καθώς και αλληπάλληλες ανακεφαλαιοποιήσεις τραπεζών, η λειτουργία του επίσημου χρηματοπιστωτικού τομέα είναι προβληματική, ακόμη και για γνωστές και καταξιωμένες μεγάλες επιχειρήσεις της χώρας. Η χρηματοδότηση νέων εγχειρημάτων – πιθανώς με υψηλό ρίσκο – είναι ακόμη πιο φειδωλή, με αποτέλεσμα η άντληση κεφαλαίων να προέρχεται από φίλους, μέλη της οικογένειας και συναδέλφους ή από κεφάλαια που διαθέτουν οι ίδιοι οι εν δυνάμει επιχειρηματίες. Από την άλλη πλευρά, διεθνώς τα κεφάλαια επιχειρηματικών συμμετοχών (venture capital, VC) συνεχίζουν να προτιμούν επενδύσεις σε επιχειρήσεις με σημαντικές προοπτικές ανάπτυξης, με το μεγαλύτερο ποσοστό όμως αυτών να εξακολουθεί να επενδύει σε μεγάλο βαθμό στις ανεπτυγμένες οικονομίες. Ταυτόχρονα, νεότερα μοντέλα χρηματοδότησης, όπως οι επιχειρηματικοί άγγελοι (business angels), η μικροχρηματοδότηση (microfinance), οι επιχειρηματικοί επιταχυντές (accelerators), αλλά και εργαλεία όπως ο πληθοπορισμός (crowdfunding), έχουν ωριμάσει σημαντικά κατά την τελευταία 10ετία και μπορούν υπό όρους να λειτουργούν πιο αποδοτικά.

Συνεπώς απαιτούνται:

- ενίσχυση και προώθηση του θεσμού venture capital στην Ελλάδα ως εναλλακτικού βασικού χρηματοδοτικού εργαλείου για τις ελληνικές καινοτόμες επιχειρήσεις μέσω:
 - θεσμικών κινήτρων σε VC επενδυτές στην κατεύθυνση της εναρμόνισης με την ενιαία αγορά VC στην Ευρώπη,
 - σταθεροποίησης του φορολογικού συστήματος αναφορικά με τις VC επενδύσεις (αποφυγή διπλής φορολόγησης διασυννοριακών VC επενδύσεων),
 - ενίσχυση της ανάπτυξης εθνικών δικτύων επιχειρηματικών αγγέλων και των δεσμών τους με ερευνητικούς οργανισμούς και πανεπιστήμια,
- ενίσχυση, μέσω φορολογικών κινήτρων, των επενδυτών που παρέχουν κεφάλαια για την εκκίνηση μιας νέας επιχειρηματικής δραστηριότητας (π.χ. κεφάλαια σποράς, seed capital) και για την υποστήριξη μιας νεοϊδρυθείσας επιχείρησης,
- βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των νέων εναλλακτικών μορφών χρηματοδότησης που απευθύνονται σε νεοϊδρυόμενες επιχειρήσεις, όπως είναι το crowdfunding, το peer-to-peer funding κ.λπ.,
- χρήση κρατικών ενισχύσεων για την ανάδειξη καινοτόμων επιχειρήσεων με ανοικτές προκηρύξεις στην υποβολή προτάσεων χωρίς χρονικό όριο στο πλαίσιο των δράσεων ενθάρρυνσης της καινοτόμου επιχειρηματικότητας, καθώς και αντιμετώπιση καθυστερήσεων στην αξιολόγηση των προτάσεων προς χρηματοδότηση και στην παροχή των σχετικών πόρων,
- αξιοποίηση κοινοτικών χρηματοδοτικών εργαλείων για τη δημιουργία και την ανάπτυξη καινοτόμων επιχειρήσεων, και ειδικότερα άντληση πόρων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων με εμπροσθοβαρή καταβολή κοινοτικών ενισχύσεων,
- περιορισμός της οριζόντιας χρηματοδοτικής υποστήριξης όλων των ΜΜΕ από το Κράτος και στόχευση κατά τρόπο ώστε μεγαλύτερο μέρος των κρατικών ενισχύσεων να κατανέμεται σε επιχειρήσεις που χαρακτηρίζονται ως εντάσεως γνώσης και αποδεικνύουν την καινοτομική τους επίδοση και την πραγματοποίηση έρευνας και ανάπτυξης (Ε&Α).

4) Δημιουργία, ανάπτυξη και προσαρμογή σύγχρονων υποδομών υποδοχής και ανάδειξης καινοτόμου επιχειρηματικής δραστηριότητας

Αν και το ζήτημα των χώρων υποδοχής ή ανάπτυξης της καινοτόμου επιχειρηματικότητας φαίνεται ήσσονος σημασίας, ωστόσο ειδικά για τα πρώτα χρό-

για λειτουργίας νέων επιχειρήσεων μπορεί να αποδειχθεί κομβικός παράγοντας για τη βιωσιμότητά τους. Με δεδομένο επίσης ότι έχουν δημιουργηθεί αντίστοιχες δομές στο παρελθόν και με τη μία ή την άλλη μορφή εξακολουθούν να λειτουργούν μέχρι και σήμερα, θα πρέπει να εξεταστεί η αποτελεσματικότερη λειτουργία τους.

Προτείνονται:

- φορολογικά κίνητρα για την εύρυθμη λειτουργία των συλλογικών υποδομών καινοτομίας, είτε πρόκειται για επιχειρηματικές θερμοκοιτίδες είτε για επιστημονικά πάρκα. π.χ. μηδενικός φορολογικός συντελεστής κατά τα τρία πρώτα έτη λειτουργίας των τεχνοβλαστών (spin-offs, spin-outs), των νέων επιχειρηματικών προσπαθειών εντάσεως τεχνολογίας, αλλά και των ίδιων των επιστημονικών και τεχνολογικών πάρκων και των θερμοκοιτίδων,
- οριοθέτηση ξεκάθαρων ποσοτικών και ποιοτικών στόχων και συνεχής αξιολόγηση των επιστημονικών πάρκων και των θερμοκοιτίδων, με απώτερο σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους και τον έλεγχο και τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους μακροπρόθεσμα.

5) Ενθάρρυνση συνεργασιών και δικτύωσης μεταξύ επιχειρήσεων, πανεπιστημίων και ερευνητικών φορέων

Για να μπορέσει η Ελλάδα να μετεξελιχθεί σε μια σύγχρονη οικονομία της γνώσης, χρειάζεται να επιτευχθεί μεγαλύτερη ισορροπία μεταξύ επιχειρήσεων και ακαδημαϊκού χώρου, διαπίστωση που συνεπάγεται την ανάγκη για μια μεγαλύτερη αλληλεπίδραση μεταξύ τους. Βασικό εμπόδιο στη στενότερη συνεργασία επιχειρήσεων και πανεπιστημίων είναι η διαφορετική κουλτούρα και στόχευση αυτών των δύο κόσμων, ειδικά ως προς την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της έρευνας. Η ακαδημαϊκή κοινότητα επιδιώκει συνήθως την προβολή των αποτελεσμάτων των ερευνητικών προσπαθειών της με δημοσιεύσεις σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά. Προφανώς αυτό συμβαίνει διότι οι δημοσιεύσεις παραμένουν το κομβικότερο κριτήριο ανέλιξης στις διδακτικές βαθμίδες εντός των πανεπιστημίων. Από την άλλη πλευρά, η επιχειρηματική κοινότητα συνήθως επιθυμεί ταχύτητα και αποκλειστική και άμεση αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων σε παραγωγικούς/εμπορικούς σκοπούς. Όμως πλέον, μετά από μια βαθιά και οξεία οικονομική κρίση, το ενδιαφέρον τόσο του πανεπιστημιακού όσο και του επιχειρηματικού κόσμου για στενότερη συνεργασία μεταξύ των δύο πλευρών έχει αυξηθεί και είμαστε ώριμοι για πιο τολμηρές παρεμβάσεις στον τομέα αυτό.

Απαιτούνται λοιπόν:

- πύκνωση κοινών δραστηριοτήτων που θα επιτρέψουν αποτελεσματικότερες δικτυώσεις και οργάνωση της ροής γνώσης για την ενίσχυση συνεργασιών μεταξύ των δύο πλευρών. Η δημιουργία και κατάλληλη στελέχωση Γραφείων Μεταφοράς Τεχνολογίας σε όλα τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα θα μπορούσε να υποστηρίξει αυτή τη διαδικασία αποτελεσματικά,
- ευελιξία στο πλαίσιο απασχόλησης ερευνητών πανεπιστημίων-ερευνητικών κέντρων στις επιχειρήσεις και συνυπολογισμός της αποκτηθείσας εμπειρίας στην πανεπιστημιακή ανέλιξη,
- επανεξέταση του πλαισίου δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας,
- υποστήριξη (coaching, mentoring, κατάρτιση, υποδομές, υποστηρικτικές υπηρεσίες) ομάδων δυνητικών επιχειρηματιών για την εκκίνηση νέων επιχειρήσεων,
- αξιολόγηση – με κάποιο έστω βαθμό στάθμισης – της συνεργασίας με τον παραγωγικό τομέα ως επιπλέον μέτρο αριστείας στη διαδικασία αξιολόγησης του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού (ΔΕΠ) των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.

6) Ενίσχυση μιας κουλτούρας που ενθαρρύνει την πρωτοβουλία, τη δημιουργικότητα, την καινοτομία και την πρακτική της συνεργασίας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης

Η προώθηση της καινοτομίας επιχειρηματικότητας δεν συνιστά μια πολιτική που μπορεί απλώς να σχεδιαστεί από επάνω προς τα κάτω (top-down). Οι επιχειρήσεις δεν διατάζονται να γίνουν καινοτόμες, αλλά ενσωματώνουν την καινοτομία ως φιλοσοφία, επιτρέποντας τις πρωτοβουλίες, την ανάληψη ρίσκου και τον πειραματισμό. Η αλλαγή αυτής της κουλτούρας δεν είναι κάτι που γίνεται εύκολα, καθώς απαιτεί χρόνο. Ενέργειες που μπορούν να συνεισφέρουν στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να είναι οι εξής:

- ενσωμάτωση και αναβάθμιση στα προγράμματα σπουδών μαθημάτων επιχειρηματικότητας με θέματα καινοτομίας, τεχνολογίας, ΤΠΕ, διοίκησης επιχειρήσεων, κ.λπ., κυρίως σε σχολές που δεν έχουν αντίστοιχη συνάφεια (πολυτεχνικές σχολές, σχολές Η/Υ κ.λπ.),
- αύξηση όχι απλώς του αριθμού, αλλά του φάσματος και του επιπέδου των μαθημάτων επιχειρηματικότητας σε οικονομικές σχολές με τη χρήση βιωματικού τρόπου εκπαίδευσης,
- προώθηση εργαλείων mentoring και coaching στα πανεπιστήμια, με σκοπό είτε την ωρίμανση καινοτομικών ιδεών που δημιουργήθηκαν σε ερευνητικά εργαστήρια, με τη βοήθεια έμπειρων επιχειρηματιών, είτε την κατάρ-

τιση και την παρακίνηση των φοιτητών να ξεκινήσουν τη δική τους επιχειρηματική δραστηριότητα,

- ενεργοποίηση και ενθάρρυνση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδοτική υποστήριξη φοιτητών σε μεταπτυχιακό επίπεδο και σε επίπεδο διδακτορικών διατριβών (βιομηχανικά διδακτορικά) και υποτροφιών,
- υποστήριξη μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών προς φοιτητές σε θέματα σταδιοδρομίας από τα πανεπιστήμια,
- διοργάνωση διαγωνισμών καινοτομίας (*partenariat d' innovation*), όπου θα παρουσιάζονται ερευνητικές εργασίες και επιτεύγματα διδακτορικών ή μεταπτυχιακών ερευνητών με προοπτική εμπορικής αξιοποίησης.

7) Ενίσχυση της υιοθέτησης πράσινων τεχνολογιών για τη μείωση της περιβαλλοντικής ρύπανσης και τη βελτίωση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας στο πλαίσιο της κυκλικής οικονομίας

Η Ευρώπη έχει προχωρήσει σε πολλές νομοθετικές προτάσεις για την εφαρμογή της συμφωνίας του Παρισιού και την εμπέδωση μιας στρατηγικής για την καθαρή ενέργεια, αλλά και συγκεκριμένους ρυθμούς ανακύκλωσης για είδη αποβλήτων. Προτείνεται ένα νέο πλαίσιο για την επιτάχυνση, το μετασχηματισμό και την εδραίωση της ενεργειακής μετάβασης της οικονομίας της ΕΕ. Σκοπός της στρατηγικής είναι η αύξηση του ανταγωνισμού στη λιανική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και η εφαρμογή νέων μοντέλων υπηρεσιών και επιχειρηματικής δραστηριότητας. Παράλληλα, θεσπίστηκε ένα πλαίσιο για τη στήριξη της μετάβασης σε μια κυκλική οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, με βραχυπρόθεσμα μέτρα για τη βιομηχανία, σε επίπεδο περιφερειών, πόλεων κ.ά. Δημιουργούνται έτσι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη νέων καινοτόμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στην παραγωγή, στις δευτερογενείς πρώτες ύλες, στην κατανάλωση, στη διαχείριση αποβλήτων, καθώς και σε θέματα καινοτομίας και έρευνας σε πλήθος τομέων προτεραιότητας. Απαιτούνται συνεπώς:

- έμπρακτη υποστήριξη της έξυπνης εξειδίκευσης (*smart specialisation*) σε θέματα εξοικονόμησης ενέργειας και προστασίας του περιβάλλοντος,
- ανάπτυξη ευφυών δικτύων και μετρητών για αποτελεσματικότερη κατανάλωση ενέργειας (*smart buildings*), ευκολότερη ενσωμάτωση συστημάτων αποκεντρωμένης παραγωγής στο ευρύτερο δίκτυο, μείωση ή χρονική μετατόπιση της κατανάλωσης κ.λπ.,
- προώθηση έξυπνων δικτύων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας (*smart grids*), με στόχο την αποτελεσματική παρακολούθηση του δικτύου διανομής ηλε-

κτρικής ενέργειας και την αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ διαχειριστή ηλεκτρικής ενέργειας και καταναλωτή/μικροπαραγωγού,

- ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών για την τήρηση της νομοθεσίας προστασίας του περιβάλλοντος και ταχύτερη ενσωμάτωση των κοινοτικών κανονισμών για τους περιβαλλοντικούς όρους,
- ανάπτυξη της αγοράς παροχής ενεργειακών υπηρεσιών και ενθάρρυνση της δραστηριοποίησης «πράσινων προμηθευτών» ενέργειας,
- σχεδιασμός έξυπνων πόλεων (smart cities) σε θέματα διαχείρισης φωτισμού και κυκλοφορίας, με στόχο μια πιο ορθολογική και αποτελεσματική χρήση των ενεργειακών πόρων.

8) Αξιοποίηση τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων και περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων καινοτομίας, ακόμη και σε παραδοσιακούς τομείς με σημαντικό υπόβαθρο γνώσης πλην της συνήθους επιχειρηματικότητας σε τομείς τεχνολογικής “αιχμής”

Η Ελλάδα έχει προσπαθήσει να εξειδικεύσει τις πολιτικές για την επιχειρηματικότητα σε περιφερειακό επίπεδο, υιοθετώντας τις πολιτικές έξυπνης εξειδίκευσης, δηλαδή μια ολοκληρωμένη πρόταση οικονομικού μετασχηματισμού προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Οι στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης που έχουν αναπτυχθεί σε καθεμία από τις 13 περιφέρειες της χώρας επικεντρώνονται στην υποστήριξη των επενδύσεων σε περιφερειακές προτεραιότητες-κλειδιά, προσπαθώντας να αξιοποιήσουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της κάθε περιφέρειας. Πολλές φορές δίνεται έμφαση στους συνηθείς τεχνολογικούς κλάδους ως πρωτοπόρους και κυρίαρχους σε αυτή τη στρατηγική. Ωστόσο, είναι σαφές ότι σε όλες τις περιφέρειες υπάρχουν τοπικά οικοσυστήματα, άλλα πυκνότερα και διακλαδικά και άλλα περισσότερο τομεακά ή στα όρια μιας παραγωγικής αλυσίδας που ενδεχομένως προέρχονται από πιο παραδοσιακούς κλάδους (τρόφιμα, μεταλλικά προϊόντα, μη μεταλλικά ορυκτά κ.λπ.) και διαθέτουν γνώση που μπορεί να αξιοποιηθεί στη βελτίωση των καινοτομικών τους επιδόσεων και τελικά στη βελτίωση των όρων ανταγωνισμού τους. Απαιτούνται λοιπόν:

- εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου, των υποδομών και των διασυνδέσεων για τη βελτίωση της περιφερειακής προσπελασιμότητας,
- ανάδειξη σημαντικών εμπορικών πυλών και πόλων ανάπτυξης εφοδιαστικής αλυσίδας με υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας,
- αναβάθμιση των περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας μέσω της αποτελεσματικότερης λειτουργίας συλλογικών υποδομών τύπου περιφερειακών πόλων καινοτομίας,

- ενδυνάμωση των συνεργασιών μεταξύ τοπικής κοινότητας, πανεπιστημίων-ΤΕΙ, περιφερειακών επιμελητηρίων-συνδέσμων και τοπικών επιχειρήσεων.

9) Ενεργοποίηση του δημόσιου τομέα για την ενθάρρυνση της ζήτησης για καινοτομία

Μέσω των δημόσιων προμηθειών, ο δημόσιος τομέας μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία της καινοτομίας, καθώς συνήθως αποτελεί ένα μεγάλο χρήστη προϊόντων και υπηρεσιών. Ήδη από το σχεδιασμό της στρατηγικής της Λισαβόνας οι κρατικές προμήθειες είχαν τονιστεί ως κρίσιμο εργαλείο για την ενθάρρυνση της ζήτησης καινοτομικών προϊόντων/υπηρεσιών, πέρα από τα πιθανά δημοσιονομικά οφέλη και τη βελτίωση των συνθηκών διαφάνειας. Για να προσελκύσει καινοτομία το Δημόσιο, απαιτείται συντονισμός της ζήτησης ή άθροιση των αιτημάτων αγοράς για να διαμορφώνεται συνολικά επαρκώς μεγάλος όγκος ή αξία ώστε η καινοτομία να αξίζει τον κόπο να διατεθεί ή να παραχθεί. Απαιτείται όμως επιπροσθέτως ο δημόσιος τομέας να λειτουργεί ως “έξυπνος”/καλά πληροφορημένος πελάτης, να είναι δηλαδή τα στελέχη του ενήμερα για πιθανές νέες λύσεις και να μπορούν να διαχειριστούν καινοτόμες συμβάσεις σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ανάθεσης και υλοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό, απαιτούνται:

- αξιοποίηση της αγοραστικής δύναμης του δημόσιου τομέα για την προώθηση καινοτομιών, “πράσινων” και ευφυών λύσεων, δεδομένης και της ιδιότητάς του ως διαμορφωτή προτύπων στην υγεία, την εκπαίδευση, το περιβάλλον, την ενέργεια κ.λπ.,
- ενίσχυση της χρήσης ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε διάφορες λειτουργίες του Δημοσίου,
- βελτίωση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου που εμπλέκεται σε θέματα κρατικών προμηθειών,
- απλούστευση διαδικασιών και άρση της ασύμμετρης πληροφόρησης σχετικά με τους κανονισμούς δημόσιων προμηθειών, με στόχο τη διεύρυνση της συμμετοχής τόσο σε κλειστούς όσο και σε ανοικτούς διαγωνισμούς,
- καλλιέργεια νοοτροπίας στο δημόσιο τομέα σχετικά με την αξιολόγηση των προσφορών ώστε να λαμβάνεται υπόψη το κόστος των ειδών καθ’ όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους και να μην αποτελεί μοναδικό κριτήριο η χαμηλότερη τιμή για την ανάθεση της προμήθειας,
- συντονισμός της ζήτησης ή άθροιση των αιτημάτων ώστε τα αιτήματα αγοράς από το δημόσιο τομέα να είναι επαρκώς μεγάλου όγκου ή αξίας και ως εκ τούτου το όφελος που θα αποκομίζεται από την παραγωγή και τη διάθεση της καινοτομίας να είναι υψηλότερο από το κόστος αυτής,

- υιοθέτηση μεγαλύτερης ευελιξίας, ώστε καινοτόμες ΜΜΕ να μπορούν να αναλάβουν και μέρος της παραγγελίας ή εναλλακτικών ειδών, εφόσον δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στο σύνολο της απαιτούμενης προμήθειας.

10) Ανάπτυξη της “ανοικτής” καινοτομίας και αξιοποίηση ανοικτών δημόσια διαθέσιμων δεδομένων και ανοικτού περιεχομένου (open access, open data, open content) στο επιχειρηματικό-παραγωγικό σύστημα

Η ανοικτή καινοτομία απαιτεί από τους φορείς που συμμετέχουν σε ένα σύστημα καινοτομίας να κοινοποιούν και να ανταλλάσσουν γνώση, άρρητη ή ρητή, με έναν ανοικτό τρόπο χωρίς να περιορίζονται στους εσωτερικούς ερευνητικούς πόρους τους. Σημαίνει μεγαλύτερη αξιοποίηση δυνητικών χρηστών, συνεργασία με πανεπιστήμια, συνεργασία ακόμη και με ανταγωνιστές.

Στο πλαίσιο αυτό, μπορούν να προωθηθούν:

- διοργάνωση διαγωνισμών από τις επιχειρήσεις μέσω ανοικτής πλατφόρμας που θα απευθύνονται στην ερευνητική κοινότητα για επίλυση τεχνολογικών προβλημάτων της παραγωγικής τους διαδικασίας,
- δημιουργία ανοικτής ηλεκτρονικής πλατφόρμας που θα απευθύνεται στους πελάτες των επιχειρήσεων και θα περιέχει ανοικτού τύπου ερωτήσεις για τα προβλήματα των προϊόντων, δυσκολίες εφαρμογών, τι θα ήθελαν να αλλάξει για να είναι ευκολότερη η χρήση κ.λπ.,
- δυνατότητα πρόσβασης των καινοτόμων εταιριών σε ερευνητικούς πόρους των δημόσιων οργανισμών, έτσι ώστε το ανθρώπινο δυναμικό τους που απασχολείται σε τμήμα έρευνας και ανάπτυξης (Ε&Α) να μπορεί να αποκτήσει πρόσθετες γνώσεις και δεξιότητες,
- σχεδιασμός μηχανισμών με τη μορφή ανοικτών οικοσυστημάτων καινοτομίας και τεχνολογικών πλατφορμών που δημιουργούν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα καινοτομίας.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι διάφορες πολιτικές ηγεσίες έχουν προσπαθήσει να υλοποιήσουν μια αντίστοιχη στρατηγική, και σε προγραμματικό επίπεδο δεν διαφωνεί κάποιος με αυτές τις αρχές. Τα ανεπιτυχή αποτελέσματα έως τώρα έχουν αναδείξει τη σημασία που έχει αφενός η προτεραιοποίηση και αφετέρου η συμμετοχή της μόνιμης διοίκησης στην υλοποίηση της στρατηγικής, καθώς και η συστηματική παρακολούθηση κάθε άξονα δράσης. Άρα το στάδιο της υλοποίησης έχει εξίσου καθοριστική σημασία με το στάδιο του σχεδιασμού και γι' αυτό απαραίτητο προσάρτημα σε κάθε οδικό χάρτη είναι ένας μηχανισμός παρακολούθησης της στρατηγικής με βάση ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους.

Συνεπώς, η προώθηση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας και η εμφύσηση κουλτούρας καινοτομίας στις παραγωγικές διαδικασίες αποτελεί κομβική συνθήκη στη μετά την κρίση εποχή για την ελληνική οικονομία.

5

Νοικοκυριά χωρίς απασχολούμενα μέλη: πόσα είναι και ποια τα χαρακτηριστικά τους

Δάφνη Νικολίτσα¹

Πανεπιστήμιο Κρήτης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

1. Εισαγωγή

Το 1994, από τα άτομα ηλικίας 15-59 ετών που δεν σπούδαζαν, 35,1% δεν απασχολούνταν, είτε επειδή ήταν άνεργα (7,2%) είτε επειδή ήταν οικονομικά μη ενεργά (27,9%). Το ποσοστό αυτό υποχώρησε σταδιακά στο διάστημα 1994-2008 και το 2008 διαμορφώθηκε στο 26,1% (6% άνεργοι και 20,1% οικονομικά μη ενεργοί). Η εξέλιξη αυτή αντανάκλα κυρίως την είσοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας. Στο διάστημα 2008-13, το ποσοστό των ατόμων 15-59 ετών που δεν σπούδαζαν και δεν απασχολούνταν έφθασε το 41,2% (22,4% άνεργοι και 18,8% οικονομικά μη ενεργοί), καθώς η ύφεση οδήγησε στην απώλεια θέσεων εργασίας. Από το 2014 και μετά, το ποσοστό αυτό επανήλθε σε πτωτική τροχιά και το 2018 ήταν χαμηλότερο από ό,τι το 1994: 33,3%. Η σύνθεση του ποσοστού αυτού όμως ήταν τελείως διαφορετική. Το ποσοστό των ανέργων είχε ανέλθει στο 16,0%, ενώ το ποσοστό των οικονομικά μη ενεργών είχε υποχωρήσει στο 17,3%.

Τα παραπάνω στοιχεία είναι λίγο ως πολύ γνωστά, καθώς τα δεδομένα αυτά δημοσιοποιούνται και αναλύονται ευρέως. Λιγότερη συζήτηση όμως γίνεται για τον τρόπο κατανομής των μη απασχολούμενων ατόμων ανάμεσα στα νοικοκυριά.

Η εξέλιξη του ποσοστού των νοικοκυριών στα οποία κανένα ενήλικο άτομο δεν απασχολείται δίνει μια λίγο διαφορετική εικόνα από ό,τι τα ατομικά στοιχεία των μη απασχολούμενων. Πιο συγκεκριμένα, στο διάστημα 1994-2008 το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία κανένα άτομο δεν απασχολείται ήταν στα-

¹ Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους κυρίους Δ. Βατικιώτη και Σ. Ζαχαρίου, από τη Διεύθυνση Στατιστικών Πληθυσμού και Αγορών Εργασίας της ΕΛΣΤΑΤ, για την πληροφόρηση που μου παρέχον προκειμένου να διαμορφώσω κατάλληλα τα πρωτογενή δεδομένα της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ) για την ανάλυση σε επίπεδο νοικοκυριού.

θερό στο 13%. Από το 2009 και μετά αυξήθηκε και το 2013 έφθασε στο 23,6%. Έκτοτε το ποσοστό υποχωρεί και το 2018 διαμορφώθηκε στο 18,7%. Ενώ όμως το ποσοστό των ατόμων που δεν απασχολούνται έχει επανέλθει στα επίπεδα όπου ήταν το 1994, το ποσοστό των νοικοκυριών στο οποίο κανένα άτομο δεν απασχολείται είναι υψηλότερο από ό,τι στο διάστημα 1994-2008.

Η απώλεια της θέσης εργασίας και της πηγής εισοδήματος αποτελεί δυσάρεστη εξέλιξη για ένα άτομο, οι αρνητικές επιπτώσεις όμως επιτείνονται αν το άτομο αυτό ανήκει σε νοικοκυριό στο οποίο και τα άλλα μέλη δεν εργάζονται. Η πληροφόρηση επομένως σε επίπεδο νοικοκυριού είναι ιδιαίτερα χρήσιμη και η ύπαρξη σημαντικού ποσοστού νοικοκυριών χωρίς κανέναν απασχολούμενο απαιτεί την υιοθέτηση διαφορετικών μέτρων οικονομικής πολιτικής από εκείνα που θα έπρεπε να εφαρμοστούν αν τα νοικοκυριά είχαν τις ίδιες πιθανότητες να έχουν οικονομικά μη ενεργά μέλη.

Η έκταση της συγκέντρωσης μη απασχολούμενων μέσα σε ένα νοικοκυριό εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το μέγεθος του νοικοκυριού και από την ομοιότητα των μελών του νοικοκυριού μεταξύ τους ως προς ορισμένα χαρακτηριστικά, π.χ. ηλικία, εκπαιδευτικό επίπεδο, κλάδος στον οποίο απασχολούνται κ.λπ.

Στη συνέχεια αναλύουμε τα στοιχεία για το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία κανένα άτομο δεν εργάζεται. Η ανάλυση είναι μόνο περιγραφική. Εστιάζουμε, πρώτον, στις εξελίξεις στο ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία κανένα ενήλικο μέλος δεν εργάζεται στα διαστήματα 1994-2008, 2009-13 και 2014-18 και, δεύτερον, στα χαρακτηριστικά αυτών των νοικοκυριών: αριθμός μελών, αριθμός παιδιών, αστικότητα του τόπου διαμονής, ηλικία του υπεύθυνου του νοικοκυριού, προηγούμενη εργασία των μελών του νοικοκυριού, εκπαιδευτικό επίπεδο των μελών του νοικοκυριού και πηγές συντήρησης του νοικοκυριού.

Για την ελληνική οικονομία υπάρχουν τουλάχιστον τρεις πηγές στοιχείων με τελική δειγματοληπτική μονάδα το νοικοκυριό, οι οποίες επιτρέπουν κάποιας μορφής ανάλυση στο επίπεδο αυτό. Αυτές είναι οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ), οι Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC) και οι Έρευνες Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ). Οι δύο πρώτες έρευνες περιλαμβάνουν λεπτομερή στοιχεία για τις δαπάνες των νοικοκυριών (ΕΟΠ) και για το εισόδημα αυτών (SILC), ενώ στοιχεία για τις συνθήκες απασχόλησης διερευνούν λεπτομερώς οι ΕΕΔ. Πέραν των τριών αυτών πηγών, οι απογραφές πληθυσμού, παρότι δεν έχουν τελική δειγματοληπτική μονάδα το νοικοκυριό, συλλέγουν στοιχεία για το νοικοκυριό και τις βασικές συνθήκες διαβίωσης αυτού και έχουν το πλεονέκτημα της ευρύτερης κάλυψης έναντι των άλλων ερευνών που είναι δειγματοληπτικές.

Στα παρακάτω, δεδομένου ότι εστιάζουμε στις συνθήκες απασχόλησης των νοικοκυριών και δεν καλύπτουμε το θέμα της χρηματοοικονομικής τους κατάστασης, χρησιμοποιούμε στοιχεία κυρίως των ΕΕΔ, καθώς και ορισμένα στοιχεία των Απογραφών Πληθυσμού. Η ανάλυση καλύπτει την εικοσιπενταετία 1994-2018, επειδή για αυτό το διάστημα είναι διαθέσιμα τα στοιχεία από την ΕΕΔ.

Το υπόλοιπο της μελέτης είναι οργανωμένο ως εξής: Η επόμενη ενότητα παρουσιάζει τους ορισμούς που χρησιμοποιούνται και τις πηγές των στοιχείων. Η τρίτη ενότητα αποτυπώνει τις διαχρονικές μεταβολές στη διάρθρωση των νοικοκυριών, με βάση τα στοιχεία από τις απογραφές πληθυσμού. Η τέταρτη ενότητα δείχνει πώς έχει μεταβληθεί το ποσοστό των νοικοκυριών στο οποίο κανένα άτομο δεν εργάζεται ανάλογα με βασικά χαρακτηριστικά των νοικοκυριών. Τέλος, η πέμπτη ενότητα συνοψίζει τα ευρήματα.

2. Ορισμοί και στοιχεία

2.1. Ορισμοί

Στις έρευνες που πραγματοποιεί η ΕΛΣΤΑΤ (Απογραφή Πληθυσμού, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών), αλλά και σε αυτές που διενεργούνται υπό την καθοδήγηση της Eurostat (π.χ. Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών, SILC), ως πολυπρόσωπο νοικοκυριό ορίζεται μια ομάδα δύο ή περισσότερων ατόμων, ανεξάρτητα από τη μεταξύ τους συγγενική σχέση, αν διαμένουν στην ίδια κατοικία, προμηθεύονται από κοινού τα απαραίτητα για τη συντήρησή τους και τρώνε συνήθως μαζί. Το πολυπρόσωπο νοικοκυριό δεν περιλαμβάνει αμιγώς συγγενικά ούτε αμιγώς μη συγγενικά μεταξύ τους άτομα, αλλά μπορεί να απαρτίζεται από συνδυασμό τέτοιων ατόμων. Ως μονομελές νοικοκυριό ορίζεται ένα άτομο το οποίο είτε κατοικεί μόνο του είτε κατοικεί με άλλα άτομα αλλά δεν προμηθεύεται μαζί τους τα απαραίτητα για τη συντήρησή τους ούτε τρώει μαζί τους. Σύμφωνα με τους παραπάνω ορισμούς, δεν θεωρούνται μέλη του νοικοκυριού άτομα που ανήκουν στην ίδια οικογένεια, αλλά διαμένουν σε άλλη πόλη για σπουδές ή εργασία, ούτε όσοι υπηρετούν τη θητεία τους. Με άλλα λόγια το νοικοκυριό και η οικογένεια δεν ταυτίζονται.

Ενήλικας θεωρείται κάθε άτομο άνω των 15 ετών αν δεν διαμένει με τους γονείς του, καθώς επίσης και κάθε άτομο άνω των 24 ετών, ακόμη και αν διαμένει με τους γονείς του. Άτομα ηλικίας κάτω των 15 ετών, καθώς και άτομα μεταξύ 15 και 24 ετών τα οποία διαμένουν με τους γονείς τους και δεν έχουν σύντροφο ή παιδί, ορίζονται ως παιδιά.

Ο όρος “ζευγάρι” περιλαμβάνει τα παντρεμένα ζευγάρια και τα ζευγάρια που συμβιών. Δύο άτομα θεωρείται ότι συμβιών όταν έχουν συνήθη κατοικία το ίδιο νοικοκυριό, δεν είναι παντρεμένα μεταξύ τους και αναφέρουν ότι έχουν μια σχέση όμοια με την έγγαμη.

Ως πυρηνική οικογένεια ορίζονται δύο ή περισσότερα άτομα τα οποία συμβιών και τα οποία σχετίζονται ως ζευγάρι – με την έννοια που αναφέρεται πιο πάνω – ή ως γονέας και παιδί.

Στη συνέχεια, προκειμένου να εστιάσουμε στα άτομα τα οποία θα μπορούσαν να απασχοληθούν παρότι δεν απασχολούνται, εξαιρούμε από τον υπό μελέτη πληθυσμό α) νοικοκυριά με λιγότερα από τρία μέλη στα οποία ο υπεύθυνος του νοικοκυριού είναι άνω των 59 ετών και β) νοικοκυριά στα οποία υπάρχουν άτομα 59 ετών που δηλώνουν ως επάγγελμα τα οικιακά, καθώς η πιθανότητα να απασχοληθούν αυτά τα άτομα είναι χαμηλή.

2.2. Πηγές των στοιχείων

Οι πηγές των στοιχείων που χρησιμοποιούνται στο υπόλοιπο της μελέτης είναι οι Απογραφές Πληθυσμού της ΕΛΣΤΑΤ και οι Έρευνες Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ.

Αρχής γενομένης από το 1951, οι Απογραφές Πληθυσμού διεξάγονται ανά δεκαετία. Η τελευταία απογραφή πραγματοποιήθηκε το 2011. Η τελική διευρενώμενη μονάδα στην απογραφή είναι το άτομο. Στο πλαίσιο της απογραφής όμως συγκεντρώνονται πληροφορίες και για το νοικοκυριό στο οποίο ανήκει το άτομο. Οι Απογραφές Πληθυσμού δεν παρέχουν ιδιαίτερα λεπτομερή πληροφόρηση σχετικά με τη δραστηριοποίηση (π.χ. κλάδο απασχόλησης, διάστημα ανεργίας) και τα χαρακτηριστικά (π.χ. ηλικία, εκπαιδευτικό επίπεδο) των μελών των νοικοκυριών, έχουν όμως το πλεονέκτημα ότι μπορούν να δώσουν μια μακροχρόνια εικόνα των εξελίξεων όσον αφορά τον αριθμό και τη σύνθεση των νοικοκυριών, καθώς και ορισμένες πληροφορίες για τη δραστηριοποίηση των μελών των νοικοκυριών.

Η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ) διεξάγεται στο σύνολο της χώρας από το 1981 και έχει τελική δειγματοληπτική μονάδα το νοικοκυριό. Παρότι η έρευνα διεξάγεται από το 1981, τα διαθέσιμα προς επεξεργασία στοιχεία για ανάλυση στο επίπεδο του νοικοκυριού ξεκινούν το 1994. Η ΕΕΔ εστιάζει σε θέματα οικονομικής δραστηριοποίησης των μελών του νοικοκυριού ηλικίας 15 ετών και άνω.

Πίνακας 1: Αριθμός νοικοκυριών και κατανομή αυτών ανάλογα με τον αριθμό των μελών τους, 1981-2011

Έτος	Αριθμός νοικοκυριών (σε χιλ.)	Ποσοστό νοικοκυριών ανάλογα με τον αριθμό των μελών τους							Μέσο μέγεθος νοικοκυριού (άτομα)
		1	2	3	4	5	6	≥7	
1981	2.974,5	14,6	24,7	20,2	24,0	10,2	4,2	2,0	3,12
1991	3.203,8	16,2	26,7	20,5	23,3	8,5	3,4	1,3	2,97
2001	3.664,4	19,7	28,1	21,1	20,5	6,8	2,5	1,3	2,80
2011	4.134,5	25,7	29,5	19,8	17,6	5,1	1,7	0,8	2,55

Σημείωση: Ο αριθμός των μελών αναφέρεται στο συνολικό αριθμό των μελών των νοικοκυριών (ενηλίκων και παιδιών).

Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφές Πληθυσμού.

3. Αριθμός και δομή των νοικοκυριών διαχρονικά: η εικόνα από τις Απογραφές Πληθυσμού

Μεταξύ 1981 και 2011, σύμφωνα με τα στοιχεία των Απογραφών Πληθυσμού, ο πληθυσμός της χώρας αυξήθηκε κατά 13,7%. Στο ίδιο διάστημα η αύξηση του αριθμού των νοικοκυριών ήταν τριπλάσια, 39%, καθώς το μέγεθος του μέσου νοικοκυριού υποχώρησε από 3,1 σε 2,6 άτομα (βλ. Πίνακα 1). Η μεγαλύτερη αύξηση του αριθμού των νοικοκυριών στο διάστημα αυτό σημειώθηκε μεταξύ 2001 και 2011, οπότε και αυξήθηκε σημαντικά το ποσοστό των μονομελών νοικοκυριών (βλ. και Τραγάκη κ.ά. 2015). Παρά την αύξησή τους όμως, τα μονομελή νοικοκυριά δεν ήταν ούτε και το 2011 το τυπικό νοικοκυριό. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 1, τα νοικοκυριά με δύο άτομα ή παραπάνω αποτελούν περίπου τα 3/4 του συνόλου των νοικοκυριών, με τα διμελή νοικοκυριά να αποτελούν το 2011 το 30% των νοικοκυριών.

Η σύνθεση των νοικοκυριών από την άποψη του μεγέθους αυτών μας ενδιαφέρει, καθώς το ποσοστό μη απασχόλησης διαφέρει ανάλογα με το μέγεθος του νοικοκυριού. Αυτό συμβαίνει διότι η πιθανότητα να μην έχει ένα άτομο απασχόληση είναι μεγαλύτερη από την πιθανότητα να μην έχουν ταυτόχρονα δύο ή περισσότερα άτομα απασχόληση.

Τα στοιχεία των απογραφών βοηθούν μόνο εν μέρει να αποτυπωθούν οι διαφορές στα ποσοστά μη απασχόλησης των νοικοκυριών και αυτό για δύο λόγους: πρώτον, επειδή τα δημοσιευμένα στοιχεία δεν διακρίνουν τα μονομελή νοικοκυριά ανάλογα με το αν βρίσκονται σε σύνταξη ή όχι και, δεύτερον, επειδή

Πίνακας 2: Κατανομή πυρηνικών οικογενειών ανάλογα με τη δραστηριοποίηση των μελών τους

	1991	2001	2011
Συνολικό ποσοστό μη απασχόλησης			
Ποσοστό μη απασχόλησης	42,8	39,3	42,1
Διμελής πυρηνική οικογένεια			
Χωρίς απασχολούμενο μέλος	8,1	13,0	17,0
Με ένα απασχολούμενο μέλος	61,4	48,0	48,0
Με δύο απασχολούμενα μέλη	30,5	39,0	35,0
	100,0	100,0	100,0
Τριμελής πυρηνική οικογένεια			
Χωρίς απασχολούμενο μέλος	4,1	6,7	9,5
Με ένα απασχολούμενο μέλος	49,0	41,0	43,0
Με δύο απασχολούμενα μέλη	41,0	44,0	43,0
Με τρία απασχολούμενα μέλη	5,7	7,5	4,6
	100,0	100,0	100,0
Τετραμελής πυρηνική οικογένεια			
Χωρίς απασχολούμενο μέλος	1,9	3,8	6,1
Με ένα απασχολούμενο μέλος	53,0	39,0	40,0
Με δύο απασχολούμενα μέλη	37,0	46,0	47,0
Με τρία απασχολούμενα μέλη	6,2	8,3	5,7
Με τέσσερα απασχολούμενα μέλη	1,4	2,5	1,5
	100,0	100,0	100,0

Σημείωση: Τα ποσοστά αφορούν πυρηνικές οικογένειες στις οποίες όλα τα άνω των 18 ετών μέλη είναι νεότερα των 64 ετών και υπεύθυνος του νοικοκυριού δεν είναι συνταξιούχος.

Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφές Πληθυσμού.

τα στοιχεία των απογραφών για το διάστημα 1991-2011 αναφέρονται σε οικογένειες και όχι νοικοκυριά. Παρά τις παραπάνω ελλείψεις, τα στοιχεία των απογραφών μπορούν να δώσουν μια εικόνα για το ποσοστό μη απασχόλησης σε νοικοκυριά διαφορετικών μεγεθών.

Από τα στοιχεία των Απογραφών Πληθυσμού 1991, 2001 και 2011 υπολογίζουμε το ποσοστό των οικογενειών οι οποίες δεν έχουν κανένα απασχολούμενο μέλος.² Τα στοιχεία για τις πυρηνικές οικογένειες³ — στις οποίες όλα τα άνω των 18 ετών μέλη είναι νεότερα των 64 ετών και ο υπεύθυνος του νοικοκυριού δεν είναι συνταξιούχος — παρουσιάζονται στον Πίνακα 2. Από αυτά προκύπτουν οι εξής παρατηρήσεις: πρώτον, όσο μικρότερο το μέγεθος της οικογένειας, τόσο υψηλότερη η πιθανότητα να μην υπάρχει ούτε ένα απασχολούμενο μέλος. Δεύτερον, η πιθανότητα αυτή έχει αυξηθεί διαχρονικά για όλα τα μεγέθη οικογενειών. Τρίτον, η πιθανότητα να απασχολούνται όλα τα μέλη μιας οικογένειας αυξήθηκε μεταξύ 1991 και 2001, αλλά υποχώρησε μεταξύ 2001 και 2011.

Οι απογραφές πληθυσμού έχουν το πλεονέκτημα ότι δίνουν μια μακροχρόνια εικόνα ορισμένων δημογραφικών και οικονομικών χαρακτηριστικών με μικρό δειγματοληπτικό σφάλμα. Πιο διεξοδική ανάλυση του αντικειμένου που εξετάζουμε όμως απαιτεί λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με, μεταξύ άλλων, τη δραστηριοποίηση των νοικοκυριών και τους λόγους για τους οποίους δεν απασχολούνται. Η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ) της ΕΛΣΤΑΤ περιλαμβάνει αυτή την πληροφόρηση και στην επόμενη ενότητα παρουσιάζουμε αναλυτικά τις εξελίξεις όσον αφορά τα νοικοκυριά χωρίς απασχολούμενα μέλη στο διάστημα 1994-2018.

4. Νοικοκυριά χωρίς απασχολούμενα μέλη: εξελίξεις και χαρακτηριστικά

4.1 Το διάστημα 1994-2008

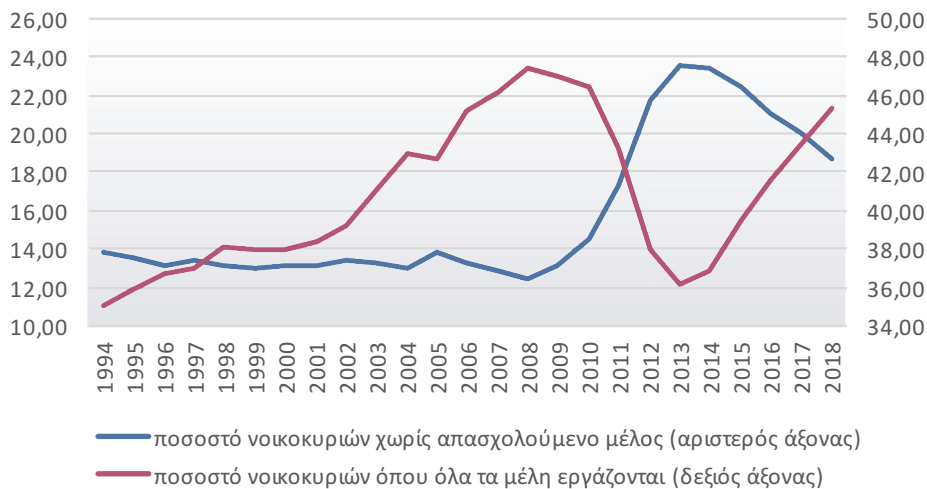
Στο διάστημα 1994-2008, το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς κανένα ενήλικο απασχολούμενο μέλος παρέμεινε σταθερό γύρω στο 13% (βλ. Διάγραμμα 1) και ήταν χαμηλότερο από ό,τι στη ζώνη του ευρώ (βλ. Διάγραμμα 2).⁴ Η καλύτερη

² Η οικογένεια δεν συμπίπτει με το νοικοκυριό, καθώς σε κάθε νοικοκυριό μπορούν να διαβιούν περισσότερες από μία οικογένειες. Στην απογραφή του 1991 υπάρχουν στοιχεία στο επίπεδο του νοικοκυριού, αλλά αυτό δεν ισχύει για τις επόμενες δύο απογραφές (2001 και 2011). Το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία διαβιούν περισσότερες από μία πυρηνικές οικογένειες δεν είναι υψηλό. Ενδεικτικά το 2011, στο 68,6% των νοικοκυριών διαμένει μία οικογένεια, στο 2,2% των νοικοκυριών διαμένουν περισσότερες από μία οικογένειες και στα υπόλοιπα νοικοκυριά δεν υπάρχουν πυρηνικές οικογένειες (μονομελή νοικοκυριά ή άτομα που δεν συνδέονται μεταξύ τους με συγγενικούς δεσμούς).

³ Στα διαθέσιμα στοιχεία των πρόσφατων απογραφών η οικονομική δραστηριοποίηση δημοσιεύεται στο επίπεδο της πυρηνικής οικογένειας. Το μέσο μέγεθος της πυρηνικής οικογένειας έχει επίσης υποχωρήσει διαχρονικά, από 3,2 άτομα το 1991 σε 2,9 άτομα το 2011.

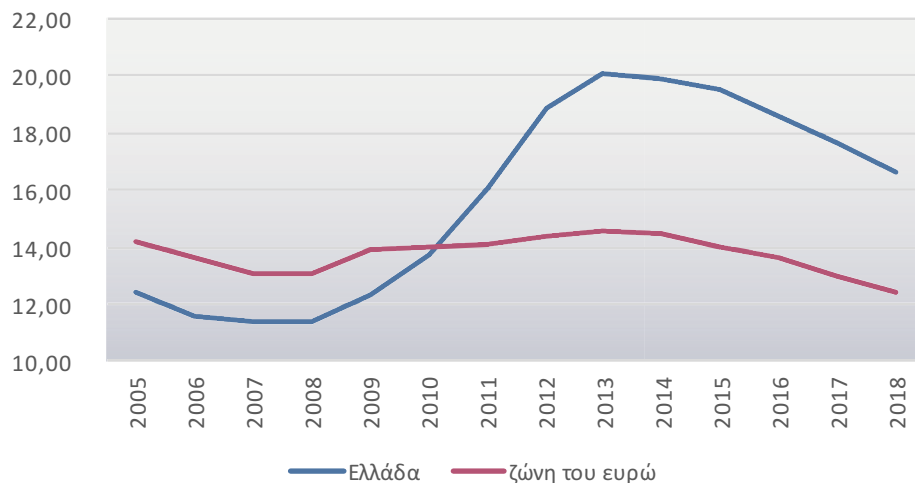
⁴ Οι διαφορές μεταξύ των Διαγραμμάτων 1 και 2 ως προς το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία όλα τα μέλη δεν εργάζονται στην Ελλάδα εξηγούνται από τους διαφορετικούς ορισμούς που ακολουθούνται. Στα στοιχεία για το Διάγραμμα 2 ο παρονομαστής είναι το σύνολο των νοικοκυριών και όχι τα νοικοκυριά κάτω από μια ορισμένη ηλικία.

Διάγραμμα 1: Ποσοστό νοικοκυριών στο οποίο όλα τα μέλη εργάζονται ή όλα τα μέλη δεν εργάζονται, 1994-2018



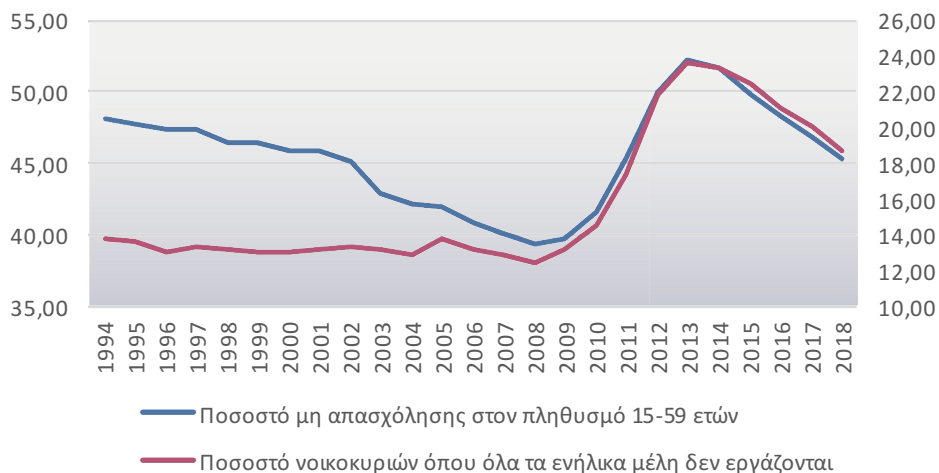
Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Διάγραμμα 2: Ποσοστό νοικοκυριών στα οποία όλα τα άτομα δεν εργάζονται, Ελλάδα και ζώνη του ευρώ, 2004-2018



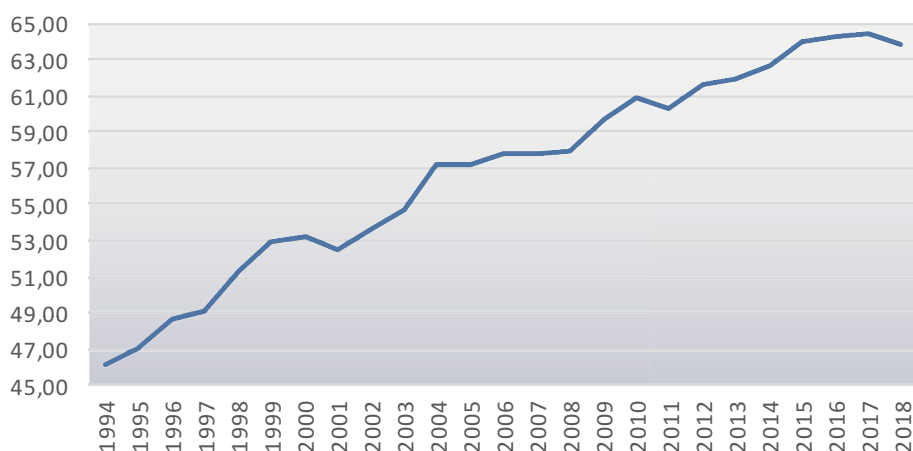
Πηγή δεδομένων: Eurostat.

Διάγραμμα 3: Ποσοστό νοικοκυριών στα οποία όλα τα μέλη δεν εργάζονται και ποσοστό μη απασχόλησης στον πληθυσμό, 1994-2018



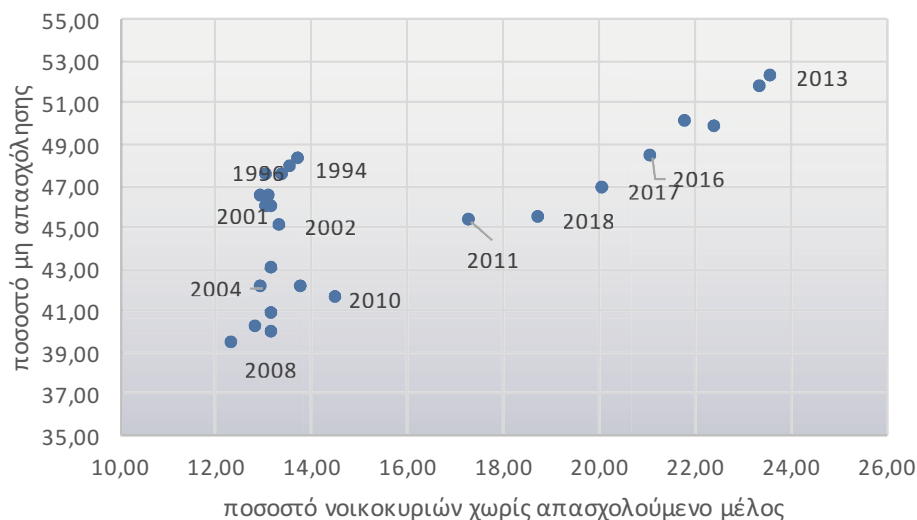
Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Διάγραμμα 4: Ποσοστό συμμετοχής γυναικών (15-64 ετών) στην αγορά εργασίας, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Διάγραμμα 5: Ποσοστό μη απασχόλησης στον πληθυσμό και ποσοστό νοικοκυριών χωρίς απασχόληση, 1994-2018

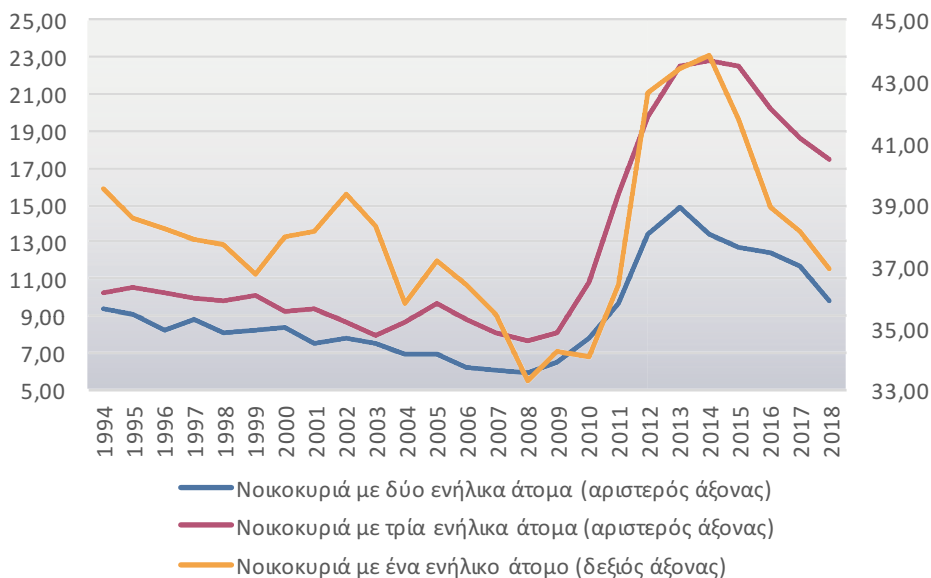


Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

θέση της Ελλάδος σε σύγκριση με τη ζώνη του ευρώ ως προς το χαρακτηριστικό αυτό καταγραφόταν μάλιστα παρά το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα και αποδίδεται στο δίκτυ ασφαλείας που δημιουργεί η οικογένεια στις μεσογειακές χώρες (OECD 1998 και Christopoulou and Pantolidou 2017).

Από την άλλη, στο εν λόγω διάστημα το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία όλα τα ενήλικα μέλη εργάζονται σημειώνει μια σαφή ανοδική τάση (βλ. Διάγραμμα 1, κοκκίνη γραμμή), ενώ και το ποσοστό μη απασχόλησης στον πληθυσμό φαίνεται να μειώνεται (βλ. Διάγραμμα 3). Η σημαντική άνοδος της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας σε αυτό το διάστημα (βλ. Διάγραμμα 4) συνάδει με την αύξηση του ποσοστού των νοικοκυριών στα οποία όλα τα ενήλικα μέλη εργάζονται και με την υποχώρηση του ποσοστού μη απασχόλησης. Αυτό που είναι δυσκολότερο να εξηγηθεί είναι γιατί το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία κανένα άτομο δεν απασχολείται παρέμεινε σταθερό και δεν υποχώρησε. Στο Διάγραμμα 5, που αποτυπώνει το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς κανένα απασχολούμενο μέλος στον οριζόντιο άξονα και το ποσοστό μη απασχόλησης στον πληθυσμό στον κάθετο άξονα, φαίνεται ότι σε ορισμένα έτη καταγράφεται το ίδιο ποσοστό μη απασχόλησης των νοικοκυριών με αρκετά διαφορετικά ποσοστά μη απασχόλησης του πληθυσμού.

Διάγραμμα 6: Ποσοστό μη απασχόλησης ανάλογα με τον αριθμό των ενήλικων μελών του νοικοκυριού, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

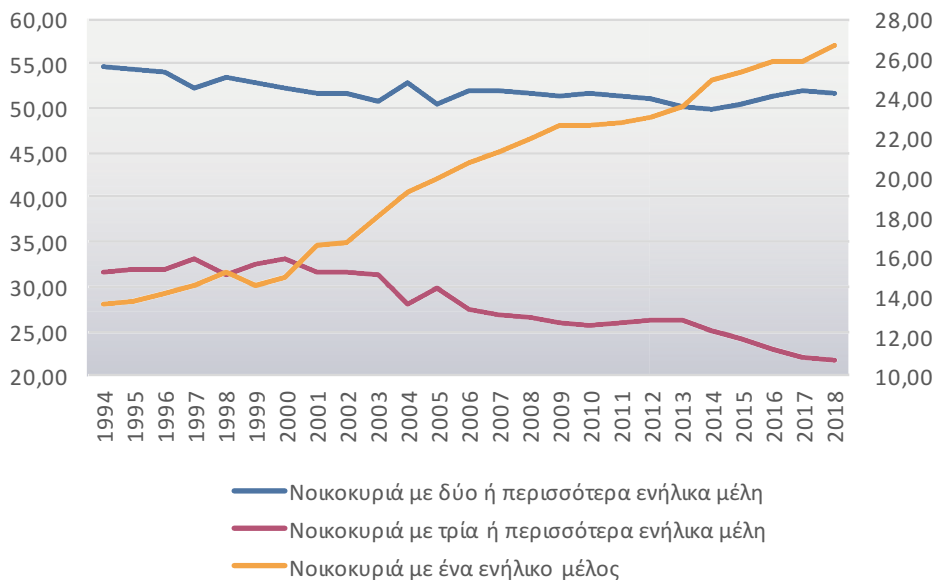
Πίνακας 3: Ποσοστό μη απασχόλησης ανάλογα με τη διάρθρωση του νοικοκυριού

Έτος	Ένα ενήλικο μέλος χωρίς παιδιά	Μονογονεϊκή οικογένεια	Ζευγάρι με παιδιά	Ζευγάρι χωρίς παιδιά	Μικτό νοικοκυριό	Σύνολο
1994	40,84	21,14	7,04	15,34	35,46	13,76
2000	38,91	18,68	6,24	13,14	33,14	13,08
2008	34,62	14,33	4,05	10,41	22,39	12,39
2013	44,31	31,73	15,0	17,84	36,26	23,62
2018	37,03	30,00	9,1	14,38	30,60	18,74

Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Τα ποσοστά μη απασχόλησης των νοικοκυριών διαφοροποιούνται σημαντικά ανάλογα με το μέγεθος των νοικοκυριών και ανάλογα με τη διάρθρωση της οι-

Διάγραμμα 7: Κατανομή των νοικοκυριών ανάλογα με τον αριθμό των ενήλικων μελών τους στο συνολικό πληθυσμό των νοικοκυριών, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

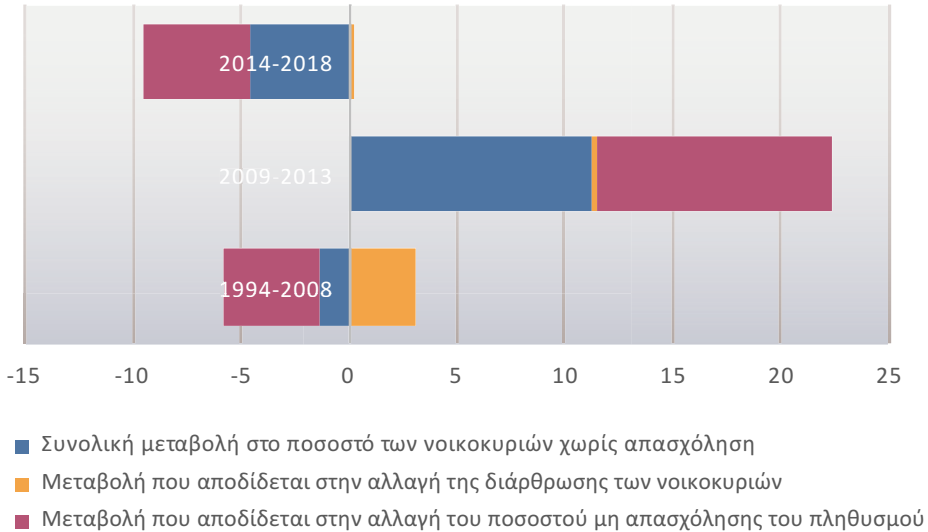
κογένειας: είναι πολύ υψηλότερα για μονομελή νοικοκυριά και πολύ χαμηλότερα για οικογένειες με παιδιά (βλ. Διάγραμμα 6 και Πίνακα 3).

Αυτό που συνέβη στο διάστημα 1994-2008 — και είναι συμβατό με τη σχετική σταθερότητα του ποσοστού μη απασχόλησης των νοικοκυριών — ήταν αφενός να υποχωρήσει σημαντικά το ποσοστό μη απασχόλησης στα μονομελή νοικοκυριά και να σημειώσει μόνο ελαφρά μείωση στα νοικοκυριά με δύο ή περισσότερα μέλη (βλ. Διάγραμμα 6) και αφετέρου να αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των μονομελών νοικοκυριών από 13,7% το 1994 σε 21,9% το 2008 (βλ. Πίνακα 1 και Διάγραμμα 7). Ως αποτέλεσμα των δύο αυτών παραγόντων, που οδηγούν σε αντίθετες κατευθύνσεις, το συνολικό ποσοστό των μη απασχολούμενων νοικοκυριών παρέμεινε σταθερό.

Η μεταβολή στο ποσοστό μη απασχόλησης των νοικοκυριών (ή η μη μεταβολή, όπως συμβαίνει εδώ) μπορεί να αναλυθεί σε δύο συνιστώσες (βλ. Gregg and Wadsworth 2001):

$$\Delta N = \Sigma(\Delta s_j)n_{j0} + \Sigma(\Delta n_j)s_{j0} \quad (1)$$

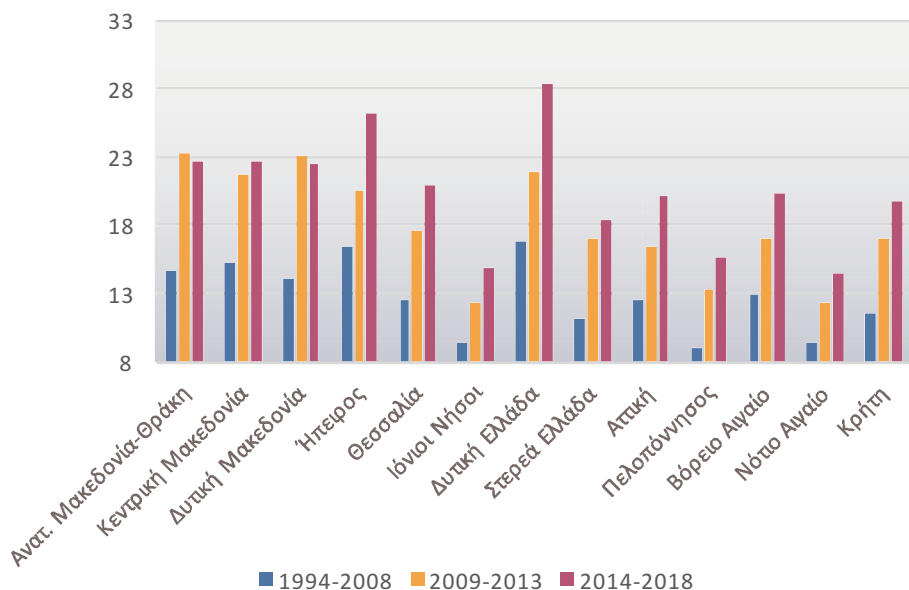
Διάγραμμα 8: Ανάλυση της συνολικής μεταβολής στο ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

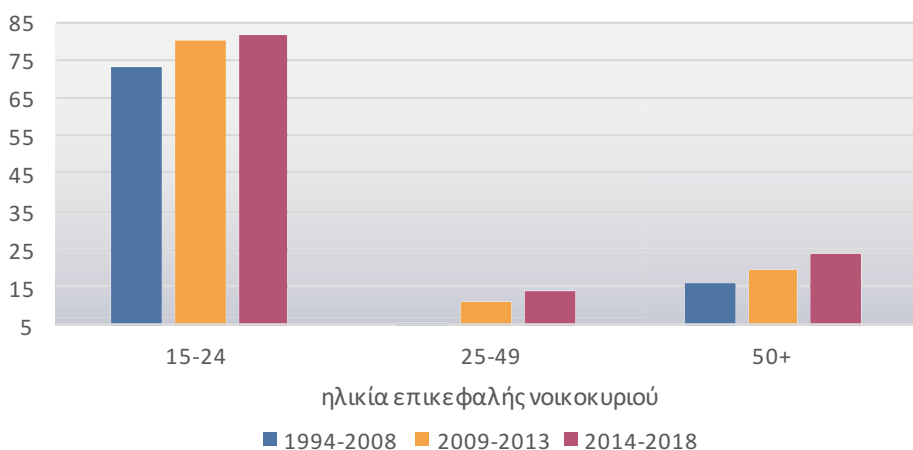
όπου N είναι το ποσοστό μη απασχόλησης στο σύνολο των νοικοκυριών, s_j είναι το μερίδιο του νοικοκυριού τύπου j στο σύνολο των νοικοκυριών, n_j είναι το ποσοστό μη απασχόλησης στο νοικοκυριό τύπου j . Το j λαμβάνει τιμές από 1 έως 3, καθώς διακρίνουμε τρεις τύπους νοικοκυριών ανάλογα με τον αριθμό των ενήλικων μελών τους (ένα ενήλικο μέλος, δύο ενήλικα μέλη, τρία ή περισσότερα ενήλικα μέλη). Ο υποδείκτης 0 δηλώνει το έτος βάσης, δηλ. εδώ το 1994. Με βάση την παραπάνω εξίσωση προκύπτει ότι, αν στο διάστημα 1994-2008 είχαν μεταβληθεί μόνο τα μερίδια των νοικοκυριών διαφορετικών μεγεθών στον πληθυσμό ενώ τα ποσοστά μη απασχόλησης των νοικοκυριών είχαν παραμείνει σταθερά στο επίπεδο του 1994, όπως υποδηλώνει ο πρώτος όρος της παραπάνω εξίσωσης, τότε το συνολικό ποσοστό μη απασχολούμενων νοικοκυριών θα είχε αυξηθεί κατά 3,1 ποσοστιαίες μονάδες. Αν, από την άλλη, τα μερίδια των νοικοκυριών διαφορετικών μεγεθών είχαν παραμείνει σταθερά στην τιμή που είχαν το 1994 ενώ η μεταβολή στο ποσοστό των μη απασχολούμενων νοικοκυριών για κάθε τύπο νοικοκυριών ήταν η ίδια με αυτή που σημειώθηκε, τότε το συνολικό ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση θα είχε μειωθεί κατά

Διάγραμμα 9: Ποσοστό νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενο ανά γεωγραφική περιφέρεια, 1994-2018



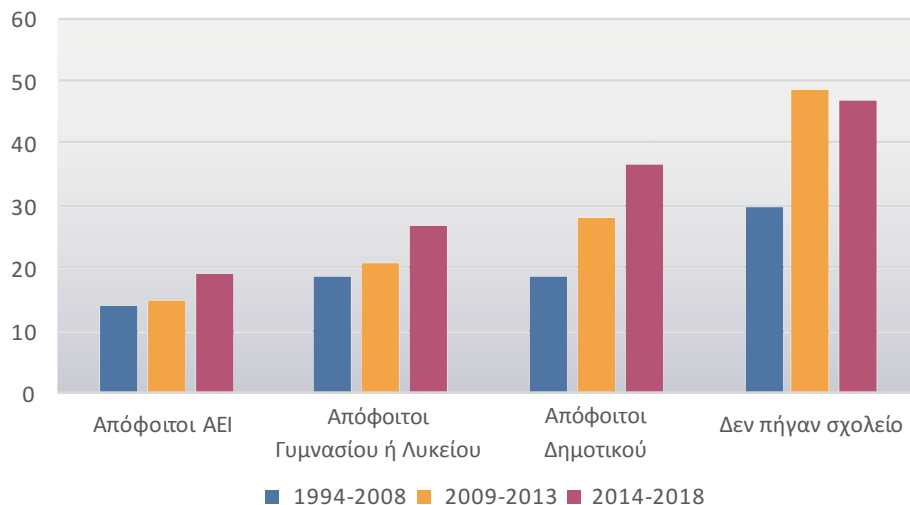
Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Διάγραμμα 10: Ποσοστό νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενο ανάλογα με την ηλικία του επικεφαλής του νοικοκυριού, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

Διάγραμμα 11: Ποσοστό νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενο ανάλογα με το εκπαιδευτικό επίπεδο του επικεφαλής του νοικοκυριού, 1994-2018



Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν νοικοκυριά που κατοικούν σε αστικές περιοχές και στα οποία ο επικεφαλής του νοικοκυριού είναι 50 ετών ή μεγαλύτερος.

Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

4,4 ποσοστιαίες μονάδες. Φαίνεται επομένως ότι η σχετική σταθερότητα του ποσοστού μη απασχόλησης των νοικοκυριών στο διάστημα 1994-2008 παρά τη μείωση στο ποσοστό μη απασχόλησης του πληθυσμού σχετίζεται με την αύξηση του ποσοστού των μονομελών νοικοκυριών στον πληθυσμό. Η θετική σχέση του αριθμού των νοικοκυριών με την οικονομική ανάπτυξη έχει καταγραφεί στη βιβλιογραφία.

Η πιθανότητα ένα νοικοκυριό να μην έχει κανένα απασχολούμενο μέλος φαίνεται να διαφέρει κατά γεωγραφική περιφέρεια, καθώς και ανάλογα με την ηλικία και το εκπαιδευτικό επίπεδο του υπεύθυνου του νοικοκυριού. Στη Δυτική Ελλάδα και στην Ήπειρο καταγράφονται τα υψηλότερα ποσοστά νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενο μέλος (βλ. Διάγραμμα 9). Η υψηλότερη πιθανότητα να μην έχει κανένα απασχολούμενο μέλος το νοικοκυριό σημειώνεται στα νοικοκυριά των οποίων ο υπεύθυνος είναι νεότερος των 25 ετών και η χαμηλότερη πιθανότητα στα νοικοκυριά όπου ο υπεύθυνος του νοικοκυριού είναι μεταξύ 25 και 49 ετών (βλ. Διάγραμμα 10). Τέλος, η πιθανότητα ένα νοικοκυριό να μην έχει

Πίνακας 4: Ποσοστό νοικοκυριών για τα οποία η καθεμία από τις αναφερόμενες πηγές συντήρησης αποτελεί την κυρίαρχη για τον υπεύθυνο του νοικοκυριού

	Εργασία	Σύνταξη			Περιουσία	Άλλα άτομα του νοικοκυριού	Άτομα εκτός νοικοκυριού	Επιδόματα ή βοηθήματα
		Γήρατος	Θανάτου	Αναπηρίας				
2004-08	2,20	27,51	5,54	4,70	4,98	4,23	45,60	5,24
2009-13	3,48	26,10	4,18	4,26	6,49	4,65	40,84	10,00
2014-18	0,73	26,60	3,93	3,68	6,88	6,44	44,30	7,44

Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

κανένα απασχολούμενο μέλος διαφέρει ανάλογα με το εκπαιδευτικό επίπεδο του υπεύθυνου του νοικοκυριού.⁵ Όσο υψηλότερο το εκπαιδευτικό επίπεδο του υπεύθυνου του νοικοκυριού, τόσο χαμηλότερη η πιθανότητα το νοικοκυριό να μην έχει κανένα απασχολούμενο μέλος.

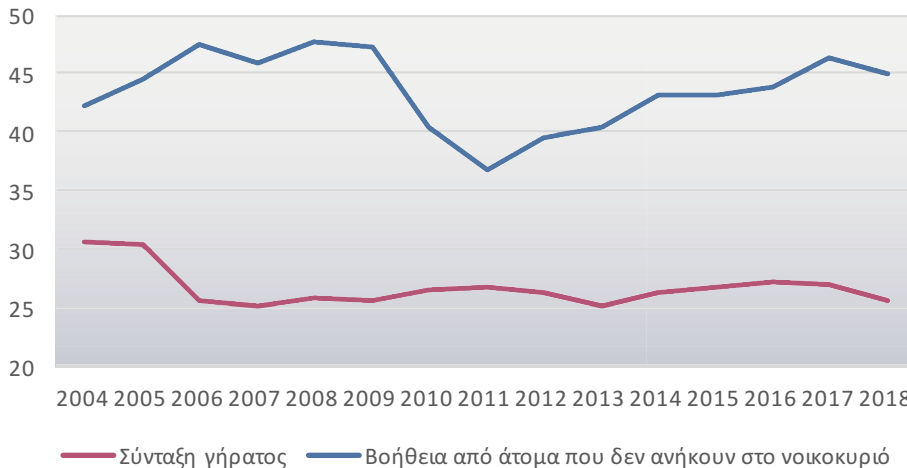
4.2 Το διάστημα 2009-2013

Το 2009 ανακόπηκε η ανοδική τάση του αριθμού των νοικοκυριών και στο διάστημα 2009-13 ο αριθμός των νοικοκυριών παρέμεινε στάσιμος. Η εξέλιξη αυτή ήταν αναμενόμενη, με δεδομένη τη συσχέτιση του αριθμού και του μεγέθους των νοικοκυριών με την οικονομική δραστηριότητα (Lee και Painter 2013, Mykyta and Macartney 2011). Η σύνθεση των νοικοκυριών ως προς τον αριθμό των μελών τους δεν μεταβλήθηκε σημαντικά.

Από το 2008 και μετά, όπως ήδη αναφέρθηκε, το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία όλα τα ενήλικα μέλη εργάζονται μειώθηκε κατά 11 ποσοστιαίες μονάδες και πλέον (από 47,4% σε 36,2%), λόγω της απώλειας των θέσεων εργασίας στην οποία οδήγησαν η ύφεση και η αύξηση του ποσοστού μη απασχόλησης στον πληθυσμό (βλ. Διάγραμμα 3). Από την άλλη πλευρά, το ποσοστό των νοικοκυριών στα οποία κανένα μέλος δεν απασχολείται αυξήθηκε κατά 11 ποσοστιαίες μονάδες και πλέον (από 12,4% σε 23,6%) και έφθασε στο υψηλότερο επίπεδο ολόκληρου του διαστήματος 1994-2018. Η διάρθρωση των νοικοκυριών

⁵ Επιλέγουμε να παρουσιάσουμε την πιθανότητα αυτή για ένα όσο το δυνατόν πιο ομοιογενές υποσύνολο του πληθυσμού, γι' αυτό περιορίζουμε το δείγμα σε νοικοκυριά που διαμένουν σε αστικές περιοχές και σε νοικοκυριά των οποίων ο επικεφαλής είναι 50 ετών και άνω.

Διάγραμμα 12: Ποσοστό νοικοκυριών για τα οποία η βοήθεια από άτομα εκτός νοικοκυριού και η σύνταξη γήρατος αποτελούν την κυρίαρχη πηγή συντήρησης για τον υπεύθυνο του νοικοκυριού, 2004-2018



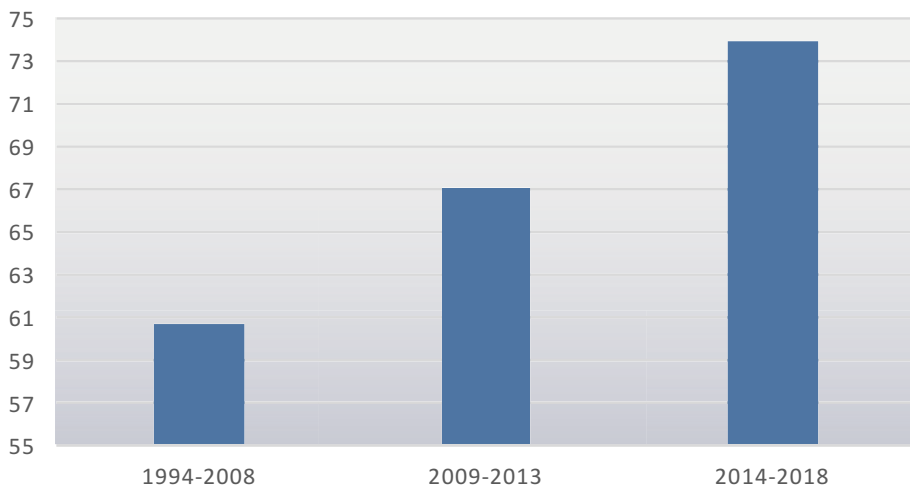
Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

ως προς το μέγεθός τους δεν φαίνεται να έχει μεταβληθεί μεταξύ 2008 και 2013. Το ποσοστό των μονομελών νοικοκυριών συνεχίζει να αυξάνεται, αν και με πιο αργό ρυθμό, το ποσοστό των νοικοκυριών με τρία ή περισσότερα μέλη εξακολουθεί να υποχωρεί, αν και με πολύ αργό ρυθμό, και το ποσοστό των νοικοκυριών με δύο μέλη παραμένει σε γενικές γραμμές σταθερό. Αν αναλύσουμε τη μεταβολή του ποσοστού των νοικοκυριών στις δύο συνιστώσες όπως προσδιορίστηκαν πιο πάνω στην εξίσωση (1), βλέπουμε ότι από τις 11,2 ποσοστιαίες μονάδες της απόδοσης του ποσοστού, οι 10,9 μπορούν να αποδοθούν στη μεταβολή των ποσοστών απασχόλησης και μόνο 0,3 στη μεταβολή των μεριδίων των νοικοκυριών που έχουν υψηλότερα ποσοστά μη απασχόλησης (βλ. Διάγραμμα 8).

Για το διάστημα 2009-13 η ΕΕΔ περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με την πρωταρχική πηγή συντήρησης των ατόμων που συμμετέχουν στην έρευνα. Από αυτά τα στοιχεία φαίνεται (βλ. Διάγραμμα 12 και Πίνακα 4) ότι η βοήθεια από άτομα εκτός νοικοκυριού και οι συντάξεις γήρατος αποτελούν τις δύο κυριότερες πηγές συντήρησης.⁶ Προκύπτει επίσης ότι μέσα στην κρίση η βοήθεια από

⁶ Για την αναλυτική διαχρονική εξέλιξη παρουσιάζονται μόνο οι δύο επικρατέστερες πηγές, καθώς οι υπόλοιπες αφορούν μόνο μικρό ποσοστό των νοικοκυριών.

Διάγραμμα 13: Ποσοστό επικεφαλής νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενο οι οποίοι έχουν προηγούμενη εργασιακή εμπειρία, 1994-2018



Πηγή δεδομένων: ΕΛΣΤΑΤ, ΕΕΔ.

άλλα άτομα εκτός νοικοκυριού μειώθηκε, ενώ αυξήθηκε το ποσοστό των νοικοκυριών που στηρίζονται σε επιδόματα. Ο σημαντικός ρόλος των συντάξεων γήρατος για τον πληθυσμό που εξετάζουμε, παρά τις εξαιρέσεις που έχουν γίνει, εξηγείται από το ότι τα νοικοκυριά που έχουν πάνω από δύο ενήλικα μέλη περιλαμβάνονται στον εξεταζόμενο πληθυσμό, ακόμη και αν ο υπεύθυνος του νοικοκυριού είναι άνω των 59 ετών.

4.3 Το διάστημα 2014-2018

Το 2013, έχοντας φθάσει στην υψηλότερη τιμή από το 1994, το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση άρχισε να υποχωρεί. Το 2018 το ποσοστό αυτό ήταν κατά περίπου 5 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από ό,τι το 2013. Η μείωση αυτή συμβαδίζει με την υποχώρηση του ποσοστού μη απασχόλησης του πληθυσμού. Αν αναλύσουμε τη μεταβολή του ποσοστού των νοικοκυριών στις δύο συνιστώσες όπως προσδιορίστηκαν πιο πάνω στην εξίσωση (1), βλέπουμε ότι από τις 4,6 ποσοστιαίες μονάδες της συνολικής μεταβολής οι 5 περίπου μονάδες οφείλονται στην υποχώρηση του ποσοστού μη απασχόλησης του πληθυσμού, ενώ η αλλαγή στη διάρθρωση των νοικοκυριών μόνη της θα οδηγούσε σε άνοδο του ποσοστού των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση (βλ. Διάγραμμα 8).

Παρατηρούμε επίσης ότι το ποσοστό των νοικοκυριών που στηρίζονται σε χρηματική βοήθεια από άτομα εκτός νοικοκυριού έχει αυξηθεί (βλ. Πίνακα 4), ενώ μειώθηκε το ποσοστό όσων λαμβάνουν επιδόματα στο διάστημα αυτό.

Στο διάστημα 2014-18 το ποσοστό των επικεφαλής των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση οι οποίοι έχουν προηγούμενη εργασιακή εμπειρία είναι υψηλότερο από ό,τι στα άλλα διαστήματα που εξετάστηκαν (βλ. Διάγραμμα 13).

5. Σύνοψη και συμπεράσματα

Η μακροχρόνια τάση του ποσοστού των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση στην Ελλάδα διαμορφώθηκε από δύο κυρίως παράγοντες: πρώτον, από την υποχώρηση του μέσου μεγέθους του νοικοκυριού, η οποία αύξησε το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση, και δεύτερον, από την αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, η οποία περιόρισε το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς κανένα απασχολούμενο άτομο.

Ως προς τις βραχυχρόνιες διακυμάνσεις, στην πρωτοφανή άνοδο του ποσοστού των νοικοκυριών χωρίς απασχόληση στο διάστημα 2009-13 συνέβαλαν κυρίως οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας (απώλεια θέσεων εργασίας) και όχι οι δημογραφικές εξελίξεις (αύξηση του ποσοστού των μονομελών νοικοκυριών, τα οποία έχουν υψηλότερα ποσοστά μη απασχόλησης). Ταυτόχρονα, επισημαίνεται ότι, αν στη διάρκεια της κρίσης είχε συνεχιστεί η τάση άνοδου του αριθμού των νοικοκυριών, τότε το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς απασχολούμενα μέλη θα ήταν πολύ υψηλότερο.

Τα παραπάνω αποσκοπούν να προσθέσουν μια επιπλέον διάσταση θεώρησης των δεδομένων της αγοράς εργασίας: το επίπεδο του νοικοκυριού. Η ανάλυση είναι μόνο περιγραφική, αλλά το στάδιο αυτό είναι αναγκαίο πριν από τη διεξοδικότερη επεξεργασία του θέματος.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Τραγάκη, Α., Χ. Μπάγκαβος και Δ. Ντούνας (2015), *Περί δημογραφίας και πληθυσμιακών εξελίξεων*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www.kallipos.gr.

Ξενόγλωσση

Christopoulou, R. and M. Pantalidou (2017), “The parental home as labor market insurance for young Greeks during the crisis”, GLO Discussion Paper No. 158, GLO, Maastricht.

Gregg, P. and J. Wadsworth (2001), “Everything you ever wanted to know about measuring worklessness and polarization at the household level but were afraid to ask”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 64, 777-806.

Lee, K.O. and G. Painter (2013), “What happens to household formation in a recession?”, *Journal of Urban Economics*, 76:1, 93-109.

Mykyta, L. and S. Macartney (2011), “The Effects of Recession on Household Composition: ‘Doubling Up’ and Economic Well-Being”, SEHSD Working Paper No. 2011-4.

OECD (1998), *Employment Outlook*, Paris: OECD.



Μέρος Τρίτο Οι προϋποθέσεις και τα εργαλεία

1

Ποιότητα διακυβέρνησης και δημοσιονομική πολιτική

Βασίλης Θ. Ράπανος

Ακαδημαϊκός, Ομότιμος καθηγητής του ΕΚΠΑ

«...η ένταξη στην ΕΟΚ δημιούργησε την ανάγκη ριζικών προσαρμογών στις δομές της ελληνικής οικονομίας...Παρά τις βελτιώσεις...το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο έχει διατηρήσει παρωχημένες ρυθμίσεις ενώ οι αναγκαίες προσαρμογές δεν προχώρησαν με το ρυθμό που έπρεπε».

Τάκης Πολίτης, Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών και η ελληνική οικονομία

1. Εισαγωγή: Ποιότητα διακυβέρνησης και οικονομικές επιδόσεις

Για τις αιτίες της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας έχουν γραφτεί πολλά, τόσο για τα λάθη πολιτικών των ελληνικών κυβερνήσεων όσο και για τις αστοχίες των δανειστών μας σε ό,τι αφορά τις ενδεδειγμένες πολιτικές για το ξεπέρασμα της κρίσης. Μια διάσταση της κρίσης όμως που δεν έχει διερευνηθεί συστηματικά είναι εκείνη που αφορά το θεσμικό πλαίσιο διακυβέρνησης μέσα στο οποίο ασκήθηκε η οικονομική και ιδιαίτερα η δημοσιονομική πολιτική στο παρελθόν. Παρά την είσοδο της Ελλάδος στην ευρωζώνη και τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας δεν μπόρεσε να εκσυγχρονιστεί για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που δημιούργησε η ένταξη μας στην ευρωζώνη και γενικότερα η παγκοσμιοποίηση. Είναι χαρακτηριστικό αυτό που αναφέρει ο G. Korits (2016), στην έκθεσή του για τη δημοσιονομική πολιτική στις χώρες που δέχθηκαν προγράμματα στήριξης λόγω της κρίσης, την οποία συνέταξε στο πλαίσιο του Ανεξάρτητου Γραφείου Αξιολόγησης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου:

“Αν και είχε καταταγεί στις ανεπτυγμένες χώρες, λόγω της ένταξης της στην ευρωζώνη, από κάθε άποψη η θεσμική ικανότητα της Ελλάδος, στη δικαιοσύνη, στη φορολογική διοίκηση, στον έλεγχο των δαπανών και στις στατιστικές υπηρεσίες, ήταν σε επίπεδο κατώτερο πρακτικά από κάθε άλλη ευρωπαϊκή οικονομία” (σελ. 24).

Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, επειδή παραπέμπει σε μια ερμηνεία για την πρόοδο των χωρών, που έχει αποκτήσει πολλούς οπαδούς τα τελευταία χρόνια και η οποία υποστηρίζει το σημαντικό ρόλο που παίζουν οι θεσμοί διακυβέρνησης στις επιδόσεις μιας οικονομίας. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι οικονομικές πολιτικές έχουν τη σημασία τους. Πολλές όμως εμπειρικές εργασίες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η μακροχρόνια μεγέθυνση και ευημερία μιας χώρας συνδέεται πολύ στενά και με την ποιότητα των θεσμών διακυβέρνησής της.¹

Πρωτοπόρος στην ανάδειξη του σημαντικού ρόλου των θεσμών στη λειτουργία και τις επιδόσεις μιας οικονομίας ήταν ο Douglass North σε μια σειρά από εργασίες του.² Για τον North (1991):

“Θεσμοί είναι οι ανθρωπίνως επινοηθέντες περιορισμοί που διαμορφώνουν πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις. Αποτελούνται από άτυπους περιορισμούς (κυρώσεις, ταμπού, έθιμα, παραδόσεις, κώδικες συμπεριφοράς) και τυπικούς κανόνες (συντάγματα, νόμους, δικαιώματα ιδιοκτησίας)”.

Με βάση αυτό τον ορισμό μπορούμε να πούμε ότι θεσμοί είναι οι κανόνες του παιχνιδιού στο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο. Πέρα όμως από τη θετική επίδραση που έχει η καλή διακυβέρνηση στην οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία μιας χώρας, πρόσφατες έρευνες έχουν δείξει ότι οι χώρες με καλή ποιότητα διακυβέρνησης μπόρεσαν και ξεπέρασαν πιο γρήγορα την πρόσφατη οικονομική κρίση.³ Τη θετική επίδραση της καλής διακυβέρνησης στο ξεπέρασμα της οικονομικής κρίσης επιβεβαιώνει και η εργασία των Bluhm et al. (2016), που διαπίστωσαν ότι οι ισχυροί πολιτικοί θεσμοί, όπως η επιβολή περιορισμών στην εκτελεστική εξουσία, συντομεύουν την περίοδο της ύφεσης.

¹ Ενδεικτικά αναφέρονται οι εργασίες των Acemoglu et al. (2005), Bruinshoofd (2016), Leite et al. (2014), Ogilvie and Carus (2014), Shirley (2005). Στην εργασία αυτή θα χρησιμοποιούμε εναλλακτικά τους όρους «θεσμοί» και «διακυβέρνηση» για να δηλώσουμε το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί η οικονομία.

² Βλ. για παράδειγμα North (1990) και North et al. (2009).

³ Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενδιαφέρουσες είναι οι εργασίες των Masuch et al. (2016), Bruinshoofd (2016) και ECB (2016).

Επίσης οι Rapanos and Karlanoglou (2014), συγκρίνοντας το θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδος και της Κύπρου, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι, λόγω καλύτερου θεσμικού πλαισίου, η Κύπρος θα εξερχόταν από το πρόγραμμα της Τρόικας νωρίτερα από την Ελλάδα, εκτίμηση που επιβεβαιώθηκε από το αποτέλεσμα.

Αν και για τη διασύνδεση θεσμών και οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας έχουν γίνει πολλές εμπειρικές εργασίες, πολύ λιγότερη έμφαση έχει δοθεί από τους οικονομολόγους στην επίδραση που έχει η καλή διακυβέρνηση και το θεσμικό πλαίσιο στις δημοσιονομικές επιδόσεις μιας χώρας. Για την Ελλάδα το θέμα έχει ενδιαφέρον, αφού η κρίση προήλθε κυρίως από το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, σε συνδυασμό με το μεγάλο δημόσιο χρέος. Η συσσώρευση μεγάλου δημόσιου χρέους είναι απόδειξη ότι η χώρα δεν είχε δεσμευτικούς κανόνες και θεσμικούς περιορισμούς που θα εμποδίζαν τη δημιουργία ελλειμμάτων για πολλά χρόνια και άρα την άνοδο του δημόσιου χρέους. Σε αντίθεση με την Ελλάδα, στις άλλες χώρες της ευρωζώνης που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης η αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η εκτίναξη του δημόσιου χρέους προήλθαν από την ανάγκη διάσωσης του τραπεζικού τομέα, που κατέρρευσε λόγω της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης και όχι από την κρίση των δημόσιων οικονομικών τους.

Το ερώτημα που ανακύπτει επομένως είναι ποιοι είναι οι θεσμοί που θα διασφαλίσουν την επιτυχή υλοποίηση των απαιτούμενων δημόσιων πολιτικών. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες από διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικούς φορείς να καταρτίσουν δείκτες για να «μετρήσουν» την ποιότητα της διακυβέρνησης και των θεσμών. Τελείως επιλεκτικά και λόγω της μεγάλης τους αποδοχής από ερευνητές και οικονομικούς αναλυτές θα εξετάσουμε δύο κατηγορίες τέτοιων δεικτών.

Στο δεύτερο τμήμα της εργασίας θα εξετάσουμε τους βασικούς δείκτες ποιότητας θεσμών και τη σχετική θέση της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο τρίτο τμήμα θα εξετάσουμε συνοπτικά τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα και τις χώρες της ευρωζώνης που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης. Στο τέταρτο τμήμα θα παρουσιάσουμε τους βασικούς δημοσιονομικούς θεσμούς που έχουν υιοθετήσει πολλές χώρες για δημοσιονομική πειθαρχία. Στο πέμπτο τμήμα θα εξετάσουμε τους θεσμικούς εκείνους παράγοντες που προσδιορίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την κυβέρνηση. Στο τελευταίο τμήμα θα επιχειρήσουμε να προβούμε σε μια σύνοψη των βασικών ευρημάτων της ανάλυσής μας και στη διατύπωση κάποιων προτάσεων δημόσιας πολιτικής.

2. Δείκτες διακυβέρνησης και ποιότητας θεσμών

Το αυξημένο ενδιαφέρον για την ποιότητα της διακυβέρνησης έχει οδηγήσει διεθνείς οργανισμούς και άλλους φορείς να δημιουργήσουν βάσεις δεδομένων για την ποιότητα των θεσμών διακυβέρνησης μιας χώρας. Ένα σύνολο δεικτών που έχει ευρεία αποδοχή από πολλούς ερευνητές είναι εκείνο που δημιούργησαν οι Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2011) και είναι γνωστό ως παγκόσμιοι δείκτες διακυβέρνησης (Worldwide Governance Indicators, WGI), τους οποίους δημοσιεύει σε ετήσια βάση η Παγκόσμια Τράπεζα. Υπάρχουν επίσης οι δείκτες που δημοσιεύονται από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum) στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα, καθώς και από άλλους φορείς, όπως το ίδρυμα Bertelsmann (Sustainable governance indicators) και το γαλλικό ερευνητικό κέντρο CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales) στη βάση δεδομένων Institutional Profiles Database.

Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση του ρόλου των θεσμών στη δημοσιονομική πολιτική, ας δούμε συνοπτικά τη βαθμολογία της χώρας μας στην ποιότητα θεσμών σε σχέση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια πρώτη εικόνα μάς δίνει ο δείκτης του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, που δημοσιεύεται στην έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα και περιλαμβάνει υποδείκτες που μετρούν στοιχεία όπως ασφάλεια, κοινωνικό κεφάλαιο, έλεγχοι και αντίβαρα, διαφάνεια, δικαιώματα ιδιοκτησίας κ.ά.⁴ Η κλίμακα μέτρησης είναι από το 1 έως το 100, με άριστα το 100. Η κατάταξη των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης απεικονίζεται στο Διάγραμμα 1.

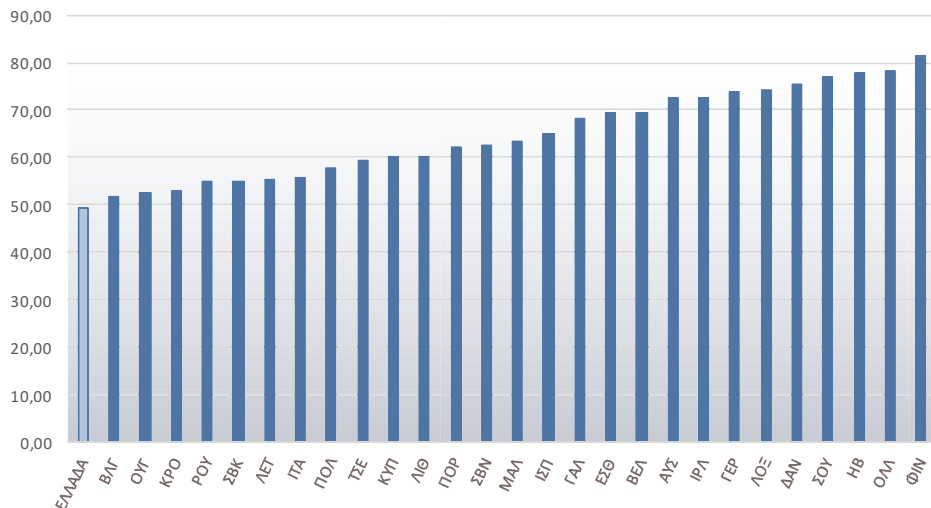
Από το Διάγραμμα 1 είναι σαφές ότι, παρά τις προσπάθειες που έγιναν στην περίοδο της κρίσης, η Ελλάδα είναι στην τελευταία θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ-28). Τις πρώτες θέσεις καταλαμβάνουν οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης, αλλά είναι άξιο επισημάνσης ότι η χώρα μας είναι κάτω από χώρες της πρώην Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Βουλγαρία, η Κροατία, η Ουγγαρία κ.ά.

Την εικόνα αυτή επιβεβαιώνουν και οι δείκτες ποιότητας διακυβέρνησης που δημοσιεύει η Παγκόσμια Τράπεζα στην ετήσια έκθεσή της για τους δείκτες διακυβέρνησης (WGI).⁵ Στο Διάγραμμα 2 απεικονίζεται ο σύνθετος δείκτης ποιότητας διακυβέρνησης για τις χώρες που υπήχθησαν σε πρόγραμμα και ο μέσος όρος για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ-28).

⁴ Για περισσότερες λεπτομέρειες και τη μεθοδολογία κατάρτισης των δεικτών, βλ. World Economic Forum (2019), σελ. 611.

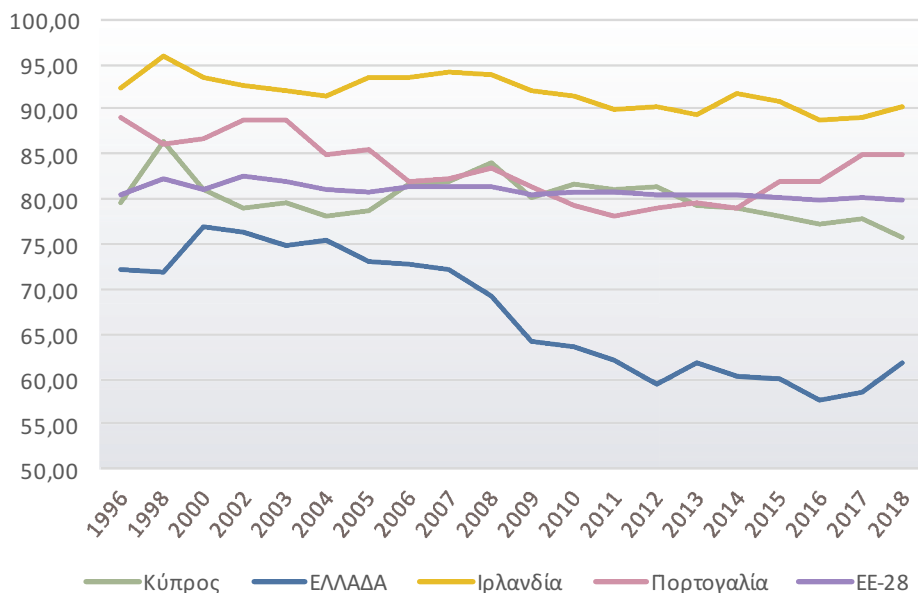
⁵ Για περισσότερες λεπτομέρειες και τη μεθοδολογία κατάρτισης των δεικτών, βλ. World Bank (2019).

Διάγραμμα 1: Ποιότητα θεσμών (2018)
(βαθμολογία σε κλίμακα 1-100)



Πηγή: World Economic Forum (2019).

Διάγραμμα 2: Εξέλιξη στην ποιότητα διακυβέρνησης (1996-2018)



Πηγή: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

Όπως είναι σαφές από το Διάγραμμα 2, στην Ελλάδα η ποιότητα θεσμών ήταν από το 1996 χαμηλότερη από εκείνη των άλλων χωρών της ΕΕ που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης και μετά το 2004 άρχισε να επιδεινώνεται, για να υπάρξει μια μικρή βελτίωση τα τελευταία χρόνια. Παραμένει όμως αρκετά χαμηλότερη από το μέσο όρο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως αναφέραμε πιο πάνω, υπάρχει πλέον ένας σημαντικός αριθμός μελετών που συνδέουν τις επιδόσεις μια χώρας με την ποιότητα των θεσμών της. Εκείνο όμως που μας ενδιαφέρει στην εργασία αυτή είναι το κατά πόσον η ποιότητα θεσμών επηρεάζει τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα και αυτό θα εξετάσουμε στην επόμενη ενότητα.

3. Επιδόσεις του δημόσιου τομέα και ο ρόλος των θεσμών

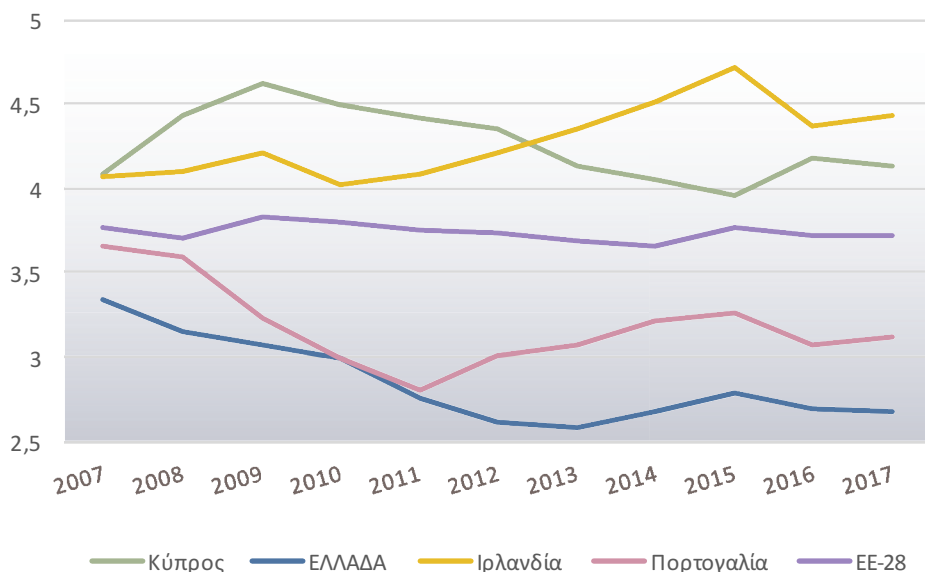
Η μέτρηση της επίδοσης του δημόσιου τομέα είναι μια αρκετά σύνθετη διαδικασία. Ένας ποιοτικός δείκτης είναι εκείνος τον οποίο δημοσιεύει το Παγκόσμιο Οικονομικού Φόρουμ (WEF) στην ετήσια έκθεσή του για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα.⁶ Με βάση αυτό το δείκτη, οι τιμές του οποίου κυμαίνονται από το 1 έως το 7, που είναι το άριστο, και για τις χώρες που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης στην πρόσφατη οικονομική κρίση, έχουμε την εικόνα στο Διάγραμμα 3.

Η Ελλάδα υστερούσε σε σχέση με τις άλλες χώρες και το μέσο όρο της ΕΕ και πριν από την κρίση, αλλά ο δείκτης επιδεινώθηκε πολύ σε όλη την περίοδο μέχρι το 2013 και, μετά από μια μικρή ανάκαμψη το 2013, παρέμεινε σε χαμηλό επίπεδο. Από τις άλλες χώρες, ενδιαφέρον παρουσιάζει η πορεία της Ιρλανδίας, στην οποία αμέσως μετά την κρίση έχουμε μια αξιοσημείωτη βελτίωση της επίδοσης του δημόσιου τομέα, γεγονός που συνετέλεσε και στην ταχεία έξοδο της χώρας από τα προγράμματα στήριξης. Στην Κύπρο υπήρξε μικρή χειροτέρευση ήδη πριν από την κρίση, αλλά μετά το 2015 υπήρξε βελτίωση. Τέλος, για την Πορτογαλία υπήρξε μια σημαντική επιδείνωση με την έναρξη της διεθνούς κρίσης, αλλά μετά την υπαγωγή της σε πρόγραμμα στήριξης παρατηρείται μια αξιόλογη βελτίωση, αν και συνεχίζει να υπολείπεται σημαντικά του μέσου όρου της ΕΕ.⁷

⁶ Ο δείκτης αυτός περιλαμβάνει υποδείκτες όπως το βάρος των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους, η αποτελεσματικότητα του κράτους στην επίλυση διαφορών κ.ά. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. το σχετικό παράρτημα στο World Economic Forum (2019).

⁷ Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνεται και από οικονομετρικές εκτιμήσεις, όπως εκείνη των Afonso and Kazemi (2017).

Διάγραμμα 3: Εξέλιξη της επίδοσης του δημόσιου τομέα (2007-2018)
(βαθμολογία σε κλίμακα 1-7)



Πηγή: World Economic Forum (2019).

Από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση και τα ευρήματα πολλών εμπειρικών ερευνών για το ρόλο των θεσμών στις επιδόσεις μιας οικονομίας, μπορούμε να ισχυριστούμε με βεβαιότητα ότι η ποιότητα των θεσμών επηρεάζει σημαντικά τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα και φυσικά την ευημερία μιας κοινωνίας. Για την Ελλάδα ειδικότερα έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε μερικά βασικά χαρακτηριστικά του θεσμικού μας πλαισίου στα οποία μπορεί να οφείλεται η αδυναμία της χώρας μας να ελέγξει τη δημοσιονομική της πολιτική και τη συσσώρευση τεράστιου δημόσιου χρέους. Είναι αλήθεια ότι το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης φαίνεται να ήταν ξεπερασμένο πριν από την κρίση και, παρά τις επισημάνσεις που είχαν γίνει, δεν έγινε καμιά προσπάθεια για βελτίωσή του.⁸ Αξίζει επομένως να δούμε μερικά βασικά χαρακτηριστικά του γενικότερου πλαισίου (οικονομικού και πολιτικού) άσκησης και ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής πριν και μετά την κρίση.

⁸ Βλ. για παράδειγμα Ράπανος (2007) και Hawkesworth et al. (2008).

4. Θεσμοί ελέγχου και αξιολόγησης της δημοσιονομικής πολιτικής

Ένα από τα θέματα που έχουν απασχολήσει τους οικονομολόγους, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, είναι η εξήγηση του φαινομένου της δημιουργίας, κατά συστηματικό τρόπο, δημοσιονομικών ελλειμμάτων στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Το σωρευτικό αποτέλεσμα των συνεχών ελλειμμάτων είναι η σταδιακή συσσώρευση υψηλού δημόσιου χρέους, με σημαντικές αρνητικές συνέπειες για την αναπτυξιακή και κοινωνική πολιτική μιας χώρας. Η σχετική αρθρογραφία είναι πλούσια και δεν θα αναφερθούμε σ' αυτήν. Ενδεικτικά μόνο παραπέμπουμε στις εργασίες των Krogstrup and Wyplosz (2010), Wren-Lewis (2013) και Esclava (2011). Για τον περιορισμό των υψηλών ελλειμμάτων έχουν προταθεί διάφοροι θεσμοί σε όλες σχεδόν τις ανεπτυγμένες χώρες, αλλά και πολλές αναπτυσσόμενες.

Είναι αλήθεια ότι στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες, πέρα από το Κοινοβούλιο, υπάρχουν θεσμοί και όργανα που επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να αποφεύγεται η, για μακρά περίοδο, δημιουργία ελλειμμάτων και αύξηση του δημόσιου χρέους. Τα πλαίσια αυτά των περιορισμών αποκαλούνται δημοσιονομικοί θεσμοί και έχουν συνήθως τρεις μορφές: τους δημοσιονομικούς κανόνες, τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα δημοσιονομικής πολιτικής και τα δημοσιονομικά συμβούλια. Ας δούμε, πολύ συνοπτικά, ποιοι από αυτούς τους θεσμούς υπάρχουν στη χώρα μας και πώς συγκρίνεται η θέση της με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.1 Δημοσιονομικοί κανόνες

Ένας γενικότερα αποδεκτός ορισμός είναι ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες (συνήθως έχουν τη μορφή νόμων) θέτουν περιορισμούς στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από αριθμητικά όρια για μεγέθη του προϋπολογισμού. Τα αριθμητικά αυτά όρια είναι δεσμευτικά τόσο για τη νομοθετική όσο και την εκτελεστική εξουσία. Οι κανόνες αυτοί έχουν διάφορες μορφές και οι πιο σημαντικοί είναι εκείνοι που αφορούν το δημοσιονομικό ισοζύγιο, το δημόσιο χρέος, τις δαπάνες και τα έσοδα.

Είναι αλήθεια ότι κανόνες για το έλλειμμα και το χρέος έχουν τεθεί για τις χώρες της ευρωζώνης από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και έχουν αναθεωρηθεί κατά καιρούς.⁹ Η Ελλάδα υιοθέτησε για πρώτη φορά δημοσιονομικούς κανόνες με το νόμο 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143), ο οποίος μπορεί να χαρα-

⁹ Για μια διεξοδική επισκόπηση για τις χώρες της ευρωζώνης, βλ. European Fiscal Board (2019). Για μια ευρύτερη επισκόπηση και για άλλες χώρες, βλ. Lled et al. (2017).

Πίνακας 1: Δημοσιονομικοί κανόνες

	Δημοσιονομικό ισοζύγιο (έλλειμμα/πλεόνασμα)			Χρέος Οροφή χρέους % ΑΕΠ	Δαπάνες		Έσοδα	
	Ονομαστι- κό ισοζύγιο	Κυκλικά προσαρμο- σμένο/διαρ- θρωτικό ισοζύγιο	Πρωτογε- νές ισοζύγιο		Οροφή δαπα- νών	Ποσο- στό αύξη- σης δαπα- νών	Ανώτα- το όριο εσόδων	Κατανομή των εσόδων που υπερβαί- νουν τις προβλέψεις
Αυστρία	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	×	×
Βέλγιο	×	⊙	×	⊗	×	⊗	×	×
Τσεχία	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	×	⊗	⊗
Δανία	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗			
Εσθονία	⊗	⊗	×	⊗	⊙	⊗	×	×
Φινλανδία	⊗ ⊙	⊗	×	×	⊙	⊗	×	×
Γαλλία	⊗	⊗	×	×	⊗	⊗	×	⊗
Γερμανία	⊗	⊗		⊗	⊙	⊙	×	×
ΕΛΛΑΔΑ	×	⊗	⊠	⊗	×	×	×	×
Ουγγαρία	⊗	⊗	×	⊗		⊗	×	×
Ιρλανδία	⊗	⊗	×	⊗	⊗	⊗	×	⊗
Ιταλία		⊗	×			⊗	×	⊗
Λεττονία	⊗	⊗	×	⊗	⊗	⊗	⊗	×
Λουξ/ργο	×	⊗	×	⊗	×	⊗		×
Ολλανδία	⊗	⊗	×	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
Πολωνία	⊗	⊠	×	⊗	×	⊗	×	×
Πορτογαλία	×	⊗	×	⊗	⊗	×	×	×
Σλοβακία	⊙	⊗	×	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
Σλοβενία	⊗	⊗	×	⊗	⊗	⊗	×	×
Ισπανία	⊗	⊗	×	⊗	⊗	⊗	×	⊗
Σουηδία	⊗	⊙	×	×	⊗	⊗	×	×
Ην. Βασίλειο	⊗	⊗	×	×	⊗	×	×	×

⊙ Πολιτική βάση, ⊗ Νομική βάση, ⊠ Εσωτερικοί κανόνες, ⊠ Άλλη βάση, × Δεν ισχύει.

Πηγή: OECD (2019α).

κτηριστεί νόμος-σταθμός στη δημοσιονομική πολιτική της χώρας. Με το νόμο αυτό, και σε υλοποίηση των κανόνων του Δημοσιονομικού Συμφώνου (Fiscal Compact), εισάγονται στην Ελλάδα δύο βασικοί κανόνες για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος και η υποχρέωση για τη σύνταξη μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Πιο συγκεκριμένα, η κυβέρνηση δεσμεύεται να εφαρμόζει τον κανόνα για διαρθρωτικό ισοζύγιο του προϋπολογισμού,

ώστε το έλλειμμα να μην ξεπερνά το 0,5% του ΑΕΠ, και αυτόματο μηχανισμό διόρθωσης. Όπως αναφέρει ο νόμος στο άρθρο 36,

“Όταν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60% που αναφέρεται στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 12, η διαφορά σε σχέση με την τιμή αναφοράς πρέπει να μειώνεται, ως κριτήριο αξιολόγησης, κατά ένα εικοστό ετησίως κατά μέσο όρο, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) 1467/1997”.

Πέρα όμως από αυτούς τους κανόνες, η χώρα μας δεν έχει υιοθετήσει άλλους κανόνες όπως έχουν κάνει οι περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα στοιχεία του Πίνακα 1 είναι αποκαλυπτικά.

Η Ελλάδα έχει τους λιγότερους δημοσιονομικούς κανόνες συγκριτικά με άλλες χώρες, οι οποίες σημειωτέον δεν έχουν τα δημοσιονομικά της προβλήματα. Ίσως η υιοθέτηση κάποιων επιπλέον κανόνων για τις δαπάνες ή/και τα έσοδα να ενισχύσει το οπλοστάσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας την οποία χρειάζεται η χώρα μας, ιδιαίτερα μετά την έξοδο της από τα μνημόνια.

4.2 Μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός

Μια άλλη σημαντική καινοτομία την οποία εισήγαγε ο ν. 4270/2014 είναι το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και η σύνταξη του Προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω. Κάθε έτος, η κυβέρνηση συντάσσει ένα κυλιόμενο τετραετές πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής, το οποίο θέτει ανώτατα όρια για δαπάνες ή ενδεικτικούς στόχους για ισοζύγια σε κάθε τομέα της γενικής κυβέρνησης.¹⁰ Το ΜΠΔΣ είναι ουσιαστικά το πρώτο στάδιο χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής για το επόμενο έτος και συζητείται στη Βουλή τον Απρίλιο. Η μέχρι τώρα εμπειρία έχει δείξει ότι το ενδιαφέρον των βουλευτών είναι περιορισμένο, στη διαρκή επιτροπή για τα οικονομικά οι συζητήσεις είναι επίσης περιορισμένες και δεν γίνονται διαβουλεύσεις με άλλους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους. Είναι αλήθεια ότι, για όσο διάστημα η χώρα ήταν σε προγράμματα, δεν υπήρχαν πολλά περιθώρια αλλαγών και ίσως γι' αυτό και το περιορισμένο ενδιαφέρον των βουλευτών. Με την έξοδο της οικονομίας από τα μνημόνια, το ΜΠΔΣ θα πρέπει να αποτελεί ένα από τα πλέον βασικά μέσα άσκησης δημοσιονομικής πειθαρχίας σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και γι' αυτό είναι αναγκαίο να γίνει πιο λεπτομερειακό στην κατανομή των πόρων

¹⁰ Για λεπτομέρειες βλ. τα άρθρα 42-48 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143). Για μια επισκόπηση του ρόλου του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού και τις μορφές που έχει λάβει στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. Sherwood (2015) και EU Independent Fiscal Institutions (2018).

και τις πηγές εσόδων και να αποτελέσει σημαντικό πεδίο διαβούλευσης στο Κοινοβούλιο.

4.3 Δημοσιονομικά συμβούλια

Μια καινοτομία στο χώρο της παρακολούθησης της δημοσιονομικής πολιτικής που έγινε ιδιαίτερα δημοφιλής τα τελευταία είκοσι χρόνια είναι ο θεσμός των δημοσιονομικών συμβουλίων.¹¹ Τα δημοσιονομικά συμβούλια ορίζονται γενικά ως ανεξάρτητοι δημόσιοι θεσμοί που αποβλέπουν στην ενδυνάμωση των δεσμεύσεων των κυβερνήσεων για διατηρήσιμες δημοσιονομικές θέσεις. Με βάση το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact), όλες οι χώρες της ευρωζώνης πρέπει να συστήσουν ανεξάρτητα όργανα, όπως δημοσιονομικά συμβούλια, τα οποία έχουν την ευθύνη να παρακολουθούν την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, να αξιολογούν και να υποδεικνύουν, όπου και όταν χρειάζεται, την ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης που προβλέπει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.¹²

Με το ξέσπασμα της κρίσης στην Ελλάδα, έγινε η πρόταση για τη δημιουργία και στη χώρα μας ενός ανεξάρτητου δημοσιονομικού συμβουλίου, κατά τα πρότυπα άλλων χωρών, όπως οι ΗΠΑ, η Σουηδία, η Ολλανδία κ.ά.¹³ Το 2010 πράγματι ιδρύθηκε το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, όχι όμως ως ανεξάρτητο συμβούλιο, αλλά ως υπηρεσία της Βουλής. Είναι φανερό ότι το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή υποβοηθεί το έργο της Βουλής, αλλά δεν είναι ανεξάρτητο, ούτε είναι συμβουλευτικό της κυβέρνησης. Επιπλέον, η επιλογή των μελών δεν γίνεται από επιτροπή ειδικών, αλλά από τον Πρόεδρο της Βουλής και μάλλον σε διακομματική βάση.

Γι' αυτό το λόγο και με το νόμο 4270/2014 συνιστάται το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ως ανεξάρτητη αρχή. Βασικές του αρμοδιότητες είναι η αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής καθώς και του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης της κυβέρνησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και η διατύπωση προτάσεων για τη διόρθωση αποκλίσεων από τους στόχους. Το Συμβούλιο συστάθηκε το 2015 και από τότε συντάσσει τις εκθέσεις του για το σχέδιο προϋπολογισμού και την εκτέλεσή του.

¹¹ Από την πολυπληθή εργογραφία για τα δημοσιονομικά συμβούλια, μια ενδιαφέρουσα και σφαιρική επισκόπηση είναι αυτή των Beetsma and Debrun (2018).

¹² Για μια πρόσφατη επισκόπηση της νομικής βάσης των δημοσιονομικών συμβουλίων, βλ. Angerer and Valkama (2018).

¹³ Βλ. Ράπανος και Καπλάνογλου (2010).

Η ύπαρξη δύο συμβουλίων είναι μάλλον ασυνήθιστη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και δύο συμβούλια έχουν η Αυστρία και η Ιρλανδία. Είναι επίσης αλήθεια ότι η παρουσία των δύο οργάνων δεν φαίνεται να έχει επηρεάσει ουσιαστικά τη διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής, ούτε να έχει επηρεάσει ιδιαίτερα την κοινή γνώμη. Η περιορισμένη επίδρασή τους ίσως οφείλεται και στο γεγονός ότι μέχρι το 2018 η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα καθοριζόταν σε μεγάλο βαθμό από τους πιστωτές της χώρας. Με την έξοδο της Ελλάδος από τα «μνημόνια», ο ρόλος τους μπορεί να γίνει πιο ουσιαστικός. Η γνώμη μας όμως είναι ότι η ύπαρξη δύο συμβουλίων είναι πολυτέλεια για τη χώρα, αφού πολλές από τις εργασίες τους έχουν σημαντικές επικαλύψεις. Ίσως η ενδεδειγμένη λύση είναι η ένταξη του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, αφού με αυτό τον τρόπο το νέο Συμβούλιο θα διατηρήσει την ανεξαρτησία του και θα έχει περισσότερους πόρους για να εκπληρώσει αποτελεσματικότερα το ρόλο του. Αν πάλι κριθεί ότι πρέπει να διατηρηθούν και τα δύο, τότε η καλύτερη λύση ίσως είναι η πρόταση των εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο να επικεντρωθεί στην αξιολόγηση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας και στις μακροοικονομικές προβλέψεις και το Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή στην αξιολόγηση του κόστους της κυβερνητικής πολιτικής και στην ανάλυση των κειμένων που υποβάλλονται στη Βουλή.¹⁴

Από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση μερικών βασικών θεσμών και κανόνων για πειθάρχηση της δημοσιονομικής πολιτικής γίνεται φανερό ότι, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει γίνει στην περίοδο της κρίσης, παραμένουν σημαντικές αδυναμίες. Δεν εξετάσαμε θέματα που αφορούν τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και τις διαδικασίες ελέγχου και αξιολόγησης των δαπανών της γενικής κυβέρνησης, τα οποία άπτονται των λογιστικών συστημάτων και των ελεγκτικών μηχανισμών. Ο βασικός ελεγκτικός μηχανισμός παραμένει το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο ρόλος του οποίου έχει εκσυγχρονιστεί σημαντικά μετά το νόμο 3129/2013. Στην ουσία όμως παραμένει δικαστήριο και η οργάνωση και οι σκοποί του απέχουν πολύ από εκείνους των ελεγκτικών οργάνων άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁵

¹⁴ Βλ. Moretti et al. (2019), σελ. 69-74.

¹⁵ Μια πρόσφατη επισκόπηση για τις αδυναμίες των συστημάτων ελέγχου και αξιολόγησης δαπανών περιέχεται στην εργασία των Moretti et al. (2019).

5. Εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση και επιδόσεις του δημόσιου τομέα

Η σημαντική επίδραση που έχει η εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς μιας χώρας αλλά και μεταξύ των πολιτών παίζει καταλυτικό ρόλο στην εύρυθμη λειτουργία μιας κοινωνίας και στις οικονομικές της επιδόσεις.¹⁶ Είναι πλέον γενικότερα αποδεκτό ότι η εμπιστοσύνη στους θεσμούς μπορεί να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να προωθήσουν διαρθρωτικές αλλαγές, αφού σε ένα περιβάλλον αμοιβαίας εμπιστοσύνης μπορούν να δημιουργηθούν ευρύτερες συναινέσεις μεταξύ πολιτικών φορέων και πολιτών. Στην ανάλυση που ακολουθεί θα περιοριστούμε στην εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση, αφού η εμπιστοσύνη σε άλλους πολιτικούς θεσμούς, όπως τα κόμματα και το κοινοβούλιο, έχει παρόμοιες επιπτώσεις.

5.1 Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση

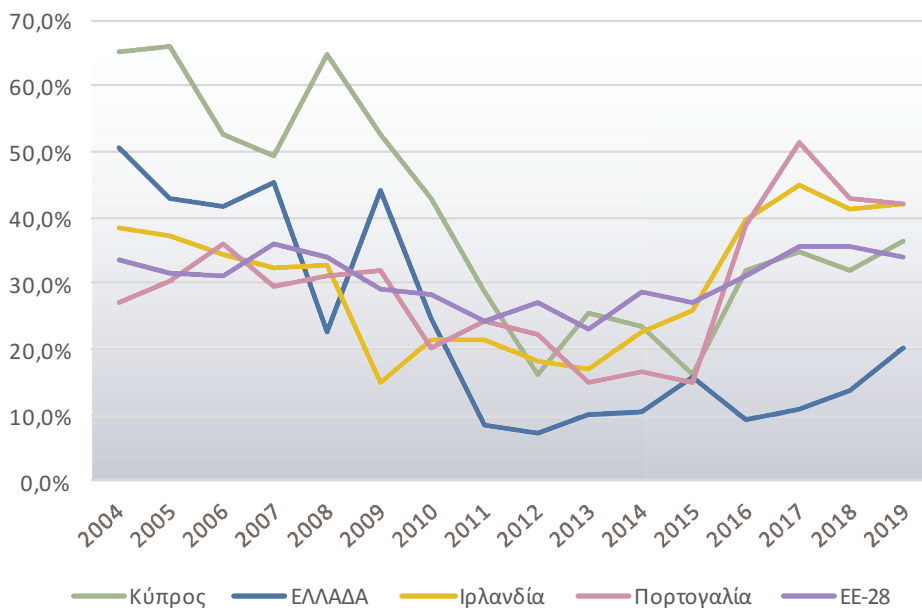
Χωρίς εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και τους άλλους κοινοβουλευτικούς θεσμούς είναι δύσκολο να υλοποιηθούν πολιτικές που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και τη μακροχρόνια ευημερία μιας κοινωνίας. Η μείωση της εμπιστοσύνης μπορεί να οδηγήσει σε μειωμένη συμμόρφωση των πολιτών και των επιχειρήσεων με τη νομοθεσία και τους κανόνες και γενικότερα με τις υποχρεώσεις τους. Πέρα όμως από τις επιπτώσεις στην οικονομία, η εμπιστοσύνη είναι και πυλώνας νομιμοποίησης και διατήρησης του πολιτικού συστήματος. Όπως τονίζει σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2013):

“Η εμπιστοσύνη είναι βασικό στοιχείο κοινωνικής συνοχής και ευημερίας καθώς επηρεάζει την ικανότητα της κυβέρνησης να κυβερνά και της δίνει τη δυνατότητα να δρα χωρίς να καταφεύγει στην καταπίεση. Κατά συνέπεια είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για να μειώνει το κόστος συναλλαγών σε όλες τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές σχέσεις” (σελ. 21).

Η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση φαίνεται να παίζει ιδιαίτερο ρόλο σε περιόδους κρίσεων, αφού χωρίς εμπιστοσύνη δύσκολα η κυβέρνηση θα μπορέσει να λάβει τις κρίσιμες αποφάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης ή άλλων έκτακτων καταστάσεων. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι η εμπιστοσύνη πρέπει να έχει και την αντίστροφη κατεύθυνση, δηλαδή από την κυβέρνηση

¹⁶ Για μια διεξοδική ανάλυση του θέματος της εμπιστοσύνης και του ρόλου που παίζει ως άτυπος θεσμός στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία, βλ. Rothstein (2011), Fukuyama (1995) και OECD (2017β). Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα είναι και η επισκόπηση των Algan and Cahuc (2014).

Διάγραμμα 4: Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση



προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Όπως τονίζει ο Bouckaert (2012), η εμπιστοσύνη της κυβέρνησης προς τους πολίτες και προς επιχειρήσεις και οργανισμούς, αλλά και μεταξύ των μελών της ίδιας της κυβέρνησης, μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά τόσο τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής όσο και την υλοποίησή της. Με βάση στοιχεία που δημοσιεύει το Ευρωβαρόμετρο, έχουμε στο Διάγραμμα 4 μια εικόνα για τη διαχρονική εξέλιξη του δείκτη εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση, στις χώρες που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης και το μέσο όρο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Είναι φανερό ότι ο μέσος όρος εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ μειώθηκε ελαφρά την περίοδο της κρίσης, αλλά το 2017 έχει επανέλθει στα προ της κρίσης επίπεδα. Για την Πορτογαλία και την Ιρλανδία η εμπιστοσύνη το 2016 είχε επανέλθει στα προ κρίσης επίπεδα. Για την Κύπρο η πτώση ήταν η πλέον δραματική, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες, αλλά και εκεί παρατηρείται σημαντική βελτίωση τα τελευταία χρόνια. Στην Ελλάδα, ο δείκτης εμπιστοσύνης το 2004 ήταν πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά από το 2007 και μετά παρουσιάζει μια σημαντική πτώση. Το 2015 παρατηρήθηκε μια μικρή ανάκαμψη, μετά μειώθηκε ξανά και από το 2017 άρχισε να ανα-

κάμπτει ελαφρά και παραμένει σε χαμηλό επίπεδο, πολύ κάτω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με βάση τα στοιχεία του Ευρωβαρόμετρου, παρόμοια είναι και η εικόνα για άλλους δείκτες, όπως η εμπιστοσύνη στο Κοινοβούλιο και τα πολιτικά κόμματα.

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιοι είναι οι παράγοντες που επηρεάζουν την εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και τους θεσμούς. Η σχετική βιβλιογραφία και αρθρογραφία έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια και το θέμα απασχολεί όλα τα πεδία των κοινωνικών επιστημών.¹⁷ Στην ανάλυση που ακολουθεί θα περιοριστούμε στην εξέταση των παραγόντων εκείνων που συνδέονται άμεσα με τη δημοσιονομική πολιτική.

5.2. Οικονομικά αίτια για τη χαμηλή εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση

Οι παράγοντες που διαμορφώνουν την εμπιστοσύνη στους θεσμούς έχουν εξεταστεί λεπτομερειακά από πολλούς αναλυτές στα γνωστικά πεδία των πολιτικών και οικονομικών επιστημών, της κοινωνιολογίας, της ψυχολογίας κ.ά.¹⁸ Στο τμήμα αυτό εμείς θα περιοριστούμε στην ανάλυση μερικών βασικών δημοσιονομικών παραγόντων που μπορεί να επηρεάζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση. Βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής πολιτικής είναι ο Προϋπολογισμός, όπως εκδηλώνεται με την πολιτική δαπανών όσο και τη φορολογική πολιτική. Ας δούμε πρώτα την πολιτική δαπανών. Με βάση μια σειρά δείκτες που δημοσιεύουν το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ και ο ΟΟΣΑ διαπιστώνεται ότι, για την περίοδο 2007-2018 που έχουμε στοιχεία, η Ελλάδα είναι ουραγός μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων δαπανών. Την ίδια κατάταξη έχει η χώρα μας σε δείκτες που μετρούν την ικανοποίηση των πολιτών από τις υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος στην παιδεία, την υγεία και τη δημόσια τάξη.¹⁹

5.2.1 Δημόσιες δαπάνες και ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών

Η χαμηλή αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών επιβεβαιώνεται από μια πρόσφατη έρευνα που διεξήγαγε το European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound 2018). Μέσα από την έρευνα για την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών είναι εμφανής η δυσανεμία των Ελλήνων πολιτών για την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος. Στον

¹⁷ Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες Foster and Frieden (2017), Uslaner (2018) and OECD (2017β).

¹⁸ Για μια γενική επισκόπηση, βλ. OECD (2017β) και Eurofound (2018).

¹⁹ Για αναλυτικά στοιχεία, βλ. OECD (2017α). Για εμπειρικές εργασίες στο θέμα, βλ. OECD (2017β), Guerrero (2011) και Gyroff (2013).

Πίνακα 2 απεικονίζονται τα στοιχεία από την έρευνα αυτή και η κλίμακα είναι από το 0 έως 10, με το 10 να συμβολίζει την απόλυτη ικανοποίηση των πολιτών.

Η στήλη «Ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών» είναι ο μέσος όρος του βαθμού ικανοποίησης για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος. Στις υπόλοιπες στήλες εξετάσαμε τις πλέον βασικές δημόσιες υπηρεσίες. Το εντυπωσιακό είναι ότι οι Έλληνες είναι οι λιγότερο ικανοποιημένοι πολίτες στην Ευρωπαϊκή Ένωση από την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών συνολικά, αλλά και οι λιγότερο ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης και παιδικής μέριμνας. Για τη λαϊκή στέγαση η Βουλγαρία είναι οριακά χειρότερη από την Ελλάδα και για τις δημόσιες μεταφορές μικρότερη είναι η ικανοποίηση στην Ιρλανδία, την Κροατία, την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Κύπρο. Φαίνεται μάλλον απίθανο η ποιότητα των βασικών αυτών υπηρεσιών να είναι τόσο χαμηλή, και μάλιστα σε σύγκριση με χώρες της πρώην κομμουνιστικής Ευρώπης. Μια εξήγηση μπορεί να είναι ότι, λόγω της κρίσης και της μείωσης των πόρων που διατίθενται για δημόσιες υπηρεσίες, πιθανόν να υποβαθμίστηκε η ποιότητά τους σε σύγκριση με το παρελθόν και αυτό να επηρέασε αρνητικά την αξιολόγηση των πολιτών.

Ας μη μας διαφεύγει πάντως ότι οι δείκτες αυτοί είναι δείκτες αντίληψης των πολιτών και όχι πραγματική μέτρηση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Το σημαντικό όμως είναι ότι οι αντιλήψεις αυτές των πολιτών διαμορφώνουν και την εμπιστοσύνη τους στον κρατικό μηχανισμό. Η αρνητική αυτή στάση επηρεάζεται και από το γεγονός ότι η φορολογική επιβάρυνση του μέσου Έλληνα αυξήθηκε σημαντικά την περίοδο της κρίσης. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι από έρευνα του ΟΟΣΑ φαίνεται οι Έλληνες να είναι εκείνοι που θεωρούν ότι έχουν τη χαμηλότερη ανταποδοτικότητα στους φόρους που καταβάλλουν σε σχέση με τους πολίτες άλλων χωρών του ΟΟΣΑ (OECD 2019β). Όπως φαίνεται από το Διάγραμμα 5, πάνω από το 80% των Ελλήνων πολιτών θεωρεί ότι οι φόροι τους δεν έχουν τη δέουσα ανταποδοτικότητα, ποσοστό που είναι το υψηλότερο μεταξύ των χωρών του δείγματος. Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως ένα επιπλέον στοιχείο για τη χαμηλή εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι η Ελλάδα είναι από τις λίγες χώρες του ΟΟΣΑ που δεν έχει εισαγάγει στην πράξη πλαίσιο για την αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών με βάση τα αποτελέσματα που έχουν οι δαπάνες αυτές. Όπως δείχνει σχετική έρευνα του ΟΟΣΑ (OECD 2019) για 33 χώρες-μέλη του Οργανισμού (βλ. Διάγραμμα 6), οι 23 έχουν συστήματα αξιολόγησης δαπανών για τα υπουργεία και άλλους φορείς του Δημοσίου, τέσσερις χώρες μόνο για τα υπουργεία, τρεις έχουν πλαίσιο αλλά δεν είναι δεσμευτικό και τρεις, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, δεν έχουν τέτοιο πλαίσιο.

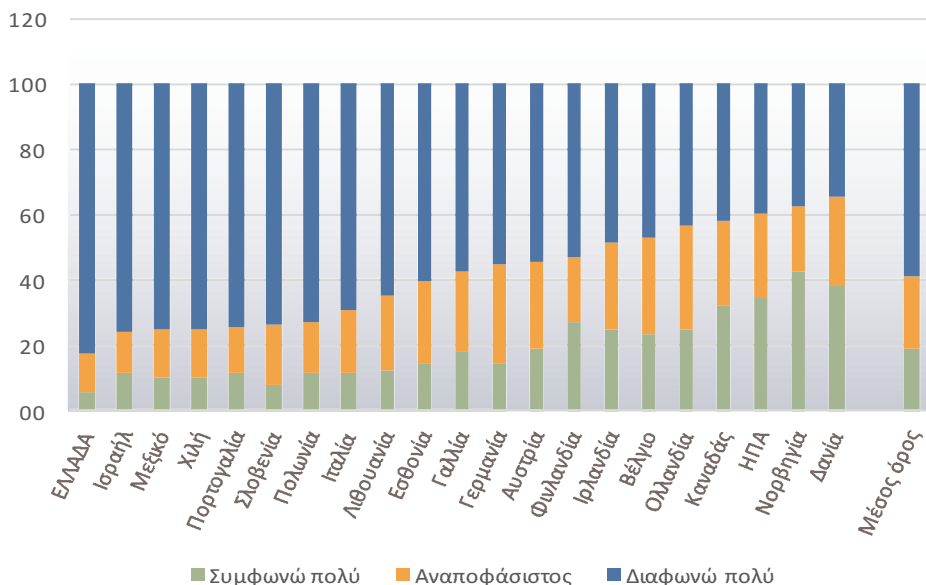
Πίνακας 2: Ικανοποίηση από την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών
(βαθμολογία σε κλίμακα 1-10)

	Ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών	Ποιότητα υγείας	Ποιότητα εκπαίδευσης	Ποιότητα παιδικής μέριμνας	Ποιότητα λαϊκής στέγασης	Ποιότητα δημόσιων μεταφορών
Λουξεμβούργο	7,5	7,9	7,1	7,7	6,9	7,8
Φινλανδία	7,4	7,6	8,3	7,9	6,9	6,9
Αυστρία	7,3	8,0	7,4	7,7	7,1	7,6
Μάλτα	7,2	7,8	7,8	8,0	7,0	6,0
Δανία	6,9	7,4	7,7	7,5	6,9	6,8
Ολλανδία	6,9	7,3	7,3	7,3	6,3	7,2
Γερμανία	6,8	7,3	7,0	7,3	6,0	7,2
Βέλγιο	6,7	7,6	7,3	6,8	6,2	6,5
Γαλλία	6,6	7,4	6,7	6,5	6,4	6,8
Σουηδία	6,6	7,3	7,0	7,7	6,0	7,0
Ισπανία	6,4	7,2	6,6	6,6	5,7	6,9
Ην. Βασίλειο	6,2	6,9	6,9	6,3	5,4	6,7
Εσθονία	6,1	6,1	7,0	7,2	5,9	7,1
Ουγγαρία	6,1	5,7	6,3	7,1	5,2	6,8
Τσεχία	6,1	6,8	6,8	7,0	5,3	6,7
Σλοβενία	6,0	6,0	6,6	7,2	5,4	6,4
Ιρλανδία	5,9	5,9	7,3	6,1	5,0	5,8
Λιθουανία	5,9	6,3	6,5	6,9	4,9	7,0
Πολωνία	5,8	5,4	6,7	6,7	4,6	6,3
Κροατία	5,6	6,0	6,1	6,2	5,0	5,9
Ρουμανία	5,6	5,9	6,2	5,9	5,0	6,5
Ιταλία	5,4	5,8	6,2	6,0	4,9	5,6
Λεττονία	5,4	4,8	5,9	6,4	5,2	7,1
Πορτογαλία	5,4	6,3	6,5	6,2	5,3	5,8
Σλοβακία	5,4	5,6	6,0	6,4	5,2	6,3
Κύπρος	5,2	5,1	5,9	6,4	4,4	5,7
Βουλγαρία	5,1	5,7	5,8	6,2	3,9	6,0
ΕΛΛΑΔΑ	4,7	4,6	5,7	5,5	4,0	6,0

Πηγή: Eurofound (2018).

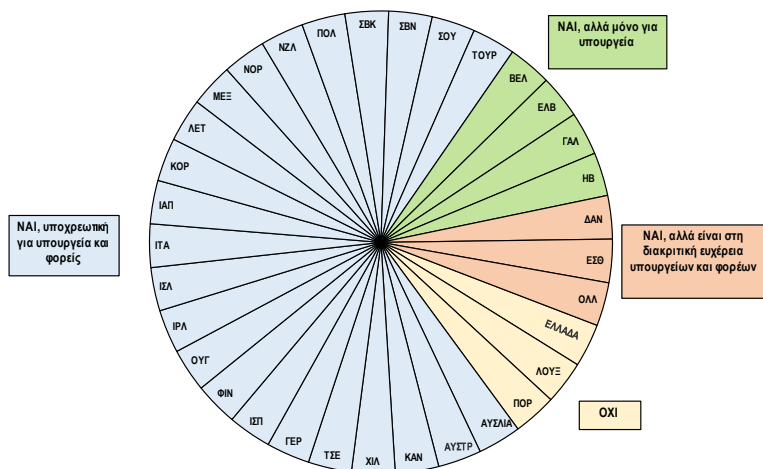
Με δεδομένο ότι η αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών στη χώρα μας είναι χαμηλή και η αντίληψη των πολιτών είναι ότι οι φόροι τους δεν έχουν ανταπόδοση, αλλά και για λόγους διαφάνειας και ακεραιότητας στη διαχείριση

Διάγραμμα 5: Απάντηση πολιτών στο ερώτημα αν έχουν τα οφέλη που θα ανέμεναν με βάση τους φόρους που πληρώνουν



Πηγή: OECD (2019β).

Διάγραμμα 6: Απάντηση στο ερώτημα αν υπάρχει πλαίσιο αξιολόγησης προϋπολογισμού με βάση την απόδοση



Πηγή: OECD (2019α).

του δημόσιου χρήματος, είναι σκόπιμο να εξετάσει και η χώρα μας την εισαγωγή συστήματος αξιολόγησης, στην αρχή επιλεκτικά για ορισμένες κατηγορίες δαπανών, π.χ. νοσοκομεία, και στη συνέχεια να την επεκτείνει σε άλλους τομείς.

5.2.2 Φορολογικά έσοδα και εμπιστοσύνη στο κράτος

Είναι κοινός τόπος ότι στην περίοδο της κρίσης τα φορολογικά έσοδα αυξήθηκαν σημαντικά. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι ο περιορισμός της φοροδιαφυγής ήταν μάλλον περιορισμένος και τα αυξημένα έσοδα προήλθαν είτε από αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, με μείωση των αφορολόγητων ποσών ή κατάργηση μειωμένων συντελεστών στην έμμεση φορολογία, είτε από επιβολή νέων φόρων.

Την αύξηση των εσόδων λόγω αύξησης φορολογικών συντελεστών την αναγνωρίζει και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στην τελευταία του έκθεση για την Ελλάδα (IMF 2018), όπου αναφέρει ότι:

“Η Ελλάδα έχει επιτύχει μια εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή, αλλά με σημαντικό κόστος για την οικονομική μεγέθυνση. Για να επιτύχει τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα που συμφώνησε με τους Ευρωπαίους εταίρους, η Ελλάδα έχει βασιστεί σε μια μεγάλη συμπίεση των δαπανών για επενδύσεις και δαπανών που είχε διακριτική ευχέρεια και αυξήσεις στους ήδη υψηλούς φορολογικούς συντελεστές” (σελ. 11).

Είναι άξιο επισήμανσης ότι το φορολογικό βάρος στην Ελλάδα έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια σημαντικά σε όλες τις κατηγορίες φόρων και ιδιαίτερα στους έμμεσους φόρους, οι οποίοι αναλογικά επιβαρύνουν περισσότερο τα χαμηλά εισοδήματα. Η αύξηση αυτή συνέβη σε μια περίοδο κατά την οποία η μέση αμοιβή όλων σχεδόν των κατηγοριών εργαζομένων μειώθηκε σημαντικά. Είναι επομένως αναμενόμενο η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την κυβέρνηση να είναι χαμηλή και αυτό με τη σειρά του επηρεάζει την προθυμία των πολιτών να συμμορφώνονται με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Υπάρχει πλέον πλούσια βιβλιογραφία, όχι μόνο οικονομολόγων αλλά και πολιτικών και κοινωνικών επιστημόνων, που τεκμηριώνει την άποψη ότι, σε χώρες όπου οι πολίτες εμπιστεύονται την κυβέρνηση, η συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία είναι αυξημένη και κατά συνέπεια περιορισμένη η φοροδιαφυγή.²⁰

²⁰ Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των Togler (2003, 2007), Jimenez and Iyer (2016), Guerrero (2011), Gyroffy (2013), Kleven (2014).

Διάγραμμα 7: Πραγματική μέση φορολογική επιβάρυνση επιχειρήσεων (2009 & 2018)



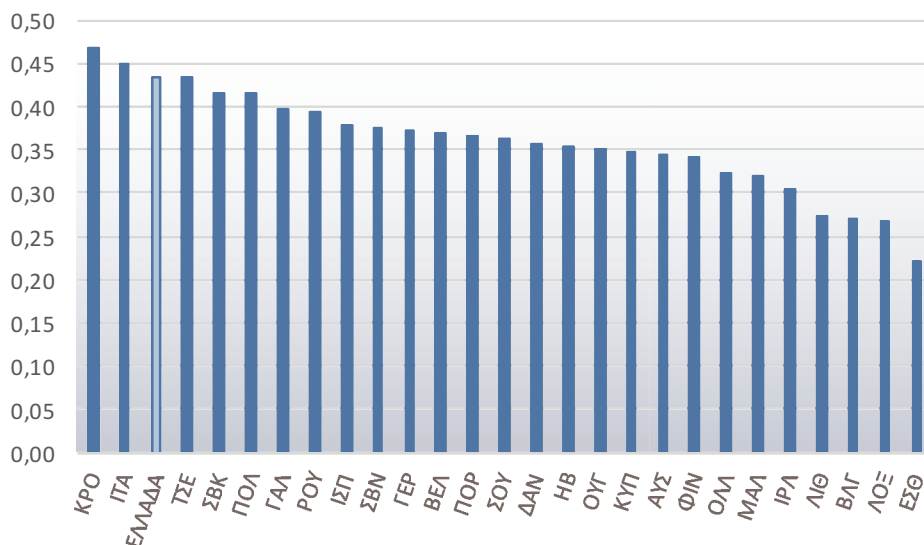
Πηγή: Spengel et al. (2019).

Πέρα όμως από την αύξηση των φορολογικών εσόδων, στην περίοδο της κρίσης, λίγες αλλαγές έγιναν στη διάρθρωση του φορολογικού συστήματος και στη φορολογική διοίκηση. Η σημαντικότερη δομική αλλαγή είναι αναμφισβήτητη η δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), η οποία μέσα από πολλές δυσκολίες άρχισε να λειτουργεί και τα μέχρι τώρα αποτελέσματα είναι αρκετά ενθαρρυντικά.

Οι αδυναμίες όμως του φορολογικού μας συστήματος εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Σε μια περίοδο που όλες οι κυβερνήσεις ενδιαφέρονται για την αύξηση των επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, η φορολογία των επιχειρήσεων στην Ελλάδα φαίνεται να είναι ιδιαίτερα βαριά. Με βάση τα ευρήματα μιας εκτεταμένης έρευνας που έγινε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Spengel et al. 2019) η πραγματική φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων στην Ελλάδα ήταν και παραμένει από τις υψηλότερες στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²¹

²¹ Η πραγματική φορολογική επιβάρυνση λαμβάνει υπόψη, εκτός από το φορολογικό συντελεστή, και τη φορολογική μεταχείριση αποσβέσεων για κτίρια, μηχανήματα κ.ά.

Διάγραμμα 8: Πολυπλοκότητα φορολογικού συστήματος εταιριών (2016)



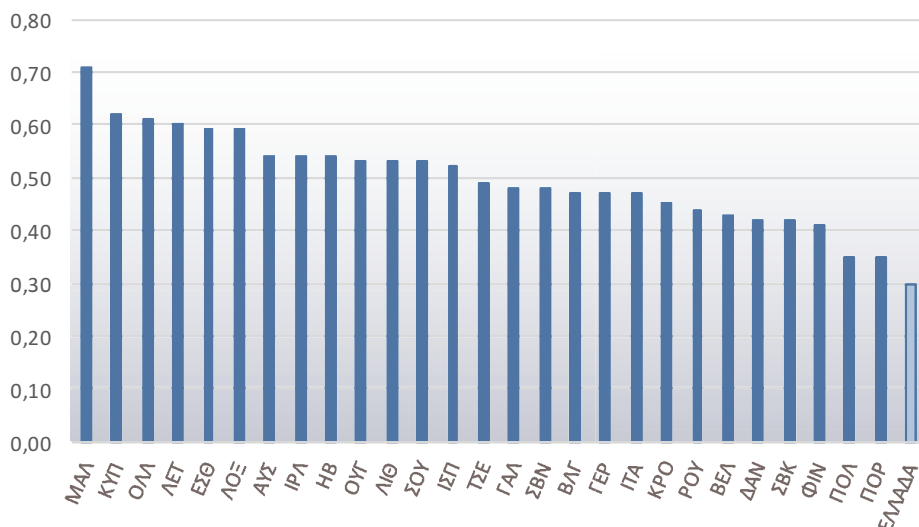
Πηγή: Hoppe et al. (2019).

Το πρόβλημα όμως με τη φορολογία επιχειρήσεων δεν είναι μόνο το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης, αλλά και η όλη δομή του φορολογικού συστήματος. Για παράδειγμα, η φορολογία των επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα σύνθετη και πολύπλοκη. Οι συχνές αλλαγές στη φορολογία, οι πολλαπλές εγκύκλιοι και οι δυσκολίες στην επίλυση διαφορών έχουν κάνει τη φορολογία επιχειρήσεων στην Ελλάδα εξαιρετικά πολύπλοκη. Με βάση μια λεπτομερειακή ανάλυση των φορολογικών συστημάτων για εταιρίες 100 χωρών (Hoppe et al. 2019), η χώρα μας κατέχει την 86η θέση και στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι τρίτη από άποψη πολυπλοκότητας (βλ. Διάγραμμα 8), σε ελαφρώς καλύτερη θέση από την Κροατία και την Ιταλία.²² Η αρνητική επίπτωση της πολυπλοκότητας των φορολογικών συστημάτων στις επενδύσεις, την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, αλλά και τη συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία έχει οδηγήσει πολλές χώρες να συστήσουν επιτροπές από ειδικούς που έχουν ως καθήκον την παρακολούθηση των αλλαγών και την εισήγηση προτάσεων για απλοποίηση.²³

²² Για τη μεθοδολογία, βλ. Hoppe et al. (2018).

²³ Για μια μερική επισκόπηση της διεθνούς εμπειρίας για την απλοποίηση, βλ. Tamer et al. (2016). Επίσης, για την επίδραση της πολυπλοκότητας στη φορολογική συμμόρφωση, βλ. Borrego et al. (2016).

Διάγραμμα 9: Ελκυστικότητα εταιρικού φόρου (2018)



Πηγή: Schanz et al. (2017α).

Η σημασία που έχει το φορολογικό σύστημα στην προσέλκυση επενδύσεων, ιδιαίτερα σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης και ανταγωνισμού για επενδύσεις, είναι αδιαμφισβήτητη. Οι αποφάσεις των επιχειρήσεων και ιδιαίτερα των πολυεθνικών για εγκατάσταση δραστηριοτήτων τους επηρεάζονται σημαντικά όχι μόνο από το ύψος των φορολογικών συντελεστών, αλλά και από την όλη δομή του φορολογικού συστήματος. Για την αξιολόγηση του εταιρικού φορολογικού συστήματος των χωρών, επιστήμονες έχουν αναπτύξει ένα δείκτη φορολογικής ελκυστικότητας, με τον οποίο προσπαθούν να μετρήσουν την ελκυστικότητα του φορολογικού συστήματος μιας χώρας. Ο δείκτης αυτός συντίθεται από 20 στοιχεία, όπως το ύψος των φορολογικών συντελεστών, το σύστημα αποσβέσεων, η δυνατότητα συμψηφισμού ζημιών, ο φόρος υπερτιμήματος, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, τα δικαιώματα ευρεσιτεχνίας κ.ά.²⁴ Με βάση το δείκτη για 100 χώρες, η Ελλάδα το 2018 κατέχει την 82η θέση και σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης την τελευταία θέση, όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 9.²⁵

²⁴ Για λεπτομέρειες, βλ. Schanz et al. (2017β).

²⁵ Για αναλυτική παρουσίαση του δείκτη για τις 100 χώρες που περιλαμβάνονται στην έρευνα, βλ. Schanz et al. (2017β).

6. Συμπεράσματα και μερικές προτάσεις πολιτικής

Από την προηγηθείσα ανάλυση γίνεται φανερό ότι οι χαμηλές δημοσιονομικές επιδόσεις της χώρας μας οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη χαμηλή ποιότητα των θεσμών της. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου κυρίως με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών, μερικές από τις οποίες είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένες. Παρόμοιες προσπάθειες, σε περιορισμένο βαθμό, έχουν γίνει στο χώρο της δημοσιονομικής πολιτικής, αρχικά με τη δημιουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής και αργότερα με τη δημιουργία του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Όμως, το μεν Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής δεν είναι ανεξάρτητο, αλλά απλώς μια υπηρεσία που βοηθά τη Βουλή στα θέματα Προϋπολογισμού, το δε Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι ανεξάρτητο, αλλά μέχρι τώρα έχει πολύ μικρή παρουσία στο διάλογο για τα δημόσια οικονομικά. Σημαντικές είναι επίσης οι αλλαγές στη σύνταξη του Προϋπολογισμού, με την υιοθέτηση της μεθόδου εκ των άνω προς τα κάτω.

Ένα πιο επιτυχημένο εγχείρημα στη δημιουργία δημοσιονομικών θεσμών φαίνεται να είναι εκείνο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Παρά τα αρχικά προβλήματα στη λειτουργία της, η ΑΑΔΕ έχει κάνει σταθερά βήματα προόδου και έχει αρχίσει να αποκτά αξιοπιστία στο κοινό. Απέχει όμως πολύ ακόμη από αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αδυναμίες ωστόσο του φορολογικού μας συστήματος εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Η φορολογική μας νομοθεσία συνεχίζει να είναι πολύπλοκη και ασαφής, με αποτέλεσμα το φορολογικό μας σύστημα να είναι αρνητικό στοιχείο για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Ίσως είναι αναγκαίο να συσταθεί και στη χώρα μας, κατά το πρότυπο άλλων χωρών, μια Διάρκης Επιτροπή Απλοποίησης της φορολογικής νομοθεσίας, που θα έχει την ευθύνη της κωδικοποίησής της και ταυτόχρονα της υποβολής προτάσεων για απλοποίησή της. Ένα άλλο θέμα είναι η εξωδικαστική επίλυση φορολογικών διαφορών. Παρά την ύπαρξη της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών της ΑΑΔΕ, η επίλυση φορολογικών διαφορών εξακολουθεί να μην είναι αποτελεσματική.

Στον τομέα των δημόσιων δαπανών έχει γίνει σημαντική πρόοδος στην παρακολούθηση και τον έλεγχο των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης. Παραμένουν όμως αρκετά προβλήματα στον ουσιαστικό έλεγχο σε αποκεντρωμένους φορείς, όπως η τοπική αυτοδιοίκηση, τα νοσοκομεία κ.ά. Η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει στην κεντρική κυβέρνηση για αξιολόγηση των δαπανών πρέπει να προχωρήσει και να επεκταθεί σε όλη τη γενική κυβέρνηση. Ένας βασικός φορέας ελέγχου είναι αναμφισβήτητο το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο όμως

είναι ουσιαστικά δικαστήριο που εξετάζει κυρίως τη νομιμότητα των δαπανών. Είναι καιρός να γίνει ουσιαστικό όργανο ελέγχου της ποιότητας και αποδοτικότητας των δαπανών και ίσως θα πρέπει να επανεξεταστεί ο ρόλος του. Στο πλαίσιο της αναμόρφωσης του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων δαπανών, θα ήταν μεγάλη καινοτομία να εισαχθούν σύγχρονα λογιστικά πρότυπα, τα οποία θα επιτρέπουν στους φορείς να δημοσιεύουν ισολογισμούς, ελεγμένους από ορκωτούς ελεγκτές, και αυτό να ισχύει για όλους τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα νοσοκομεία και άλλους σημαντικούς φορείς του Δημοσίου. Είναι επίσης αναγκαίο να αρχίσει το κράτος να αξιολογεί τις δαπάνες του για την απόδοσή τους. Η αξιολόγηση των δαπανών με βάση τα αποτελέσματά τους είναι μια δύσκολη και απαιτητική διαδικασία. Ως ένα πρώτο στάδιο, θα μπορούσε να συσταθεί μια ειδική μονάδα στο Γενικό Λογιστήριο, που θα καταρτίσει δείκτες αξιολόγησης για τις δαπάνες των νοσοκομείων, με βάση τους οποίους θα γίνονται συγκρίσεις στις επιδόσεις των διαφόρων νοσοκομείων και θα δημοσιοποιούνται.

Από την πιο πάνω συνοπτική και μάλλον ελλειπτική ανάλυση γίνεται φανερό ότι η κρίση στη χώρα μας δεν ήταν μόνο κρίση που προήλθε από άστοχες οικονομικές ή κοινωνικές πολιτικές, αλλά και κρίση που οξύνθηκε από το ξεπερασμένο ή αδύναμο θεσμικό πλαίσιο. Την αδυναμία αυτή δεν φαίνεται να είχαν αντιληφθεί ή κατανοήσει οι πιστωτές της χώρας, με συνέπεια πολλά από τα μέτρα που επέβαλαν να μην έχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Στο βασικό ερώτημα πώς θα μπορέσουμε να βελτιώσουμε το θεσμικό μας πλαίσιο η απάντηση δεν είναι εύκολη. Ούτε πρέπει να επιδιώξουμε την αντιγραφή επιτυχημένων σε άλλες χώρες θεσμών. Για να έχουν επιτυχία οι μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο, είναι απαραίτητο οι πρωτοβουλίες να ληφθούν από το εγχώριο πολιτικό σύστημα και να έχουν την ευρύτερη δυνατή συναίνεση πολιτικών δυνάμεων και κοινωνικών εταίρων. Η αντιγραφή θεσμικών ρυθμίσεων που αγνοούν τη δομή της διακυβέρνησης, την κουλτούρα, τις παραδόσεις και τις αξίες μιας κοινωνίας δεν έχουν πολλές ελπίδες ευδοκίμησης. Αν η δημιουργία υγιών θεσμών είναι βασική εθνική ανάγκη, αυτοί δεν θα έχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα αν το πολιτικό μας σύστημα και οι πολίτες δεν τους τηρούν. Όπως τόνιζε emphaticά ο αείμνηστος Τάκης Πολίτης (2011):

«Στην Ελληνική κοινωνία η συμμόρφωση με τους θεσμούς δεν θεωρείται αυτονοήτη και δεδομένη. Ο καθένας διαλέγει την ανυπακοή ή τη συμμόρφωση κατά το «δοκούν», όντας πεπεισμένος ότι και οι θεσμοί λειτουργούν επιλεκτικά, υποβάλλοντας κυρώσεις σε λίγους μόνο απ' αυτούς που δεν συμμορφώνονται».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική:

- Πολίτης, Τ. (2011), *Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών και η ελληνική οικονομία. 1974-2010: 35 χρόνια συμπόρευσης*, IOBE, Αθήνα.
- Ράπανος, Β.Θ. (2007), *Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα*, IOBE, Αθήνα.
- Ράπανος, Β.Θ. και Γ. Καπλάνογλου (2010), “Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο πιθανός ρόλος τους στην Ελλάδα”, *Τράπεζα της Ελλάδος, Οικονομικό Δελτίο*, 33, 7-21.

Ξενόγλωσση:

- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth”, in Aghion, P. and S.N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, Amsterdam: Elsevier B.V.
- Afonso, A. and M. Kazemi (2017), “Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries”, in Böckemeier, B. and A. Greiner (eds.), *Inequality and Finance in Macrodynamics, Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, 23, Springer.
- Algan, Y. and P. Cahuc (2014), “Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications”, in Durlauf, S. and P. Aghion (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2A, Chapter 2, Elsevier, 49-120.
- Angerer, J. and S. Valkama (2018), “The role of national fiscal bodies - State of play”, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament.
- Beetsma, R.M.W.J. and X. Debrun (eds.) (2018), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Bluhm, R., D. de Crombrughe and A. Szirmai (2016), “Do Weak Institutions Prolong Crises? On the Identification, Characteristics, and Duration of declines during Economic Slumps”, *UNU-MERIT Working Paper Series*, 069.
- Borrego, A.C., C.M.M. Lopes and C.M.S. Ferreira (2016), “Tax complexity indices and their relation with tax noncompliance: Empirical evidence from the Portuguese tax professionals”, *Tékhnē, Review of Applied Management Studies*, 14:1, 20-30.
- Bouckaert, G. (2012), “Trust and Public Administration”, *Administration*, 60:1, 91-115.

- Bruinshoofd, A. (2016), "Institutional quality and economic performance", Rabobank, Economic Research.
- ECB (2016), "Increasing resilience and long-term growth: the importance of sound institutions and economic structures for euro area countries and EMU", *Economic Bulletin*, Issue 5, Article 3.
- Eslava, M. (2011), "The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey", *Journal of Economic Surveys*, 25:4, 645-673.
- EU Independent Fiscal Institutions (2018), "Medium-Term Budgetary Frameworks", <https://www.euifis.eu/>.
- Eurofound (2018), *Societal change and trust in institutions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Fiscal Board (2019), *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, report of the European Fiscal Board.
- Foster, C. and J. Frieden (2017), "Crisis of trust: Socio-economic determinants of Europeans' confidence in government", *European Union Politics*, 18:4, 1-25.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Glencoe, IL.
- Guerrero, A. (2011), "Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia", Technical Note, World Bank, Washington, DC.
- Gyorffy, D. (2013), *Institutional Trust and Economic Policy*, Central European University Press.
- Hawkesworth, I., D. Bergvall, R. Emery and J. Wehner (2008), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, 8:3, OECD, Paris.
- Hoppe, T., D. Schanz, S. Sturm and C. Sureth-Sloane (2018), "What Are the Drivers of Tax Complexity for MNCs? Global Evidence", *Intertax*, 46:8/9, 654-675.
- Hoppe, T., D. Schanz, S. Sturm and C. Sureth-Sloane (2019), "Measuring Tax Complexity Across Countries: A Survey Study on MNCs", International Taxation Research Paper Series No. 2019-06.
- IMF (2018), "Greece: 2018 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitoring", IMF, Washington, D.C.
- Jimenez, P. and G.S. Iyer (2016), "Tax compliance in a social setting: The influence of social norms, trust in government, and perceived fairness on taxpayer compliance", *Advances in Accounting*, 34:C, 17-26.
- Kaplanoglou, G. and V.T. Rapanos (2013), "Tax and trust: the fiscal crisis in Greece", *South European Society and Politics*, 18:3, 283-304.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2011), "The worldwide governance indicators. Methodology and analytical issues", *Hague Journal on the Rule of Law*, 3:2, 220-246.

- Kleven, H.J. (2014), “How Can Scandinavians Tax So Much?”, *Journal of Economic Perspectives*, 28:4, 77–98.
- Kopits, G. (2016), “The IMF and the Euro Area Crisis: The Fiscal Dimension”, IEO Background Paper, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, BP/16-02/07.
- Krogstrup, S. and C. Wyplosz (2010), “A common pool theory of supranational deficit ceilings”, *European Economic Review*, 54:2, 269-278.
- Leite, D.N., S.T. Silva and O. Afonso (2014), “Institutions, Economics and the Development Quest”, *Journal of Economic Surveys*, 28:3, 491-515.
- Lled, V., S. Yoon, X. Fang, S. Mbaye and Y. Kim (2017), “Fiscal Rules at a Glance”, IMF, Washington, D.C.
- Masuch, K., E. Moshhammer and B. Pierluigi (2016), “Institutions and Growth in Europe”, CEPS working document No. 421, Brussels.
- Moretti, D., A. Keller and B. Chevauchez (2019), “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, 2019/2, 3-83, OECD, Paris.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991), “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, issue 1, 97–112.
- North, D.C., J.J. Wallis, and B.R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York: Cambridge University Press.
- OECD (2013), “Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda”, in *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017α), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2017β), “Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust”, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019α), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019β), *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, OECD, Paris.
- Ogilvie, S. and A.W. Carus (2014), “Institutions and Economic Growth in Historical Perspective”, in Aghion, P. and S.N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2A, Amsterdam: Elsevier.

- Rapanos, V.T. and G. Kaplanoglou (2014), "Governance, Growth and the Recent Economic Crisis: The Case of Greece and Cyprus", *Cyprus Economic Policy Review*, 8:1, 3-34.
- Rothstein, B. (2005), *Social traps and the problem of trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011), *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*, The University of Chicago Press, London, UK.
- Schanz, D., S. Keller, A. Dinkel, J. Fritz and C. Grosselfinger (2017α), "The Tax Attractiveness Index", www.tax-index.org.
- Schanz, D., S. Keller, A. Dinkel, J. Fritz and C. Grosselfinger (2017β), "The Tax Attractiveness Index: Methodology", διαθέσιμο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3013603>.
- Sherwood, M. (2015), "Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States", Discussion Paper 021, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Shirley, M.M. (2005), "Institutions and Development", in C. Ménard and M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, 611-638, Dordrecht: Springer.
- Spengel, C., F. Schmidt, J. H. Heckemeyer, K. Nicolay, A. Bartholmeß, C. Ludwig, D. Steinbrenner, R. Bräutigam, P. Buchmann, T. Bührle, E. Casi, L. Fischer, C. Harendt, R. Müller, T. Schwab, B. Stage, H. Vay and A.-C. Werner (2019), *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology - Update 2018*, Project for the EU Commission TAXUD/2018/DE/307, Intermediary Report 2018, Mannheim.
- Tamer, B., J. Simon and A. Sawyer (2016), "International experiences of tax simplification and distinguishing between necessary and unnecessary complexity", *eJournal of Tax Research*, 14:2, 337-358.
- Torgler, B. (2003), "Tax morale, rule-governed behaviour and trust", *Constitutional Political Economy*, vol. 14, issue2, pp.119-140.
- Torgler, B. (2007), *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Uslaner, E. (ed.) (2018), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Oxford University Press, New York.
- World Bank (2019), *The Worldwide Governance Indicators*, Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*.

Wren-Lewis, S. (2013), “Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy in Restoring Public Debt Sustainability”, in Kopits, G. (ed.) *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.

2

Η ελληνική κρίση σε ευρωπαϊκή προοπτική¹

Νίκος Βέττας

Γενικός Διευθυντής του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ),
Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

1. Εισαγωγή

Η ελληνική κρίση εξελίχθηκε για περίπου μία δεκαετία σε μεγάλο βάθος και χρονική έκταση με κοινωνικές και πολιτικές εντάσεις, δραματικές περιόδους και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Αν και οι άμεσοι κίνδυνοι για την ελληνική οικονομία έχουν αμβλυνθεί σημαντικά, η τελική εξέλιξη της κρίσης δεν μπορεί ακόμη να προβλεφθεί, μέχρι η ενδυνάμωση της παραγωγικής βάσης και η επίτευξη συστηματικά υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης να καταστήσουν διαχειρίσιμο σε μακρό χρονικό ορίζοντα το φορτίο του δημόσιου χρέους. Ούτε όμως οι έως τώρα εξελίξεις στην ελληνική οικονομία ούτε οι περαιτέρω προοπτικές της, ιδίως μεσοπρόθεσμα, είναι εύκολο να γίνουν κατανοητές έξω από το διεθνές πλαίσιο τους. Άλλωστε, η ελληνική κρίση από την έναρξή της έλαβε χώρα μέσα σε δύο κύκλους, όπου ο ένας περιλάμβανε και επηρέαζε τον άλλον, δηλαδή την ευρωπαϊκή και τη διεθνή κρίση. Πυροδοτήθηκε αρχικά από εξελίξεις στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, οι οποίες βρήκαν πρόσφορο έδαφος, αποκαλύπτοντας θεσμικά ελλείψεις πλευρές της ευρωζώνης, με την ελληνική οικονομία να αποδεικνύεται ο πλέον αδύναμος κρίκος της.

Τα τρία προγράμματα προσαρμογής και διάσωσης της οικονομίας, που διαδοχικά εφαρμόστηκαν από το 2010 μέχρι το 2018, αλλά και το πλαίσιο της μεταμνημονιακής εποπτείας, θα πρέπει να τοποθετηθούν στην ευρύτερη δυναμική των εξελίξεων στην ευρωζώνη. Επιπλέον, κατά τα αρχικά χρόνια της κρίσης, τα ερωτήματα για τη βιωσιμότητα της ίδιας της Νομισματικής Ένωσης, για το κατά

¹ Ευχαριστίες στους Γιώργο Γατόπουλο και Μιχάλη Βασιλειάδη για την υποστήριξή τους στη συγγραφή του παρόντος κεφαλαίου.

πόσον η κρίση στην ελληνική οικονομία και μια ανεξέλεγκτη χρεοκοπία της θα μπορούσαν να επηρεάσουν και τη διαχείριση της διεθνούς κρίσης, το πώς η διαχείριση της ελληνικής κρίσης θα επηρέαζε τις άλλες αδύναμες οικονομίες της περιφέρειας της ευρωζώνης αποτέλεσαν κεντρικά ζητήματα. Η διαχείριση της ελληνικής κρίσης είχε πολύ ευρύτερη σημασία, πέρα από την ίδια την ελληνική οικονομία, και κεντρικές πολιτικές σχεδιάστηκαν όχι μόνο με γνώμονα τη διάσωση της ίδιας, αλλά, όπως ήταν και αναμενόμενο, συνυπολογίζοντας και την ευρωπαϊκή και διεθνή οικονομία, περιορίζοντας έτσι και ορισμένους βαθμούς ελευθερίας στις επιλογές.

Κεντρική θέση κατά τη διάρκεια της ελληνικής κρίσης και των προγραμμαμάτων αποτέλεσε μια εν μέρει άτυπη και εν μέρει τυπική συνεννόηση για το πώς, από τη μια πλευρά, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί με τη συνδρομή και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου θα μείωναν την άμεση επιβάρυνση της χώρας από το δημόσιο χρέος και, από την άλλη, πώς στο εσωτερικό της χώρας η οικονομική πολιτική θα στόχευε στη βελτίωση της δημοσιονομικής εικόνας και στην ενδυνάμωση της οικονομίας. Με το δημόσιο χρέος να έχει πλέον ιδιάζοντα χαρακτηριστικά, ιδίως όσον αφορά το μακροπρόθεσμο χαρακτήρα του, αλλά ασφαλώς να παραμένει εξαιρετικά και ανησυχητικά υψηλό ως μέγεθος, η μελλοντική εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας θα πρέπει να γίνει κατανοητή επίσης μέσα στο πλαίσιο της ευρωζώνης, αναφορικά τόσο με τις προοπτικές ανάπτυξης της όσο και με τη θεσμική ενδυνάμωση και μετεξέλιξή της.

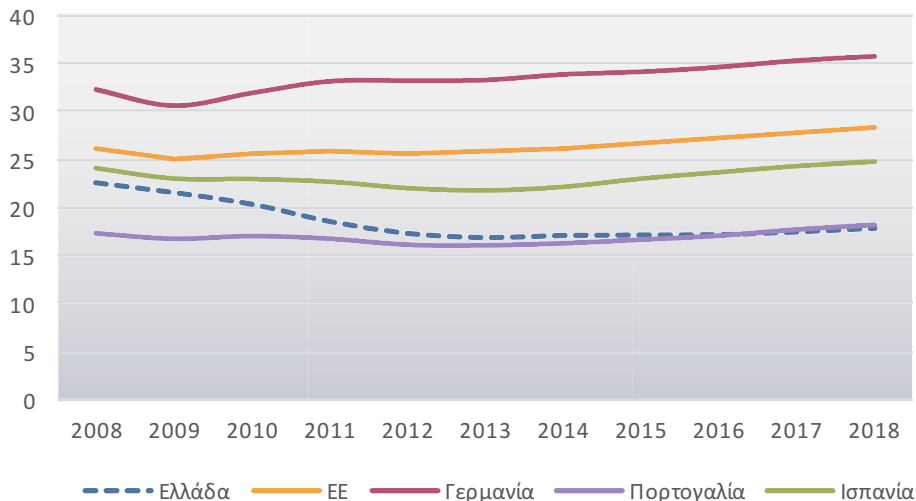
Δεδομένων των παραπάνω παρατηρήσεων, σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται μια καταγραφή της συγκριτικής εξέλιξης της ελληνικής οικονομίας κατά την κρίση σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές οικονομίες και εξετάζονται ορισμένες προοπτικές της στο ευρωπαϊκό της πλαίσιο.

2. Η κρίση και κεντρικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας

Για την ελληνική οικονομία, τα προηγούμενα δέκα χρόνια χαρακτηρίστηκαν από δραματικές εξελίξεις και ανατροπές. Μια οικονομία που είχε μεγεθυνθεί εξαιρετικά γρήγορα τα πρώτα χρόνια μετά την είσοδο στο κοινό νόμισμα αντιμετώπισε μια πρωτοφανούς σφοδρότητας κρίση. Τα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά της και ο συνδυασμός, στην αφετηρία, υψηλού δημόσιου χρέους, χαμηλής ανταγωνιστικότητας και υψηλών δημοσιονομικών και εμπορικών ελλειμμάτων οδήγησαν σε ακραία αβεβαιότητα, με τη χώρα να κλυδωνίζεται επί μακρόν. Μετά από τρία διαδοχικά προγράμματα διάσωσης και προσαρμογής για οκτώ χρόνια, επιβολής περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων που τελικά διήρκεσε για μια

Διάγραμμα 1: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ, σταθερές τιμές 2010, στην Ελλάδα και σε ενδεικτικές χώρες της ΕΕ

χιλ. ευρώ



Πηγή: Eurostat.

τετραετία, αλλά χωρίς να υπάρξει τελικά ανεξέλεγκτη πτώχευση και επάνοδος σε εθνικό νόμισμα, η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε ένα σημαντικό σταυροδρόμι. Η καταιγίδα πέρασε, αλλά τι επιφυλάσσει το μέλλον;

Η δημοσιονομική εξισορρόπηση της χώρας έχει σε πολύ μεγάλο βαθμό επιτευχθεί, όπως επίσης έχει υπάρξει σημαντική πρόοδος και στο εξωτερικό ισοζύγιο. Όμως σημαντικές δομικές αδυναμίες επιμένουν, ενώ η κρίση άφησε έντονες πληγές στα νοικοκυριά, στις επιχειρήσεις και στις υποδομές της χώρας. Ο συνολικός τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίστηκε η κρίση οδήγησε σε συρρίκνωση της οικονομίας πολύ περισσότερο από τη μεταρρύθμισή της, στοιχείο που εξηγεί και τη μεγάλη διάρκεια της ίδιας της κρίσης. Το παραγωγικό υπόδειγμα που οδήγησε στην κρίση κατέρρευσε, χωρίς όμως να αντικατασταθεί ουσιαστικά από ένα άλλο.

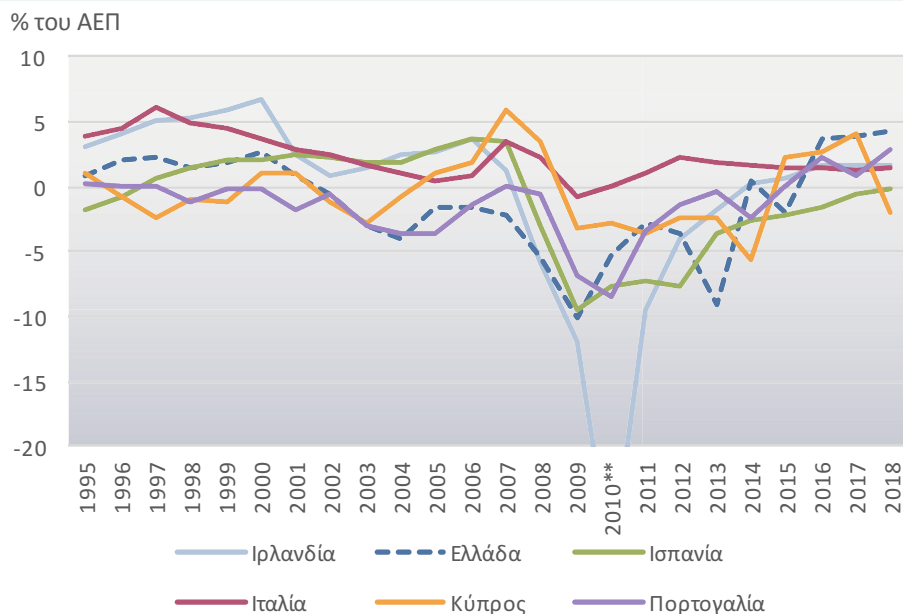
Άλλωστε, κατά τη διάρκεια της κρίσιμης δεκαετίας 2008-2018, πέρα από την απόκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ από το μέσο όρο της ΕΕ, παρατηρήθηκε και υστέρηση έναντι τόσο της Ισπανίας όσο και της Πορτογαλίας (βλ. Διάγραμμα 1). Εν όψει αυτής της πρόκλησης, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί συστηματικά τα επόμενα χρόνια η συνεισφορά του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσα από την αύξηση της απασχόλησης και συμμετοχής στην αγορά εργασίας, αλλά και η συ-

νεισφορά του κεφαλαίου μέσα από την τόνωση των παραγωγικών επενδύσεων. Επιπλέον, είναι κρίσιμο να τονωθεί η παραγωγικότητα σε τέτοιο βαθμό ώστε να είναι επαρκής για να αντισταθμίσει το υψηλό δημόσιο χρέος και τη δυσμενή δημογραφική δυναμική.

3. Τάσεις σε μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη στην Ελλάδα πριν και κατά την κρίση, σε σύγκριση με χώρες της περιφέρειας και του πυρήνα της ευρωζώνης

Στην ενότητα αυτή, περιγράφονται κεντρικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, πριν και κατά τα προγράμματα προσαρμογής, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες, τόσο του πυρήνα, από τον οποίο κυρίως υπήρξε η απόκλιση, όσο και άλλων οικονομιών που δοκιμάστηκαν. Ας αρχίσουμε από τα δημοσιονομικά, καθότι η κρίση εκδηλώθηκε αρχικά σε αυτήν τη διάσταση, τουλάχιστον στην επιφάνεια. Το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο στην Ελλάδα (εξαιρουμένων των πληρωμών τόκων) συγκαταλεγόταν διαχρονικά στα χειρότερα μεταξύ των χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης οι οποίες εφάρμοσαν πρόγραμμα προσαρμογής κατά την περίοδο 2010-2016. Αυτό το γεγονός αναδεικνύει τη χρόνια ανισορροπία στα οικονομικά του δημόσιου τομέα, η οποία ήταν μία εκ των δύο θεμελιωδών ανισορροπιών που εμφάνιζε η ελληνική οικονομία, όπως θα δειχθεί στη συνέχεια. Στην περίοδο πριν από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, 1995-2007, το μέσο πρωτογενές ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης εγχωρίως, δηλαδή το ισοζύγιο εξαιρουμένων των πληρωμών τόκων, το οποίο αντικατοπτρίζει το αποτέλεσμα της τρέχουσας διαχείρισης σε κάθε έτος, μπορεί να ήταν μηδενικό, αλλά αυτή η επίδοση οφείλεται στα πρωτογενή πλεονάσματα πριν από την ένταξη της Ελλάδος στην ευρωζώνη, καθώς από το 2002 παρουσίαζε συνεχώς ελλείμματα. Σε κάθε περίπτωση, η Ελλάδα ήταν μαζί με την Πορτογαλία οι μοναδικές, μεταξύ των έξι χωρών της ευρωζώνης που προχώρησαν σε διαδικασία προσαρμογής στην οικονομία τους μετά το 2009, οι οποίες δεν παρουσίασαν, κατά μέσο όρο, πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα την περίοδο 1995-2007. Η Ιρλανδία πέτυχε το υψηλότερο μέσο πρωτογενές πλεόνασμα, ύψους 3,5% του ΑΕΠ, με την Ιταλία να έπεται με μικρή διαφορά (3,1% του ΑΕΠ, βλ. Διάγραμμα 2). Στην Ισπανία, το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο ήταν πλεονασματικό κατά 1,7% του ΑΕΠ, ενώ στην Κύπρο το αντίστοιχο πλεόνασμα ήταν μικρό, μόλις 0,2% του ΑΕΠ. Οι δημοσιονομικές επιδόσεις της Ελλάδος υπολείπονταν αισθητά και του μέσου όρου στην

Διάγραμμα 2: Πρωτογενές ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης*, χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης



* Περιλαμβάνονται τα κεφάλαια υποστήριξης των χρηματοπιστωτικών οργανισμών.

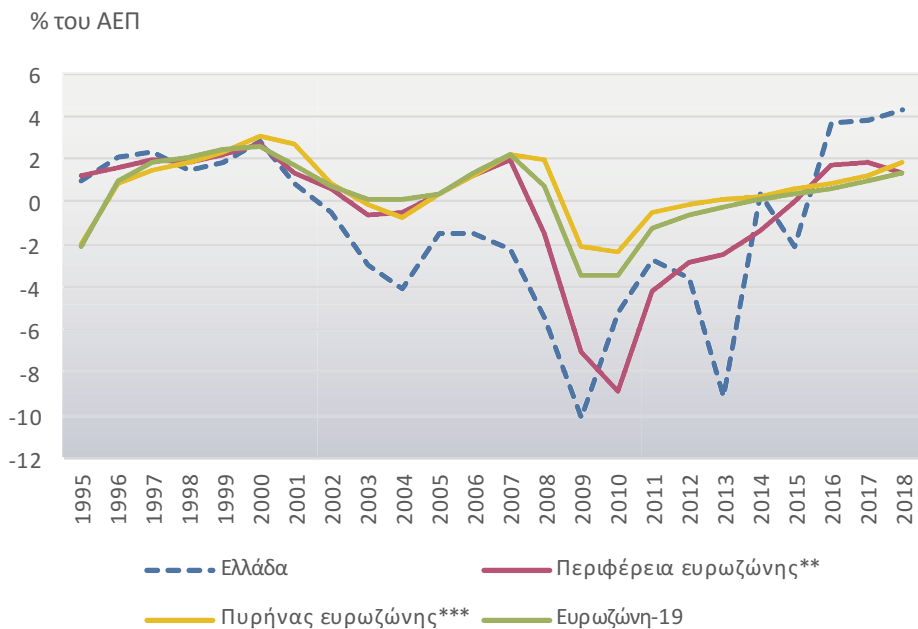
** Πρωτογενές έλλειμμα της Ιρλανδίας το 2010: 32,1% του ΑΕΠ.

Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO, DG ECFIN Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ευρωζώνη, καθώς και των χωρών οι οποίες βρίσκονται στον πυρήνα αυτής (μέσο πλεόνασμα 1,1% του ΑΕΠ και στις δύο ομάδες, βλ. Διάγραμμα 3).

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 επέφερε σε μικρό χρονικό διάστημα σημαντική επιδείνωση των δημοσιονομικών ισοζυγίων στην Ευρώπη, λόγω της προσπάθειας των κυβερνήσεων να υποστηρίξουν το τραπεζικό σύστημα των χωρών τους και να περιορίσουν τις επιπτώσεις της κρίσης. Η ισχυρότερη επιδείνωση σημειώθηκε στην Ιρλανδία, στην οποία το πρωτογενές δημοσιονομικό αποτέλεσμα το 2010 ήταν ελλειμματικό κατά 32,1% του ΑΕΠ, επίσης ως συνέπεια της παροχής κεφαλαιακών ενισχύσεων στο τραπεζικό σύστημα της χώρας (βλ. Διάγραμμα 2). Ωστόσο, καθώς η συγκεκριμένη χώρα δεν παρουσίαζε διαρθρωτικά προβλήματα στα δημόσια οικονομικά της, το πρωτογενές ισοζύγιο της βελτιώθηκε γρήγορα τα επόμενα έτη και πλέον από το 2014 είναι θετικό. Αντίθετα, σε χώρες οι οποίες είχαν διαρθρωτικές αδυναμίες στα δημόσια οικονομικά τους, οι οποίες ήταν εμφανείς στη διαχρονική εξέλιξη του

Διάγραμμα 3: Πρωτογενές ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης*, Ελλάδα, περιφέρεια και πυρήνας ευρωζώνης



* Περιλαμβάνονται τα κεφάλαια υποστήριξης των χρηματοπιστωτικών οργανισμών.

** Αριθμητικός μέσος όρος Ιρλανδίας, Ελλάδος, Ιταλίας, Ισπανίας, Κύπρου και Πορτογαλίας.

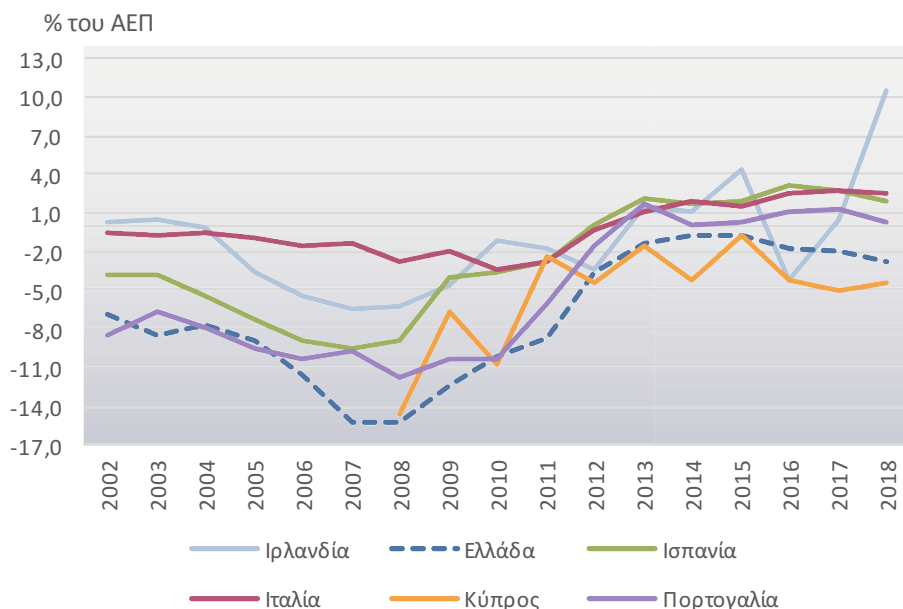
*** Αριθμητικός μέσος όρος Αυστρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου.

Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO, DG ECFIN Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

πρωτογενούς ισοζυγίου τους, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και, σε μικρότερο βαθμό, η Πορτογαλία, δεν ήταν εφικτή μια γρήγορη αποκλιμάκωση των ελλειμμάτων. Αυτά τα χαρακτηριστικά των χωρών, αλλά και η διαρθρωτική ανταγωνιστικότητά τους, βάσει σχετικών μεγεθών, όπως το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών που αναλύεται στη συνέχεια, αξιολογήθηκαν ύστερα από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση από τους επενδυτές στις διεθνείς αγορές κεφαλαίων. Από αυτή τη διαδικασία προέκυψε δυσχέρεια ή αδυναμία άντλησης κεφαλαίων από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, ανάλογα με τη διάρκεια και την ένταση των δύο ανισορροπιών, της δημοσιονομικής και αυτής στην ανταγωνιστικότητα.

Συνολικά, κατά την περίοδο 2008-2018, εξαιρουμένου του εφάπαξ ιδιαίτερα υψηλού ελλείμματος στην Ιρλανδία το 2010, το οποίο δεν οφείλεται σε διαρθρωτικές αδυναμίες στα δημόσια οικονομικά της, το υψηλότερο μέσο πρωτο-

Διάγραμμα 4: Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης

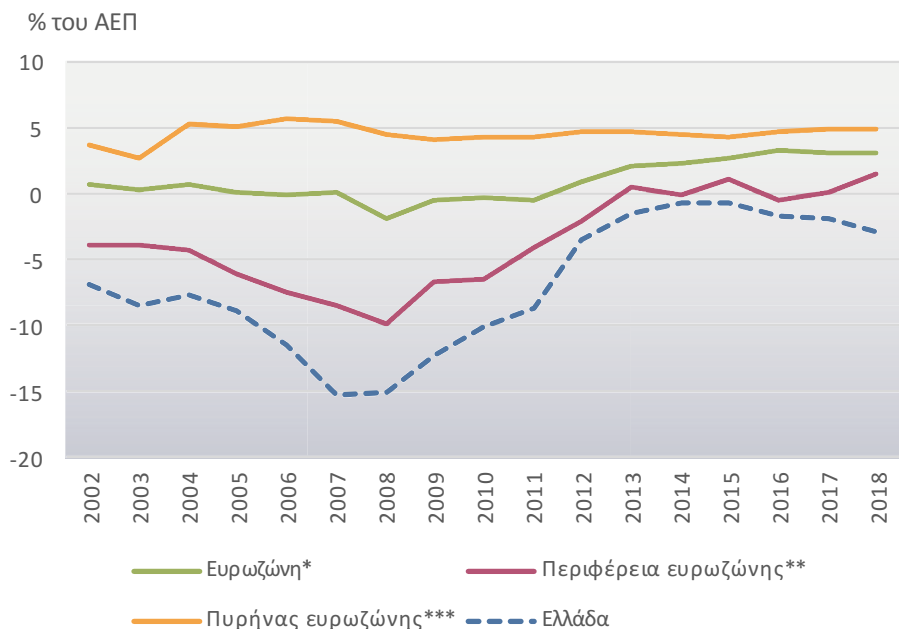


Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO, DG ECFIN Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

γενές δημοσιονομικό έλλειμμα μεταξύ των χωρών με πρόγραμμα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σημειώθηκε στην Ισπανία (4,1%) και την Ιρλανδία (2,7%). Η Ελλάδα βρίσκεται στην τρίτη θέση, με μέσο έλλειμμα 2,4%, επίδοση η οποία αντικατοπτρίζει τη σημαντική βελτίωση η οποία επιτεύχθηκε μεταξύ του 2009, όταν το συγκεκριμένο ισοζύγιο ήταν αρνητικό κατά 10,1% του ΑΕΠ, και του 2016, όταν επιτεύχθηκε πλεόνασμα 3,7% του ΑΕΠ, το οποίο διατηρήθηκε στην επόμενη διετία. Έπεται της Ελλάδος, σε μικρή απόσταση, η Πορτογαλία (1,6% του ΑΕΠ), ενώ το μικρότερο μέσο έλλειμμα πέτυχε η Κύπρος, η δε Ιταλία ήταν η μοναδική χώρα της οποίας το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο ήταν πλεονασματικό (1,3% του ΑΕΠ).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ελλάδα, καθώς και άλλες οικονομίες της περιφέρειας της ευρωζώνης, παρουσίαζαν διαχρονικά, εκτός της δημοσιονομικής, και άλλη μια σημαντική ανισορροπία, ως προς τη διαρθρωτική ανταγωνιστικότητά τους. Οι τάσεις και οι εξελίξεις σε αυτό το χαρακτηριστικό των οικονομιών προσεγγίζονται συνήθως μέσω του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Την περίοδο 2002-2007, για την οποία υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία για όλες αυτές τις χώ-

Διάγραμμα 5: Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, Ελλάδα, περιφέρεια και πυρήνας ευρωζώνης



* Περιλαμβάνονται τα κεφάλαια υποστήριξης των χρηματοπιστωτικών οργανισμών.

** Αριθμητικός μέσος όρος Ιρλανδίας, Ελλάδος, Ιταλίας, Ισπανίας, Κύπρου και Πορτογαλίας.

*** Αριθμητικός μέσος όρος Αυστρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου.

Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO, DG ECFIN Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ρες εξαιρουμένης της Κύπρου, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος, ως ποσοστό του ΑΕΠ, ήταν κατά μέσο όρο το υψηλότερο, μεγέθους 9,8% (βλ. Διάγραμμα 4). Ελαφρώς μικρότερο ήταν το ίδιο έλλειμμα στην Πορτογαλία (8,7%) και την Ισπανία (6,4%). Τα μέσα αντίστοιχα ισοζύγια στην Ιρλανδία και την Ιταλία επίσης ήταν αρνητικά, αλλά πολύ μικρότερα, μεγέθους 2,5% και 0,9% του ΑΕΠ αντίστοιχα. Προκειμένου να καταστεί αντιληπτό το έλλειμμα διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας των χωρών οι οποίες εφάρμοσαν κάποια διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής, την ίδια περίοδο το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών στο σύνολο της ευρωζώνης, συμπεριλαμβανομένων των παραπάνω χωρών, ήταν κατά μέσο όρο ελαφρώς θετικό, 0,26% του ΑΕΠ, ενώ στον πυρήνα της το πλεόνασμα του εν λόγω ισοζυγίου ήταν πολύ υψηλότερο, φθάνοντας το 4,6% του ΑΕΠ, μέγεθος που αντανάκλα την ισχυρή ανταγωνιστικότητα των συγκεκριμένων οικονομιών (βλ. Διάγραμμα 5).

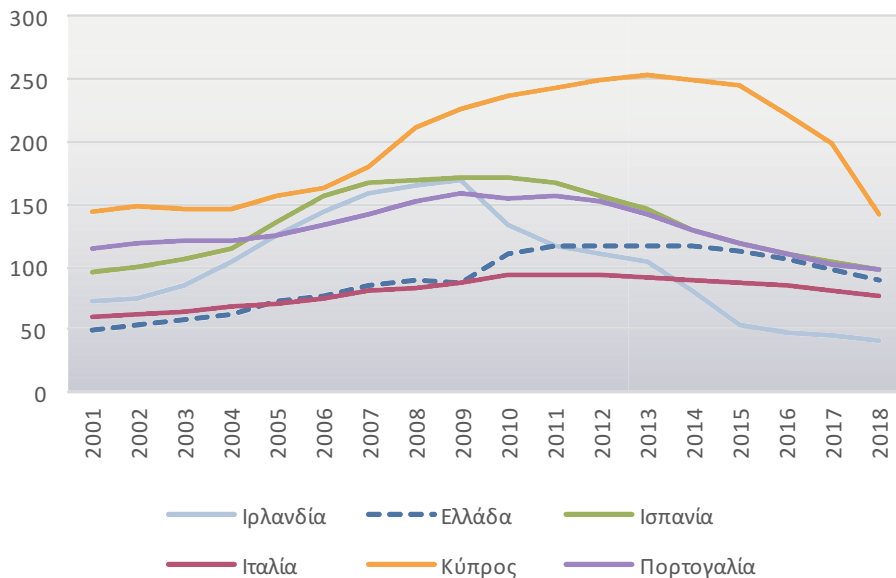
Κατά την περίοδο της κρίσης και των προγραμμάτων προσαρμογής που ακολούθησαν, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών υποχώρησε σε όλες τις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης. Η εντονότερη πτώση του σημειώθηκε στην Ισπανία, με το μέσο όρο του τα έτη 2008-2018 να διαμορφώνεται στο 0,5% του ΑΕΠ, μειωμένο κατά 5,9 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με την περίοδο 1995-2007. Παρόμοιας έκτασης ήταν η υποχώρηση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών στην Πορτογαλία, κατά 5,5 ποσ. μον. του ΑΕΠ, με το έλλειμμα να διαμορφώνεται κατά μέσο όρο στο 3,2% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 4). Έπεται η Ελλάδα, με μείωση κατά 4,4 ποσοστιαίες μονάδες. Παρά όμως την εξέλιξη αυτή, τα αρνητικά ισοζύγια στην Ελλάδα και την Κύπρο ήταν τα μεγαλύτερα μεταξύ όσων χωρών υλοποίησαν πρόγραμμα, καθώς διαμορφώθηκαν κατά μέσο όρο στο 5,4% του ΑΕΠ σε αμφότερες. Στην Ιρλανδία και την Ιταλία σημειώθηκε η μικρότερη βελτίωση, ωστόσο και οι δύο χώρες δεν παρουσίαζαν πριν από την κρίση σημαντικές αδυναμίες στην ανταγωνιστικότητά τους.

Σε κάθε περίπτωση, η εξασθένηση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης κατά τα πρόσφατα έτη δεν μπορεί να αποδοθεί κυρίως ή εξ ολοκλήρου στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς τους, εάν αυτή η τάση δεν υποστηριχθεί από τάσεις και σε άλλα οικονομικά μεγέθη τα οποία μπορούν να τεκμηριώσουν μια τέτοια εξέλιξη. Σε αυτά συγκαταλέγονται το μοναδιαίο κόστος εργασίας, η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία, είτε ως προς το εργατικό κόστος είτε ως προς τις τιμές, κ.ά. Η παρατηρούμενη στις παραπάνω χώρες βελτίωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών είναι αρκετά πιθανόν να οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην υποχώρηση της ζήτησης εισαγωγών εκ μέρους των κατοίκων τους, υπό την επίδραση των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών, και όχι σε ενίσχυση των εξαγωγών τους. Περισσότερο ασφαλή συμπεράσματα για τα αίτια της πρόσφατης πτωτικής τάσης στο συγκεκριμένο ισοζύγιο θα είναι δυνατόν να εξαχθούν μόνο αφού οι συγκεκριμένες οικονομίες παραμείνουν σε τροχιά ανάκαμψης για μια σειρά ετών. Τότε θα διαφανεί η ενδεχόμενη ευστάθεια της βελτίωσης. Επιπλέον, η απόστασή τους από το μέσο όρο της ευρωζώνης (πλεόνασμα 1,3% του ΑΕΠ) και κυρίως του πυρήνα των χωρών που τη συγκροτούν (πλεόνασμα 4,5%) φανερώνει την απόσταση που μένει να διανύσουν προκειμένου η ανταγωνιστικότητά τους να είναι ισχυρή.

Το τραπεζικό σύστημα αποτελεί παραδοσιακά νευραλγικό κλάδο για την οικονομική δραστηριότητα, ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου η χρηματοδότηση των επιχειρήσεων μέσω των αγορών κεφαλαίων καταγράφει μικρή διείσδυση. Το ελληνικό τραπεζικό σύστημα δεν αποτέλεσε την αιτία της κρίσης χρέους στην Ελλάδα, όπως ενδεχομένως συνέβαλε περισσότερο σε άλλες χώ-

Διάγραμμα 6: Συνολικός τραπεζικός δανεισμός του ιδιωτικού τομέα, χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης

% του ΑΕΠ

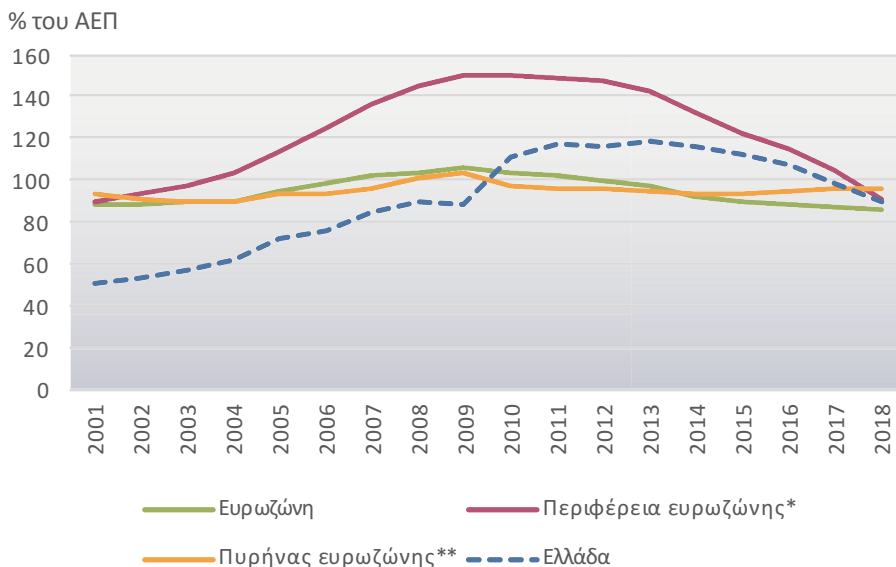


Πηγή: Βάση δεδομένων της Παγκόσμιας Τράπεζας.

ρες (Κύπρος, Ιρλανδία), όμως επηρεάστηκε σε σημαντικό βαθμό αρνητικά από τη δημοσιονομική κρίση, επιδεινώνοντας στη συνέχεια και επιτείνοντας το μέγεθος και τη διάρκεια της ύφεσης. Κατά την περίοδο ένταξης της χώρας στην ευρωζώνη, ο ιδιωτικός τομέας στην Ελλάδα σημείωνε το χαμηλότερο επίπεδο δανεισμού, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης, ενώ το 2018 βρισκόταν στην τρίτη υψηλότερη θέση μετά την Κύπρο και οριακά χαμηλότερα από την Πορτογαλία (βλ. Διάγραμμα 6). Την πρώτη δεκαετία της Ελλαδος στη Νομισματική Ένωση, ο μέσος ετήσιος ρυθμός πιστωτικής επέκτασης στην Ελλάδα άγγιζε το εξαιρετικά υψηλό 16,9% (2001-2010), ενώ ακολούθησε μια οκταετής πιστωτική συρρίκνωση με μέσο ετήσιο ρυθμό 2,3% (2011-2018).

Στη σύγκριση των τάσεων του τραπεζικού δανεισμού εντός της ευρωζώνης την περίοδο 2001-2018, είναι αξιοσημείωτο ότι η πιστωτική επέκταση στην περιφέρεια ήταν σημαντικά ταχύτερη όχι μόνο από το ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ των χωρών αυτών, αλλά και από την αντίστοιχη πιστωτική επέκταση στις χώρες του πυρήνα της ευρωζώνης (βλ. Διάγραμμα 7). Έτσι, ενώ το 2001 το επίπεδο μό-

Διάγραμμα 7: Συνολικός τραπεζικός δανεισμός του ιδιωτικού τομέα, Ελλάδα, περιφέρεια και πυρήνας ευρωζώνης



* Αριθμητικός μέσος όρος Ιρλανδίας, Ελλάδος, Ιταλίας, Ισπανίας, Κύπρου και Πορτογαλίας

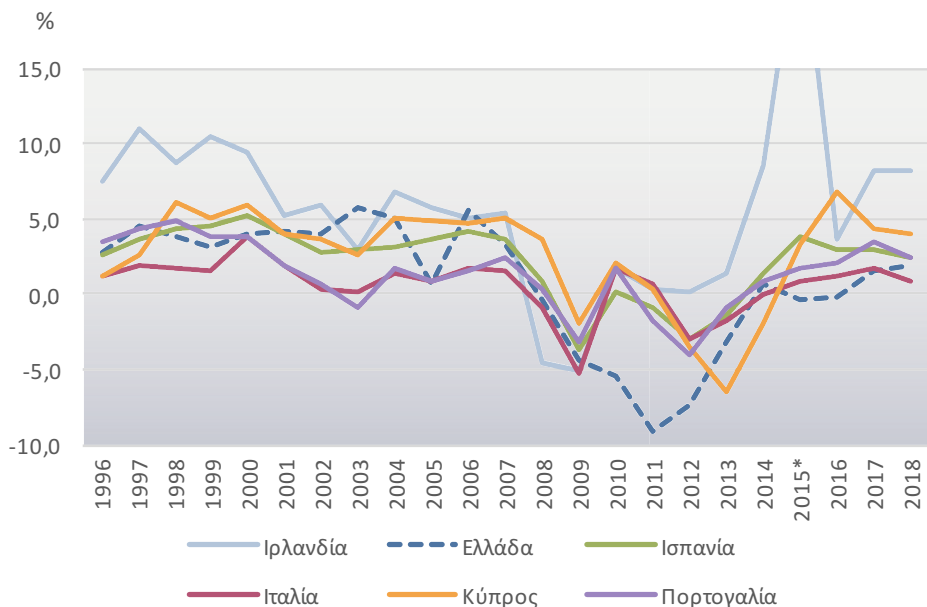
** Αριθμητικός μέσος όρος Αυστρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου.

Πηγή: Βάση δεδομένων της Παγκόσμιας Τράπεζας.

χλευσης του ιδιωτικού τομέα ήταν παραπλήσιο μεταξύ των χωρών της περιφέρειας και του πυρήνα, οι χώρες της περιφέρειας σημείωσαν μια έντονα θετική απόκλιση από την τάση του πυρήνα έως το 2009. Την τάση αυτή ακολούθησε περίοδος σταθερότητας έως το 2012, μάλλον εξαιτίας της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Από το 2013 παρατηρείται μια αντίστροφη πορεία σύγκλισης στις χώρες του πυρήνα, για να καταλήξει το επίπεδο μόχλευσης στις δύο ομάδες χωρών σε παραπλήσια επίπεδα το 2018.

Η περίοδος 1996-2007, για την οποία υπάρχουν στοιχεία για την πλειονότητα των χωρών της ευρωζώνης, σχεδόν συμπίπτει με την τελευταία μεγάλη περίοδο συνεχούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Στη διάρκειά της, υπό τις επιδράσεις και των τάσεων που ήδη αναλύθηκαν, όπως η ταχύρρυθμη πιστωτική επέκταση και η τόνωση της ρευστότητας από τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης εγχωρίως ήταν 3,9%. Η ανάπτυξη της Ελλάδος ήταν ταχύρρυθμη την περίοδο προετοιμασίας των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, αλλά και πριν και μετά από αυτήν. Ενδεικτικά, έφθασε το 4,5% το

Διάγραμμα 8: Ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ, χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης (τιμές 2015)



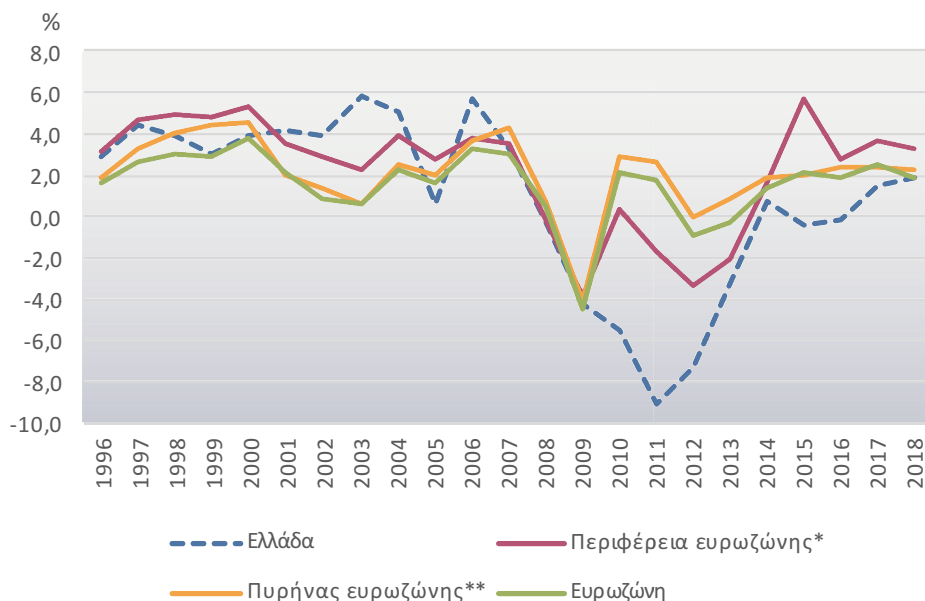
* Ρυθμός ανάπτυξης της Ιρλανδίας για το 2015: 25,2%.

Πηγή: Eurostat.

1997, προ της ανάληψης των Αγώνων, το 5,7% το 2006 και το 3,3% το 2007. Η συνεχής ισχυρή ανάπτυξη αναδεικνύει και τη διαδικασία σύγκλισης προς το μέσο όρο της ευρωζώνης στην οποία βρισκόταν η ελληνική οικονομία. Άλλωστε, σε αυτό το χρονικό διάστημα πραγματοποιήθηκαν σημαντικά δημόσια έργα, συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), όπως το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος», το μετρό της Αθήνας, η Αττική Οδός και άλλα έργα σε υποδομές. Σε τροχιά σύγκλισης έως το 2007 βρίσκονταν και οι οικονομίες χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης οι οποίες εφάρμοσαν πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Η Ιρλανδία αναπτυσσόταν με μέσο ρυθμό 7,0%, η Κύπρος με 4,2%, η Ισπανία με 3,7%, η Πορτογαλία με 2,4% (βλ. Διάγραμμα 8). Η διαδικασία σύγκλισής τους προς το μέσο όρο της ευρωζώνης επαληθεύεται από το γεγονός ότι αυτοί οι ρυθμοί ήταν λίγο έως πολύ υψηλότεροι από τον αντίστοιχο ρυθμό ανάπτυξης της ευρωζώνης, συμπεριλαμβανομένων σε αυτήν των παραπάνω χωρών (2,3%, βλ. Διάγραμμα 9).

Την ισχυρή αναπτυξιακή δυναμική πριν από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση διαδέχθηκε ύφεση στη χώρα την περίοδο 2008-2016, η οποία διακό-

Διάγραμμα 9: Ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ, Ελλάδα, περιφέρεια και πυρήνας ευρωζώνης (τιμές 2015)



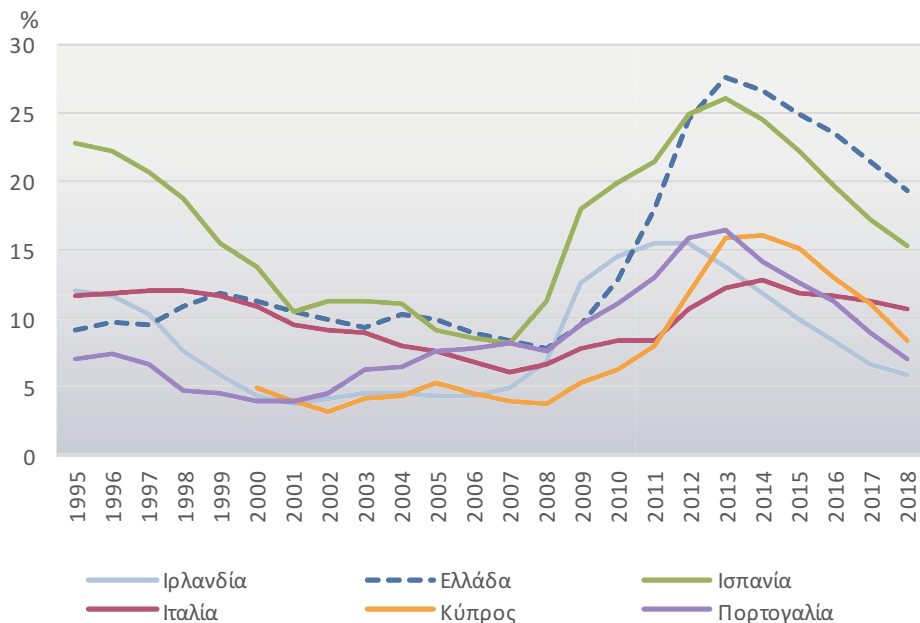
* Αριθμητικός μέσος όρος Ιρλανδίας, Ελλάδος, Ιταλίας, Ισπανίας, Κύπρου και Πορτογαλίας.

** Αριθμητικός μέσος όρος Αυστρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου.

Πηγή: Eurostat.

πηκε μόνο το 2014. Αυτή η εξέλιξη οφείλεται κυρίως στη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής εγχωρίως και αναδιάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας, η οποία ξεκίνησε το 2010. Και στις υπόλοιπες χώρες οι οποίες εφάρμοσαν πρόγραμμα, η τάση του εγχώριου προϊόντος ήταν κατά μέσο όρο πτωτική στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, με εξαίρεση την Ιρλανδία, στη δυναμική της οποίας επέδρασαν και εκτεταμένες αναθεωρήσεις των στοιχείων Εθνικών Λογαριασμών κατά τα πρόσφατα έτη. Οι επιπτώσεις των προγραμμάτων, αλλά και των διαρθρωτικών καχεξιών που αντιμετώπιζαν αυτές οι οικονομίες, οι οποίες παρουσίαζαν ομοιότητες και διαφορές μεταξύ τους, αναδεικνύονται από το γεγονός ότι σε μόλις τέσσερις άλλες χώρες της ΕΕ-27 το ΑΕΠ κατά μέσο όρο περιορίστηκε τα έτη 2008-2016 (Κροατία, Φινλανδία, Σλοβενία, Λεττονία). Η ύφεση στην Ελλάδα ήταν η ισχυρότερη στην ΕΕ-27, με μεταβολή του ΑΕΠ κατά μέσο όρο -3,7% ετησίως (βλ. Διάγραμμα 8), ενώ ακολούθησαν, από τις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης οι οποίες εφάρμοσαν πρόγραμμα, η Ιταλία (-0,7%), η Πορτογαλία (-0,5%) και η Κύπρος (-0,2%). Η υποχώρηση του ΑΕΠ είχε ως απο-

Διάγραμμα 10: Ποσοστό ανεργίας*, χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης



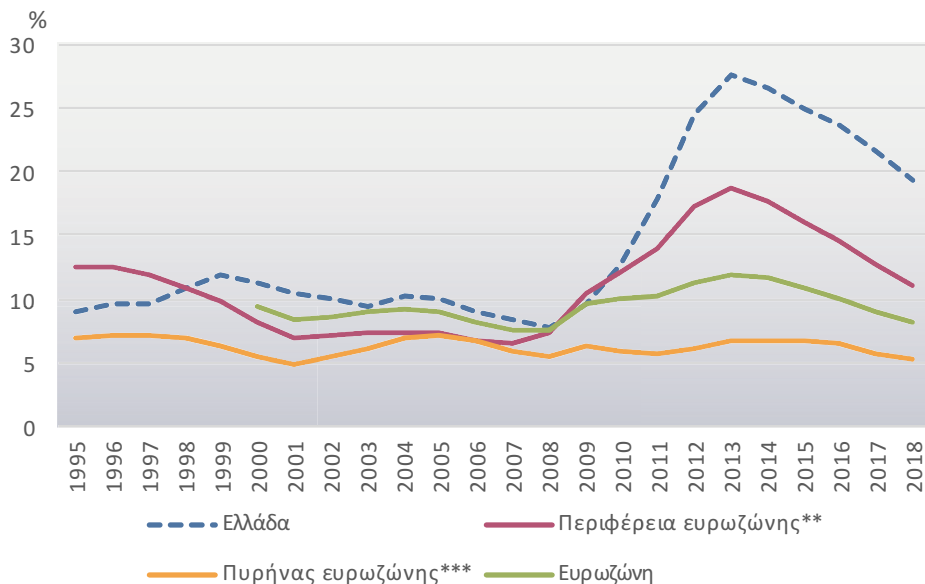
* Ποσοστό του εργατικού δυναμικού ηλικίας 15-74 ετών.

Πηγή: Eurostat.

τέλεσμα και τη διεύρυνση της απόστασης από τον πυρήνα της ευρωζώνης, καθώς ο μέσος όρος του ετήσιου ρυθμού ανάπτυξης στις χώρες του ήταν θετικός, στην περιοχή του 1,0% (βλ. Διάγραμμα 9).

Η ισχυρή ανάπτυξη στην Ελλάδα την περίοδο 1996-2007 δεν αποτυπώθηκε αντίστοιχα στην αγορά εργασίας, με την ανεργία να υποχωρεί μόλις κατά 0,7 ποσοσ. μον. σε αυτό το χρονικό διάστημα, από 9,1% στο 8,4%, επίπεδο σχεδόν κατά μία ποσοστιαία μονάδα υψηλότερο από το μέσο όρο στην ευρωζώνη το 2007 (7,5%) και 2,5 ποσοστιαίες μονάδες μεγαλύτερο από το μέσο όρο στον πυρήνα αυτής (βλ. Διάγραμμα 11). Η μικρή υποχώρηση οφείλεται κυρίως στις ακαμψίες στην εγχώρια αγορά εργασίας και στην ενίσχυση των κινήτρων για απασχόληση στο δημόσιο τομέα, με αύξηση μισθών και επιδομάτων, που επέδρασαν ανασχετικά στη μετακίνηση της απασχόλησης προς κλάδους οι οποίοι παρουσίασαν μεγαλύτερη ενίσχυση δραστηριότητας συγκριτικά με το μέσο όρο της οικονομίας. Η κάμψη της ανεργίας προ της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης ήταν η μικρότερη μεταξύ όσων χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης εμφάνισαν τέτοια τάση, με την Πορτογαλία να είναι η μοναδική από αυτές

Διάγραμμα 11: Ποσοστό ανεργίας*, Ελλάδα, περιφέρεια και πυρήνας ευρωζώνης



* Ποσοστό του εργατικού δυναμικού ηλικίας 15-74 ετών.

** Αριθμητικός μέσος όρος Ιρλανδίας, Ελλάδος, Ιταλίας, Ισπανίας, Κύπρου και Πορτογαλίας.

*** Αριθμητικός μέσος όρος Αυστρίας, Γαλλίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου.

Πηγή: Eurostat.

όπου το ποσοστό ανεργίας ενισχύθηκε ελαφρά. Τη μεγαλύτερη πτώση του ποσοστού ανεργίας κατά τα έτη 1996-2007 παρουσίασε η Ισπανία, κατά 14,5 ποσοστιαίες μονάδες, που ήταν η μεγαλύτερη μεταξύ των χωρών της ΕΕ για τις οποίες υπάρχουν σχετικά στοιχεία, με την Ιρλανδία (-7,0 ποσ. μον.) και την Ιταλία (-5,6 ποσ. μον.) να ακολουθούν (βλ. Διάγραμμα 10).

Η ισχυρή ύφεση αλλά και τα διαρθρωτικά προβλήματα στην αγορά εργασίας στη χώρα μας οδήγησαν, μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, στην έντονη άνοδο της ανεργίας, που ήταν η υψηλότερη μεταξύ των χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης. Μέσα σε τέσσερα έτη, το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα έγινε υπερδιπλάσιο σε σύγκριση με το 2007 (17,9% έναντι 8,4%), ενώ συνέχισε να αυξάνεται έως το 2013 (βλ. Διάγραμμα 10). Η ανεργία αυξανόταν μέχρι το 2012 ταχύτερα στην Ισπανία, όπου η αύξησή της ολοκληρώθηκε στο επόμενο έτος, φθάνοντας σε επίπεδο ελαφρώς χαμηλότερο από ό,τι στην Ελλάδα. Έκτοτε, το ποσοστό ανεργίας υποχωρεί σε αμφότερες τις χώρες με σχετικά γρήγορο ρυθμό, εξέλιξη η οποία ευνοείται και από τις διαρθρωτικές

αλλαγές στην αγορά εργασίας, με την πτώση στην Ισπανία να είναι ταχύτερη. Η μικρότερη κλιμάκωση της ανεργίας στις υπόλοιπες χώρες σε διαδικασία προσαρμογής ολοκληρώθηκε το 2013 ή 2014, με εξαίρεση την Ιρλανδία, στην οποία σταμάτησε το 2012.

Κατά μέσο όρο, την περίοδο 2008-2018 η Ισπανία είχε το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας (20,0%), ελαφρώς μεγαλύτερο από αυτό της Ελλάδος (19,6%), όμως η χώρα μας είναι από το 2013 πρώτη σε ανεργία μεταξύ όλων των χωρών της ΕΕ. Στις υπόλοιπες χώρες στην περιφέρεια της ευρωζώνης το μέσο ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε μεταξύ 10,2% (Ιταλία) και 11,6% (Πορτογαλία) του εργατικού δυναμικού (βλ. Διάγραμμα 10). Επισημαίνεται ότι οι έξι χώρες που τέθηκαν σε διαδικασία προσαρμογής συγκαταλέγονται μεταξύ των επτά χωρών της ΕΕ με την υψηλότερη ανεργία στην εξεταζόμενη ενδεκαετία, με τη Σλοβακία να είναι η μοναδική εκτός αυτών στις πρώτες θέσεις της κατάταξης. Αυτό το γεγονός αναδεικνύει τις παραμένουσες, παρά τις σχετικές πολιτικές των προγραμμάτων, ακαμψίες στην αγορά εργασίας τους και πιθανότατα στη διάρθρωση των οικονομιών τους, που εμποδίζουν την κινητικότητα της εργασίας και των υπόλοιπων παραγωγικών συντελεστών. Σημαντική ένδειξη των συνθηκών που επικρατούν στην αγορά εργασίας αυτών των έξι χωρών είναι και το γεγονός ότι ο μέσος όρος του ποσοστού ανεργίας τους το 2008-2018 είναι υπερδιπλάσιος σε σύγκριση με τον πυρήνα της ευρωζώνης, 14,2% έναντι 6,3%.

Συνοψίζοντας τις τάσεις σε βασικά μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη στην Ελλάδα και σε ομάδες κρατών της ευρωζώνης πριν και κατά την περίοδο οικονομικής προσαρμογής, προκύπτει ότι η χώρα μας εμφάνιζε έντονα, πριν από την κρίση χρέους το 2010, δύο σημαντικές ανισορροπίες στην οικονομία της, τόσο στα δημόσια οικονομικά της όσο και στη διαρθρωτική ανταγωνιστικότητά της. Παρόμοια χαρακτηριστικά είχαν οι περισσότερες οικονομίες των υπόλοιπων χωρών οι οποίες εφάρμοσαν πρόγραμμα προσαρμογής, με εξαίρεση την Ιταλία και την Ιρλανδία, καθώς και την Ισπανία όσον αφορά το δημοσιονομικό ισοζύγιο. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες αυτών των χωρών δεν αποτυπώνονταν στην τάση του ΑΕΠ που ήταν έντονα ανοδική, επειδή υποστηριζόταν από τη χρηματοδότηση μέσω ελλειμμάτων από το δημόσιο τομέα ή/και από ισχυρή πιστωτική επέκταση. Ήταν εν μέρει εμφανείς στην αγορά εργασίας τους, στην οποία, παρά την ισχυρή ανάπτυξη, το ποσοστό ανεργίας υπερέβαινε αρκετά το μέσο όρο της ευρωζώνης και κυρίως του πυρήνα των χωρών της.

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση έφερε στο προσκήνιο από το 2008 τις παραπάνω ανισορροπίες, με τις χειρότερες επιπτώσεις σε ορισμένες χώρες, όπως η Ελλάδα: αδυναμία πρόσβασης στις διεθνείς αγορές κεφαλαίων, υλο-

ποίηση προγραμμάτων δημοσιονομικής και διαρθρωτικής προσαρμογής, βαθιά ύφεση επί σειρά ετών και έντονη κλιμάκωση της ανεργίας συγκαταλέγονται στα σημαντικότερα αρνητικά επακόλουθα. Από τις διαδικασίες προσαρμογής επιτεύχθηκε σε όλες τις περιπτώσεις σημαντικός περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Αυτό το επίτευγμα είχε όμως υψηλό τίμημα σε όρους εγχώριου προϊόντος, αντιστρέφοντας την πορεία σύγκλισης των χωρών προς το μέσο όρο της ευρωζώνης έως το 2007. Επίσης, δεν επιτεύχθηκε αντίστοιχη πρόοδος στην ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των οικονομιών τους. Εκτός από την έλλειψη πόρων για την επιδίωξη αυτού του στόχου λόγω της δημοσιονομικής προσαρμογής, ανασχετικά σε μια τέτοια εξέλιξη μάλλον συνεχίζουν να επενεργούν οι παραμένουσες στρεβλώσεις στην αγορά εργασίας τους, που αποτυπώνονται στα ποσοστά ανεργίας που είναι τα υψηλότερα στην ΕΕ, όπως επίσης στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών. Συνεπώς, προκειμένου να μη χαθούν οι ευκαιρίες που έχει δημιουργήσει η δημοσιονομική προσαρμογή, είναι απαραίτητη η ολοκλήρωση των διαρθρωτικών αλλαγών οι οποίες έχουν ξεκινήσει για να ενισχυθεί η παραγωγική βάση σε αυτές τις οικονομίες.

4. Η κρίση ως καταλύτης για αλλαγές στους θεσμούς της ευρωζώνης

Η κρίση χρέους στις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης πυροδότησε μια σειρά αλλαγών στα θεσμικά όργανα της Νομισματικής Ένωσης, αλλά και ευρύτερα της ΕΕ, ειδικά σε θέματα σχετικά με τη διαχείριση οικονομικών κρίσεων και την παρακολούθηση των οικονομικών πολιτικών στα κράτη-μέλη. Οι αλλαγές αυτές που συντελέστηκαν στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και άπτονται της οικονομικής πολιτικής αποτυπώθηκαν σε τέσσερα βασικά πεδία:

- Δημιουργία ευρωπαϊκών μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων και μέτρα έκτακτης οικονομικής βοήθειας.
 - ο Σύσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) το Μάιο του 2010 με μέγιστη δανειοδοτική ικανότητα 60 δισεκ. ευρώ. Ο ΕΜΧΣ συνοδεύθηκε από τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) τον Ιούνιο του 2010, ως προσωρινού μηχανισμού βοήθειας με σκοπό την παροχή χρηματοδότησης σε χώρες-μέλη της ευρωζώνης που έχαναν την πρόσβαση στις αγορές, υπό τον όρο της σύναψης και συμμόρφωσης με ένα Μνημόνιο Συνεργασίας.

- Σύσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) τον Οκτώβριο του 2012 με συνολικό κεφάλαιο 700 δισεκ. ευρώ. Ο ΕΜΣ αντικατέστησε το ΕΤΧΣ στα μέσα του 2013 και κατέστη ένας μόνιμος μηχανισμός οικονομικής βοήθειας για τις χώρες-μέλη της ευρωζώνης. Η χρηματοδότησή του προέρχεται από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων μέσα από την έκδοση μακροπρόθεσμων ομολόγων, ενώ το διοικητικό του συμβούλιο αποτελείται από το Συμβούλιο Υπουργών των χωρών-μελών της ευρωζώνης.
- Την περίοδο 2010-2016, το ΕΤΧΣ και ο ΕΜΣ κατέβαλαν σωρευτικά 254,5 δισεκ. ευρώ σε πέντε χώρες-μέλη της ευρωζώνης (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία και Κύπρο) που βρέθηκαν σε αδυναμία χρηματοδότησής τους από τις αγορές και συμφώνησαν να ακολουθήσουν προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Τα προγράμματα συνέβαλαν στο να αποκτήσουν οι χώρες πρόσβαση σε χρηματοδότηση με ευνοϊκούς όρους ως προς το κόστος και το χρόνο αποπληρωμής, με αντάλλαγμα την εφαρμογή δημοσιονομικής προσαρμογής και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.
- Μέτρα ενίσχυσης του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών-μελών.
 - Αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και αναβάθμιση του μηχανισμού επιτήρησης μέσα από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, για όλα τα μέλη της ΕΕ, Νοέμβριος 2011.
 - Αναθεώρηση των προβλεπόμενων κυρώσεων στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), ειδικά για τα μέλη της ευρωζώνης, Νοέμβριος 2011.
 - Δέσμευση για την ετήσια κατάρτιση μεσοπρόθεσμου (τριετούς) δημοσιονομικού πλαισίου από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, Νοέμβριος 2011.
 - Εισαγωγή μηχανισμού παρακολούθησης των μακροοικονομικών ανισορροπιών, Νοέμβριος 2011.
 - Καθιέρωση μηχανισμού ενισχυμένης εποπτείας, καθώς και μεταπρογραμματικής επιτήρησης (2013), για κράτη-μέλη που είτε κρίνεται ότι «απειλούνται από σοβαρές οικονομικές δυσκολίες» είτε έχουν εξέλθει από πρόγραμμα προσαρμογής, αλλά εξακολουθούν να μην έχουν αποπληρώσει τουλάχιστον το 75% της συνολικής χρηματοδότησης από αυτό.

- ο Εισαγωγή διαδικασίας αξιολόγησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των ετήσιων σχεδίων προϋπολογισμών των χωρών-μελών της Ευρωζώνης.
- Ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων μέσα από το Επενδυτικό Σχέδιο για την Ευρώπη (το λεγόμενο «πακέτο Γιούνκερ»), Ιούλιος 2015.
 - ο Η πρωτοβουλία είχε ως έναυσμα τη διαπίστωση ότι η Ευρώπη μετά την κρίση κατέγραφε συστηματικά επενδυτικό κενό περί το 15% του μέσου επιπέδου των επενδύσεων προ κρίσης.
 - ο Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) παρέχει την εγγύηση του προϋπολογισμού της ΕΕ για την κινητοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Το ΕΤΣΕ συστάθηκε με συνολικές εγγυήσεις από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό ύψους 26 δισεκ. ευρώ, τις οποίες η ΕΤΕπ συμπλήρωσε με ίδιους πόρους ύψους 7,5 δισεκ. ευρώ.
 - ο Με τη συμβολή του ΕΤΣΕ, η ΕΤΕπ είναι σε θέση να χρηματοδοτεί στρατηγικές επενδύσεις σε βασικούς τομείς, όπως οι υποδομές, η ενέργεια και το περιβάλλον, η έρευνα και η καινοτομία, η ψηφιακή τεχνολογία, η εκπαίδευση, η υγεία, τα κοινωνικά έργα και η γεωργία.
 - ο Στόχος για κινητοποίηση συνολικών ιδιωτικών επενδύσεων ύψους 500 δισεκ. ευρώ μέσα στην πενταετία 2015-2020.
- Μέτρα προς την κατεύθυνση της τραπεζικής ολοκλήρωσης εντός της ευρωζώνης.
 - ο Σύσταση και λειτουργία ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού των ευρωπαϊκών συστημικών τραπεζών (2013-2014).
 - ο Ενιαίες ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (stress test) με σκοπό την τακτική αξιολόγηση της κεφαλαιακής επάρκειας των ευρωπαϊκών τραπεζών από την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (2009-).
 - ο Ενιαίο ευρωπαϊκό πλαίσιο για την εξυγίανση τραπεζών (Οδηγία BRRD, 2014).

Παρά το ότι η κρίση στην ευρωζώνη λειτούργησε σε ένα βαθμό ως καταλύτης για να προωθηθούν οι παραπάνω αλλαγές, ανοικτά μέτωπα παραμένουν σε εκκρεμότητα όσον αφορά την περαιτέρω βάθυνση των θεσμών της ευρωζώνης. Μεγάλες προκλήσεις εντοπίζονται πλέον σε τουλάχιστον τρεις τομείς. Στο χρηματοπιστωτικό τομέα εκκρεμεί η συμφωνία επί της αρχής αλλά και η επιτάχυνση υλοποίησης ορισμένων μέτρων στην κατεύθυνση της τραπεζικής ένωσης, του ενιαίου ταμείου ασφάλισης καταθέσεων, της ένωσης κεφαλαιαγορών, καθώς και της ενδεχόμενης προοπτικής για την έκδοση ευρωομολόγου στο μέλλον. Στον τομέα των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πολιτικών, παραμένει

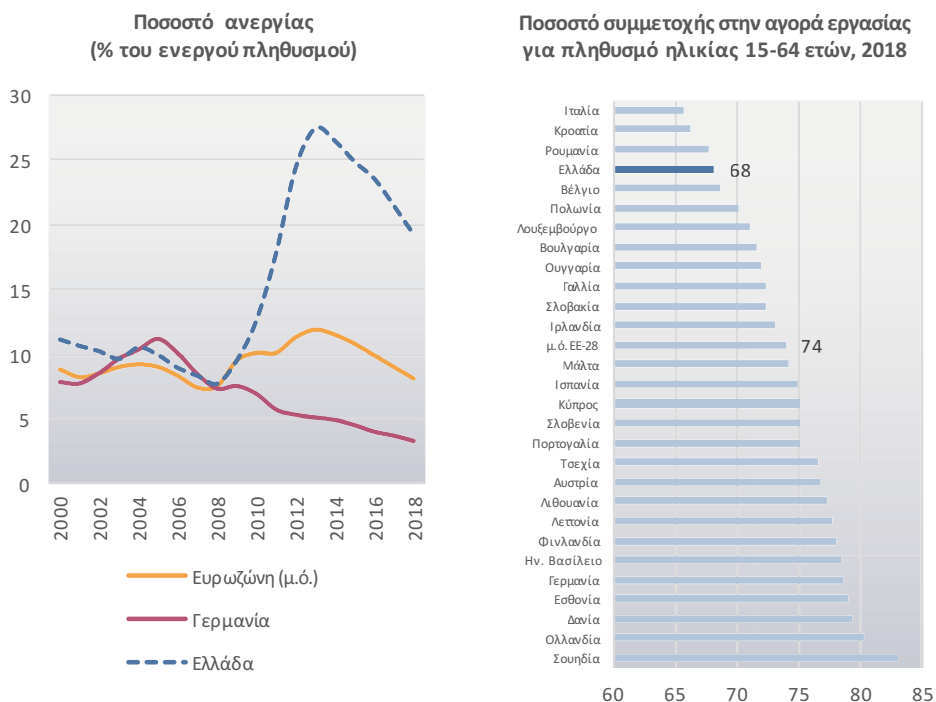
απόκλιση απόψεων ως προς τη μορφή και την έκταση που θα μπορούσε να αποκτήσει ένας δημοσιονομικός μηχανισμός σταθεροποίησης, ένα εργαλείο επιβράβευσης μεταρρυθμίσεων, καθώς και ως προς τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό συνολικά. Ταυτόχρονα, τόσο το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης όσο και ο μηχανισμός παρακολούθησης μακροοικονομικών ανισορροπιών χρήζουν βελτιώσεων, έτσι ώστε να αμβλυνθούν οι ανισορροπίες εντός της Νομισματικής Ένωσης, αλλά και να γίνει περισσότερο αποτελεσματική η παρακολούθηση. Τέλος, σε επίπεδο θεσμικών αλλαγών, είναι μεταξύ άλλων ανοικτή η συζήτηση περί μετεξέλιξης του ΕΜΣ σε ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο, καθώς και περί ενδεχόμενης θέσπισης αξιώματος ενός Ευρωπαϊού Υπουργού Οικονομικών. Το αν, τότε και πώς θα εφαρμοστούν αυτές οι αλλαγές, σε συνέχεια μάλιστα της εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ, θα είναι κρίσιμης σημασίας και για την ελληνική οικονομία για τουλάχιστον τρεις λόγους. Πρώτον, θα προσδιορίσουν το ρυθμό μεγέθυνσης των οικονομιών της ευρωζώνης που είναι οι κυριότεροι εμπορικοί εταίροι της χώρας. Δεύτερον, θα προσδιορίσουν το πλαίσιο της εποπτείας της ελληνικής οικονομίας. Τρίτον, θα διασαφηνίσουν το θέμα της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους της Ελλάδος και των άλλων χωρών της περιφέρειας με υψηλό χρέος.

5. Το στοίχημα των μακροχρόνιων ρυθμών ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία

Οι τρέχοντες βραχυχρόνιοι ρυθμοί μεγέθυνσης του ελληνικού ΑΕΠ καταγράφουν τάση υπέρβασης του 2%, ωστόσο η μακροχρόνια τάση τους θα εξαρτηθεί κυρίως από την ενίσχυση των επενδύσεων, που κυμαίνονται σε ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο στο σύνολο της οικονομίας. Και αυτό καθότι μεγαλύτερη σημασία από τους τρέχοντες ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας έχει το κατά πόσον θα δημιουργείται συστηματικά η βάση για να υπάρχουν υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης κατά την επόμενη δεκαετία και σύγκλιση με το μέσο όρο των οικονομιών της ευρωζώνης. Βάσιμες ελπίδες για γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης στην επόμενη δεκαετία υπάρχουν, ώστε να αντιστραφεί σημαντικό μέρος της απώλειας ευημερίας που υπήρξε. Όμως, αυτή η θετική πορεία δεν θα είναι αυτόματη ούτε εύκολη.

Σε σχέση με τη συνεισφορά της εργασίας στην παραγωγική διαδικασία, ξεχωρίζουν το πολύ υψηλό ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, το οποίο παραμένει 10 ποσ. μον. υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, η συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού, αλλά και η διαχρονικά χαμηλή συμμε-

Διάγραμμα 12: Ποσοστό ανεργίας και ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα και στις χώρες της ΕΕ

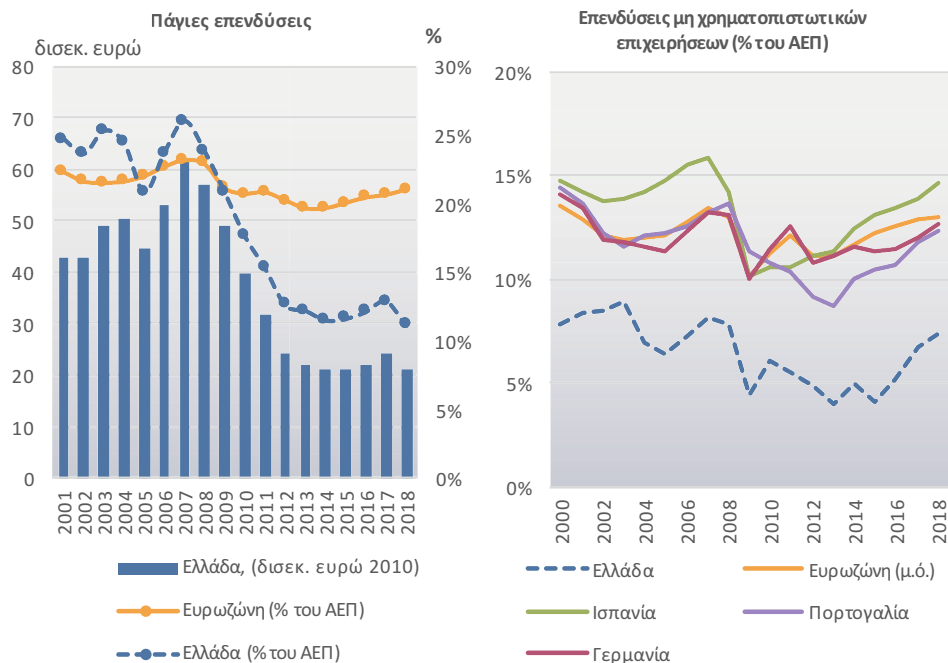


Πηγές: Eurostat και ΟΟΣΑ.

τοχή στην αγορά εργασίας (βλ. Διάγραμμα 12). Ενδεικτικά, μόνο το 68% των πολιτών ηλικίας 15-64 ετών επιθυμεί να εργαστεί, σε αντιδιαστολή με 74% κατά μέσο όρο στην ΕΕ. Παρά τη βελτίωση που καταγράφηκε τις τελευταίες δεκαετίες, το ποσοστό αυτό παραμένει ιδιαίτερα μικρό σε ομάδες πληθυσμού όπως οι γυναίκες (60%) και οι νέοι έως 25 ετών (25%).

Δεδομένων των περιορισμών, το νέο αναπτυξιακό πρότυπο κρίνεται σκόπιμο να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην εξωστρέφεια και τις επενδύσεις. Για την ανάκαμψη του βιοτικού επιπέδου στην Ελλάδα απαιτούνται επενδύσεις, οι οποίες ωστόσο παραμένουν σήμερα σε εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο. Ενδεικτικά, το 2018, το σύνολο των πάγιων επενδύσεων στην Ελλάδα ανήλθε σε μόλις 11,1% του ΑΕΠ, έναντι 21%-26% πριν από το 2009 και 21,0% κατά μέσο όρο στην ευρωζώνη (βλ. Διάγραμμα 13). Αυτό αντικατοπτρίζει το σημαντικό επενδυτικό κενό που καταγράφηκε τα χρόνια της κρίσης. Είναι ωστόσο αξιοσημείωτο ότι και πριν από την κρίση οι ελληνικές επενδύσεις βασίζονταν σε μεγάλο βαθμό στον κα-

Διάγραμμα 13: Πάνγιες και εταιρικές επενδύσεις στην Ελλάδα και σε ενδεικτικές χώρες της ευρωζώνης



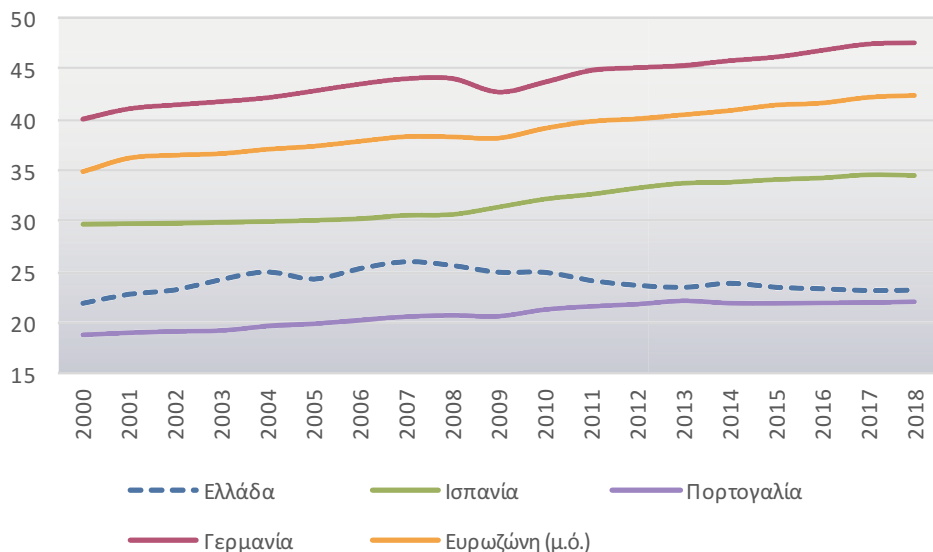
Πηγή: Eurostat.

τασκευαστικό κλάδο, ενώ οι παραγωγικές επενδύσεις από επιχειρήσεις συστηματικά υπολείπονταν σε σχέση με αυτές των λοιπών χωρών της ευρωζώνης (βλ. Διάγραμμα 13).

Ταυτόχρονα, η παραγωγικότητα της εργασίας παραμένει ιδιαίτερα χαμηλή στην Ελλάδα, ενώ σημείωσε μεγάλη πτώση και κατά τα χρόνια της κρίσης (βλ. Διάγραμμα 14). Όσον αφορά την κλαδική της ετερογένεια, παρατηρείται μεγαλύτερη υστέρηση σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη σε κλάδους με εξωστρεφή προσανατολισμό. Υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης μπορεί να επιτευχθούν εφόσον η οικονομία στοχεύσει και αναπτύξει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα και διεκδικήσει έναν κατάλληλο ρόλο στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας. Κεντρικές κατευθυντήριες γραμμές σε αυτή την πορεία θα πρέπει να αποτελέσουν η συστηματική άνοδος της παραγωγικότητας και η βελτίωση της τεχνολογικής βάσης της οικονομίας μέσω διασύνδεσης με τις διεθνείς τάσεις στην καινοτομία.

Συνολικά, η μεγάλη άμβλυνση της αβεβαιότητας που ακολούθησε τη λήξη των προγραμμάτων (2018) και των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων (2019),

Διάγραμμα 14: ΑΕΠ σε σταθερές τιμές 2010, ανά ώρα εργασίας, στην Ελλάδα και σε ενδεικτικές χώρες της ευρωζώνης



Πηγές: Eurostat και ΟΟΣΑ.

από κοινού με το ακόμη ευνοϊκό διεθνές κλίμα, οδηγούν κατά την αρχή του 2020 από μια χαμηλή βάση σε ρυθμούς μεγέθυνσης που για τα επόμενα δύο χρόνια μπορεί να είναι υψηλότεροι από ό,τι στα προηγούμενα. Όμως, η ελληνική οικονομία έχει πολύ αδύναμη παραγωγική βάση. Χαμηλές επενδύσεις αλλά και ισχνό συνολικό απόθεμα κεφαλαίου. Υψηλή ανεργία, εκπαιδευτικό σύστημα σε απόσταση από την παραγωγή, συστηματικά χαμηλή συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό και αρνητική μετανάστευση. Χαμηλή παραγωγικότητα, υψηλό ρυθμιστικό βάρος και επιχειρήσεις και εργαζόμενοι που αποστρέφονται τα νέα εγχειρήματα. Χωρίς δομικές παρεμβάσεις είναι λοιπόν ιδιαίτερα αμφίβολο πώς η οικονομία μας θα έχει υψηλή ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα και θα συγκλίνει ή θα ξεπεράσει τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους. Η θετική πορεία θα επιτευχθεί μόνο μέσα από το μετασχηματισμό της οικονομίας σε ένα πολύ περισσότερο ανοικτό σύστημα από το σημερινό, με σκοπό τη συστηματική ενδυνάμωση της παραγωγικής βάσης.

Την εξέλιξη της οικονομίας θα επηρεάσουν κρίσιμα τόσο εξωτερικοί παράγοντες όσο και αποφάσεις στην οικονομική πολιτική εγχωρίως. Μια πρώτη περιοχή άμεσου ενδιαφέροντος είναι το εξωτερικό ισοζύγιο της χώρας.

Ειδικότερα, σε ποιο βαθμό θα είναι εφικτό να συνεχιστεί η άνοδος των εξαγωγών σε ένα διάστημα, όταν η οικονομία των εμπορικών εταίρων διέρχεται περίοδο επιβράδυνσης της μεγέθυνσης κυρίως στην Ευρώπη. Ιδιαίτερης σημασίας θα είναι επίσης και η πορεία των εισαγωγών, όπου υπάρχει ανησυχία για ενδυνάμωσή τους στο βαθμό που η κατανάλωση θα αυξηθεί, ενώ η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας είναι ακόμη ασθενής. Το δεύτερο κομβικό σημείο είναι οι επενδύσεις, καθώς η μεγέθυνση της οικονομίας ούτε την επόμενη χρονιά ούτε μεσοπρόθεσμα μπορεί να στηριχθεί κυρίως στην κατανάλωση. Οι επενδύσεις έχουν υποβιβαστεί βίαια την τελευταία δεκαετία και κυμαίνονται ακόμη σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Χωρίς τη σημαντική αύξησή τους, οι συνολικοί μακροοικονομικοί στόχοι δεν θα επιτευχθούν. Αυτή η αύξηση δεν θα συμβεί μόνο με προσέλκυση κεφαλαίων από το εξωτερικό, και είναι απαραίτητη η ενίσχυση της εγχώριας αποταμίευσης. Το τρίτο κεντρικό σημείο αφορά την παραγωγική βάση της οικονομίας και το πώς σταδιακά θα εξελιχθεί το αναπτυξιακό υπόδειγμα.

6. Διεθνείς και ευρωπαϊκές τάσεις και προοπτικές της ελληνικής οικονομίας

Όπως καταγράφηκε παραπάνω, η δημοσιονομική εξισορρόπηση της χώρας έχει σε πολύ μεγάλο βαθμό επιτευχθεί, όπως επίσης έχει υπάρξει σημαντική πρόοδος και στο εξωτερικό ισοζύγιο. Όμως, σημαντικές δομικές αδυναμίες επιμένουν, ενώ η κρίση άφησε έντονες πληγές στα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και τις υποδομές. Πλέον, οι ελπίδες για ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης στην επόμενη δεκαετία είναι ισχυρές, ώστε να αντιστραφεί σημαντικό μέρος της απώλειας ευημερίας που υπήρξε. Μια τέτοια πορεία όμως προϋποθέτει συνεχιζόμενο μετασχηματισμό και στόχευση της οικονομικής πολιτικής. Φυσικά, για την ελληνική οικονομία, καθώς η εγχώρια κατανάλωση δεν θα μπορεί να ανακάμψει γρήγορα, είναι κρίσιμη η προοπτική σημαντικής ανόδου των εξαγωγών και η διασύνδεση με τις διεθνείς τεχνολογικές εξελίξεις.

Διεθνώς, και με κέντρο την Ευρώπη, το κόστος του χρήματος υποχωρεί περαιτέρω, ταυτόχρονα όμως συνεχίζεται και η απροθυμία για τις απαραίτητες επενδύσεις. Η αναζήτηση αποδόσεων οδηγεί κεφάλαια σε τοποθετήσεις των οποίων ο κίνδυνος μπορεί να μην εκτιμάται κατάλληλα. Το πώς και πότε οι κεντρικές τράπεζες θα αποτραβηχθούν από το μη συμβατικό ρόλο που παίζουν για μεγάλο χρονικό διάστημα, χωρίς επιβάρυνση της πραγματικής ανάπτυξης, παραμένει ένα κρίσιμο ερώτημα. Στο διάστημα που μεσολάβησε από την τελευταία

διεθνή κρίση και μετά τα επείγοντα μέτρα των πρώτων ετών στις ΗΠΑ και την Ευρώπη, έχουμε δει σχετικά υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, συνοδευόμενους και από μια έντονη άνοδο στις χρηματιστηριακές αγορές διεθνώς. Αυτή η δυναμική εν μέρει μόνο αντανakλά αντιμετώπιση των βασικών παθογενειών που οδήγησαν στην κρίση και ανάλογη βελτίωση της παραγωγικότητας, ενώ σε μεγάλο βαθμό έχει υποστηριχθεί από εξαιρετικά υψηλή μόχλευση, πολύ χαμηλό κόστος χρήματος και δανεισμό που έχει ανέλθει σε υψηλά επίπεδα.

Οι έως τώρα εφαρμοζόμενες πολιτικές έχουν εξομαλύνει τους κραδασμούς, όμως περισσότερο από δέκα χρόνια μετά, πολλά προβλήματα έχουν μάλλον κρυφθεί παρά επιλυθεί. Στις ΗΠΑ, η πολιτική προεξοφλεί μεγέθυνση που κανονικά θα αναλογούσε σε επόμενα έτη και σε ένα βαθμό υποσκάπτει τα θεμέλια για αυτή. Συνεπώς, η ελληνική οικονομία δεν πρέπει να στοιχηματίζει ότι θα πετυχαίνει ισχυρή ανάπτυξη μόνο όταν την ευνοεί το διεθνές περιβάλλον. Γεωπολιτικές και άλλες εντάσεις στην περιοχή, όπως και οι διεθνείς οικονομικές αναταράξεις, θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο ότι θα υπάρχουν τα επόμενα χρόνια. Η ελληνική οικονομία πρέπει να ισχυροποιήσει τη δομή της, προκειμένου να μπορεί να αντεπεξέρχεται σε κραδασμούς οι οποίοι είναι αναπόφευκτο ότι θα επανέρχονται ανά κάποια διαστήματα.

Κεντρικό χαρακτηριστικό είναι πλέον η συνεχιζόμενη μη συμβατική νομισματική πολιτική στην Ευρώπη, ενώ αντίστοιχα στις ΗΠΑ η δημοσιονομική πολιτική παραμένει χαλαρή. Κοινός σκοπός είναι η υποβοήθηση της ανάπτυξης, αλλά στο βαθμό που αυτό γίνεται μέσω υπερβολικού δανεισμού θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι «δανειζόμαστε ρυθμούς ανάπτυξης από τις επόμενες γενεές». Αυτό δεν θα αποτελούσε πρόβλημα, εφόσον γινόταν σήμερα χρήση των διαθέσιμων πόρων προκειμένου να αυξηθεί η παραγωγικότητα της οικονομίας στο μέλλον, μέσω κατάλληλων επενδύσεων σε υλικό και ανθρώπινο κεφάλαιο. Όμως, η διάθεση για επενδύσεις στον τρέχοντα χρόνο παραμένει ασθενής.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι στην Ευρώπη τα τελευταία χρόνια το μεγάλο βάρος για τη στήριξη της ανάπτυξης το έχει επωμιστεί η νομισματική πολιτική, ενώ συνεχίζεται η αναζήτηση για το πώς μέρος αυτού του βάρους θα αναλάβουν στη συνέχεια η δημοσιονομική πολιτική και μια συνεκτική πολιτική διαρθρωτικών αλλαγών. Στα δημοσιονομικά, το πρόβλημα είναι η ασυμμετρία που δημιουργείται καθώς ορισμένες οικονομίες έχουν μεγάλο δημοσιονομικό περιθώριο, αλλά δεν έχουν ιδιαίτερη διάθεση να το χρησιμοποιήσουν, ενώ άλλες έχουν υψηλό δημόσιο χρέος και άρα περιορισμένους βαθμούς ελευθερίας.

Ταυτόχρονα, οι περισσότερες κυβερνήσεις φαίνεται ότι επαναπαύονται στην υποστήριξη από τη νομισματική πολιτική και δεν προχωρούν στις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές, ιδίως στο άνοιγμα των αγορών προϊόντων και τη δια-

σύνδεση με την καινοτομία. Στόχος όλων των επιμέρους πολιτικών πρέπει να είναι να μεταμορφωθεί η Ευρώπη σε περιοχή με υψηλότερη παραγωγικότητα. Εδώ υπάρχουν δύο ζητήματα. Πρώτον, κατά πόσον οι ευρωπαϊκές οικονομίες θα είναι θωρακισμένες όταν ξεσπάσει μια νέα διεθνής κρίση, η οποία, σε περιβάλλον αγορών που έχουν «φουσκώσει» υπερβολικά, μπορεί να συμβεί με την οποιαδήποτε αφορμή. Και δεύτερον, κατά πόσον καλύπτεται σταδιακά το έλλειμμα παραγωγικότητας, πεδίο όπου η Ευρώπη υστερεί σε σχέση με τις ΗΠΑ και τις οικονομίες της Ασίας. Συνολικά, η Ευρώπη αποκτά αρκετά από τα χαρακτηριστικά στασιμότητας που χαρακτηρίζουν επί μακρόν την οικονομία της Ιαπωνίας, χωρίς όμως την ίδια πολιτική και κοινωνική συνοχή.

Βρισκόμαστε λοιπόν σε ένα μεταίχμιο. Στις μεν διεθνείς αγορές πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί, καθώς η άνοδός τους έχει στηριχθεί στον υψηλό δανεισμό. Στη δε Ευρώπη, οι προσπάθειες για θεσμική ενίσχυση έχουν ατονήσει τα τελευταία χρόνια μετά την αρχική αντιμετώπιση της κρίσης. Στο επόμενο διάστημα όμως πρέπει να ενισχυθεί η ευρωπαϊκή οικονομία, αφενός μέσω επενδύσεων που θα στηρίξει ο θετικός δημοσιονομικός χώρος ορισμένων χωρών και αφετέρου με την ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης και με τη βάθυνση των μεταρρυθμίσεων, κυρίως στη λειτουργία των αγορών προϊόντων. Σε ένα πλαίσιο όπως αυτό, ένα τυχαίο διαταρακτικό γεγονός και με αβέβαιο μέγεθος επίδρασης, όπως ο νέος ιός από την Κίνα, θα μπορούσε να αποτελέσει αφορμή για απότομη ανακοπή της πορείας ανόδου και για μείωση των επενδύσεων, ειδικότερα με στροφή μακριά από επενδυτικούς προορισμούς υψηλότερου ρίσκου.

Την ίδια ώρα, οι τεχνολογικές εξελίξεις είναι ραγδαίες και επηρεάζουν τόσο την παραγωγή όσο και τις αγορές αλλά και το δημόσιο τομέα. Αιχμή αποτελούν η συνεχιζόμενη ψηφιακή επανάσταση, όπως και η στροφή σε νέες περιβαλλοντικά φιλικές τεχνολογίες και διαδικασίες. Καμία χώρα δεν θα μπορεί να παραμείνει αδιάφορη μπροστά στις εξελίξεις αυτές. Η παγκόσμια οικονομία αναδιατάσσεται, οι όροι εμπορίου αλλάζουν και η τεχνολογία μεταβάλλει ριζικά τα συστήματα εκπαίδευσης και παραγωγής και μοιράζει αμοιβές με νέες αναλογίες. Ειδικά όμως για μια χώρα που, ακόμη και όταν το υπόδειγμα ανάπτυξης της πτώχευσε εκκωφαντικά, δεν διαχειρίστηκε την κρίση ως ευκαιρία αλλαγής και βρίσκεται ακόμη κάτω από ένα «βουνό» εξωτερικού δημόσιου χρέους, η επιλογή της αδράνειας θα ήταν ιδιαίτερα επώδυνη. Αν και τα δομικά χαρακτηριστικά μιας οικονομίας δεν μεταβάλλονται εύκολα ή πολύ γρήγορα, ένα διάστημα δεκαετίας είναι αρκετός χρόνος για να αλλάξει σημαντικά την πορεία της.

Είναι κρίσιμο όμως να γίνουν κατανοητές οι ευκαιρίες αλλά και οι περιορισμοί και να μην υπάρξει καθυστέρηση στη στροφή σε ένα νέο υπόδειγμα ανάπτυξης. Μια θετική πορεία μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας, που θα δια-

συνδεθεί αποτελεσματικά με τις διεθνείς τάσεις και δεν θα επαναπαυθεί σε μια πρόσκαιρα θετική επίδραση, πρέπει να έχει ορισμένα κεντρικά χαρακτηριστικά που θα συμπληρώνουν το ένα το άλλο, όπως:

- τη στροφή της παραγωγής προς τις παγκόσμιες αγορές, αντί για το εσωτερικό, με ενίσχυση της σχετικής συνεισφοράς της μεταποίησης όπως και της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών μέσα από την καινοτομία,
- τη δραστική αλλαγή του συστήματος εκπαίδευσης, το οποίο θα αποτελεί βάση για συστηματική δημιουργία ανθρώπινου κεφαλαίου και επιστημονική έρευνα, ενώ ταυτόχρονα θα αποτελεί κέντρο στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή, αναδεικνύοντας και τα πολιτιστικά και ιστορικά χαρακτηριστικά της χώρας και προσελκύοντας ανθρώπους,
- τον εξορθολογισμό των συστημάτων φορολογίας και συντάξεων, ώστε να υπάρξει ένα νέο «συμβόλαιο», που δεν θα επιβαρύνει υπέρμετρα όσους εργαζομένους δεν καταφεύγουν στην παράτυπη οικονομία ή τη μετανάστευση και θα επιτρέπει αξιόλογα εισοδήματα για τη νέα γενιά,
- τον επανασχεδιασμό της δημόσιας διοίκησης, ώστε να έχει επιτελικό ρόλο, με χρήση ψηφιακών τεχνολογιών αιχμής που συνεχώς θα αναπτύσσονται, με λιγότερους εργαζομένους, αλλά υψηλότερης αξίας, και με διαχωρισμό του κράτους από την κομματική λειτουργία.

Συνολικά στα επόμενα χρόνια, οικονομίες που θα γίνουν περισσότερο ανοιχτές, λειτουργώντας ως περιφερειακά ή παγκόσμια κέντρα για ανθρώπινο κεφάλαιο, επενδύσεις σε ιδέες και καινοτομικότητα, θα επωφελούνται συνεχώς, εκμεταλλευόμενες τις εκθετικές τεχνολογικές εξελίξεις στην τεχνητή νοημοσύνη, την αυτοματοποίηση, τη βιοτεχνολογία, την ενέργεια και ευρύτερα. Όσες οικονομίες όμως περιχαρακωθούν στα όρια του παρελθόντος υποσχόμενες στους πολίτες δήθεν υψηλή ευημερία μέσα από μια μυωπική συντηρητική προσέγγιση στις αλλαγές, θα υποχωρήσουν ραγδαία και όχι απλώς γραμμικά. Η ελληνική οικονομία βρίσκεται μπροστά σε ένα σημαντικό παράθυρο ευκαιρίας, ώστε να μετατραπεί η τρέχουσα μεγέθυνση σε ισχυρή και μεσοπρόθεσμα διατηρήσιμη ανάπτυξη.

7. Τελικές παρατηρήσεις

Η ελληνική οικονομία δεν ήταν η μόνη στην Ευρώπη που δοκιμάστηκε και χρειάστηκε δραστικές παρεμβάσεις και εκτεταμένα προγράμματα προσαρμογής, ως αποτέλεσμα συσσωρευμένων ανισορροπιών, καθώς και της αβεβαιότητας και έλλειψης αξιόπιστης κατεύθυνσης που επακολούθησε. Ήταν όμως

η μόνη που δοκιμάστηκε έχοντας έναν τόσο δυσμενή συνδυασμό δημοσιονομικού ελλείμματος, ελλείμματος ανταγωνιστικότητας και εμπορικού ισοζυγίου, υψηλού δημόσιου χρέους και βαθιών θεσμικών αδυναμιών, που καθιστούσαν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δύσκολες. Βρίσκεται ακόμη σε ασθενή θέση σε σχέση με το μέσο όρο της ευρωζώνης, αλλά ακόμη και αυτών των οικονομιών της περιφέρειας που χρειάστηκε να περάσουν μέσα από τα προγράμματα προσαρμογής. Από την άλλη πλευρά, έχει εκμεταλλευθεί, σε πολύ μικρότερο βαθμό από ό,τι οι υπόλοιπες ευρωπαϊκές οικονομίες, τη δυναμική που έχει στα συγκριτικά της πλεονεκτήματα για να διασυνδεθεί αποτελεσματικά με τις δυναμικές τάσεις της παγκόσμιας οικονομίας.

Είναι κρίσιμο να ακολουθηθεί μια πορεία δομικού μετασχηματισμού, ώστε και οι τεχνολογικές εξελίξεις στο διεθνές πλαίσιο και οι θεσμικές αλλαγές στον ευρωπαϊκό χώρο να λειτουργήσουν ως καταλύτης ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και όχι ως μια ακόμη απειλή που θα την υποβιβάσει οριστικά στις πλέον φτωχότερες στην Ευρώπη. Υπάρχουν αντικειμενικά οι δυνατότητες να μετεξελιχθεί η χώρα σε πόλο έλξης, σε σημαντικούς τομείς της παραγωγής και της επιστήμης, και γενικότερα σε περιφερειακό κέντρο στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή της. Μια τέτοια εξέλιξη προϋποθέτει όμως βαθιές αλλαγές που δεν είναι μόνο στενά οικονομικές.

3

Φορολογία εισοδήματος και αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας

Γιώργος Μανιάτης

Επικεφαλής Τμήματος Κλαδικών Μελετών του IOBE

1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα κατάφερε στη διάρκεια της κρίσης να αναστρέψει θεαματικά, αλλά και με μεγάλο κόστος, το έλλειμμα στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης από -15,1% του ΑΕΠ το 2009 σε πλεόνασμα 1,1% το 2018. Η δημοσιονομική προσαρμογή βασίστηκε τόσο στη μείωση των δαπανών όσο και στην αύξηση των εσόδων. Οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν κατά 7,4 ποσοστιαίες μονάδες (από 54,1% το 2009 σε 46,7% το 2018), ενώ τα έσοδα (φορολογικά και άλλα) ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 8,9 ποσοστιαίες μονάδες (από 38,9% σε 47,8%).

Ειδικότερα, τα έσοδα από φόρους στο εισόδημα αυξήθηκαν κατά 1,6 ποσοστιαίες μονάδες, φθάνοντας το 10,1% του ΑΕΠ το 2018, τα έσοδα από έμμεσους φόρους (φόροι στην παραγωγή και στις εισαγωγές) αυξήθηκαν κατά 5,2 ποσοστιαίες μονάδες (από 11,7% σε 16,9% του ΑΕΠ) και οι εισπραττόμενες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης κατά 1,9 ποσοστιαίες μονάδες από 12,4% το 2009 σε 14,3% το 2018). Έτσι, ενώ το ΑΕΠ της χώρας την περίοδο 2009-2018 μειώθηκε σε τρέχουσες τιμές κατά 20,2%, τα συνολικά έσοδα μειώθηκαν κατά 4,5% και τα έσοδα από φόρους στο εισόδημα κατά 8,4%.

Τα παραπάνω στοιχεία υποδηλώνουν τη δραστική αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης στην ελληνική οικονομία, η οποία συντελέστηκε μέσω αυξήσεων των φορολογικών συντελεστών και αναπροσαρμογή άλλων φορολογικών παραμέτρων σε όλους τους τομείς φορολόγησης (εισόδημα, κατανάλωση, ακίνητη περιουσία). Ωστόσο, στην παρούσα οικονομική συγκυρία, η υπέρμετρη φορολόγηση – πέρα από τα ζητήματα οικονομικής δικαιοσύνης που εγείρει, αλλά και τα κίνητρα που δίνει για φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή – επιβραδύ-

νει την αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας και εμποδίζει την ταχεία αποκλιμάκωση των υψηλών ποσοστών ανεργίας.

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στη φορολογία εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, η οποία αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά εργαλεία του κράτους για τη συγκέντρωση εσόδων και την εισαγωγή οικονομικών κινήτρων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά ατόμων και επιχειρήσεων.¹ Αρχικά παρουσιάζονται χαρακτηριστικά και πτυχές της φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα, συγκριτικά και με άλλες χώρες, ώστε να εντοπιστούν σημεία που χρήζουν παρέμβασης. Στη συνέχεια, σε συνδυασμό με στοιχεία από τη διεθνή εμπειρία, εξετάζονται κατευθύνσεις για τη βελτίωση των παραμέτρων της φορολογίας εισοδήματος, ώστε να υποστηριχθεί η προσπάθεια ανάταξης της ελληνικής οικονομίας. Η εργασία ολοκληρώνεται με ορισμένες προτάσεις πολιτικής για τη βελτίωση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, με τρόπο που θα συμβάλει στην επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας.

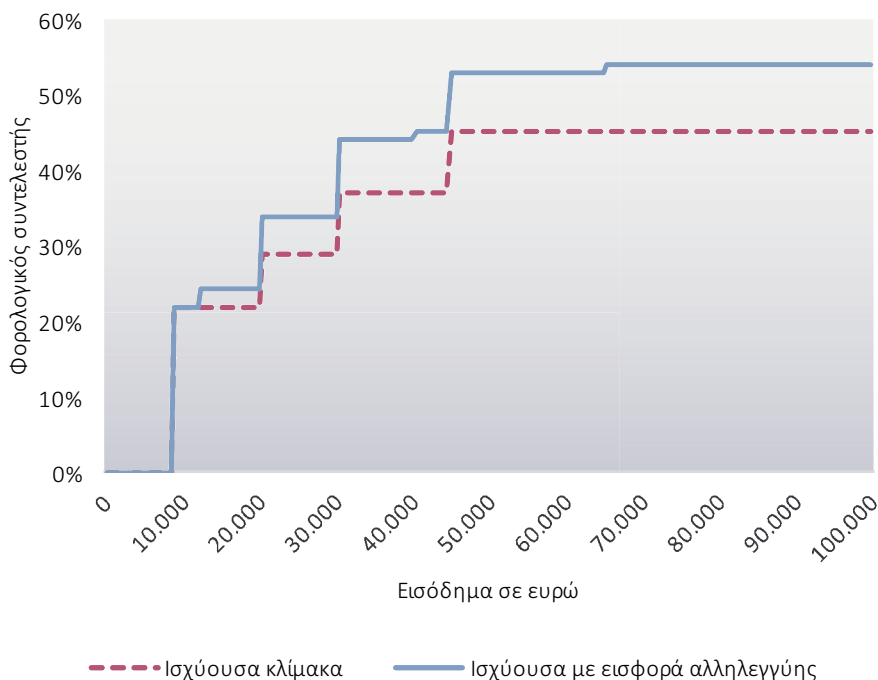
2. Κύρια χαρακτηριστικά της φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα

Σύμφωνα με την ταξινόμηση του ΟΟΣΑ (OECD, 2006), στην Ελλάδα εφαρμόζεται ένα ημι-διπλό (semi-dual) σύστημα φορολογίας εισοδήματος για τα φυσικά πρόσωπα² και ενιαίος συντελεστής για τα νομικά πρόσωπα. Από το 2009 έγιναν αρκετές αλλαγές σε παραμέτρους του συστήματος φορολογίας εισοδήματος, όπως οι συντελεστές και το αφορολόγητο όριο, και καταργήθηκε πλήθος από φορολογικές δαπάνες (φοροαπαλλαγές, πιστώσεις ή αναβολές πληρωμής φόρου). Βασικοί στόχοι των συγκεκριμένων αλλαγών (και κάποιων άλλων πρόσθετων ρυθμίσεων) ήταν η αύξηση των εσόδων με διέυρυνση της φορολογικής βάσης, η απλοποίηση και ενίσχυση της διαφάνειας του συστήματος, αλλά και η βελτίωση στις διαδικασίες της φορολογικής διοί-

¹ Για παράδειγμα, η επιβολή υψηλών συντελεστών φορολογίας στα εισοδήματα από εργασία επηρεάζει την απόφαση των ατόμων για την ένταξη και τη μορφή της εργασίας τους. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον είναι πιθανόν να αυξηθεί η αδήλωτη εργασία και – ειδικά όταν ο συντελεστής στην υψηλότερη εισοδηματική κατηγορία είναι πολύ υψηλός – η “διαρροή εγκεφάλων”, δηλαδή η φυγή ατόμων με υψηλή εξειδίκευση στο εξωτερικό.

² Το σύστημα αυτό προβλέπει διαφορετικούς ονομαστικούς συντελεστές για διαφορετικές πηγές εισοδήματος. Το εισόδημα από κεφάλαιο συνήθως φορολογείται με χαμηλότερο αναλογικό συντελεστή, ενώ τα εισοδήματα από άλλες πηγές (π.χ. μισθοί και συντάξεις, επιχειρηματική δραστηριότητα) φορολογούνται με υψηλότερους προοδευτικούς συντελεστές που μπορεί να διαφοροποιούνται ανάλογα με την πηγή.

Διάγραμμα 1: Οριακοί συντελεστές φορολογίας εισοδήματος από μισθούς και συντάξεις χωρίς και με την εισφορά αλληλεγγύης, 2019

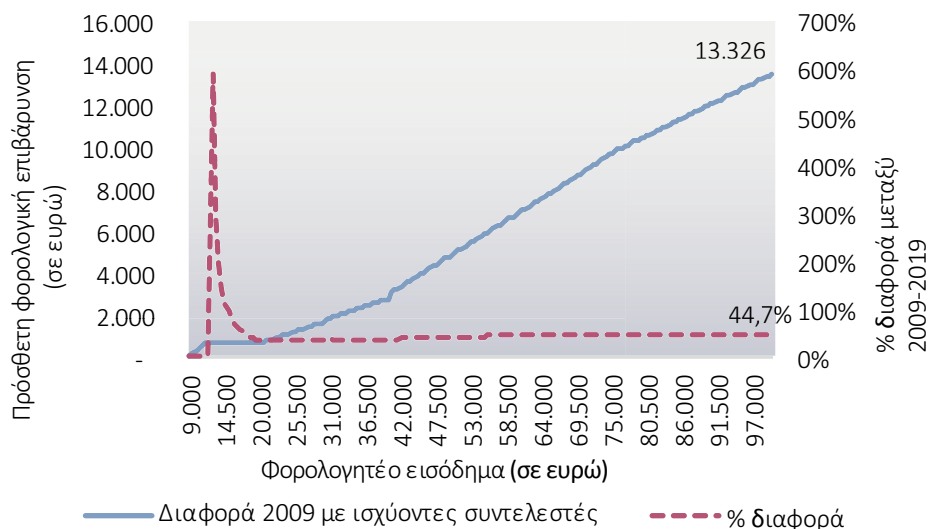


Πηγή: Φορολογική νομοθεσία, ανάλυση συγγραφέα.

κτησης, προκειμένου να περιοριστεί η φοροδιαφυγή και να ενισχυθεί η φορολογική συμμόρφωση.

Για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις εφαρμόζεται προοδευτική κλίμακα με 4 οριακούς φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι κυμαίνονται από 22% για εισοδήματα μέχρι 20.000 ευρώ έως 45% για εισοδήματα μεγαλύτερα από 40.000 ευρώ (βλ. Διάγραμμα 1). Δεν προβλέπεται αφορολόγητο όριο, αλλά εφαρμόζεται έκπτωση φόρου, ανάλογα με τον αριθμό των εξαρτημένων τέκνων και το ύψος του εισοδήματος, η οποία κατοχυρώνεται εφόσον πραγματοποιηθεί ένα συγκεκριμένο ύψος δαπανών με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής. Στην πράξη, η έκπτωση φόρου έχει το ίδιο οικονομικό αποτέλεσμα με το αφορολόγητο όριο, αλλά καθιστά ευκολότερη σε διαχειριστικό επίπεδο την εξαίρεση των υψηλών εισοδημάτων από το αφορολόγητο. Τα κέρδη φυσικών προσώπων από οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα φορολογούνται με την κλίμακα με την οποία φορολογούνται οι μισθοί και οι συντάξεις, αλλά χωρίς την εφαρμογή

Διάγραμμα 2: Διαφορά φορολογικής επιβάρυνσης του εισοδήματος μισθωτών και συνταξιούχων μεταξύ 2009 και 2019



Πηγή: Φορολογική νομοθεσία, ανάλυση του συγγραφέα.

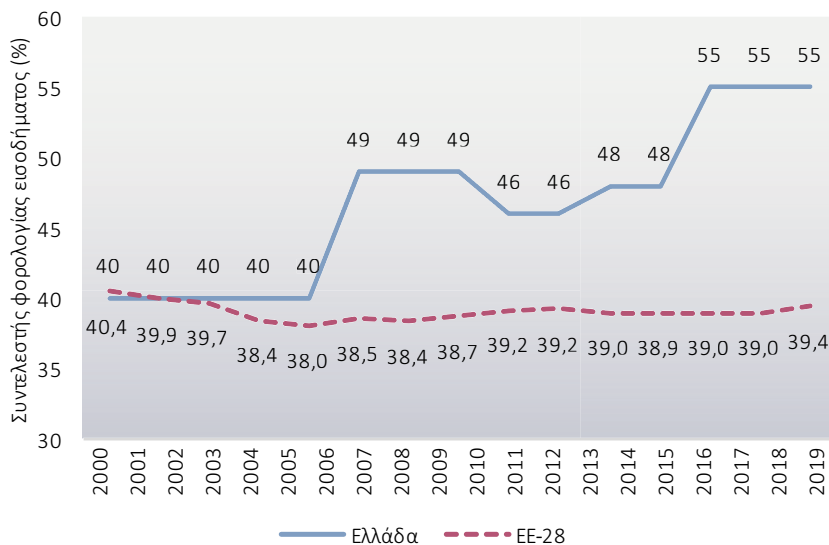
των μειώσεων του φόρου εισοδήματος.³ Εξαίρεση αποτελεί το εισόδημα από ατομική αγροτική επιχείρηση, το οποίο φορολογείται αυτοτελώς με την κλίμακα μισθωτών-συνταξιούχων και με εφαρμογή των μειώσεων φόρου εισοδήματος.⁴ Επιπλέον όμως στο ετήσιο συνολικό καθαρό ατομικό εισόδημα, πραγματικό ή τεκμαρτό, κάθε φυσικού προσώπου, όταν αυτό υπερβαίνει τα 12.000 ευρώ, επιβάλλεται ειδική εισφορά αλληλεγγύης με βάση συγκεκριμένες κλίμακες και συντελεστές. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των οριακών συντελεστών και της πραγματικής φορολογικής επιβάρυνσης των φυσικών προσώπων. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο οριακός συντελεστής γίνεται 53% για εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις πάνω από 45.000 ευρώ, ενώ ο ανώτατος συντελεστής είναι 55% για εισοδήματα άνω των 220.000 ευρώ.

Έχει ενδιαφέρον να παρατηρήσουμε ότι η ισχύουσα (2019) φορολογική επιβάρυνση των μισθωτών και των συνταξιούχων έχει αυξηθεί σε εντυπωσιακό βαθμό σε κάθε επίπεδο φορολογητέου εισοδήματος συγκριτικά με το 2009,

³ Αυτό οδήγησε σε τεράστια αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης, με δεδομένο ότι στο παρελθόν η πλειονότητα των ελεύθερων επαγγελματιών δήλωνε εισόδημα κοντά στο αφορολόγητο όριο.

⁴ Για τα χαρακτηριστικά της φορολογίας των υπόλοιπων κατηγοριών εισοδήματος φυσικών προσώπων (τόκοι, μερίσματα, ενοίκια κ.λπ.), βλ. ΔιαΝΕΟσις και IOBE (2018).

Διάγραμμα 3: Ανώτατος φορολογικός συντελεστής φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (περιλαμβανομένων και των πρόσθετων επιβαρύνσεων)



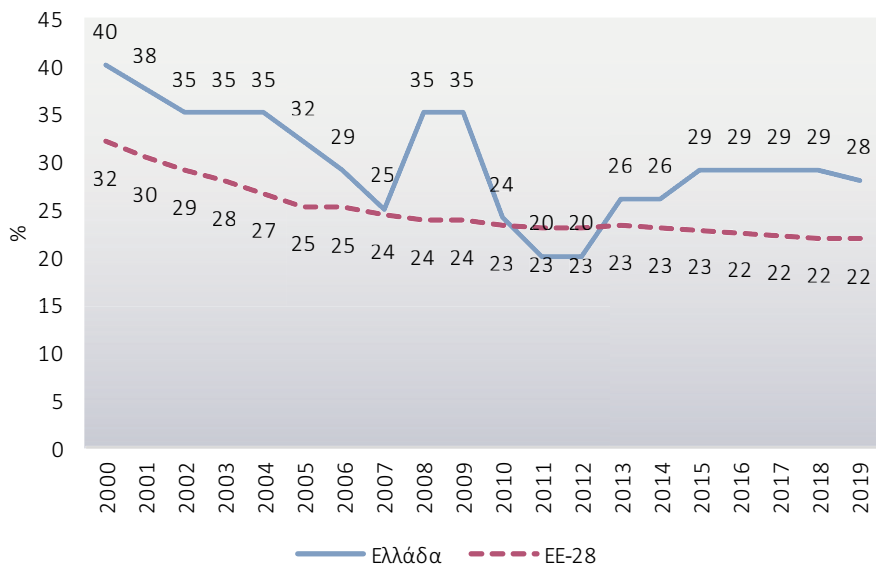
Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union.

ακόμη και χωρίς να συνυπολογίσουμε την κατάργηση των φορολογικών δαπανών (π.χ. φοροαπαλλαγές για τόκους στεγαστικού δανείου και ασφάλιστρα κλάδου ζωής). Η μείωση του αφορολόγητου διέυρυνε τη φορολογική βάση και, σε συνδυασμό με την αύξηση του εισαγωγικού φορολογικού συντελεστή, οδήγησε σε τεράστια ποσοστιαία αύξηση του επιβαλλόμενου φόρου για εισοδήματα από 8.500 μέχρι 17.500 ευρώ, ενώ κυμαίνεται από 35% έως 45% περίπου για εισοδήματα πάνω από 18.000 ευρώ (βλ. Διάγραμμα 2).

Ο ανώτατος συντελεστής φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα αυξήθηκε σημαντικά το 2010 και παραμένει έκτοτε κατά πολύ υψηλότερος από το μέσο όρο της ΕΕ-28 (βλ. Διάγραμμα 3). Επιπλέον, η αύξηση των οριακών συντελεστών φορολόγησης όσο αυξάνεται το εισόδημα είναι ιδιαίτερα απότομη στην Ελλάδα, γεγονός που δείχνει την υψηλή προοδευτικότητα του συστήματος, η οποία μπορεί, υπό προϋποθέσεις (π.χ. χαμηλός βαθμός φοροδιαφυγής), να οδηγήσει σε βελτίωση της οικονομικής δικαιοσύνης (μείωση εισοδηματικών ανισοτήτων), με κόστος όμως σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας (μείωση εισοδήματος στην οικονομία).

Στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων έγιναν επίσης δραστηρές αλλαγές μετά το 2010 με γνώμονα την αύξηση των εσόδων, την

Διάγραμμα 4: Ανώτατοι φορολογικοί συντελεστές φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων, 2000-2019



Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union.

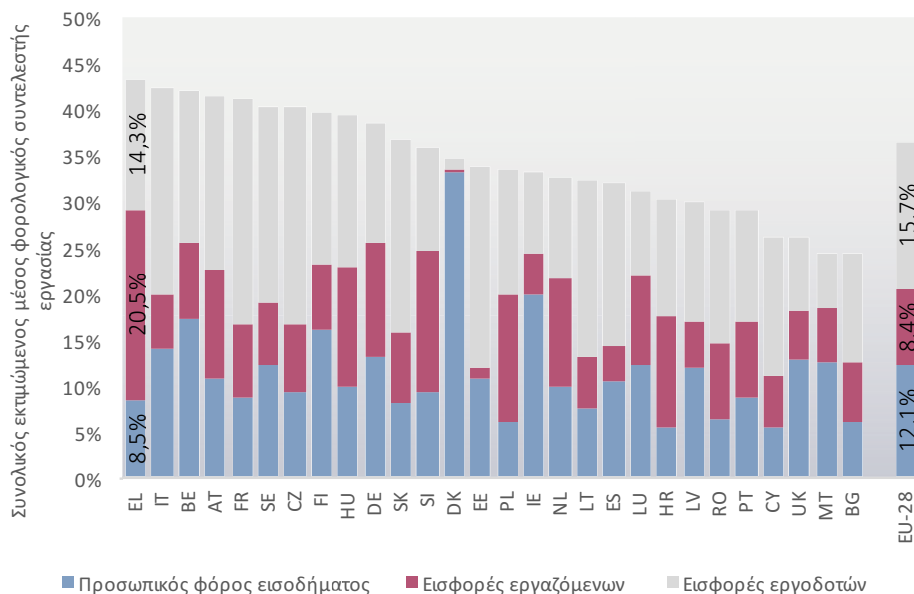
απλοποίηση των φορολογικών διαδικασιών και τη διευκόλυνση της φορολογικής διοίκησης για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής. Ο επαναπροσδιορισμός των φορολογικών συντελεστών ήταν συχνός και συνδυάστηκε με την εισαγωγή ενιαίου συντελεστή για όλες τις εταιρικές μορφές.⁵ Οι αλλαγές που έγιναν έλαβαν επίσης υπόψη ορισμούς που προκύπτουν από το διεθνές φορολογικό δίκαιο (π.χ. φορολογική κατοικία, τόπος πραγματικής διοίκησης, μόνιμη εγκατάσταση, τόκοι, μερίσματα, δικαιώματα).

Οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων στα κράτη-μέλη της ΕΕ-28, συμπεριλαμβανομένων τυχόν πρόσθετων επιβαρύνσεων, κυμαίνονται από 10% έως 35%, με μέση τιμή το 21,7% (βλ. Διάγραμμα 4). Η Ελλάδα με συντελεστή 28% βρίσκεται αρκετά υψηλότερα από το μέσο όρο της ΕΕ-28 και κατατάσσεται στην ομάδα κρατών με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές.⁶ Η μακροχρόνια τάση που ακολούθησαν οι συντελεστές φορολογίας ει-

⁵ Το εισόδημα από προσωπικές επιχειρήσεις που τηρούν απλογραφικά βιβλία φορολογείται με την κλίμακα που εφαρμόζεται στα φυσικά πρόσωπα.

⁶ Γειτονικές χώρες, όπως η Βουλγαρία και η Κύπρος, έχουν τους χαμηλότερους συντελεστές στην ΕΕ.

Διάγραμμα 5: Συνολικός εκτιμώμενος μέσος φορολογικός εργασίας ανά κατηγορία φόρου στα κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2017



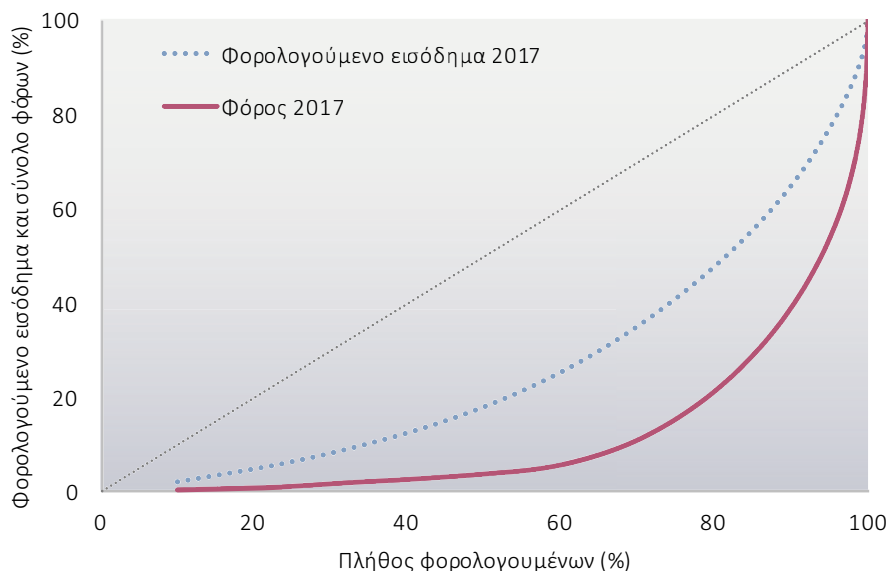
Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union.

σοδήματος των επιχειρήσεων στην ΕΕ-28 είναι πτωτική (βλ. Διάγραμμα 4). Μάλιστα, τα στοιχεία δείχνουν ότι η έντονη μείωση έγινε περίπου στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Στη συνέχεια οι μεταβολές δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλες, χαρακτηριστικό της σταθερότητας που είχε η φορολογία των επιχειρήσεων στις περισσότερες χώρες της ΕΕ-28 για αρκετά έτη. Σε αντίθεση με αυτή την εικόνα, η Ελλάδα εμφανίζει έντονες αυξομειώσεις του φορολογικού συντελεστή, δείγμα της αστάθειας που χαρακτηρίζει τη φορολογική πολιτική στη χώρα μας.

Η μέση φορολογική επιβάρυνση του εισοδήματος από εργασία στην Ελλάδα δεν είναι από τις υψηλότερες στην ΕΕ-28. Αν όμως ληφθούν υπόψη οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που πληρώνουν οι εργαζόμενοι, η Ελλάδα έχει τη δεύτερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ-28, ενώ κατατάσσεται πρώτη αν συνυπολογιστούν και οι εισφορές των εργοδοτών⁷ (βλ. Διάγραμμα 5). Το 2017, ο συνολικός εκτιμώμενος μέσος συντελεστής φορολόγησης της εργασίας ήταν στην Ελλάδα 43,3%, όταν ο μέσος όρος στην ΕΕ-28 διαμορφώθηκε σε 36,3%.

⁷ Οι ασφαλιστικές εισφορές σε αναδιανεμητικά συνταξιοδοτικά συστήματα αποτελούν στην ουσία μια πρόσθετη φορολόγηση του εισοδήματος, τουλάχιστον στο σκέλος που αφορά τις εισφορές για συντάξεις.

Διάγραμμα 6: Κατανομή φορολογούμενου εισοδήματος και συνολικού φόρου με βάση το πλήθος των φορολογουμένων στην Ελλάδα, 2017

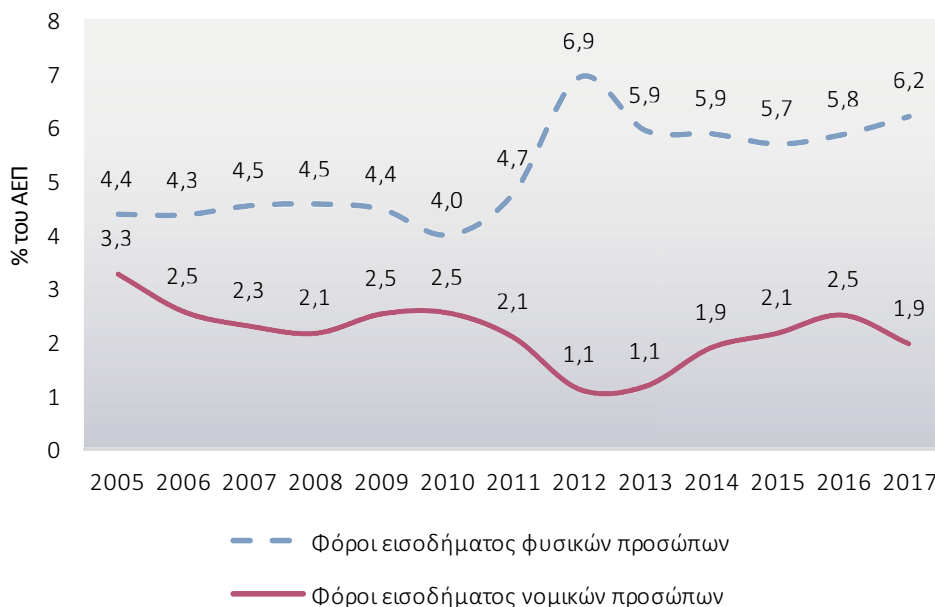


Πηγή: ΑΑΔΕ, υπολογισμοί του συγγραφέα.

Η μεγάλη διαφορά εντοπίζεται στις εισφορές που καταβάλλουν οι εργαζόμενοι, το ποσοστό των οποίων φθάνει στο 20,1% του ακαθάριστου εισοδήματός τους, όταν κατά μέσο όρο στην ΕΕ-28 δεν ξεπερνά το 8,5%. Επομένως, η επιβάρυνση από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ιδιαίτερα όταν ληφθούν υπόψη και οι εισφορές για κοινωνική ασφάλιση, μπορεί να χαρακτηριστεί ως υψηλή στην Ελλάδα, με αρνητικές επιδράσεις στα κίνητρα για εργασία, καινοτομία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις.

Ως προς την κατανομή των βαρών από τη φορολογία εισοδήματος, αξίζει να σημειωθεί ότι το 2017 περίπου το 80% των φορολογούμενων φυσικών προσώπων – που για το συγκεκριμένο έτος αντιστοιχεί στα άτομα με εισόδημα μέχρι 18.000 ευρώ – δήλωσε το 47% του συνολικού εισοδήματος και πλήρωσε το 20% των συνολικών φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων (βλ. Διάγραμμα 6). Το υπόλοιπο 20% δήλωσε υψηλότερα εισοδήματα και πλήρωσε το 80% των συνολικών φόρων προσωπικού εισοδήματος. Η ανισοκατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα μεγάλη (στενή φορολογική βάση), παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια περισσότεροι φορολογούμενοι συμμετέχουν στα φορολογικά βάρη. Η στενότητα της φορολογικής βάσης στην Ελλάδα

Διάγραμμα 7: Άμεσοι φόροι στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2005-2017



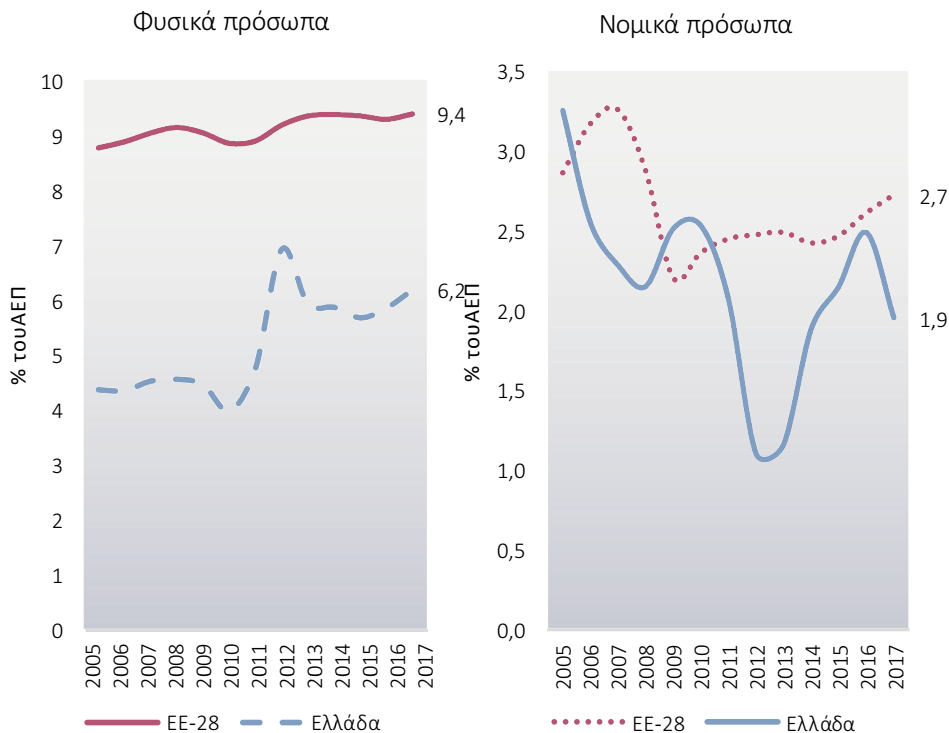
Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union.

(υψηλή προοδευτικότητα συστήματος) και η εκτεταμένη φοροδιαφυγή, η οποία εν μέρει οφείλεται και στην υψηλή φορολογική επιβάρυνση, οδηγούν σε παραβίαση της φορολογικής αρχής της οριζόντιας ισότητας.⁸ Με άλλα λόγια, άτομα με την ίδια φοροδοτική ικανότητα δεν έχουν την ίδια φορολογική αντιμετώπιση, είτε λόγω διαφορετικών συντελεστών και εξαιρέσεων είτε λόγω εκτεταμένης φοροδιαφυγής.

Οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων αντιστοιχούσαν το 2017 στο 6,2% του ΑΕΠ (από 4,4% του ΑΕΠ το 2009), έναντι 1,9% των φόρων στα νομικά πρόσωπα (από 2,5% του ΑΕΠ το 2009) (βλ. Διάγραμμα 7). Ως ποσοστό του ΑΕΠ, τα έσοδα από φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων εμφανίζουν διακυμάνσεις σε αντιστοιχία με την εξέλιξη της συνολικής κερδοφορίας των επιχειρήσεων, η

⁸ Σύμφωνα με τη θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας (ability-to-pay theory), η δικαιοσύνη του φορολογικού συστήματος προάγεται όταν κάθε φορολογούμενος πληρώνει φόρους ανάλογα με την οικονομική του δυνατότητα. Οι συνέπειες αυτής της θεωρίας είναι, πρώτον, ότι άτομα με την ίδια οικονομική δυνατότητα πρέπει να αντιμετωπίζονται φορολογικά με τον ίδιο τρόπο (αρχή της οριζόντιας ισότητας) και, δεύτερον, ότι άτομα με διαφορετική οικονομική δυνατότητα δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται φορολογικά με τον ίδιο τρόπο (αρχή της κάθετης ισότητας).

Διάγραμμα 8: Έσοδα από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων ως ποσοστό του ΑΕΠ, 2005-2017

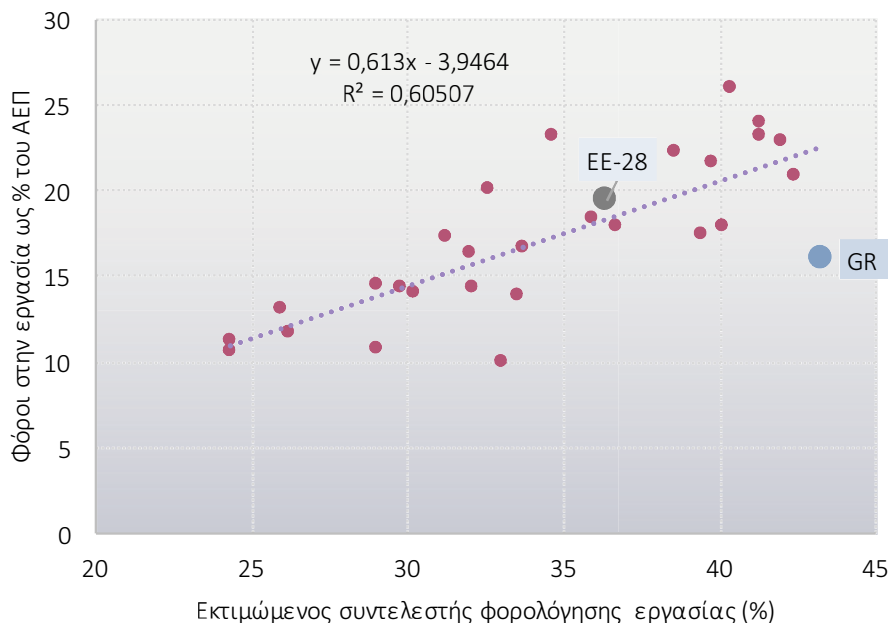


Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union.

οποία επηρεάστηκε με μεγάλη ένταση από την οικονομική κρίση. Από την άλλη πλευρά, η εξέλιξη των εσόδων από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων ως ποσοστού του ΑΕΠ αντανάκλα την αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης στα εισοδήματα.

Τα έσοδα από φόρους στα φυσικά πρόσωπα στην Ελλάδα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, βρίσκονταν μέχρι το 2011 περίπου στο ήμισυ του μέσου όρου της ΕΕ-28. Μετά το 2012 η απόσταση περιορίστηκε, αλλά εξακολουθεί να υπάρχει υστέρηση σε σύγκριση με την ΕΕ-28 (βλ. Διάγραμμα 8). Πιο κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ-28 βρίσκεται η Ελλάδα αναφορικά με τα έσοδα από φόρους στα κέρδη νομικών προσώπων, τα οποία διαμορφώθηκαν στην Ελλάδα σε 1,9% του ΑΕΠ το 2017, έναντι 2,7% στην ΕΕ-28. Με δεδομένη τη μέση φορολογική επιβάρυνση από φόρους εισοδήματος στα φυσικά πρόσωπα στην Ελλάδα και στα υπόλοιπα

Διάγραμμα 9: Μέση επιβάρυνση έναντι φορολογικών εσόδων από την εργασία, 2017



Πηγή: European Commission, DG Taxation and Customs Union, ανάλυση του συγγραφέα.

κράτη-μέλη της ΕΕ-28, η διαφορά αυτή είναι αναμενόμενη. Ωστόσο, για τα νομικά πρόσωπα, το εισόδημα των οποίων φορολογείται στην Ελλάδα με υψηλότερους συντελεστές, η απόσταση μπορεί να εξηγηθεί από διάφορους παράγοντες, όπως το μικρότερο ποσοστό δραστηριοποίησης νομικών προσώπων στην οικονομία, η υψηλότερη φοροδιαφυγή και η χαμηλότερη συνολική κερδοφορία του επιχειρηματικού τομέα.

Αν ληφθεί υπόψη το επίπεδο του εκτιμώμενου συνολικού μέσου συντελεστή φορολόγησης της εργασίας, περιλαμβανομένων δηλαδή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, η Ελλάδα παρουσίασε το 2017 (και τα προηγούμενα χρόνια) χαμηλά έσοδα από τους φόρους στην εργασία σε σχέση με χώρες που επιβάλλουν παρόμοιο συντελεστή συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης (βλ. Διάγραμμα 9). Συγκριτικά μάλιστα με το μέσο όρο της ΕΕ-28, και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διαφορά στους μέσους φορολογικούς συντελεστές (43,3% στην Ελλάδα, έναντι 36,3% στην ΕΕ-28), το “κενό” των εσόδων της Ελλάδος από φόρους ει-

σοδήματος φυσικών προσώπων και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι της τάξεως του 3,4% του ΑΕΠ, που αντιστοιχεί σε περίπου 6,3 δισεκ. ευρώ. Ένα τμήμα της διαφοράς αυτής οφείλεται στο χαμηλότερο ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα. Ωστόσο, με δεδομένο ότι στα εισοδήματα από εργασία η Ελλάδα έχει την υψηλότερη συνολική φορολογική επιβάρυνση στην ΕΕ-28, το “κενό” αυτό αποτελεί ένδειξη εκτεταμένης φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής.

3. Διεθνείς τάσεις στη φορολογία εισοδήματος

Από τα προηγούμενα έχει γίνει κατανοητό ότι το ελληνικό σύστημα φορολογίας εισοδήματος παρουσιάζει μια σειρά προβληματικών σημείων, όπως υψηλοί οριακοί συντελεστές φορολογίας φυσικών προσώπων με απότομη προοδευτικότητα, μεγάλη αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης στα χρόνια της κρίσης, η οποία αναπόφευκτα έπληξε αναλογικά περισσότερο τα χαμηλά εισοδήματα, καθώς διευρύνθηκε κάπως η φορολογική βάση, αλλά διατηρήθηκε η μεγάλη ανισοκατανομή των φορολογικών βαρών (το 20% των φορολογουμένων πληρώνει το 80% των φόρων), και υψηλοί συντελεστές φορολογίας των εισοδημάτων από επιχειρηματική δραστηριότητα. Επιπλέον, η συνολική μέση φορολογική επιβάρυνση της εργασίας είναι η υψηλότερη στην ΕΕ-28, σε βαθμό που δυσκολεύει την προσπάθεια περιορισμού της φοροδιαφυγής, της αδήλωτης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής, αλλά συγχρόνως θέτει σοβαρά εμπόδια στην αναπτυξιακή διαδικασία. Έχει επομένως ενδιαφέρον να εξετάσουμε τις διεθνείς τάσεις στη φορολογία εισοδήματος, ώστε να εντοπίσουμε κατευθύνσεις φορολογικής πολιτικής που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν και στην Ελλάδα.

Κατ’ αρχάς, οι θεωρητικές αναζητήσεις και οι εμπειρικές έρευνες σχετικά με τις επιπτώσεις της φορολογίας στα δημόσια έσοδα και την οικονομική δραστηριότητα έχουν οδηγήσει σε ένα βαθμό συναίνεσης, που αντανακλάται στην κατεύθυνση που ακολουθούν τα φορολογικά συστήματα σε διεθνές επίπεδο. Έτσι, στις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν καταγραφεί τις τελευταίες δεκαετίες τάσεις όπως:⁹
α) η μείωση του ανώτατου συντελεστή του φόρου εισοδήματος στα φυσικά¹⁰ και στα νομικά πρόσωπα, β) η διεύρυνση της φορολογικής βάσης στις επιχειρήσεις, μέσω της λιγότερο ευνοϊκής αντιμετώπισης των αποσβέσεων και του

⁹ Brys et al. 2016.

¹⁰ Ωστόσο, το μέσο φορολογικό βάρος στα φυσικά πρόσωπα έχει μειωθεί λιγότερο συγκριτικά με τους ανώτατους συντελεστές, λόγω αύξησης των ασφαλιστικών εισφορών.

περιορισμού των φορολογικών δαπανών, γ) η μείωση του ανώτατου συντελεστή φορολόγησης των μερισμάτων και δ) ο περιορισμός των αντικινήτρων για εργασία των φτωχότερων ή λιγότερο ειδικευμένων ατόμων, ο οποίος επιχειρείται με την εισαγωγή στοχευμένων απαλλαγών και εκπτώσεων φόρων (οι οποίες θεωρείται ότι τονώνουν την απασχόληση και ταυτόχρονα έχουν διανεμητικές επιδράσεις), καθώς και με τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να ενισχυθεί η συμμετοχή αυτών των ατόμων στο εργατικό δυναμικό και η εργασιακή τους προσπάθεια. Η καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου και η δημιουργία μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων οδήγησαν πρόσφατα σε μια αντιστροφή της τάσης αυτής, καθώς σε πολλές χώρες αυξήθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές. Εξακολουθεί όμως να υπάρχει μια ασθενής τάση διεύρυνσης της φορολογικής βάσης του εταιρικού εισοδήματος και μείωσης των συντελεστών στα εταιρικά κέρδη.

Οι φόροι εισοδήματος αποτελούν το κύριο όχημα για την επίτευξη των στόχων αναδιανομής, διαμέσου της προοδευτικότητας των φορολογικών συντελεστών. Διαχρονικά ωστόσο, ο βαθμός προοδευτικότητας έχει μειωθεί, καθώς οι φορολογικές κλίμακες έχουν γίνει πιο επίπεδες (Boadway, 2012). Αρκετές χώρες έχουν πειραματιστεί με ενιαίους γραμμικούς συντελεστές (flat rates) και άλλες με διαφορετικές κλίμακες για τις διαφορετικές πηγές εισοδήματος. Το μοντέλο που έχει επικρατήσει φαίνεται ότι είναι αυτό του διπλού συστήματος φορολόγησης του εισοδήματος (dual income tax system), το οποίο προβλέπει σταθερό συντελεστή για το κεφάλαιο και προοδευτικούς συντελεστές για την εργασία. Κάποιες σημαντικές μορφές εισοδήματος από περιουσιακά στοιχεία προστατεύονται από τη φορολόγηση, είτε για λόγους πολιτικής είτε για διευκόλυνση της φορολογικής διοίκησης (όπως αποταμιεύσεις για σύνταξη, ιδιοκατοίκηση και επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο), κάτι που μειώνει την προοδευτικότητα των φορολογικών συστημάτων. Η τάση μείωσης της προοδευτικότητας αντισταθμίζεται με διάφορες φοροαπαλλαγές ή εκπτώσεις φόρου (κυρίως σε οικογένειες με παιδιά και σε φορολογουμένους με χαμηλά εισοδήματα).

Οι μεταρρυθμίσεις στα φορολογικά συστήματα τροφοδοτούνται από την αντίληψη ότι χρειάζεται ένα δημοσιονομικό περιβάλλον που να ενθαρρύνει τις επενδύσεις, την ανάληψη κινδύνων και την επιχειρηματικότητα και να παρέχει βελτιωμένα κίνητρα για εργασία, προκειμένου να αυξάνεται το βιοτικό επίπεδο των πολιτών. Αντανακλούν την άποψη ότι ο καλύτερος τρόπος για τη συγκέντρωση εσόδων με τις χαμηλότερες δυνατές στρεβλώσεις είναι α) η εφαρμογή χαμηλών συντελεστών σε μια ευρεία φορολογική βάση και β) η διατήρηση της εμπιστοσύνης των φορολογουμένων για την ακεραιότητα των φορολογικού συ-

στήματος, μέσω της επίτευξης δικαιοσύνης, απλότητας και διαφάνειας. Η αυξημένη αλληλεξάρτηση των οικονομιών και η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων, απόρροια της παγκοσμιοποίησης, αποτελούν επίσης παράγοντες που επηρεάζουν τη μεταρρυθμιστική διάθεση και την τάση για μείωση των φορολογικών συντελεστών, ιδίως στους φόρους στα εταιρικά κέρδη. Έτσι, έχει αναδυθεί ένας έντονος φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών που προσπαθούν να καταστήσουν πιο ελκυστικό το φορολογικό τους σύστημα συγκριτικά με άλλες χώρες, προσφέροντας ευνοϊκά καθεστώτα για την προσέλκυση επενδύσεων, αλλά και κερδών μακριά από τις χώρες στις οποίες πραγματοποιούνται οι επενδύσεις. Αυτό καθιστά επείγουσα την ανάγκη για στενότερη διεθνή συνεργασία στη φορολογική πολιτική και σε αυτή την κατεύθυνση αναλαμβάνονται σχετικές πρωτοβουλίες.

Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι το επίπεδο φορολογίας συσχετίζεται αρνητικά με τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης και ότι οι φόροι εισοδήματος στο κεφάλαιο και στην εργασία είναι οι περισσότερο επιβαρυντικοί για την οικονομική ανάπτυξη, συγκριτικά με τους φόρους στην κατανάλωση και την περιουσία (OECD 2010 και Tax Foundation 2012). Αυτά τα ευρήματα υποδηλώνουν ότι η δομή του συστήματος φορολογίας μπορεί να επηρεάσει σημαντικά τους ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας. Οι πιο σημαντικοί μηχανισμοί με βάση τους οποίους η φορολογία εισοδήματος (περιλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) επηρεάζει την οικονομική μεγέθυνση είναι: α) ο περιορισμός των κινήτρων για προσφορά και ζήτηση εργασίας, αποταμίευση και επένδυση στην περίπτωση που οι μισθοί και οι αποδόσεις από αποταμίευση ή επένδυση φορολογούνται με υψηλούς οριακούς συντελεστές και β) ο περιορισμός των κινήτρων για ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων και καινοτομία, όταν το εισόδημα των επιχειρήσεων και των ατόμων από επιχειρηματική δραστηριότητα ή κεφαλαιακά κέρδη φορολογείται με υψηλούς συντελεστές.¹¹ Σε σχέση με το επίπεδο των φορολογικών συντελεστών, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ίσως μεγαλύτερη σημασία έχει ο αριθμός και το ύψος των οριακών συντελεστών (βαθμός προοδευτικότητας) και λιγότερο οι μέσοι φορολογικοί συντελεστές, καθώς οι οικονομικές αποφάσεις λαμβάνονται στο όριο, δηλαδή ενδιαφέρει το επιπλέον όφελος από την αύξηση της εργασιακής έντασης, της παραγωγικότητας ή της αποταμίευσης μετά την αφαίρεση του εφαρμοζόμενου φόρου.

Συνολικά, η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας αλλά και η προοδευτικότητα του συστήματος φορολογίας εισοδήματος φαίνεται ότι επηρεάζουν το

¹¹ Οι επιπτώσεις που έχει η φορολόγηση του εισοδήματος με υψηλούς συντελεστές γίνονται πιο έντονες σε ένα περιβάλλον ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων και έντονου φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών για την προσέλκυση επενδύσεων.

βαθμό απασχόλησης και την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού, κάτι που έχει ευρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Πιο συγκεκριμένα, οι φόροι στην εργασία (προσωπικοί φόροι εισοδήματος και ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών) επηρεάζουν τόσο την προσφορά εργασίας των ατόμων όσο και τη ζήτηση εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων. Οι υψηλοί μέσοι συντελεστές μειώνουν τα κίνητρα συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, ενώ οι υψηλοί οριακοί συντελεστές μειώνουν τα κίνητρα για περισσότερες ή πιο εντατικές ώρες εργασίας για όσους συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό, καθώς η σχετική αξία της ανάπαυσης, σε σύγκριση με την εργασία, αυξάνεται.¹² Μακροπρόθεσμα, οι υψηλοί συντελεστές επηρεάζουν ακόμη και την επιλογή επαγγέλματος ή το επίπεδο εκπαίδευσης που αποφασίζουν να λάβουν τα άτομα (OECD 2011). Συγχρόνως, οι υψηλοί συντελεστές αυξάνουν το συνολικό κόστος εργασίας – όταν δεν μετακυλίνουν στον καθαρό μισθό – και περιορίζουν τα κίνητρα των επιχειρήσεων για προσλήψεις. Η φορολογία εισοδήματος μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην απασχόληση εργατών με χαμηλό εισόδημα ή χαμηλές δεξιότητες, μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων και εργαζομένων υψηλών προσόντων με μεγάλη κινητικότητα (OECD 2011), ενώ επηρεάζει δυσανάλογα τη συμμετοχή και τις ώρες εργασίας των γυναικών όταν δεν αποτελούν τον κύριο εργαζόμενο ενός νοικοκυριού (OECD 2010).

Ο βαθμός προοδευτικότητας της φορολογίας εισοδήματος (υψηλότερος μέσος συντελεστής για υψηλότερο εισόδημα) επίσης επηρεάζει την οικονομική μεγέθυνση. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, όπου κατά μέσο όρο ο μέσος συντελεστής φορολογίας προσωπικού εισοδήματος ήταν 14,3% και ο οριακός συντελεστής 26,5%, έχει εκτιμηθεί ότι μια μείωση του υψηλότερου οριακού συντελεστή κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία οδηγεί σε μείωση της προοδευτικότητας, προκαλεί μακροχρονίως αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά 1% (OECD 2010). Πάντως, η προοδευτικότητα εξαρτάται σημαντικά και από το επίπεδο και την έκταση των φορολογικών δαπανών. Από την οπτική της προώθησης της οικονομικής μεγέθυνσης, η διεύρυνση της φορολογικής βάσης με κατάργηση των απαλλαγών και των εκπτώσεων φόρων είναι προτιμότερη από τη χρήση φορολογικών δαπανών (η οποία συνεπάγεται αυξημένη προοδευτικότητα), διότι οδηγεί σε μείωση των στρεβλώσεων που προκαλούν οι πολλές εξαιρέσεις, μείωση του κόστους διαχείρισης του φορολογικού συστήματος, αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης (καθώς οι ευκαιρίες για φορολογική μετατόπιση περιορίζονται) και, τέλος, μείωση των φορολογικών συντελεστών που ενισχύουν την

¹² Πιο πρόσφατα στη βιβλιογραφία εξετάζεται η ευρύτερη επίδραση των φόρων στο φορολογητέο εισόδημα (taxable income), καθώς οι ώρες εργασίας δεν αποτελούν σε όλες τις περιπτώσεις τον καλύτερο δείκτη της έντασης της προσπάθειας (Meghir and Phillips, 2010).

οικονομική αποτελεσματικότητα και ταυτόχρονα περιορίζουν τη φοροαποφυγή και τη φοροδιαφυγή (OECD 2010 και Brys et al. 2016).

Η διεθνής τάση μείωσης των φορολογικών συντελεστών στα εταιρικά κέρδη έχει αρκετά ισχυρή θεωρητική βάση, ενώ σε πρακτικό επίπεδο συνδέεται με τους περιορισμούς που θέτουν η ευκολία κίνησης κεφαλαίων και ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών. Εξίσου σημαντική όμως είναι η επίδραση των φορολογικών συντελεστών των εταιρικών κερδών στις επενδύσεις και στην επιχειρηματική δραστηριότητα, όταν το ζητούμενο από τη μείωσή τους είναι η τόνωση της ανάπτυξης. Πράγματι, οι Djankov et al. (2010) εξέτασαν τους πραγματικούς φορολογικούς συντελεστές εταιρικών κερδών σε 85 χώρες για το έτος 2004 και διαπίστωσαν ότι οι υψηλοί συντελεστές συσχετίζονται αρνητικά με τις συνολικές επενδύσεις, τις ξένες άμεσες επενδύσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι εταιρικοί φορολογικοί συντελεστές συσχετίζονται θετικά με τις επενδύσεις στη βιομηχανία, αλλά όχι στις υπηρεσίες, με το μέγεθος της παραοικονομίας, καθώς και με τη χρηματοδότηση μέσω δανειακών κεφαλαίων. Επίσης, ο Djankov (2017) εξέτασε τις μειώσεις των φορολογικών συντελεστών σε 39 χώρες και συνόψισε τα αποτελέσματα μεγάλου αριθμού μελετών αναφορικά με τις δημοσιονομικές επιδράσεις των μειώσεων φόρων. Το βασικό συμπέρασμά του είναι ότι το 45% έως 90% των μειώσεων των εταιρικών φορολογικών συντελεστών είναι αυτοχρηματοδοτούμενο λόγω αύξησης του ΑΕΠ. Τα υπόλοιπα έσοδα για την επίτευξη δημοσιονομικής ουδετερότητας συγκεντρώνονται από την κατάργηση προνομίων και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Ειδικότερα, τα δεδομένα διαφορετικών χωρών δείχνουν ότι τα έσοδα από τους φόρους στα εταιρικά κέρδη αυξήθηκαν εντός τριών ετών από τη μείωση της φορολογίας σε 48 από τις 94 περιπτώσεις, παρέμειναν αμετάβλητα σε 10 περιπτώσεις και μειώθηκαν σε 36 περιπτώσεις. Η μέση μεταβολή των εσόδων είναι -0,05% του ΑΕΠ.

4. Προτάσεις πολιτικής

Από την ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών του ελληνικού συστήματος φορολογίας εισοδήματος αναδείχθηκαν προβληματικά σημεία που δημιουργούν σημαντικά προσκόμματα στην αναπτυξιακή διαδικασία. Η αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων απαιτεί αλλαγές στις παραμέτρους του συστήματος με τρόπο που θα ενισχύεται η οικονομική αποτελεσματικότητα και η οικονομική μεγέθυνση. Βέβαια, σε αυτή την προσπάθεια πρέπει να συνυπολογιστούν και άλλοι παράγοντες, όπως είναι ο βαθμός ανισότητας ως προς τα εισοδήματα και

τα φορολογικά βάρη (οικονομική δικαιοσύνη), η απλότητα του συστήματος, η αποφυγή κενών στη νομοθεσία που οδηγούν σε φοροαποφυγή, η φοροδιαφυγή, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης στο φορολογικό σύστημα και οι πιθανές εστίες διαφθοράς που δημιουργούνται. Η θεωρία και η εμπειρία μπορούν να δώσουν τις βασικές κατευθύνσεις για τη βελτίωση του συστήματος φορολογίας εισοδήματος στην Ελλάδα, ώστε να αμβλυνθούν, στο μέτρο του δυνατού, οι αρνητικές επιπτώσεις της στην οικονομία και να υποστηριχθεί η αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας.

Όπως διαπιστώθηκε, στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος η διεθνής πρακτική εστιάζει στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης με εφαρμογή χαμηλότερων συντελεστών και στην αποφυγή της χρήσης της φορολογίας εισοδήματος για αναδιανεμητικούς σκοπούς και προτίμηση στις στοχευμένες δαπάνες. Προς αυτή την κατεύθυνση, μπορεί να εφαρμοστεί στην Ελλάδα η μείωση τόσο του ύψους όσο και του αριθμού των οριακών συντελεστών. Η φορολογική επιβάρυνση των φυσικών προσώπων είναι υψηλή, ιδιαίτερα για συγκεκριμένες ομάδες φορολογουμένων. Περιλαμβανομένης της εισφοράς αλληλεγγύης, ο πραγματικός (effective) ανώτατος συντελεστής είναι από τους υψηλότερους στην Ευρώπη και μάλιστα για σχετικά χαμηλό κατώφλι δηλωμένου εισοδήματος. Η μείωση των συντελεστών (ανώτατων και ενδιάμεσων) θα σήμαινε ενίσχυση των κινήτρων για εργασία, επιχειρηματική δραστηριότητα και επενδύσεις στην Ελλάδα, καθώς και περιορισμό της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών. Στο ίδιο πλαίσιο, ο περιορισμός του αριθμού των οριακών συντελεστών θα καθιστούσε το σύστημα απλούστερο και θα περιορίζε τα κίνητρα για φορολογική μετατόπιση και φοροαποφυγή, αν και θα γινόταν λιγότερο προοδευτικό. Αν συνυπολογίσουμε τις παραπάνω επιδράσεις, οι ενδεχόμενες απώλειες εσόδων μετά από μια μείωση των συντελεστών περιορίζονται και η οικονομική αποτελεσματικότητα βελτιώνεται σημαντικά.

Εξίσου αναγκαία στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της φορολογίας εισοδήματος είναι η μείωση του συντελεστή φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση, η ενίσχυση της απασχόλησης και του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας σε βάθος χρόνου θα περιορίζε τις όποιες δημοσιονομικές επιπτώσεις, ακόμη και χωρίς να συνυπολογίζονται οι παράπλευρες (θετικές) επιδράσεις από τη μείωση της φοροδιαφυγής. Στην ίδια κατεύθυνση, και μάλιστα κατά προτεραιότητα, θα λειτουργούσε και η μείωση των ασφαλιστικών εισφορών, στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας. Η θέση της Ελλάδος έναντι του διεθνούς φορολογικού ανταγωνισμού θα γινόταν λιγότερο δυσμενής.

Η μείωση των φορολογικών συντελεστών και η αναπροσαρμογή του αριθμού των οριακών συντελεστών θα είχαν ευεργετικές συνέπειες και στα ζητήματα οικονομικής δικαιοσύνης και ισότητας που παρουσιάζει η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα. Η κατανομή των φορολογικών βαρών θα γινόταν πιο λογική και ενδεχομένως θα οδηγούσε σε ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης. Η προώθηση μηχανισμών αναδιανομής μέσω δημόσιων δαπανών και όχι μέσω της φορολογίας θα συνοδευόταν από μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, με δεδομένη τη χαμηλή επίδραση της φορολογίας στη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων, εξαιτίας της ευρείας φοροδιαφυγής.

Βασικό στοιχείο για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής και την αποκατάσταση της οικονομικής δικαιοσύνης στη φορολογία εισοδήματος είναι η περαιτέρω διάδοση της χρήσης των ηλεκτρονικών συναλλαγών και της ηλεκτρονικής τιμολόγησης μεταξύ επιχειρήσεων, σε συνδυασμό βέβαια με την εντατικοποίηση και στόχευση των φορολογικών ελέγχων, την επιβολή κυρώσεων και την ταχεία επίλυση των φορολογικών διαφορών. Θα μπορούσε επίσης να εντατικοποιηθεί η χρήση έμμεσων τεχνικών ελέγχου, προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων. Με τις έμμεσες τεχνικές ελέγχου πραγματοποιούνται συνήθως εκτιμήσεις των εσόδων ή του κόστους των ελεγχόμενων επιχειρήσεων από διάφορες πηγές πληροφόρησης, πέρα από τις δηλώσεις των επιχειρήσεων, ώστε να εντοπίζονται πιθανά περιστατικά απόκρυψης φορολογητέας ύλης. Οι μεγάλες αποκλίσεις των εκτιμήσεων σε σχέση με τα δηλωθέντα στοιχεία λειτουργούν ως μηχανισμός αξιολόγησης του κινδύνου ανακρίβειας στις δηλώσεις των φορολογουμένων.

Όλα τα παραπάνω συνεπάγονται, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, κάποια απώλεια εσόδων. Έτσι, με τους υφιστάμενους δημοσιονομικούς περιορισμούς είναι πιθανόν να απαιτηθεί είτε μείωση των δαπανών, ώστε να μη διαταραχθεί η δημοσιονομική ισορροπία, είτε αναπροσαρμογή των στόχων για το δημοσιονομικό έλλειμμα. Αυτό αναδεικνύει την ανάγκη συντονισμένης και σταδιακής χαλάρωσης της φορολογίας εισοδήματος, όταν η οικονομία θα αρχίσει να δείχνει κάποια σημάδια ανάκαμψης και όταν θα υλοποιούνται μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση περιορισμού της φοροδιαφυγής. Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι μια συνεκτική φορολογική μεταρρύθμιση θα όφειλε να προχωρήσει σε ευρύτερες και συντονισμένες παρεμβάσεις στο φορολογικό σύστημα (όπως στην έμμεση φορολογία και στους φόρους στην περιουσία), στη φορολογική διοίκηση, στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και στο μίγμα δημοσιονομικής πολιτικής που ακολουθείται (όπως ύψος πρωτογενούς πλεονάσματος και ύψος δημόσιων δαπανών).

Τέλος, είναι σκόπιμο να ενισχυθεί η ηλεκτρονική φορολογική διοίκηση, ώστε να επιτευχθούν μείωση του κόστους συμμόρφωσης και ταχύτερη εξυπηρέτηση των φορολογούμενων, να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των φορολογικών αρχών, να περιοριστούν τα περιστατικά διαφθοράς και, τελικά, να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στο φορολογικό σύστημα.

Βιβλιογραφία

- Boadway, R. (2012), *From optimal tax theory to tax policy, retrospective and prospective views*, The MIT Press.
- Brys, B., S. Perret, A. Thomas and P. O'Reilly (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, Paris: OECD Publishing.
- ΔιαΝΕΟσις και IOBE (2018), *Η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση και προτάσεις αναμόρφωσης*, Απρίλιος.
- Djankov, S. et al. (2010), "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2: 31-64.
- Djankov, S. (2017), "Corporate Tax Cuts: Examining the Record in Other Countries", *Policy Brief* (PB-17-14), Peterson Institute for International Economics, May.
- Meghir, C. and D. Phillips (2010), "Labour Supply and Taxes", στο *The Mirrlees Review, Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.
- OECD (2006), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", OECD Tax Policy Study No. 13, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010), "Tax Policy Reform and Economic Growth», OECD Tax Policy Study No. 20, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011), *Taxation and Employment*, OECD Publishing.
- Tax Foundation (2012), "What is the evidence on taxes and growth?", Special Report No. 207.

4

Συνταξιοδοτικό σύστημα: από τροχοπέδη σε μοχλό οικονομικής ανάπτυξης

Svetoslav Danchev

IOBE

Το συνταξιοδοτικό σύστημα στην Ελλάδα ήταν στρεβλό από τη δημιουργία του. Στην πορεία, οι στρεβλώσεις του γιγαντώθηκαν, συμβάλλοντας έμπρακτα στον εκτροχιασμό του παραγωγικού υποδείγματος της χώρας. Οι οδυνηρές παραμετρικές και δομικές αλλαγές μετά το 2010 μετρίασαν τον κίνδυνο χρεοκοπίας του συνταξιοδοτικού συστήματος, ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν αρνητικές παρενέργειες προς την υπόλοιπη οικονομία. Μεταρρυθμίσεις του συστήματος, με ουσιαστική ενδυνάμωση του κεφαλαιοποιητικού του πυλώνα, μπορούν να περιορίσουν αυτές τις παρενέργειες, μετατρέποντας το σύστημα από τροχοπέδη σε μοχλό οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής προόδου.

1. Εισαγωγή

Το συνταξιοδοτικό σύστημα έχει μια σχετικά σύντομη ιστορία. Τον 19ο αιώνα, εργαζόμενοι σε ιδιαίτερα επικίνδυνους κλάδους, όπως μεταλλωρύχοι και ναυτεργάτες, δημιούργησαν σε εθελοντική βάση ταμεία αλληλεγγύης για να αντιμετωπίσουν από κοινού τον κίνδυνο φτώχειας λόγω γήρατος ή ασθένειας. Προς το τέλος του ίδιου αιώνα, θεσπίστηκε στη Γερμανία υποχρεωτικό συνταξιοδοτικό σύστημα, χρηματοδοτούμενο με εισφορές, για βιομηχανικούς εργάτες και υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα. Παρόμοιο σύστημα θεσπίστηκε αργότερα στην Αυστρία, ενώ σε άλλες χώρες (Δανία, Νέα Ζηλανδία, Αυστραλία και Μεγάλη Βρετανία) θεσπίστηκαν βασικές συντάξεις με εισοδηματικά κριτήρια, χρηματοδοτούμενες από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Μέχρι την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, οι περισσότερες εκβιομηχανισμένες χώρες είχαν θεσπίσει κάποιου είδους σύνταξη γήρατος, έστω και

με περιορισμένη κάλυψη. Τις δεκαετίες μετά το τέλος του πολέμου, η κάλυψη και τα προνόμια των συνταξιοδοτικών συστημάτων επεκτάθηκαν σημαντικά, βάζοντας τα θεμέλια του σύγχρονου κράτους πρόνοιας του δυτικού κόσμου. Αυξήθηκε και η ποικιλία και η περιπλοκότητα των συστημάτων ασφάλισης που εφαρμόζονται παγκοσμίως, ενώ μεγεθύνθηκε σημαντικά και η επίδραση που είχαν αυτά τα συστήματα στην ευρύτερη οικονομία.

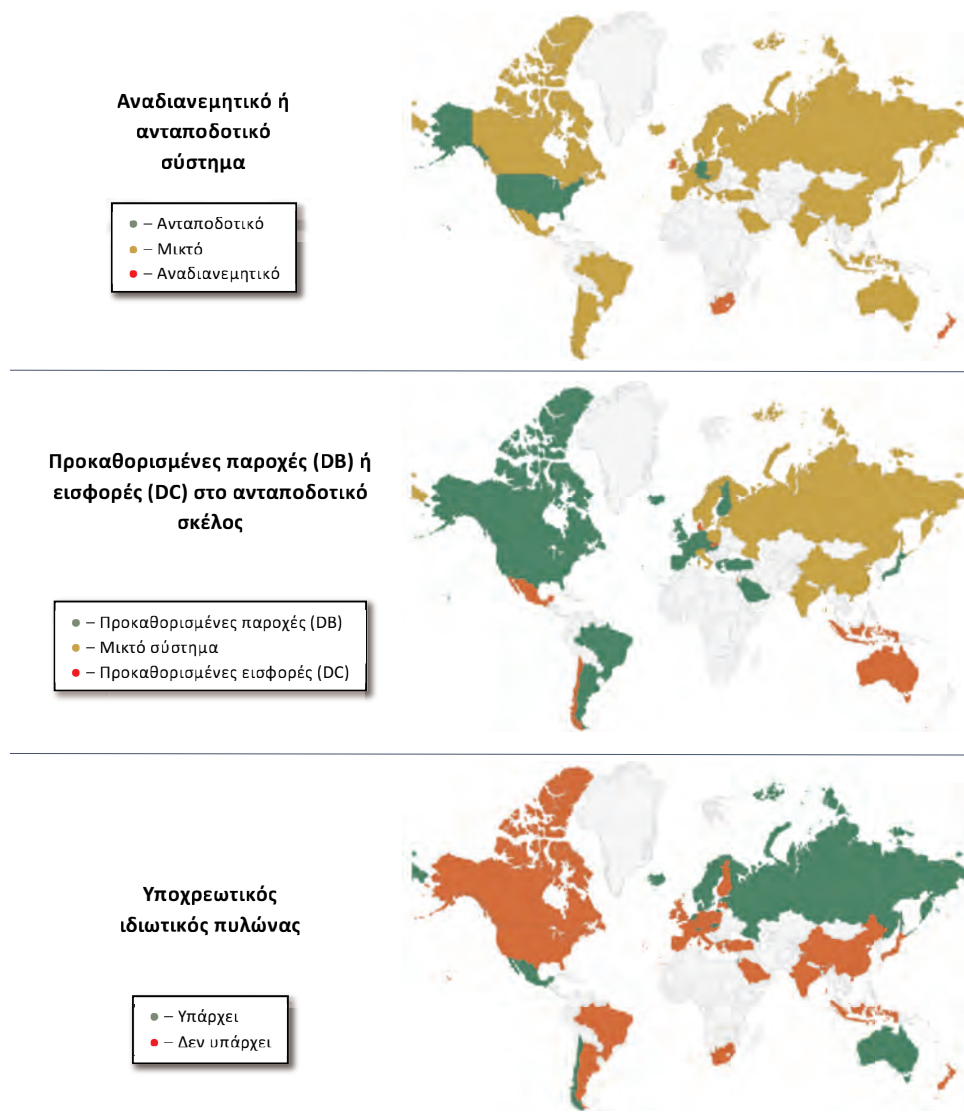
Ο σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει τις αδυναμίες του υφιστάμενου συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα και να εξετάσει προτάσεις για μετατροπή του συνταξιοδοτικού συστήματος από τροχοπέδη σε μοχλό ανάπτυξης. Στο επόμενο τμήμα παρατίθεται σύντομη επισκόπηση των υφιστάμενων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης διεθνώς. Οι στρεβλώσεις του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος και οι προσπάθειες επίλυσής τους αναφέρονται στο τρίτο τμήμα της μελέτης. Στο τέταρτο τμήμα περιγράφονται οι αρνητικές επιδράσεις που είχε το σύστημα στην ελληνική οικονομία. Η μελέτη ολοκληρώνεται με ανάλυση προτάσεων για επίλυση αυτών των προβλημάτων και για τη θέσπιση ενός βιώσιμου και φιλικού προς την ανάπτυξη συνταξιοδοτικού συστήματος.

2. Υφιστάμενα συνταξιοδοτικά συστήματα διεθνώς

Τα υφιστάμενα συνταξιοδοτικά συστήματα διαφοροποιούνται διεθνώς ανάλογα με τα δομικά τους χαρακτηριστικά. Ένα από αυτά τα χαρακτηριστικά αφορά το κατά πόσον το ύψος της σύνταξης διαφοροποιείται ανάλογα με τις εισφορές που έχει καταβάλει ο κάθε ασφαλισμένος (ανταποδοτικό σύστημα) ή παρέχεται η ίδια σύνταξη σε όλους τους δικαιούχους (αναδιανεμητικό σύστημα).

Σε δείγμα 43 χωρών που περιλαμβάνει τα κράτη-μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και 8 μεγάλες αναδυόμενες οικονομίες (βλ. Διάγραμμα 1), αμιγώς αναδιανεμητικό είναι το σύστημα μόνο στην Ιρλανδία, τη Νέα Ζηλανδία και τη Νότιο Αφρική. Αντίστοιχα, σε τρεις άλλες χώρες του δείγματος (Γερμανία, Αυστρία και ΗΠΑ) το σύστημα είναι αμιγώς ανταποδοτικό, όπου το ζήτημα της φτώχειας λόγω γήρατος αντιμετωπίζεται μέσα από το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Στις υπόλοιπες 37 χώρες του δείγματος, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, το συνταξιοδοτικό σύστημα είναι μικτό, παρέχοντας τόσο ελάχιστη σύνταξη (ή ενισχυμένες παροχές στους χαμηλοσυνταξιούχους) όσο και σύνταξη που διαφοροποιείται ανάλογα με το ύψος των εισφορών.

Διάγραμμα 1: Διαφορές σε βασικά δομικά χαρακτηριστικά του συνταξιοδοτικού συστήματος



Πηγή: OECD (2017).

Στις χώρες στις οποίες υπάρχει ανταποδοτικό σκέλος, το σύστημα διαφοροποιείται ανάλογα με το αν προκαθορίζονται οι εισφορές (defined contribution) ή οι παροχές (defined benefit). Διαφοροποίηση υπάρχει και στο πώς χρηματοδοτούνται οι παροχές: με κεφαλαιοποίηση εισφορών, σε ατομική ή ομα-

δική βάση (fully funded) ή μέσα από τρέχουσες μεταβιβάσεις από τωρινούς ασφαλισμένους και τον κρατικό προϋπολογισμό (unfunded ή pay-as-you-go). Τα συστήματα που συνδυάζουν προκαθορισμένες παροχές και χρηματοδότηση από τρέχουσες μεταβιβάσεις ονομάζονται και “διανεμητικά”, ενώ “κεφαλαιοποιητικά” είναι τα συστήματα με προκαθορισμένες εισφορές που χρηματοδοτούνται μέσα από τη διαχρονική συσσώρευση των εισφορών. Ενδιάμεση περίπτωση είναι τα συστήματα νοητής κεφαλαιοποίησης (notional defined contribution), τα οποία χρηματοδοτούνται από τρέχουσες μεταβιβάσεις, αλλά το ύψος των παροχών δεν είναι προκαθορισμένο και εξαρτάται από την εξέλιξη δημογραφικών και οικονομικών δεικτών.

Από τις 40 χώρες που έχουν ανταποδοτικό σκέλος (στο δείγμα 43 χωρών που παρακολουθεί ο ΟΟΣΑ), σε 24 το σύστημα έχει προκαθορισμένες παροχές. Κεφαλαιοποιητικό σύστημα έχουν 7 χώρες, εκ των οποίων από την ΕΕ είναι η Δανία και η Σλοβακία.¹ Οι υπόλοιπες 9 χώρες του δείγματος, μεταξύ των οποίων 5 στην ΕΕ (Ιταλία, Λεττονία, Εσθονία, Πολωνία και Σουηδία) έχουν μικτό σύστημα ή σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης.

Μια επιπλέον σημαντική διαφοροποίηση είναι η συμμετοχή ιδιωτικών φορέων στο υποχρεωτικό σκέλος του συνταξιοδοτικού συστήματος. Σε 10 από τις χώρες του δείγματος (όπως η Δανία, η Σουηδία, η Σλοβακία και η Νορβηγία) ιδιωτικοί φορείς συμμετέχουν στον υποχρεωτικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα του συστήματος.² Αξίζει να σημειωθεί ότι ιδιωτικοί φορείς συμμετέχουν στον υποχρεωτικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα στις σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα ανεπτυγμένο κοινωνικό κράτος.

Τα παραπάνω συστήματα διαφέρουν ως προς τον τρόπο διαχείρισης των κινδύνων επάρκειας και βιωσιμότητας που αντιμετωπίζει η κοινωνική ασφάλεια. Το διανεμητικό σύστημα προκαθορίζει τις παροχές και εκ πρώτης όψεως προσφέρει μεγαλύτερη σιγουριά στους ασφαλισμένους για την επάρκεια των συντάξεων που θα λάβουν. Ωστόσο, καθώς αναγκαίες αναπροσαρμογές των παραμέτρων του συστήματος που κάνουν το διανεμητικό σύστημα βιώσιμο (όπως συντελεστές εισφορών, ύψος συντάξεων και ηλικία συνταξιοδότησης) είναι συχνά πολύ δύσκολο να εφαρμοστούν από το πολιτικό σύστημα εγκαίρως, ο κίνδυνος κατάρρευσης είναι υψηλότερος στα διανεμητικά συστήματα. Κατ’

¹ Στη Σλοβακία το κεφαλαιοποιητικό σύστημα συνοδεύεται από ανταποδοτικό πυλώνα, που βασίζεται σε πόντους αντί για εισφορές.

² Σε δύο χώρες (Ελβετία και Ισλανδία) ιδιωτικοί φορείς προσφέρουν την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, ωστόσο το κράτος καθορίζει ελάχιστη απόδοση των κεφαλαίων και τους συντελεστές ετήσιων προσόδων (annuity rate) και ως εκ τούτου το σύστημα αποκτά χαρακτηριστικά νοητών προκαθορισμένων παροχών (implied defined benefit system).

επέκταση, αυτά τα συστήματα είναι περισσότερο επιρρεπή σε πολιτική επιρροή και στρεβλώσεις.

Αντίθετα, στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα οι παροχές προσαρμόζονται ανάλογα με τις αποδόσεις των επενδυμένων κεφαλαίων και επομένως δεν τίθεται θέμα ελλειμμάτων που να οδηγήσουν το σύστημα σε χρεοκοπία. Ωστόσο, καθώς οι αποδόσεις στις κεφαλαιαγορές διακυμαίνονται, η επάρκεια των παροχών δεν είναι εγγυημένη, ειδικά σε περιόδους χρηματοπιστωτικών κρίσεων. Απαιτούνται θεσμοί που να εξασφαλίζουν την ορθή διαχείριση κινδύνου επενδύσεων για τους πόρους που συσσωρεύονται στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, έτσι ώστε να μετριάζεται ο κίνδυνος ανεπάρκειας των παροχών. Τα μικτά συστήματα με διανεμητικούς και κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες, καθώς και οι πυλώνες νοητής κεφαλαιοποίησης, προσπαθούν να ισορροπήσουν μεταξύ των αναγκών διαχείρισης των κινδύνων βιωσιμότητας και επάρκειας, αντίστοιχα, του συνταξιοδοτικού συστήματος.

3. Το συνταξιοδοτικό σύστημα στην Ελλάδα

3.1 Η εξέλιξη του συστήματος έως το 2009

Στην αρχή, η κοινωνική ασφάλεια στην Ελλάδα ήταν εθελοντική, περιορισμένη σε συγκεκριμένες συντεχνίες με αυξημένο κίνδυνο εργατικού ατυχήματος (όπως ναυτεργάτες και μεταλλωρύχοι). Το 1934 ιδρύθηκε το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), ως πυλώνας ενός συστήματος υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, ωστόσο η ουσιαστική κάλυψη ευρύτερων ομάδων του πληθυσμού ξεκίνησε τη δεκαετία του 1950 (Βουρλούμης 2005).

Το σύστημα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα ήταν στρεβλό από την ίδρυσή του. Ενώ το ΙΚΑ σχεδιάστηκε με σκοπό να είναι ο μοναδικός υποχρεωτικός κρατικός φορέας κύριας κοινωνικής ασφάλισης, το πολιτικό σύστημα δεν ήταν σε θέση να ενσωματώσει όλες τις συντεχνιακές ομάδες σε αυτό (Pangeas and Tinios 2017). Κλάδοι με ισχυρή ανάπτυξη έμειναν εκτός ή εισήλθαν στο ΙΚΑ αργότερα, όταν είχαν πλέον χάσει τη δυναμική τους, κρατώντας ωστόσο προνόμια για τη χρηματοδότηση επικουρικών ταμείων. Για τη χρηματοδότηση ορισμένων από αυτά τα ταμεία, παρέμειναν σε ισχύ φόροι υπέρ τρίτων σε εμπορικές συναλλαγές, διαρρηγνύοντας τη σχέση των συνταξιοδοτικών παροχών με τα εργασιακά δεδομένα κλάδων και ενισχύοντας την ανισότητα στο σύστημα υπέρ προνομιούχων συντεχνιακών ομάδων.

Με εκατοντάδες φορείς κοινωνικής ασφάλισης (περίπου 300 στις αρχές της δεκαετίας του 2000), άνιση διαχείριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ συντεχνιών, έλλειψη διαφάνειας και ιδιαίτερα μεγάλη δυσκολία ορθής επίβλε-

ψης και διαχείρισης, η αποτυχία του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος ήταν προδιαγεγραμμένη. Ωστόσο, η ισχυρή οικονομική ανάπτυξη τις δύο πρώτες δεκαετίες ουσιαστικής λειτουργίας της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, η υψηλή γεννητικότητα, ο χαμηλός μέσος όρος ηλικίας και το χαμηλό δημόσιο χρέος αποδυνάμωσαν όποια σκέψη για διόρθωση των εγγενών στρεβλώσεων του συστήματος, παρά την επισήμανση ειδικών της εποχής (π.χ. Μπούρλος 1963 σε Βουρλούμης 2005).

Η δυναμική της ελληνικής οικονομίας άρχισε να εξασθενεί τη δεκαετία του 1970 και το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης άρχισε να ωριμάζει, με την αναλογία συνταξιούχων προς εργαζόμενους ασφαλισμένους να επιδεινώνεται σταδιακά. Ιδιαίτερα προβληματική ήταν η πορεία του συνταξιοδοτικού συστήματος τη δεκαετία του 1980, όταν η συνεισφορά του κρατικού προϋπολογισμού στην κοινωνική ασφάλιση αυξήθηκε από 2,1% το 1980 στο 12,8% το 1990 (Βουρλούμης 2005).

Οι πρώτες προσπάθειες τιθάσευσης του ασφαλιστικού ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1990, όταν πλέον ήταν ορατός ο κίνδυνος αδυναμίας καταβολής συντάξεων. Οι νόμοι Σουφλιά (ν. 1902/1990) και Σιούφα (ν. 2084/1992) ακολούθησαν τη λογική σταδιακής μεταρρύθμισης, με αυστηρότερες ρυθμίσεις για τους νέους ασφαλισμένους, χωρίς όμως να πειραχθούν τα κεκτημένα προνόμια των ήδη ασφαλισμένων. Αυξήθηκαν σημαντικά οι εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών, προσφέροντας ταμειακή ανάσα και απομακρύνοντας τον κίνδυνο άμεσης χρεοκοπίας του συστήματος, χωρίς όμως να εξασφαλίζεται η μακροχρόνια βιωσιμότητά του. Καθώς το ασφαλιστικό παρέμεινε προβληματικό, προς το τέλος της δεκαετίας του 1990 δημοσιεύθηκαν αρκετές σχετικές μελέτες, ενώ αναλήφθηκαν και νομοθετικές πρωτοβουλίες, με περιορισμένη αποτελεσματικότητα.

Η μεγάλη μάχη δόθηκε το 2001, όταν προτάθηκε από την τότε κυβέρνηση ριζικότερη μεταρρύθμιση. Οι “προτάσεις Γιαννίτση” προέβλεπαν εξίσωση του ορίου ηλικίας για άνδρες και γυναίκες στα 65, ενιαίο τρόπο υπολογισμού σύνταξης, ανώτατο όριο 80% στο ποσοστό αναπλήρωσης (60% από τον κύριο και 20% από τον επικουρικό φορέα), συγχώνευση και κατάργηση ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης (σε οκτώ φορείς κύριας ασφάλισης) και κατώτατη σύνταξη για όλους. Αυτές οι προτάσεις, ωστόσο, δεν υιοθετήθηκαν, λόγω ισχυρών κοινωνικών και πολιτικών αντιδράσεων.

Ο “νόμος Ρέππα”, που θεσπίστηκε ένα χρόνο αργότερα (ν. 3028/2002) είχε πολύ πιο περιορισμένη εμβέλεια. Συγχωνεύθηκαν ορισμένα ταμεία (ΔΕΚΟ και τραπεζών) στο ΙΚΑ-ΤΕΑΜ, χωρίς ωστόσο να αλλάξουν οι ευνοϊκοί όροι για τους ασφαλισμένους τους. Θεσπίστηκε και η δυνατότητα ίδρυσης επαγγελματικών ταμείων, τα οποία λειτουργούν σε κεφαλαιοποιητική βάση με ατομικούς λογα-

ριασμούς (fully funded defined contribution funds), με αρκετά περιοριστικές προϋποθέσεις ίδρυσης.

Οι περιορισμένες μεταρρυθμίσεις του ασφαλιστικού συστήματος την περίοδο 1990-2002 δεν κατάφεραν να εξασφαλίσουν τη βιωσιμότητα του συστήματος. Έτσι, όταν το παραγωγικό υπόδειγμα της ελληνικής οικονομίας κατέρρευσε μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, απαιτήθηκε να εφαρμοστούν πολύ πιο ριζικές και οδυνηρές αλλαγές στη δομή και στις παραμέτρους του συστήματος.

3.2 Πρόσφατες παρεμβάσεις

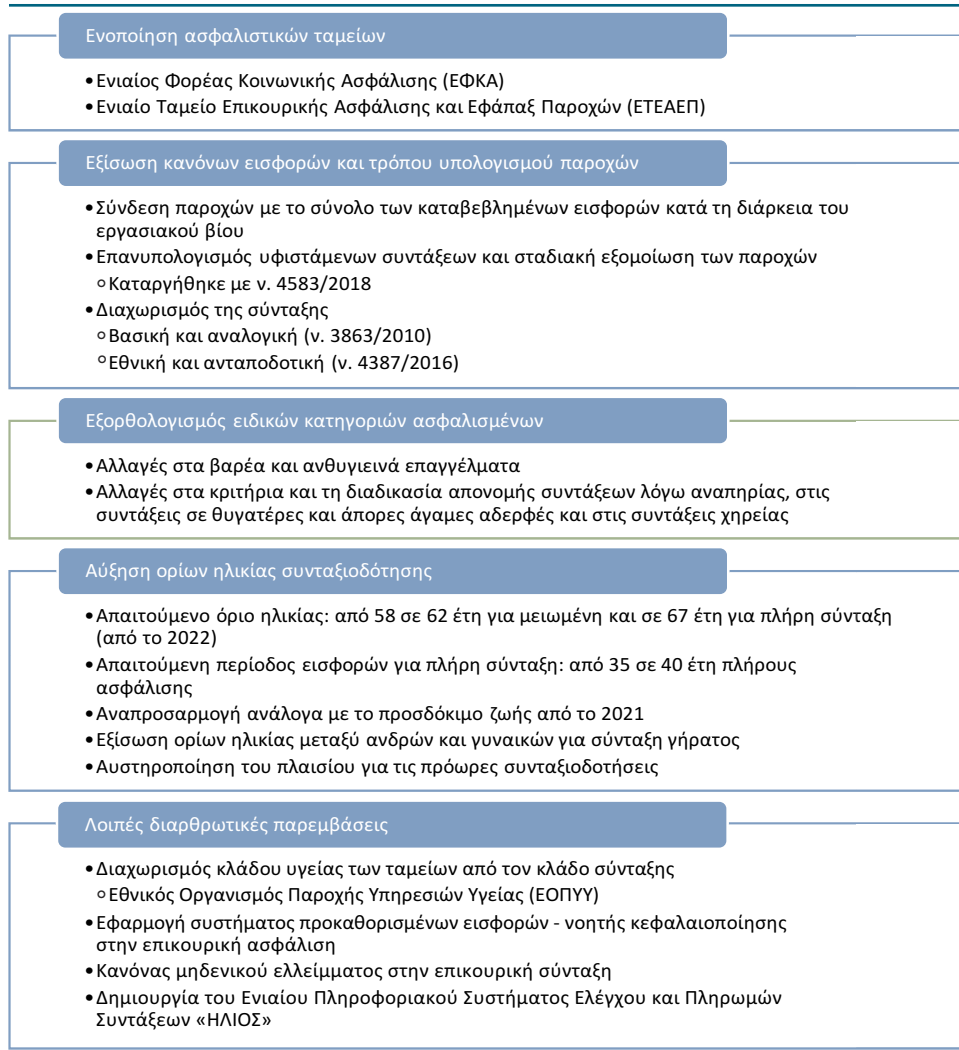
Το ασφαλιστικό σύστημα αποτέλεσε βασικό θέμα τόσο στο δημοσιονομικό όσο και στο διαρθρωτικό σκέλος των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στη χώρα την περίοδο 2010-2018. Στο δημοσιονομικό σκέλος, έγιναν διαδοχικά 14 περικοπές συντάξεων (βλ. Νεκτάριος, Τήνιος και Συμεωνίδης 2018). Οι περικοπές συνέβαλαν στη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, ωστόσο κλονίστηκε σημαντικά η εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων προς το σύστημα, με αρνητική επίδραση στα κίνητρα για ορθή δήλωση της εργασίας και για καταβολή εισφορών στο σύστημα.

Πέρα από τις δραστικές μειώσεις των συντάξεων, εφαρμόστηκαν πολλές και σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές (βλ. Διάγραμμα 2). Με τη δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ), ενοποιήθηκε η συντριπτική πλειονότητα των φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, επιτυγχάνοντας δυνητικά σημαντική μείωση του κόστους διαχείρισης και διοίκησης του ασφαλιστικού συστήματος. Παραμένει ωστόσο ζητούμενο η λειτουργική ενοποίηση των δομών και των πληροφοριακών συστημάτων των ταμείων προς ενίσχυση της διαφάνειας και διευκόλυνση του ελέγχου της λειτουργίας του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Προς την κατεύθυνση εξορθολογισμού του συστήματος, ο υπολογισμός των παροχών συνδέθηκε με το σύνολο των καταβεβλημένων εισφορών κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου και όχι μόνο τα τελευταία λίγα έτη πριν από τη συνταξιοδότηση. Με το ν. 4387/2016, θεσπίστηκαν ο επανυπολογισμός των υφιστάμενων συντάξεων με τον τρόπο που γίνεται πλέον για όλες τις νέες συντάξεις και η σταδιακή τους αναπροσαρμογή.³

3 Η αναπροσαρμογή των συντάξεων θα ξεκινούσε από τις αρχές του 2019. Ωστόσο, η εξάλειψη της προσωπικής διαφοράς ακυρώθηκε με το ν. 4583/2018. Ενδεικτικό στοιχείο της δυσκολίας μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος αποτελεί το γεγονός ότι το άρθρο με το οποίο καταργήθηκε η σταδιακή αφομοίωση της προσωπικής διαφοράς στις συντάξεις υπερψηφίστηκε ομόφωνα από όλες τις κοινοβουλευτικές ομάδες.

Διάγραμμα 2: Διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα, 2010-2018



Πηγή: IOBE (2019).

Αυξήθηκαν και τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης. Το απαιτούμενο όριο ηλικίας αυξήθηκε σε 62 έτη για μειωμένη και σε 67 έτη για πλήρη σύνταξη, με ισχύ από το 2022, ενώ αυξήθηκε και η απαιτούμενη περίοδος εισφορών για πλήρη σύνταξη από 35 σε 40 έτη πλήρους ασφάλισης. Θεσπίστηκε επίσης η αναπροσαρμογή του ορίου ηλικίας ανάλογα με την εξέλιξη του προσδόκιμου ζωής, ενώ εξισώθηκαν τα όρια ηλικίας μεταξύ των ανδρών και των γυναικών για σύνταξη γήρατος.

Στις λοιπές σημαντικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις περιλαμβάνεται η σύσταση του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ), με την οποία διαχωρίστηκε διοικητικά ο κλάδος υγείας από τον κλάδο σύνταξης του ασφαλιστικού συστήματος. Επιπλέον, στην επικουρική ασφάλιση εφαρμόστηκαν το σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης και ο κανόνας μηδενικού ελλείμματος, με σκοπό να μη δημιουργεί επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό. Τέλος, τέθηκε σε λειτουργία το Ενιαίο Πληροφοριακό Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων “ΗΛΙΟΣ”.

3.3 Επάρκεια και βιωσιμότητα του συστήματος μετά τις πρόσφατες παρεμβάσεις

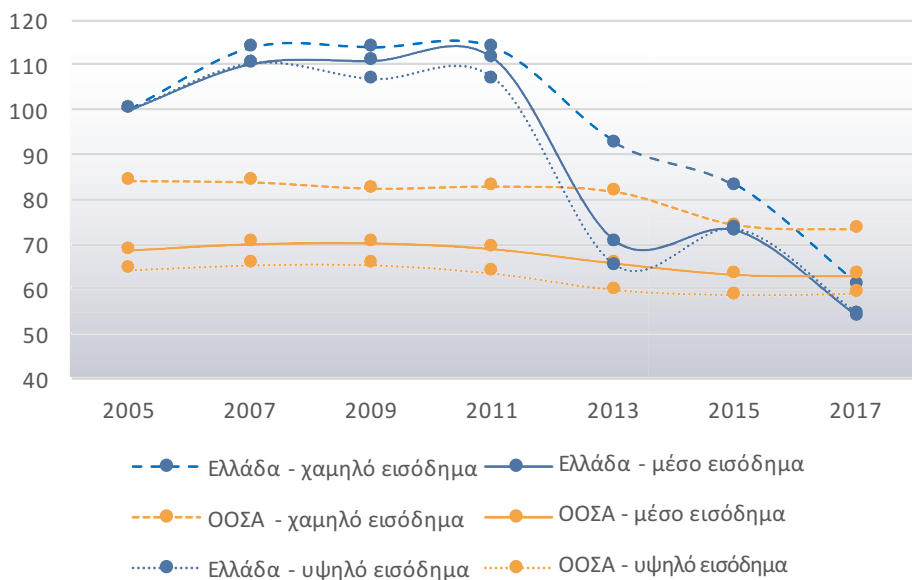
Οι περικοπές των συντάξεων και οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις επηρέασαν σημαντικά τους δείκτες βιωσιμότητας και επάρκειας του συνταξιοδοτικού συστήματος. Πριν από την εφαρμογή τους, τα μέσα ποσοστά αναπλήρωσης στην Ελλάδα υπερέβαιναν σημαντικά τη μονάδα, ακόμη και στα υψηλά εισοδήματα. Έτσι, είχε δημιουργηθεί σε πολλούς ασφαλισμένους η προσδοκία ότι το ασφαλιστικό σύστημα θα τους προσέφερε μετά τη συνταξιοδότηση υψηλότερο εισόδημα από αυτό που λάμβαναν ως εργαζόμενοι.

Ειδικότερα, στις ανά διετία εκθέσεις του ΟΟΣΑ *Pensions at a glance* για την περίοδο 2007-2011, το ποσοστό αναπλήρωσης για μέσα εισοδήματα βρισκόταν κοντά στο 110-111% (βλ. Διάγραμμα 3), έναντι 69-70% κατά μέσο όρο στα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2011, η Ελλάδα είχε το υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης ανάμεσα σε 48 ανεπτυγμένες και μεγάλες αναπτυσσόμενες οικονομίες (βλ. Διάγραμμα 4). Στη δεύτερη θέση ήταν η Σαουδική Αραβία, μια χώρα με ιδιαίτερα υψηλή παραγωγή αργού πετρελαίου ανά κάτοικο και πολύ διαφορετική κοινωνική δομή.

Η διαφορά στο ποσοστό αναπλήρωσης εκείνης της περιόδου μεταξύ των ατόμων χαμηλού, μεσαίου και υψηλού εισοδήματος ήταν ιδιαίτερα μικρή στην Ελλάδα. Ενώ κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ, το 2011, το ποσοστό αναπλήρωσης ήταν υψηλότερο κατά περίπου 14 ποσ. μον. στα χαμηλά σε σχέση με τα μεσαία εισοδήματα, η αντίστοιχη διαφορά περιοριζόταν στην Ελλάδα σε μόλις 2,4 ποσ. μονάδες, αναδεικνύοντας την ιδιαίτερα ανίσχυρη αναδιανεμητική λειτουργία του συστήματος στη χώρα μας.

Με την εφαρμογή των περικοπών και των διαρθρωτικών παρεμβάσεων, το ποσοστό αναπλήρωσης υποχώρησε σημαντικά στην Ελλάδα. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2017, το ποσοστό αναπλήρωσης για τα μεσαία και υψηλά εισοδήματα έχει περιοριστεί σε 54%, έναντι 63% και 59% αντίστοιχα κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ. Η διαφορά μεταξύ των χαμηλών και των μεσαίων εισοδημάτων στο ποσοστό αναπλήρωσης έχει διευρυνθεί σε 7 ποσ. μονάδες, έναντι 10,3 ποσ. μο-

Διάγραμμα 3: Ποσοστά αναπλήρωσης (μετά από φόρους και εισφορές) με υποχρεωτική (δημόσια και ιδιωτική) κοινωνική ασφάλιση



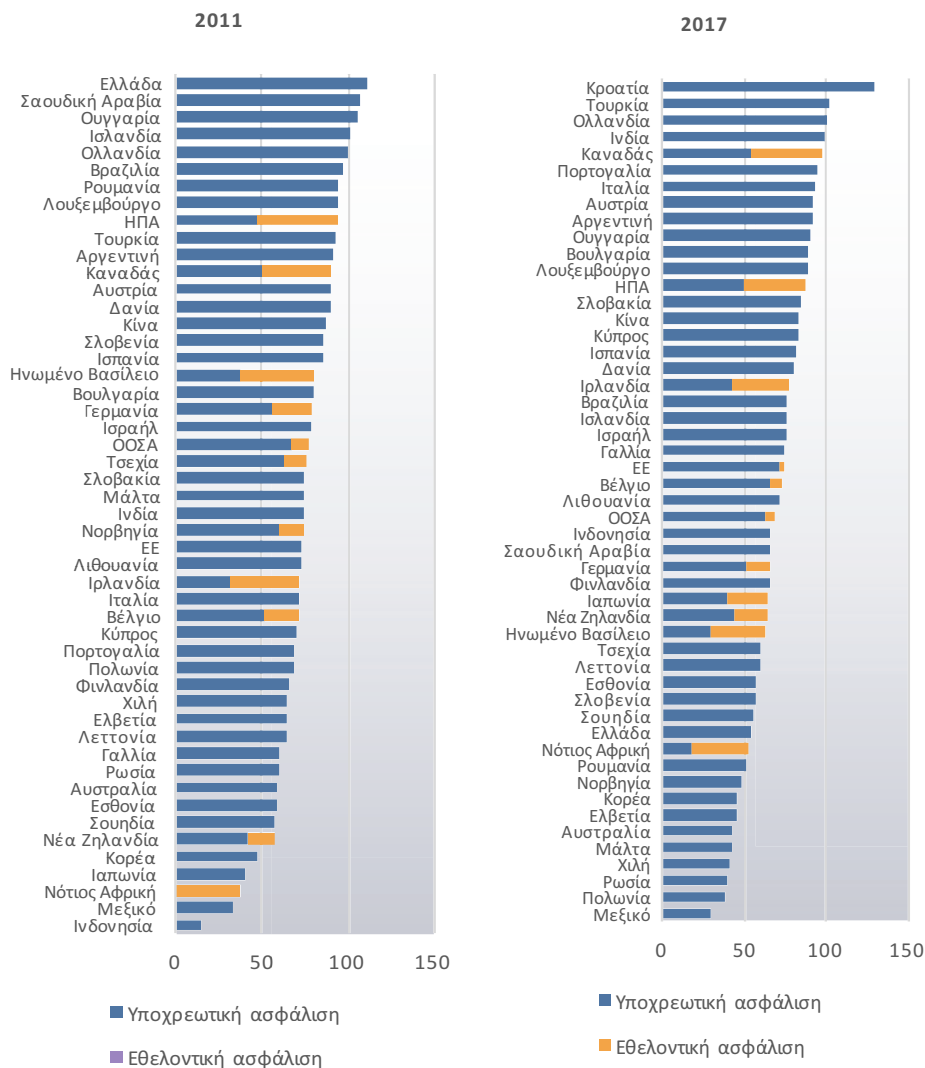
Σημειώσεις: Το ποσοστό αναπλήρωσης ορίζεται ως ο λόγος των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων (pension entitlement) προς το καθαρό εισόδημα ενός ατόμου που εισέρχεται στην αγορά εργασίας σε ηλικία 20 ετών και συνταξιοδοτείται με πλήρη εργασιακό βίο. Στο διάγραμμα, ως χαμηλό ορίζεται το εισόδημα που ισούται με το 50% του μέσου εισοδήματος και ως υψηλό το εισόδημα που ισούται με το 150% του μέσου εισοδήματος. Τα έτη αναφέρονται στη χρονική περίοδο δημοσίευσης των στοιχείων στην αντίστοιχη έκθεση του ΟΟΣΑ.

Πηγή: OECD (2005-2017), *Pensions at a glance*.

νάδων στον ΟΟΣΑ. Στην κατάταξη των χωρών, η Ελλάδα βρέθηκε στην αρκετά χαμηλή 39η θέση, ανάμεσα σε 50 χώρες με διαθέσιμα στοιχεία.

Όσον αφορά τη βιωσιμότητα του συστήματος, η δημόσια δαπάνη για συντάξεις γήρατος και χηρείας ακολούθησε έντονα ανοδική πορεία στη χώρα τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες (βλ. Διάγραμμα 4). Το 1980, η συγκεκριμένη δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα δεν υπερέβαινε το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (5,2%, έναντι 5,5% του ΑΕΠ). Ήδη από το 1985, ωστόσο, η δαπάνη στην Ελλάδα ήταν σημαντικά υψηλότερη (8,3%, έναντι 6,1% του ΑΕΠ) και συνέχισε να αυξάνεται ταχύτερα τις επόμενες δεκαετίες. Εξάιρεση αποτελεί η μείωση που παρατηρήθηκε μεταξύ 1990 και 1995, μετά την εφαρμογή των νόμων Σιούφα και Σουφλιά (από 9,5% σε 9,2% του ΑΕΠ), μια επίδραση που αποδείχθηκε πρόσκαιρη. Πολύ μεγάλη

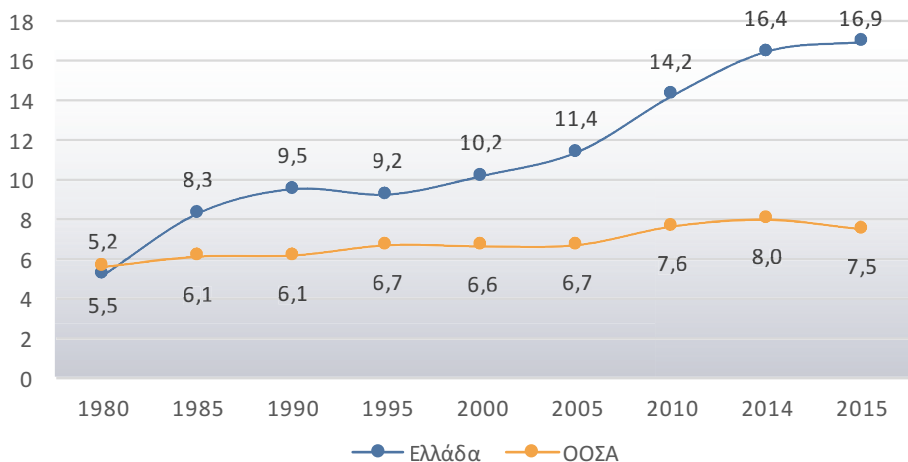
Διάγραμμα 4: Ποσοστά αναπλήρωσης (μετά από φόρους και εισφορές) ανά χώρα, 2011 και 2017



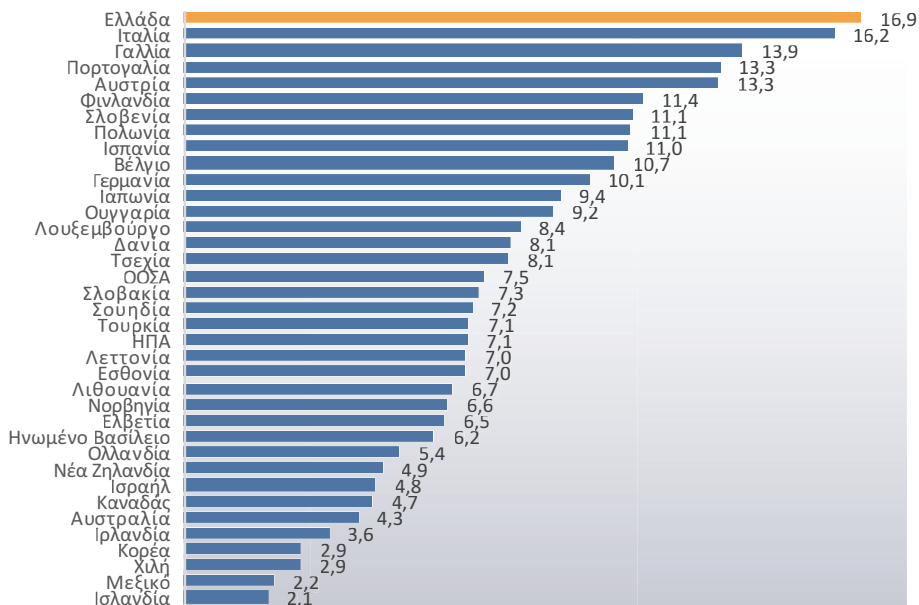
Πηγή: OECD (2011, 2017), *Pensions at a glance*.

αύξηση παρατηρήθηκε την περίοδο 2005-2010, από 11,4% σε 14,2% του ΑΕΠ, καθώς και κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Παρά τις περικοπές, η δημόσια δαπάνη για συντάξεις γήρατος και χηρείας ανήλθε σε 16,9% του ΑΕΠ το 2015 (βλ. Διάγραμμα 5). Αυτή η εξέλιξη οφείλεται

Διάγραμμα 5: Δημόσια δαπάνη για συντάξεις γήρατος και χηρείας (% του ΑΕΠ)

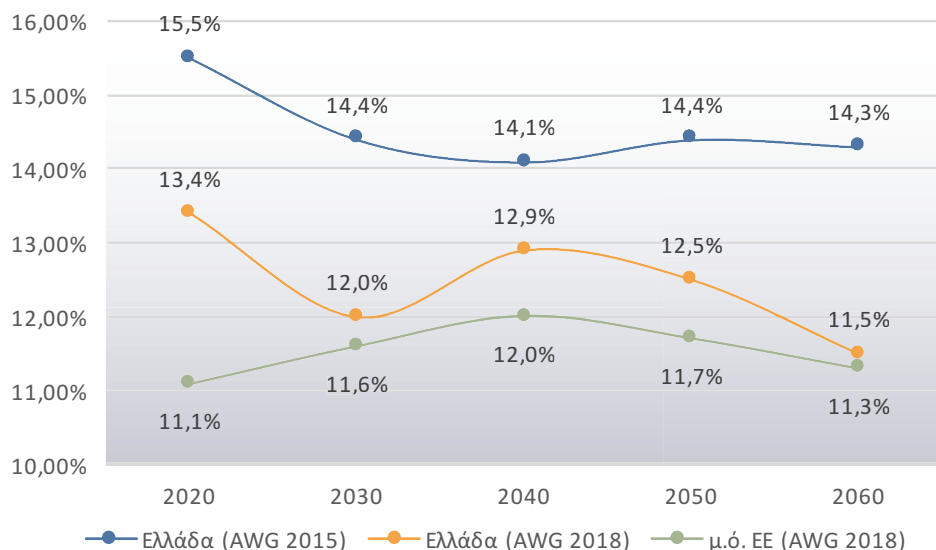
Πηγή: OECD Social Expenditures Database (SOCX).

Διάγραμμα 6: Δημόσια δαπάνη για συντάξεις γήρατος και χηρείας (% του ΑΕΠ), 2015

Πηγή: OECD Social Expenditures Database (SOCX).

Σημείωση: Τα στοιχεία για την Πολωνία αφορούν το 2014.

Διάγραμμα 7: Προβολές της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Ageing Working Group, European Policy Committee, στο IOBE (2019).

σε μεγάλο βαθμό και στην αύξηση του αριθμού συνταξιούχων τη συγκεκριμένη περίοδο, εν μέρει και λόγω της προσπάθειας μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, συχνά με προνομιακούς όρους και με καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης (Γιαννίτσης 2016). Ως αποτέλεσμα της ταχύτερης μείωσης του ΑΕΠ σε σχέση με τη δημόσια δαπάνη για συντάξεις, η Ελλάδα βρέθηκε το 2015 στην πρώτη θέση της κατάταξης των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ με βάση το συγκεκριμένο δείκτη (βλ. Διάγραμμα 6).

Παρά την αύξηση της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι αλλαγές στον υπολογισμό των συντάξεων που επέφερε ο ν. 4387/2016 (‘‘νόμος Κατρούγκαλου’’) φαίνεται να έχουν ουσιαστική επίδραση στη βιωσιμότητα του συστήματος. Ειδικότερα, προβλέπεται η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη να υποχωρήσει σε 13,4% του ΑΕΠ το 2020 και σε 11,5% το 2060, συγκλίνοντας με το μέσο όρο της ΕΕ (11,3% το 2060). Για σύγκριση, στην προηγούμενη προβολή που έγινε το 2015, η συνταξιοδοτική δαπάνη προβλεπόταν να παραμείνει αρκετά υψηλή, άνω του 14% του ΑΕΠ έως το 2060 (βλ. Διάγραμμα 7).

Η ταχύτητα σύγκλισης προς το μέσο όρο της Ευρώπης όμως θα επηρεαστεί αρνητικά από την κατάργηση της εξάλειψης της προσωπικής διαφοράς που ψη-

φίσηκε ομόφωνα το 2018, η οποία δεν έχει ληφθεί υπόψη στις αναλογιστικές εκτιμήσεις. Επιπλέον, δεν έχει ακόμη εκτιμηθεί η επίδραση που έχει στη βιωσιμότητα του συστήματος η πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε αντισυνταγματικές ορισμένες από τις διατάξεις του νόμου Κατρούγκαλου.

Συμπερασματικά, αρκετές δομικές στρεβλώσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα έχουν διορθωθεί, ενώ έχουν μετριαστεί και οι φόβοι για τη βιωσιμότητά του. Ωστόσο, υφίστανται ακόμη ισχυρές παρενέργειες του συστήματος που επιβαρύνουν τη δυναμική της ελληνικής οικονομίας.

4. Επιδράσεις στην ελληνική οικονομία: το συνταξιοδοτικό σύστημα ως τροχοπέδη ανάπτυξης

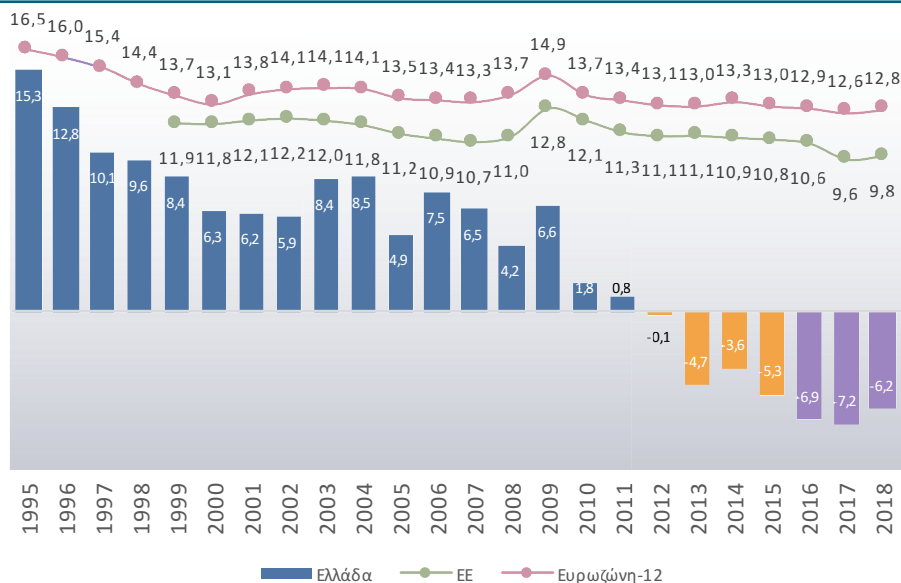
Απορροφώντας ραγδαία αυξανόμενους πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό, το συνταξιοδοτικό σύστημα συνέβαλε σε πολύ μεγάλο βαθμό στο δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας. Επιπλέον, οι διαχρονικές στρεβλώσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος αποδυνάμωσαν τα κίνητρα για αποταμίευση και συμμετοχή στην αγορά εργασίας, ενέτειναν τη ροπή προς απασχόληση στο δημόσιο τομέα και υπέσκαψαν την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών εξαγωγών. Επομένως, το συνταξιοδοτικό σύστημα είχε πολύ σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση του στρεβλού παραγωγικού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, βασισμένο υπερβολικά σε εγχώρια κατανάλωση και δημόσιο δανεισμό, κατέρρευσε πριν από μια δεκαετία.

4.1 Δημοσιονομικές επιδράσεις

Ήδη αναφέρθηκε η σημαντική αύξηση της δημόσιας δαπάνης για συντάξεις ως ποσοστού του ΑΕΠ τα τελευταία 40 χρόνια. Αντίστοιχα εξελίχθηκε και η κρατική χρηματοδότηση των ασφαλιστικών ελλειμμάτων, η οποία δεν περιλαμβάνει τη δαπάνη για συντάξεις δημοσίων υπαλλήλων.

Η αύξηση της κρατικής δαπάνης ήταν ιδιαίτερα σημαντική την περίοδο 2006-2009, από 6,2% σε 9,7% του ΑΕΠ (Γιαννίτσης 2016). Υπολογίζεται ότι τη συγκεκριμένη περίοδο η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη και η κρατική επιδότηση του ασφαλιστικού συστήματος αντιπροσώπευαν το 83% και το 36% αντίστοιχα των αθροιστικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ το 84% της αύξησης του δημόσιου χρέους την περίοδο 2000-2009 αντιστοιχεί στις δημόσιες δαπάνες για το ασφαλιστικό (Γιαννίτσης 2016).

Διάγραμμα 8: Ακαθάριστες αποταμιεύσεις των νοικοκυριών ως % του διαθέσιμου εισοδήματος



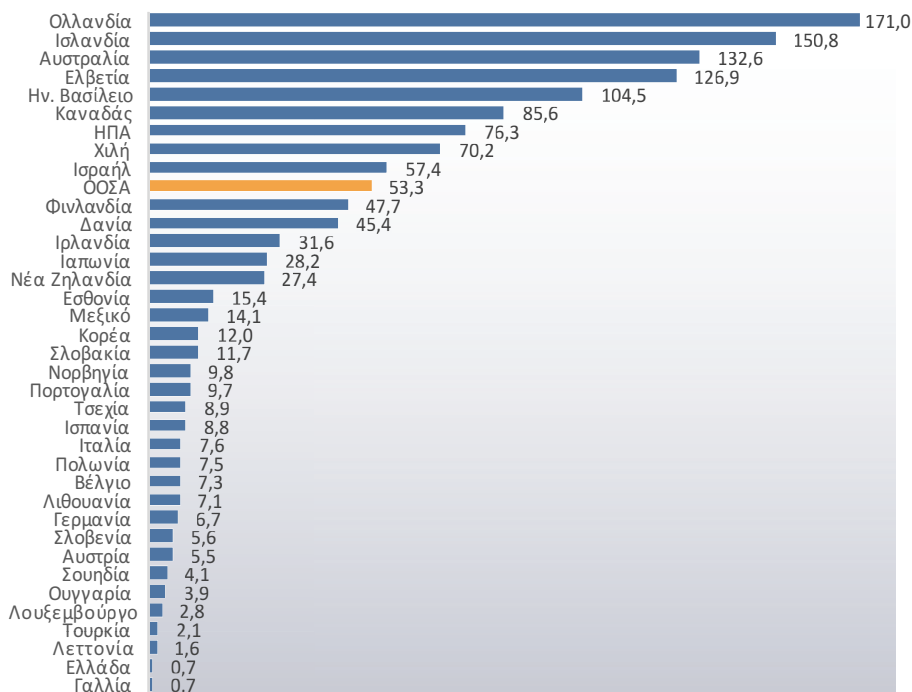
Πηγή: AMECO.

4.2 Αποταμιεύσεις και επενδύσεις

Πέρα από το δημοσιονομικό κόστος, το συνταξιοδοτικό σύστημα φαίνεται ότι αποτελεί παράγοντα που εξηγεί σε ένα βαθμό και τις χαμηλές αποταμιεύσεις στην Ελλάδα. Η εθνική αποταμίευση ήταν σημαντικά χαμηλότερη σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους, ακόμη και πριν από το ξέσπασμα της κρίσης. Συγκεκριμένα, το 2009, οι ακαθάριστες αποταμιεύσεις των νοικοκυριών ανήλθαν σε 6,6% του διαθέσιμου εισοδήματος στην Ελλάδα, έναντι 12,8% στην ΕΕ και 14,9% στην ευρωζώνη (βλ. Διάγραμμα 8), ενώ κατά τη διάρκεια της κρίσης υποχώρησαν περαιτέρω και από το 2012 καταγράφονται αρνητικά ποσοστά αποταμίευσης.

Πολύ χαμηλή είναι και η αποταμίευση που πραγματοποιείται μέσω των συνταξιοδοτικών ταμείων στη χώρα. Με βάση στοιχεία του ΟΟΣΑ για το 2018, η αξία των περιουσιακών στοιχείων που κατέχουν τα συνταξιοδοτικά ταμεία στην Ελλάδα περιορίζεται στο 0,7% του ΑΕΠ, έναντι 53,3% κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ (βλ. Διάγραμμα 9). Σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση, ενώ σε σύγκριση με 34 αναπτυσσόμενες χώρες εκτός του ΟΟΣΑ για τις οποίες επίσης υπάρχουν διαθέσιμα στοι-

Διάγραμμα 9: Αποθέματα συνταξιοδοτικών ταμείων ως % του ΑΕΠ στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, 2018



Πηγή: OECD, *Pension Funds in Figures 2019*.

χεία, χαμηλότερα αποθέματα ως ποσοστό του ΑΕΠ έχουν τα συνταξιοδοτικά ταμεία μόνο στην Αλβανία, την Ουκρανία και το Πακιστάν.

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, η συσσώρευση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων σε ένα διανεμητικό σύστημα (pay-as-you-go) οδηγεί σε σημαντική μείωση της ιδιωτικής αποταμίευσης και αύξηση της κατανάλωσης (Feldstein and Liebman 2002, Samwick 2000). Η αρνητική επίδραση στην αποταμίευση των νοικοκυριών αναδεικνύεται και από οικονομετρική εξέταση με βάση στοιχεία από τις βάσεις δεδομένων του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (AMECO) που καλύπτουν 22 χώρες⁴ για την περίοδο 2005-2015 (βλ. Πίνακα 1).

⁴ Πρόκειται για τις ΗΠΑ, την Ιαπωνία και 20 χώρες που ήταν το 2005 ταυτόχρονα μέλη του ΟΟΣΑ και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

Πίνακας 1: Συντελεστές παλινδρόμησης ακαθάριστων αποταμιεύσεων των νοικοκυριών

	Υπ. 1	Υπ. 2	Υπ. 3
Ποσοστό αναπλήρωσης	-0,104** (0,049)	-0,138*** (0,050)	-0,144*** (0,047)
Εισφορές εργαζομένων	-1,165*** (0,343)	-1,543*** (0,368)	-1,468*** (0,343)
Ποσοστό αναπλήρωσης * Εισφορές εργαζομένων	0,012*** (0,004)	0,014*** (0,001)	0,015*** (0,004)
Δημόσια δαπάνη για συντάξεις	-0,278 (0,193)	-0,460** (0,217)	-0,992*** (0,288)
Προκαθορισμένες παροχές	-3,201** (1,322)	-4,549*** (1,452)	-3,645** (1,391)
Προκαθορισμένες εισφορές	-3,274** (1,382)	-3,144** (1,468)	-3,257** (1,388)
Νοητή κεφαλαιοποίηση	3,259* (1,667)	4,199** (1,758)	4,392*** (1,663)
Σταθερά	26,211*** 4,506	Όχι	Όχι
Σταθερές επιδράσεις για τις χώρες	Όχι	Ναι	Ναι
Σταθερές επιδράσεις για τα έτη	Όχι	Όχι	Ναι
Αριθμός παρατηρήσεων	130	130	130

Σημείωση: Στατιστικά σημαντικός συντελεστής παλινδρόμησης σε επίπεδο σημαντικότητας:

* 10%, ** 5% και *** 1%.

Ειδικότερα, με βάση τα αποτελέσματα από υπόδειγμα με σταθερές επιδράσεις τόσο για τις χώρες όσο και για τα έτη (two-way fixed effects), προκύπτει ότι η δημόσια δαπάνη για συντάξεις συσχετίζεται σχεδόν ισόποσα με το ποσοστό που αποταμιεύουν τα νοικοκυριά από το διαθέσιμο εισόδημά τους. Έτσι, εάν η Ελλάδα είχε το 2009 την ίδια δημόσια δαπάνη για συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ, θα μπορούσαμε να περιμένουμε υψηλότερο ποσοστό αποταμιεύσεων από το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών κατά 5,9 ποσ. μονάδες.

Η επίδραση του ποσοστού αναπλήρωσης στις αποταμιεύσεις είναι πιο περίπλοκη, καθώς φαίνεται ότι επηρεάζεται και από το συντελεστή των εισφορών των εργαζομένων – στο υψηλό επίπεδο εισφορών που καταγράφεται στην Ελλάδα, μια μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης δεν οδηγεί σε αύξηση των αποταμιεύσεων. Από την άλλη πλευρά, η μείωση του συντελεστή εισφορών των εργαζομένων κατά μία ποσοστιαία μονάδα συσχετίζεται με αύξηση του ποσοστού αποταμιεύσεων των νοικοκυριών κατά 0,67 της ποσοστιαίας μονάδας (για ποσοστό αναπλήρωσης 53,7%).

Ο χαρακτήρας του ανταποδοτικού πυλώνα επίσης φαίνεται να επιδρά στις αποταμιεύσεις. Τα συνταξιοδοτικά συστήματα με προκαθορισμένες παροχές τείνουν να έχουν κατά 3,65 ποσ. μονάδες μικρότερο ποσοστό αποταμιεύσεων σε σύγκριση με αμιγώς αναδιανεμητικά συστήματα. Οι προκαθορισμένες εισφορές επίσης συνδέονται με χαμηλότερες (εθελοντικές) αποταμιεύσεις των νοικοκυριών (κατά 3,26 ποσ. μονάδες), ωστόσο δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι οι πόροι που συγκεντρώνονται σε αυτά τα συστήματα αποτελούν κατά μια έννοια (υποχρεωτική) αποταμίευση. Η μεγαλύτερη θετική επίδραση στις αποταμιεύσεις των νοικοκυριών παρατηρείται στα συστήματα με νοητή κεφαλαιοποίηση (4,39 ποσ. μονάδες).

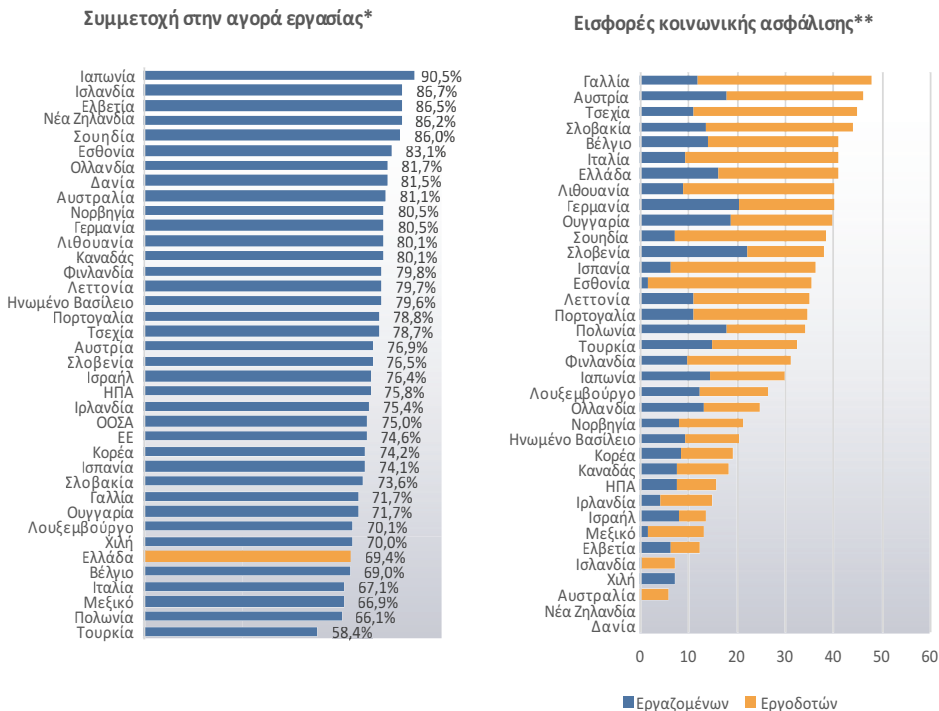
4.3 Συμμετοχή στην αγορά εργασίας

Η μορφή και η έκταση του ασφαλιστικού συστήματος φαίνεται ότι επηρεάζουν και τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Εμπειρικά και θεωρητικά ευρήματα από τη διεθνή βιβλιογραφία δείχνουν ότι τα διανεμητικά συστήματα τείνουν να περιορίζουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, ειδικά σε λιγότερο ανταποδοτικά συστήματα (βλ. Feldstein and Liebman 2002).

Στην Ελλάδα, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα χαμηλή. Το 2018, μόλις το 69,4% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 στη χώρα εργαζόταν ή αναζητούσε εργασία, έναντι 74,6% κατά μέσο όρο στην ΕΕ (βλ. Διάγραμμα 10). Ανάμεσα στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βρίσκεται στην 6η χαμηλότερη θέση, μπροστά από το Βέλγιο, την Ιταλία, το Μεξικό, την Πολωνία και την Τουρκία. Ενώ σημαντικό ρόλο στη συμμετοχή έχουν και κοινωνικοί παράγοντες, τα χαρακτηριστικά του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, με τα σχετικά χαμηλά (μέχρι πρόσφατα) όρια ηλικίας, τις αυξημένες δυνατότητες πρόωρης συνταξιοδότησης και τις υψηλές εισφορές, ενδέχεται να συμβάλλουν στις χαμηλές επιδόσεις της χώρας στο συγκεκριμένο δείκτη.

Σε πρόσφατη μελέτη του IOBE για το ασφαλιστικό σύστημα, αναδείχθηκε η αρνητική επίδραση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τη μελέτη, η μείωση των εισφορών

Διάγραμμα 10: Συμμετοχή στην αγορά εργασίας και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, 2018



* Εργατικό δυναμικό προς σύνολο πληθυσμού ηλικίας 15-64.

** Περιλαμβάνονται εισφορές σύνταξης, υγείας και λοιπών φορέων (π.χ. ταμεία ανεργίας), ενώ δεν περιλαμβάνονται εισφορές σε κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες.

Πηγή: OECD Stats.

κατά 1 ποσ. μονάδα αυξάνει το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα κατά περίπου 0,75 της ποσ. μονάδας (IOBE 2019).

Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης εργαζομένων και εργοδοτών είναι ιδιαίτερα υψηλές στην Ελλάδα. Σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βρίσκεται στην 7η υψηλότερη θέση σε όρους συνολικής επιβάρυνσης από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης φορολογικού χαρακτήρα (βλ. Διάγραμμα 10). Κατά συνέπεια, φαίνεται ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο για ενίσχυση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας μέσα από μείωση των εισφορών.

4.4 Λοιπές επιδράσεις

Οι υψηλές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης έχουν αρνητική επίδραση και στην ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, καθώς αυξάνουν σημαντικά το κόστος εργασίας για τις εγχώριες επιχειρήσεις. Επιπλέον, δυσμενώς επηρέαζαν την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και τα τέλη υπέρ τρίτων, όπως το “αγγελιόσημο”, το οποίο συγκέντρωνε πόρους για το ταμείο επικουρικής ασφάλισης των δημοσιογράφων. Ενδεικτικά εκτιμάται ότι το κοινωνικό κόστος του αγγελιοσήμου, μέσα από την αύξηση των τιμών των προϊόντων και τον περιορισμό της ζήτησης ευρύτερα στην οικονομία, ανερχόταν σε 1,8 δισεκ. ευρώ ετησίως (OECD 2013).

Επιπλέον, τα τέλη υπέρ τρίτων ενέτειναν το προνομιακό καθεστώς των επαγγελματιών στα οποία είχαν θεσπιστεί. Η άνιση μεταχείριση διαφορετικών κατηγοριών εργαζομένων κλιμάκωνε περαιτέρω το διαγκωνισμό μεταξύ οργανωμένων συμφερόντων που χαρακτηρίζει τις κοινωνίες με κλειστού τύπου θεσμούς (*extractive institutions*), όπως η ελληνική, όπου κοινωνικές ομάδες ανταγωνίζονται στην άντληση κοινών πόρων και η μέριμνα για το κοινό καλό (*common good*) είναι ανύπαρκτη. Η λειτουργία των θεσμών ως ανοικτού ή κλειστού τύπου αποτελεί βασικό προσδιοριστικό παράγοντα του επιπέδου της μακροχρόνιας ευημερίας ενός έθνους (Acemoglu and Robinson 2012).

5. Κατευθύνσεις για ενίσχυση της αναπτυξιακής διάστασης του συστήματος στην Ελλάδα

Έχουν διατυπωθεί πολλές μεταρρυθμιστικές προτάσεις με στόχο τη βελτίωση των κινήτρων για ασφάλιση και την τόνωση της αποταμίευσης στην οικονομία, μέσα από την ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος. Στις περισσότερες προτάσεις μειώνονται σημαντικά οι εισφορές για κύρια σύνταξη (από 5 έως 10 ποσ. μονάδες) και εισάγεται υποχρεωτικός κεφαλαιοποιητικός πυλώνας (DC) στη θέση της επικουρικής σύνταξης (Δασκαλόπουλος, Ζαρκαδούλας και Συμεωνίδης 2018, Νεκτάριος, Τήνιος και Συμεωνίδης 2018, Χριστοδουλάκης κ.ά. 2018).

Η πρόσφατη μελέτη του IOBE για το ασφαλιστικό (IOBE 2019) εισάγει νέα πρόταση, με σχετικά ηπιότερες αλλαγές, και εκτιμά τις επιδράσεις της στην οικονομία. Στην πρόταση, η επικουρική ασφάλιση μετατρέπεται σε κεφαλαιοποιητική, ενώ εισάγεται κατώφλι για τις εισφορές, μειώνοντας με αυτό τον τρόπο μεσοσταθμικά τις εισφορές κατά 4 ποσ. μονάδες. Η πρόταση του IOBE εισάγει επίσης φορολογικά κίνητρα για προαιρετική κεφαλαιοποιητική ασφάλιση.

Η εφαρμογή της πρότασης του IOBE συνεπάγεται αύξηση στο διαθέσιμο εισόδημα, η οποία διακυμαίνεται από 0,52% έως 0,97% μεταξύ των δεκατημορίων της κατανομής εισοδήματος. Επιπλέον, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας αυξάνεται κατά περίπου 1,5 ποσ. μονάδα, που αντιστοιχεί σε αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλ. άτομα.

Με τη μεταμόρφωση της επικουρικής ασφάλισης, συσσωρεύονται εισφορές στον κεφαλαιοποιητικό πυλώνα και σταδιακά δημιουργείται ένα σημαντικό κεφάλαιο εθνικής αποταμίευσης. Με βάση τις εκτιμήσεις του IOBE, τα αποθεματικά στον υποχρεωτικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα ενδέχεται να ξεπεράσουν τα 80 δισεκ. ευρώ σε βάθος 40 ετών, με επιπλέον 10,9 δισεκ. ευρώ να συσσωρεύονται στον εθελοντικό πυλώνα.

Η συσσώρευση αποταμιεύσεων και η χαμηλότερη επιβάρυνση της εργασίας οδηγούν σε σημαντικά μακροοικονομικά οφέλη. Στο βασικό σενάριο των εκτιμήσεων, το πραγματικό ΑΕΠ εκτιμάται αυξημένο κατά περίπου 4,7 δισεκ. ευρώ ετησίως κατά μέσο όρο για τα επόμενα 40 έτη. Σε όρους απασχόλησης, η πρόταση IOBE εκτιμάται ότι οδηγεί σε ενίσχυση της απασχόλησης κατά 84 χιλιάδες ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης.

Η μείωση των εισφορών συνεπάγεται χαμηλότερα έσοδα για το ασφαλιστικό σύστημα. Χωρίς μεταβολή στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των υφιστάμενων συνταξιούχων και ασφαλισμένων, αυξάνεται το έλλειμμα του συστήματος και κατ' επέκταση δημιουργείται ανάγκη για αυξημένη εισροή πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Εκτιμάται ότι η εφαρμογή της πρότασης του IOBE δημιουργεί δημοσιονομικό κόστος που δεν υπερβαίνει το 2% του ΑΕΠ τον πρώτο χρόνο εφαρμογής και βαίνει μειούμενο διαχρονικά, υποχωρώντας κάτω από 0,5% του ΑΕΠ προς το τέλος της περιόδου πρόβλεψης.

Το δημοσιονομικό κόστος της μεταρρύθμισης δεν είναι αμελητέο, ωστόσο δεν είναι υπερβολικά υψηλό, δεδομένου του δημοσιονομικού χώρου που σταδιακά δημιουργείται στην ελληνική οικονομία. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση συνεισφέρει στην επίλυση ενός δομικού προβλήματος που ταλανίζει την ελληνική οικονομία επί πολλές δεκαετίες, το δημοσιονομικό κόστος μετάβασης κρίνεται διαχειρίσιμο.

Συμπερασματικά, τα οικονομικά οφέλη από την ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα του συνταξιοδοτικού συστήματος είναι σημαντικά, ενώ το δημοσιονομικό κόστος μετάβασης από τη μείωση των εισφορών για το διανεμητικό πυλώνα είναι διαχειρίσιμο. Η χώρα μπορεί και οφείλει να προχωρήσει στην ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων στο συνταξιοδοτικό σύστημα, προκειμένου να το μετατρέψει από τροχοπέδη σε μοχλό οικονομικής ανάπτυξης, συνδυάζοντας καλύτερα τις ανάγκες κοινωνικής προστασίας και οικονομικής προόδου.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Acemoglu, D. and J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: The Crown Publishing Group.
- Βουρλούμης, Π. (2005), *Το ασφαλιστικό με απλά λόγια*, Β' έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.
- Γιαννίσης, Τ. (2016), *Το ασφαλιστικό και η κρίση*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Δασκαλόπουλος, Η., Λ. Ζαρκαδούλας και Γ. Συμεωνίδης (2018), *Εναλλακτικές Προσεγγίσεις Για Τη Βελτίωση Του Συνταξιοδοτικού Συστήματος*.
- Feldstein, M. and J.B. Liebman (2002), "Social Security", in Auerbach A.J. and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Elsevier Science B.V., 2245-2324.
- IOBE (2019), *Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και ανάπτυξη*, http://iobe.gr/docs/research/RES_04_15042019_REP_GR.pdf (30.9.2019).
- Νεκτάριος, Μ., Π. Τήνιος και Γ. Συμεωνίδης (2018), *Συντάξεις Για Νέους: Ένα αναπτυξιακό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- OECD (2013), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, Paris, [http://air.euro2day.gr/cov/oo/oosaekuesi\(1\).pdf](http://air.euro2day.gr/cov/oo/oosaekuesi(1).pdf).
- OECD, (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*.
- Panageas, S. and P. Tinios (2017), "Pensions: Arresting a Race to the Bottom", in Meghir C., C. A. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas (eds.), *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, Cambridge, MA: The MIT Press, 459-516.
- Samwick, A.A. (2000), "Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?", *Review of Economics and Statistics*, 82(2), 264-72.
- Χριστοδουλάκης, Ν., Μ. Νεκτάριος, Χ. Θεοχάρης, Χ. Αξιόγλου, Π. Κουρής και Γ. Συμεωνίδης (2018), *Επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας*, Αθήνα: ΔιαΝΕΟσις.



Μέρος Τέταρτο Κρίσιμες προκλήσεις

1 Κλιματική αλλαγή: οικονομικές και κοινωνικές απειλές και κρίσιμες προσαρμογές στη διακυβέρνηση

Τάσος Γιαννίτσης

Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, π. Υπουργός

Το θέμα της κλιματικής αλλαγής συνδέεται με αναρίθμητες πτυχές, που απασχολούν ένα ευρύτατο σύνολο επιστημονικών ειδικοτήτων. Βεβαίως, στο προσκήνιο βρίσκονται τα κεντρικά στοιχεία, που αφορούν τα φυσικά μεγέθη, τις διάφορες προβλέψεις, τους παράγοντες που επηρεάζουν την κλιματική αλλαγή, τις διεθνείς διασκέψεις και τους στόχους που συμφωνούνται ή όχι, τις δεσμεύσεις ή τις υπεκφυγές των μεγάλων χωρών σε όσα συμφωνούνται.

Η αναφορά μου στο θέμα “Οικονομικές και κοινωνικές απειλές και κρίσιμες προσαρμογές στη διακυβέρνηση” υποδηλώνει την ανάγκη να δούμε τι σημαίνει διακυβέρνηση (governance) των οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων που προκαλούνται από τις φυσικές μεταβολές και πώς μια κοινωνία διαχειρίζεται με αποτελεσματικότητα ένα σημαντικό δημόσιο αγαθό: την προστασία της ανθρώπινης ζωής, της βιοποικιλότητας και των ισορροπιών στον πλανήτη, που απειλούνται εξαιτίας μιας κολοσσιαίας ανευθυνότητας στο παρελθόν και σήμερα.

Τα ερωτήματα που ενδιαφέρουν είναι: με ποιο τρόπο και με ποιες αλλαγές στο μοντέλο διακυβέρνησης θα φτάσουμε να εφαρμόσουμε τα αναγκαία μέτρα πολιτικής, που αναφέρονται ήδη σε πολλές αναλύσεις, τι κοινωνικοί και πολιτικοί όροι πρέπει να συντρέχουν, τι προβλήματα, και ιδιαίτερα τι εντάσεις, μπορεί να προκληθούν και τι κίνδυνοι μπορεί να προκύψουν δευτερογενώς για τις κοινωνίες μας, όχι δηλ. άμεσα από την κλιματική αλλαγή, αλλά από τις αναγκαίες πολιτικές για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Πολλές μελέτες έχουν συμπεράνει ότι καλύτερη ποιότητα της διακυβέρνησης, των πολιτικών και των θεσμών σε κάθε χώρα συσχετίζεται με χαμηλότερες εκπομπές καυσαερίων διοξειδίου του άνθρακα (Dutt, 2009).

Η οικονομική και κοινωνική διακυβέρνηση περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό ζητημάτων, ο συνδυασμός των οποίων έχει βαθύτατες, αν και συχνά αβέβαιες ή

και άγνωστες ακόμα, επιπτώσεις σε κεντρικές σχέσεις στις κοινωνίες μας. Το πρόβλημα γίνεται ακόμα πιο πολύπλοκο, αν συνυπολογίσουμε άλλους πιο γνωστούς μελλοντικούς κινδύνους, που συνδέονται με την ενέργεια, τη γήρανση του πληθυσμού, την αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού, τη διαθεσιμότητα φυσικών πόρων, τις μεταβολές στους διεθνείς συσχετισμούς δύναμης, τις αποκλίνουσες αξίες μεταξύ ή και εντός κοινωνιών και τις πιθανές επιπτώσεις των πολλών εφικτών συνδυασμών όλων αυτών των παραγόντων στο πολιτικό, κοινωνικό και θεσμικό σκηνικό. Το αν οι επιπτώσεις αυτές θα είναι αρνητικές ή θετικές, σε ποιο βαθμό και για ποιους και σε ποιο χρονικό ορίζοντα θα κλιμακωθούν αποτελεί συνάρτηση της γεωγραφικής θέσης, του χρόνου και της ειδικότερης περιοχής που εξετάζει κανείς. Μια σύνθεση των πολλών και αντιφατικών ευρημάτων είναι εξαιρετικά δύσκολη. Έχουν γίνει πάνω από 25 προσπάθειες για να εκτιμηθεί η επίπτωση της κλιματικής αλλαγής στην οικονομική μεγέθυνση (growth), με αποτελέσματα η αναφορά στα οποία θα ξεπερνούσε τα όρια αυτής της ανάλυσης.

Πριν αναφερθώ σε ειδικότερα ζητήματα διακυβέρνησης, θα ήθελα να κάνω ορισμένες επισημάνσεις:

- Για πολύ κόσμο η κλιματική αλλαγή είναι κάτι αφηρημένο, απόμακρο και αβέβαιο. Πολλοί νομίζουν ότι δεν πρόκειται να τους επηρεάσει. Πολλοί επίσης νομίζουν ότι είναι ένα ζήτημα που θα αντιμετωπιστεί μόνο μέσα από κάποιες διεθνείς συμφωνίες, από τις κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς. Άλλοι αμφισβητούν ακόμα και την ίδια την προοπτική της κλιματικής αλλαγής. Όμως, ειδικά στην περιοχή μας, εκτιμήσεις δείχνουν ότι η Ν. Ευρώπη και η ΝΑ Μεσόγειος θα γνωρίσουν αυξήσεις της θερμοκρασίας πάνω από το μέσο παγκόσμιο όρο, με οξύτερες επιπτώσεις, και ότι, επιπλέον, η προοπτική αυτή ήδη είναι μέρος της σημερινής πραγματικότητας.
- Τα ειδικά χαρακτηριστικά της κλιματικής αλλαγής, ο χρόνος και η αλληλουχία εμφάνισής τους, οι πρωτογενείς, οι δευτερογενείς και οι άλλες επιπτώσεις τους και οι τομείς τους οποίους αφορούν μας οδηγούν στη διαπίστωση ότι, πρώτον, έχουμε να κάνουμε με εξελίξεις που δεν μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια ή να μετρηθούν ποσοτικά, δεύτερον, υπάρχει σημαντική άγνοια γύρω από το θέμα και, τρίτον, οι κοινωνικές, ηθικές και πολιτικές διαστάσεις των εξελίξεων είναι εξίσου σημαντικές με τις εξελίξεις των φυσικών μεγεθών.
- Το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής έχει μια ιδιαιτερότητα. Δημιουργεί την αίσθηση ότι μια κοινωνία, ιδίως μικρών ή μεσαίων διαστάσεων, μπορεί να ξεφύγει από τις ρυθμίσεις που συμφωνούνται, καθώς η συμβολή της

στην άνοδο της θερμοκρασίας είναι ελάχιστη. Ωστόσο, θεσμικά, μια τέτοια επιλογή δεν πρόκειται να γίνει δεκτή από τη διεθνή κοινότητα. Σε κάθε περίπτωση, καμιά χώρα δεν μπορεί να ξεφύγει από την ανάγκη να εφαρμόσει πολιτικές για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Αν κάνει μια τέτοια επιλογή, στην ουσία θα μεταφέρει, άλλη μια φορά, ένα εξαιρετικά σοβαρό κόστος στις νέες γενιές και στους πολίτες των επόμενων πολλών δεκαετιών και θα έχει υποθηκεύσει το ίδιο της το μέλλον όχι μόνο μακροπρόθεσμα, αλλά ακόμα και μεσοπρόθεσμα.

Δεδομένου ότι αντικείμενο αυτής της ανάλυσης είναι τα προβλήματα διακυβέρνησης που δημιουργεί η κλιματική αλλαγή, θα αναφερθώ επιλεκτικά στους παράγοντες που ορίζουν μια αποτελεσματική διακυβέρνηση, και ιδιαίτερα:

- σε ορισμένες αρχές διακυβέρνησης, οι οποίες είναι μεν απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπιση των κινδύνων από την κλιματική αλλαγή, βρίσκονται όμως σε μεγάλη αντίθεση με τα κυρίαρχα πρότυπα και πρακτικές διακυβέρνησης,
- στον κεντρικό ρόλο της πολιτικής σε σχέση με τις τεχνολογικές αλλαγές, τις καινοτομίες, τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα και τη σημασία όλων αυτών των τομέων πολιτικής για τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής,
- στα κοινωνικά και ηθικά ζητήματα που εγείρει η αντιμετώπιση των κινδύνων της κλιματικής αλλαγής, όπως ανισότητα, φτώχεια, υπευθυνότητα για τη βιοποικιλότητα και τις σχέσεις μεταξύ σημερινών και επόμενων γενεών. Η καρδιά της ηθικής διάστασης του προβλήματος που αντιμετωπίζουμε είναι αν και πόσο οι σημερινές γενιές πρέπει να έχουν ευθύνη στο να αναλάβουν δράσεις για τη συγκράτηση της υπερθέρμανσης και τον περιορισμό των επιπτώσεων για επόμενες γενεές, για άλλες κοινωνίες, για τη βιοποικιλότητα και γενικά για τους μακροχρόνιους όρους ζωής στον πλανήτη.

Από οικονομική σκοπιά, το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής σχετίζεται με την ευημερία και το βιοτικό επίπεδο που οικοδόμησαν, από τη βιομηχανική επανάσταση και μετά, οι ανθρώπινες κοινωνίες, στις οποίες περιλαμβανόμαστε και εμείς, και με τη μετάθεση ενός τμήματος του κόστους της ευημερίας αυτής στις επόμενες γενεές, στο μέλλον. Σήμερα ή πολύ σύντομα, το μέλλον γίνεται παρόν και το κόστος γίνεται απτό. Στην ιστορία, η μετατόπιση του κόστους της ευημερίας πολλών γενεών στο μέλλον δεν αποτυπώνεται μόνο στο θέμα της κλιματικής αλλαγής. Υπάρχουν πολλά αντίστοιχα φαινόμενα, με πολύ σοβαρές επιπτώσεις, αν και με πολύ μικρότερη σημασία από την κλιματική αλλαγή, όπως η προώθηση της ανάπτυξης μέσω δανεισμού και υπερχρέωσης των νέων γενεών, που οδηγεί σε κρίσεις, όπως τις ζήσαμε, ή ο εκτροχιασμός του ασφαλι-

στικού συστήματος, από τον οποίο επωφελήθηκαν ορισμένοι ή επωφελούνται ακόμα και σήμερα.

Στη συνέχεια, θα εστιάσω σε πέντε σημεία:

- στις αρχές διακυβέρνησης που είναι αναγκαίο να αλλάξουν,
- σε θέματα ανισότητας που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή,
- στον κεντρικό ρόλο των τεχνολογικών μεταβολών και των τεχνολογικών ικανοτήτων κάθε κοινωνίας,
- στις μαζικές μεταναστευτικές ροές που προβλέπονται,
- σε θέματα διακυβέρνησης της κλιματικής αλλαγής στην Ελλάδα
- και, τέλος, σε κάποιες συμπερασματικές σκέψεις.

1. Μια βαθύτατη μεταβολή των αρχών διακυβέρνησης

Η κλιματική αλλαγή αποτελεί εξέλιξη που απαιτεί τις πιο μεγάλες και διεθνείς συλλογικές παρεμβάσεις που γνωρίσαμε στην ιστορία. Διαπιστώνουμε ότι συστημικές αλλαγές, που εξελίχθηκαν σε βάθος ενός ή δύο αιώνων, αφέθηκαν να πάρουν απειλητικές διαστάσεις για τον πλανήτη και αρχίζουν να αντιμετωπίζονται δειλά-δειλά με πολιτικές, οι οποίες συχνά δεν εφαρμόζονται, δεν έχουν βάθος ή διατυπώνονται μόνο ως άλλοθι. Βεβαίως, η εικόνα είναι διαφοροποιημένη. Υπάρχουν χώρες και κυβερνήσεις που λειτουργούν με αποφασιστικότητα στο πεδίο αυτό. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα οι σκανδιναβικές χώρες ανήκουν στην κατηγορία αυτή.

Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής απαιτεί θεμελιακές αλλαγές στο ίδιο το υπόδειγμα της διακυβέρνησης, με την έννοια ότι, αν δεν μεταβληθούν ριζικά ο τρόπος λήψης αποφάσεων, ο χρονικός ορίζοντας της πολιτικής και άλλα χαρακτηριστικά που κυριαρχούν στις εμπεδωμένες μορφές διακυβέρνησης, τα προβλήματα θα επιδεινώνονται. Ο λόγος είναι ότι, για πρώτη φορά στην ιστορία του ανθρώπινου πολιτισμού, γνωρίζουμε ότι σε ορατό μέλλον θα βρεθούμε αντιμέτωποι με ένα παγκόσμιο πρόβλημα μοναδικών διαστάσεων. Εξαιρετικές συνθήκες απαιτούν εξαιρετικές και συντονισμένες νοητικές και πρακτικές ικανότητες προσαρμογής.

Επιπλέον, οι εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις σε όρους οικονομικούς, πολιτικούς, κοινωνικούς και γεωπολιτικούς εμπεριέχουν εξαιρετικά στοιχεία αβεβαιότητας, όχι μόνο σε μακροπρόθεσμο, αλλά ακόμα και σε μεσοπρόθεσμο, ίσως και βραχυπρόθεσμο, χρονικό ορίζοντα. Γνωρίζουμε ότι οι ανατροπές που θα προκύψουν θα είναι πολύ σημαντικές και πρωτόγνωρες. Γνωρίζουμε ότι αυτό το “πρωτόγνωρο” μπορεί να ξεπερνά κάθε δυνατότητα αντίληψής μας μέχρι να

φτάσει το χρονικό σημείο όπου αυτό θα γίνει αντιληπτό και ότι πρέπει να πάρουμε έγκαιρα αποφάσεις με υψηλά ρίσκα και κόστος, για να αποτρέψουμε καταστροφικές εξελίξεις. Διαφορετικά, το κόστος θα γίνεται πολύ υψηλότερο και μη αναστρέψιμο.

Με αυτά τα δεδομένα, πρέπει να ληφθούν αποφάσεις κάτω από ισχυρές αβεβαιότητες, που συνδέονται με πολλές και παράλληλες εξελίξεις στη διάρκεια των επόμενων δεκαετιών. Οι αβεβαιότητες δεν αφορούν μόνο τη μορφή που θα πάρει η κλιματική αλλαγή και τις επιπτώσεις της, αλλά και την επίδραση των μέτρων πολιτικής που θα ληφθούν στο χρόνο που μεσολαβεί μέχρι τότε, τις τεχνολογικές εξελίξεις που θα μεσολαβήσουν, στο τι θα πράξουν οι άλλες χώρες και πώς αυτό θα επηρεάσει τον πλανήτη. Η παρουσία όλων αυτών των αβεβαιοτήτων δεν μπορεί να σημαίνει απραξία μέχρις ότου αυτές γίνουν βεβαιότητα, γιατί τότε θα υπάρχει και μια άλλη βεβαιότητα: ότι οι αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα έχουν γίνει πραγματικότητα.

Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές, η διακυβέρνηση της κλιματικής αλλαγής, σε εθνικό επίπεδο, καθιστά αναγκαίες σημαντικές ανατροπές στα γνωστά πρότυπα διακυβέρνησης που έχουν κυριαρχήσει μέχρι τώρα. Ειδικότερα:

- Το στοιχείο του βραχυπροθεσμισμού (short-termism) κυριαρχεί έντονα όχι μόνο στη λειτουργία των αγορών, αλλά και στη διακυβέρνηση και, επιπλέον, σε μεγάλο βαθμό, και στις ατομικές και συλλογικές συμπεριφορές. Με δεδομένη τη μακρά χρονική διάσταση της κλιματικής αλλαγής, είναι αναγκαίο να προστεθούν η διάσταση του μακρού χρόνου και μια διαγενεακή θεώρηση στην άσκηση της πολιτικής και στις συλλογικές συμπεριφορές. Η μακροχρόνια διάσταση της πολιτικής, δηλαδή τι κάνουμε σήμερα σε σχέση με 10, 25 ή 40 χρόνια αργότερα, βρίσκεται σε αντίθεση με εμπειδωμένα πολιτικά, κομματικά και ιδεολογικά στερεότυπα. Μια τέτοια θεμελιακή αλλαγή θα ήταν πολύ σημαντική για κοινωνίες στις οποίες η άσκηση της πολιτικής είναι προσανατολισμένη στον τετραετή ή σε μικρότερο εκλογικό κύκλο.
- Η ένταξη της διάστασης της κλιματικής αλλαγής στην πολιτική ατζέντα θα σήμαινε ένα τεράστιο ποιοτικό άλμα. Μια τέτοια αλλαγή αφορά το παραγωγικό σύστημα, το εκπαιδευτικό σύστημα, πολλές κοινωνικές αξίες και αντιλήψεις, το μοντέλο κατανάλωσης, παραγωγής και επενδύσεων, πρακτικά θέματα, όπως η αυθαίρετη δόμηση, τα σκουπίδια, η ρύπανση, τα νερά, τα αγροτικά χημικά και το υπέδαφος, πρακτικές της αυτοδιοίκησης σε θέματα περιβάλλοντος, αλλά και τις σχέσεις μιας κοινωνίας με την παγκοσμιοποιημένη διεθνή κοινότητα ή με άλλες χώρες της περιοχής. Στην ουσία, η διάσταση της κλιματικής αλλαγής δεν είναι μια ακόμα πολι-

τική που καλείται να προστεθεί σε άλλες, όπως στην εκπαιδευτική, τη βιομηχανική, τη χωροταξική, την ενεργειακή πολιτική κ.λπ. Είναι μια οριζόντια διάσταση, που η ίδια η υφή της την κάνει να εμπεριέχεται, ταυτόχρονα, σε πάρα πολλές μορφές πολιτικής.

- Η διαχείριση της κλιματικής αλλαγής απαιτεί προσπάθειες επίλυσης σε επίπεδο γενικής και όχι μερικής ισορροπίας. Θα σημειώνονται συνεχώς αναρίθμητες μικρότερες ή μεγαλύτερες επιπτώσεις σε πολλούς τομείς, στη χώρα, σε γειτονικές χώρες και σε διεθνή κλίμακα. Αυτό σημαίνει ότι η συνολική ισορροπία θα έχει πολλές απρόβλεπτες διαστάσεις, δεν θα είναι σταθερή, και κάθε κρίκος της θα επηρεάζεται και θα αλλάζει συνεχώς, υπό την επίδραση πολλών συνεχών μεταβολών σε άλλους τομείς και περιοχές. Συνεπώς, πρέπει να δει κανείς τη συνολική απάντηση και το συνολικό αποτέλεσμα, να μην περιορίζεται σε μεμονωμένα ζητήματα και να μην αγνοεί τις παράλληλες επιπτώσεις σε πολλά αλληλένδετα πεδία.
- Οι πολιτικές και κοινωνικές συγκρούσεις για ζητήματα κλιματικής αλλαγής έχουν ένα πολύ διαφορετικό ποιοτικό γνώρισμα από ό,τι οι τυπικές κοινωνικές συγκρούσεις που γνωρίζουμε. Δεν αφορούν μόνο την κατανομή του βάρους της προσαρμογής στο εσωτερικό μιας κοινωνίας στο χρόνο κατά τον οποίο θα συντελείται η προσαρμογή. Αφορούν και το τίμημα που πρέπει να καταβληθεί από την κοινωνία για την αποτροπή καταστροφικών εξελίξεων για επόμενες γενεές και για να περισωθεί η ζωή στον κόσμο μας όπως περίπου τη γνωρίζουμε σήμερα.

Τα στοιχεία αυτά, συνολικά, αποτελούν μια σημαντική νέα διάσταση για το πολιτικό και αξιακό σύστημα των κοινωνιών μας και βλέπουμε πως για το λόγο αυτό έχουν σοβαρές δυσκολίες στο να γίνουν αποδεκτά, έστω και μερικώς.

2. Θέματα ανισότητας

Πολλές μελέτες καταλήγουν στη διαπίστωση ότι οι επιπτώσεις και η κατανομή του κόστους και των ωφελειών διαχρονικά και μεταξύ χωρών, τομέων παραγωγής, εισοδηματικών ομάδων και φορέων θα είναι σημαντικά ασύμμετρα (Goulder and Pizer 2006, Froehlich and Knieling 2013). Γενικά, οι ανισότητες στο εθνικό επίπεδο αναμένεται να αυξηθούν αισθητά, ενώ η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ χωρών η οποία επιτεύχθηκε τις τελευταίες δεκαετίες, για πρώτη φορά μετά την Αναγέννηση, είναι πιθανόν να αρχίσει να ανατρέπεται.

Από πολλές αναλύσεις, το συμπέρασμα είναι ίδιο: τις επόμενες δεκαετίες, η δυναμική της κλιματικής αλλαγής και χαμηλοί, στάσιμοι ή και αρνητικοί ρυθμοί

οικονομικής μεγέθυνσης σε πολλές χώρες θα δημιουργήσουν συνθήκες διεύρυνσης της ανισότητας και συνεχούς κρίσης τόσο στο εσωτερικό όσο και μεταξύ των χωρών, με δευτερογενείς αρνητικές επιπτώσεις στη μεγέθυνση και τις κοινωνικές συνθήκες σε πολλές χώρες.

Εκτιμήσεις δείχνουν ότι οι αυξήσεις της θερμοκρασίας θα πλήξουν περισσότερο τις φτωχότερες χώρες. Οι λόγοι σχετίζονται με το γεγονός ότι οι οικονομικά πιο πλούσιες χώρες διαθέτουν πολύ περισσότερα μέσα για να αντιμετωπίσουν προληπτικά ή εκ των υστέρων τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Ακόμα όμως και στις πιο πλούσιες χώρες, οι ισχυρότερες αρνητικές επιδράσεις θα επηρεάσουν τα πιο μειονεκτούντα τμήματα του πληθυσμού, τα τμήματα με χαμηλό κοινωνικοοικονομικό κεφάλαιο, εθνικές και φυλετικές μειονότητες, άτομα που ζουν σε φτωχές περιφέρειες ή σε αστικούς θύλακες, τα παιδιά. Στην ουσία, σε διεθνές αλλά και σε εθνικό επίπεδο, τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα υποστούν οι ομάδες εκείνες που συνέβαλαν λιγότερο στην επιδείνωσή της. Η συζήτηση για τα θέματα αυτά έχει αναδείξει και την έννοια της “κλιματικής δικαιοσύνης”, στην πράξη όμως δεν γνωρίζουμε αν αυτή θα επηρεάσει πρακτικά τις εξελίξεις σε ό,τι αφορά τις κυβερνητικές δεσμεύσεις. Επισημαίνονται τρεις τουλάχιστον λόγοι για τους οποίους οι φτωχότερες χώρες είναι περισσότερο εκτεθειμένες στην κλιματική αλλαγή και θα πληγούν εντονότερα:

- Έχουν μεγαλύτερο αγροτικό τομέα και υδάτινες πηγές. Αντίθετα, η μεταποίηση και οι υπηρεσίες, στις οποίες επικεντρώνονται οι πιο πλούσιες χώρες, δεν επηρεάζονται τόσο έντονα από τα κλιματικά φαινόμενα όσο ο αγροτικός τομέας.
- Βρίσκονται, κατά βάση, σε πιο θερμές περιοχές.
- Έχουν περιορισμένη προσαρμοστική ικανότητα, καθώς αυτή εξαρτάται από τη γνωστική και χρηματοδοτική ικανότητα πρόσβασής τους σε σύγχρονες τεχνολογίες και τη δημιουργία μιας ικανοποιητικής θεσμικής βάσης, σταθερών κανόνων λειτουργίας και αποτελεσματικών μορφών διακυβέρνησης.

Από μια άλλη οπτική, η ανάπτυξη των εναλλακτικών ήπιων μορφών ενέργειας είναι πιθανότατο να περιορίσει σημαντικά την εξάρτηση των φτωχών χωρών από τις εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου, καθώς και τις εκροές εθνικών πόρων που αυτές συνεπάγονται σήμερα. Στην περίπτωση αυτή, θα προέκυπτε μια πολύ θετική αναπτυξιακή επίδραση, που πιθανόν να περιορίζε, αντί να αυξήσει, τις ανισότητες μεταξύ των χωρών.

Μια όξυνση των εσωτερικών ανισοτήτων θα δημιουργεί κοινωνικές και πολιτικές εντάσεις. Οι πολύ πιο ισχυρές πολιτικές παρεμβάσεις που είναι αναγκαίες

θα αντιμετωπίζουν έντονες αντιδράσεις και πρέπει να σταθμίζονται λαμβάνοντας υπόψη μια συνολικότερη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα των κοινωνικών τμημάτων που καλούνται να συμμετάσχουν στο κόστος της προσαρμογής. Διαφορετικά, μια χώρα μπορεί να κλυδωνίζεται κοινωνικά και πολιτικά λόγω πολιτικών που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, με αποτέλεσμα ο κλυδωνισμός αυτός να καθυστερεί όχι μόνο την αντιμετώπιση των πολύ σημαντικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, αλλά και την αναπτυξιακή διαδικασία της γενικότερα.

3. Ο κεντρικός ρόλος των τεχνολογικών μεταβολών και των τεχνολογικών ικανοτήτων

Η κλιματική αλλαγή αναμένεται να έχει σοβαρές επιδράσεις σε θέματα τεχνολογικής εξέλιξης, επιταχύνοντας τη βασική και εφαρμοσμένη έρευνα. Η ιστορία της τεχνολογίας δείχνει ότι σε εποχές νέων και σημαντικών πιέσεων και κινδύνων υποκινούνται νέες τεχνολογικές αλλαγές, ικανές να επιλύσουν προβλήματα που αναφύονται και να αμβλύνουν πιθανές αρνητικές επιπτώσεις για την κοινωνία. Οι κοινωνίες θα πιέζονται να αναπτύξουν κατάλληλες τεχνολογίες για την αντιμετώπιση των νέων παγκόσμιων προκλήσεων (κλιματική αλλαγή, ενέργεια, περιβαλλοντικά θέματα, τεχνητή νοημοσύνη κ.ά.), οι οποίες θα προστίθενται συνεχώς στην παγκόσμια πολιτική ατζέντα. Υπό την πίεση της πραγματικότητας, η ανάγκη για εξοικονόμηση ενεργειακών πόρων και κόστους γενικότερα, για μείωση του CO₂, καθώς και η ανάγκη δημιουργίας νέων διαδικασιών παραγωγής και νέου τύπου υποδομών, θα υποκινήσουν έναν έντονο τεχνολογικό ανταγωνισμό. Η τάση αυτή είναι ήδη ορατή σε πολλές περιπτώσεις, όπως π.χ. στη στροφή προς το σχιστολιθικό φυσικό αέριο και πετρέλαιο, προς καθαρές τεχνολογίες και νέα υλικά.

Σε έναν τέτοιο μετασχηματισμό, προγενέστερες δομές παραγωγής και ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων θα αλλάζουν συνεχώς. Χώρες και επιχειρήσεις σε οποιοδήποτε σημείο της τεχνολογικής πυραμίδας θα βρίσκονται αντιμέτωπες με νέες ευκαιρίες να προχωρήσουν σε νέα παραγωγικά πεδία, όπου ακόμα δεν έχουν εμπεδωθεί ισχυρά συμφέροντα τα οποία θα εμποδίζουν την είσοδο νέων παικτών. Όποιοι αντιλαμβάνονται εγκαίρως τα νέα δεδομένα θα μετατοπίζονται σε καλύτερη θέση, και το αντίστροφο. Για μικρότερες οικονομίες, η πολιτική διαχείριση των επιπτώσεων μιας τέτοιας τεχνολογικής κινητικότητας θα αποτελεί μια όλο και πιο ισχυρή πρόκληση. Τότε, θα κάνει σημαντική διαφορά αν μια χώρα θα είναι ικανή να συμμετέχει στις εξελίξεις ή αν απλώς θα κάνει

παθητική εισαγωγή και χρήση των τεχνολογιών που δημιουργούνται σε άλλες χώρες.

Η προοπτική μιας τέτοιας τεχνολογικής κινητικότητας καθιστά ιδιαίτερα σημαντική τη δημιουργία δομών διακυβέρνησης που θα διαχειριστούν αυτό το σύνθετο πλέγμα μετασχηματισμών. Η ταχύτητα με την οποία νέες τεχνολογίες μπορεί να επηρεάσουν την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και την ανάπτυξη σημαίνει ότι, αντίστοιχα, η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα ανταπόκρισης της πολιτικής είναι κρίσιμη για το μέλλον μιας κοινωνίας.

Η δυναμική αυτή των τεχνολογικών μεταβολών οδηγεί στην ανάγκη διεύρυνσης της συμβατικής οικονομικής λογικής. Πώς μπορούν να υπολογιστούν μελλοντικά οφέλη και κόστη από εναλλακτικές ενεργειακές τεχνολογίες που είναι αναγκαίες; Πώς θα συγκριθούν τα οφέλη και το κόστος που χωρίζουν μια ενεργητική πολιτική από μια πολιτική απραξίας; Στο νέο τοπίο, όπως πάντα, η αναζήτηση και προώθηση μιας τεχνολογίας εμπεριέχει κινδύνους και κόστος αποτυχίας. Όμως, και η απραξία έχει κινδύνους και κόστος. Μάλιστα, το κόστος από την απραξία ή την καθυστέρηση στην προώθηση σημαντικών τεχνολογιών μπορεί να είναι μεγαλύτερο σε όρους ανάπτυξης, απασχόλησης, ανταγωνιστικότητας, θέσης στην αγορά και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, οδηγώντας σε πολύ αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις.

Το όλο ζήτημα δεν είναι τεχνολογικό ή δεν είναι μόνο τεχνολογικό. Άλλωστε, και σήμερα ακόμα, τεχνολογικές λύσεις σε σοβαρά προβλήματα είναι εφικτές, είτε με χαμηλό είτε ακόμα και με μεγάλο κόστος. Όπως σε όλες τις φάσεις μεγάλων τεχνολογικών αλλαγών, αναφύονται προβλήματα που σχετίζονται με τους ακόλουθους παράγοντες:

- Η ταχύτατη εξέλιξη των τεχνολογιών προκαλεί την απαξίωση των εκάστοτε υφιστάμενων τεχνολογιών, στις οποίες επιχειρήσεις, μεγάλοι ή μικροί μέτοχοι ή και το Δημόσιο έχουν επενδύσει πολύ σοβαρά ποσά και οι τράπεζες έχουν χορηγήσει μεγάλα δάνεια. Συσχετισμοί συμφερόντων οι οποίοι συνδέονται με τις επενδύσεις αυτές δημιουργούν πολύ ισχυρές αντιδράσεις απέναντι σε νέες “καθαρές” τεχνολογίες, η υιοθέτηση των οποίων είναι αναγκαία από την οπτική της κλιματικής αλλαγής και ορθολογική από οικονομική άποψη, αλλά συνεπάγεται σοβαρές ζημιές για όσους έχουν ισχυρά συμφέροντα γύρω από τις προηγούμενες τεχνολογίες και υφιστάμενες, αναπόσβεστες επενδύσεις.
- Νέες τεχνολογίες σημαίνουν και νέες εξειδικεύσεις, νέα επαγγέλματα, επένδυση σε νέες γνώσεις, διαφορετικές απαιτήσεις λειτουργίας από τους εργαζομένους σε αυτές, διαφορετικές σχέσεις εργασίας και αμοιβές, αλλαγή συνθηκών. Τέτοιου είδους ανατροπές κατά κανόνα συναντούν αντι-

δράσεις, η υπέρβαση των οποίων συχνά οδηγεί και σε πολιτικές εντάσεις και ανατροπές, ενώ απαιτεί και πολιτικούς χειρισμούς για το πώς θα αμβλυνθούν τα προβλήματα όσων θίγονται. Οι αντιδράσεις και οι δυσκολίες στην απομάκρυνση της παραγωγής ενέργειας από το λιγνίτη στη χώρα μας και από το κάρβουνο ή την πυρηνική ενέργεια σε πολλές άλλες χώρες αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα.

- Νέες τεχνολογίες απαιτούν από το Κράτος νέες επενδύσεις, που σημαίνουν δέσμευση πολύ σημαντικών ποσών. Στο παρελθόν, η επανάσταση στο πεδίο των μεταφορών, της ενέργειας ή των τηλεπικοινωνιών απαίτησε πολύ σημαντικές επενδύσεις, που άλλαξαν το πρότυπο της ανάπτυξης, οδήγησαν όμως σε υπερβολικό δανεισμό και πτωχεύσεις ή στην ανάγκη ιδιωτικοποιήσεων και συνεργασιών με ιδιωτικές επιχειρήσεις στους κλάδους αυτούς. Τέτοιες αλλαγές αντιμετωπίζουν σοβαρές αντιδράσεις, είτε για λόγους ιδεολογίας είτε επίσης για λόγους συμφερόντων. Επιπλέον, πρόσθετες επενδύσεις στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής σημαίνει μείωση της κατανάλωσης, άρα και του βιοτικού επιπέδου σήμερα, όχι σε όφελος του βιοτικού επιπέδου αύριο με τη συνήθη αναπτυξιακή έννοια, αλλά για την αποτροπή αρνητικών καταστάσεων σε ένα απροσδιόριστο μέλλον.
- Η κλιματική αλλαγή συνδέεται στενά με τα θέματα της γήρανσης και του εκπαιδευτικού συστήματος. Η ανάπτυξη και η ιεραρχική κατάταξη των κοινωνιών σήμερα, και ακόμα περισσότερο αύριο, κρίνονται στο πεδίο μιας ανταγωνιστικότητας που στηρίζεται στη γνώση. Όποιος μετέχει στο παίγνιο αυτό κερδίζει, όποιος δεν μετέχει χάνει. Και η έννοια του “κερδίζω” ή “χάνω” συνδέεται με πτυχές όπως το βιοτικό επίπεδο, η φτώχεια, οι κοινωνικές παροχές ή η μιζέρια, η εθνική δύναμη ή αδυναμία. Σε ένα κόσμο όπου η ανάπτυξη στηρίζεται στη συνεχώς νέα γνώση, ο ανταγωνισμός δεν είναι πια στο βαμβάκι, στα ρούχα ή στον τουρισμό. Είναι στο ποιος, πόσο και σε ποιους τομείς καταφέρνει να μετατοπίσει τα σύνορα της γνώσης, τα οποία μεταβάλλονται συνεχώς μαζί με τους παίκτες της διαδικασίας αυτής, και στο ποιος καταφέρνει να κινηθεί γρηγορότερα και αποτελεσματικότερα στα νέα σύνορα της γνώσης που έχουν προκύψει από άλλους. Είναι επίσης και στο αν η ηλικιακή διάρθρωση του πληθυσμού κάνει εφικτή τη συνεχή ανανέωση και εξάπλωση της γνώσης, τη δημιουργική αξιοποίησή της και τη γρήγορη προσαρμογή σε νέες κατευθύνσεις. Συνεπώς, το τι γνώσεις θα μεταδώσει το εκπαιδευτικό μας σύστημα στους νέους ή και στις μεγαλύτερες ηλικίες θα έχει πολλαπλά καθοριστικό χαρακτήρα για μια σειρά ζητήματα, όπως η κατανόηση των προβλημάτων και των απαι-

λών που θα ανακύπτουν, οι στρατηγικές προσαρμογής και οι εφικτές λύσεις, καθώς και η αλληλεξάρτηση μεταξύ φυσικών εξελίξεων και κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών επιπτώσεών τους.

Η ανάγκη προσαρμογής της γνωσιολογικής βάσης δεν αφορά μόνο τις επιχειρήσεις ή το ανθρώπινο δυναμικό. Αφορά εξίσου και το Κράτος και το σύστημα διακυβέρνησης, όπως και τους συναφείς θεσμούς οι οποίοι υποστηρίζουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών.

4. Μαζικές μεταναστευτικές ροές

Η μαζική μετανάστευση αποτελεί μια από τις βέβαιες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Εκτιμήσεις (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης) κάνουν λόγο για 1 δισεκ. άτομα μέχρι το 2050. Όπως ανέφερα, δεν θα υπεισέλθω στις εκτιμήσεις για το μέγεθος και τις επιπτώσεις της μετανάστευσης αυτής στις χώρες προέλευσης, διέλευσης και υποδοχής.

Το κρίσιμο ζήτημα είναι και αυτό ηθικής τάξεως. Μέχρι τώρα σημαντικός αριθμός μεταναστών και προσφύγων κινείται προς άλλες περιοχές για να βρει καλύτερες συνθήκες δουλειάς, εισοδήματος, πολιτικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Το νέο στοιχείο έγκειται στο ότι θεμελιακές αλλαγές στον πλανήτη θα στερούν από ευρύτερα πληθυσμιακά στρώματα βασικούς όρους επιβίωσης και ανθρώπινης ύπαρξης. Πόσο μπορεί κανείς τότε να εμποδίσει με βία τις μετακινήσεις αυτές; Τι δικαιώματα θα έχουν αυτοί οι άνθρωποι, σε συνθήκες βίαιων και θεμελιακών μεταβολών του περιβάλλοντός τους, στο να βρουν κάπου θέση; Σε ποιο βαθμό και με ποιο δικαιολογητικό μπορούν άλλες κοινωνίες να τους καταδικάσουν σε εξόντωση, στηριζόμενες σε κανόνες και αντιλήψεις που εμπεδώθηκαν κάτω από πολύ διαφορετικές ιστορικές και πλανητικές συνθήκες; Πόσο και με ποια λογική θα ισχύουν τα σημερινά νομικά σύνορα και οι κανόνες για τους μετανάστες; Πόση αποσταθεροποίηση θα προκληθεί, ιδιαίτερα, αλλά όχι μόνο, σε χώρες με ασταθή πολιτικά συστήματα και πόση αυταρχικότητα θα κυριαρχήσει για τον έλεγχο των εντάσεων; Τι επιπτώσεις θα υπάρξουν για τις χώρες διέλευσης και υποδοχής; Απέραντα στρατόπεδα συγκέντρωσης; Κατάλυση των δημοκρατιών και του κράτους δικαίου; Συγκρούσεις με βάση το συσχετισμό δύναμης; Αυτά είναι ερωτήματα για τα οποία ίσως δεν υπάρχουν ακόμα απαντήσεις. Όμως, θα κληθούμε να απαντήσουμε σε αυτά, ίσως όχι εμείς προσωπικά, αλλά συλλογικά κάθε κοινωνία.

5. Κλιματική αλλαγή και η πολιτική πρόκληση

Η Ελλάδα αποτελεί τμήμα της Ανατολικής Μεσογείου, οι χώρες της οποίας εμφανίζουν σοβαρές διαφορές μεταξύ τους. Η Ελλάδα είναι η οικονομικά πιο ανεπτυγμένη χώρα σε μια γεωπολιτικά ασταθή περιοχή, με πολλές μακροπρόθεσμες αβεβαιότητες. Η πολιτική διαχείριση των εξελίξεων στις οποίες αναφέρθηκα και πολλών άλλων στις οποίες δεν αναφέρθηκα προϋποθέτει παρεμβάσεις που εκτείνονται πολύ πιο πέρα από το συμβατικό, αναποτελεσματικό και απαξιωμένο πλαίσιο στο οποίο κινούνται οι κρατικές λειτουργίες στη χώρα μας, και όχι μόνο σε αυτήν. Η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στη χώρα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις ικανότητές της να αναπτύξει έγκαιρα και αποτελεσματικά τις κατάλληλες πολιτικές. Για παράδειγμα, να αναπτύξει πολιτικές για την έγκαιρη πρόληψη, πρόγνωση και ίαση νέων ασθενειών, τη δημιουργία νέου τύπου υποδομών για τη γεωργία, για την ύδρευση, για τεχνολογίες που θα είναι χρήσιμες σε ειδικότερα πεδία, για την έγκαιρη μετατόπιση της οικονομίας προς μορφές ενέργειας που δεν θα συνδέονται με υψηλή φορολογική ή άλλη επιβάρυνση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και συνεπώς δεν θα μειώνουν το εισόδημα των καταναλωτών, όπως ήδη γίνεται σήμερα, ούτε θα επιβαρύνουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και την οικονομική μεγέθυνση.

Όπως προανέφερα, η αντιμετώπιση πολλών από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής απαιτεί σοβαρά επενδυτικά κεφάλαια. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις, παλαιότερες επενδύσεις θα απαξιωθούν γρηγορότερα από ό,τι είχε σχεδιαστεί, με σοβαρό επιχειρηματικό ή κοινωνικό κόστος. Μια τέτοια εξέλιξη είναι ένας ακόμα λόγος για τον οποίο χρειάζονται εξαιρετικά απαιτητικές επενδύσεις, ποσοτικά και ποιοτικά. Σήμερα, οι επενδύσεις, ιδιωτικές και δημόσιες, βρίσκονται 60% χαμηλότερα από ό,τι στην έναρξη της κρίσης και το Δημόσιο μειώνει συνεχώς τις επενδύσεις του. Βέβαια, αυτό μπορεί να αλλάξει στην πορεία και να υπάρξει άλλη εικόνα 10 ή 15 χρόνια αργότερα. Ωστόσο, στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, κανένα από τα μεγάλα έργα δεν χρηματοδοτήθηκε από εθνική αποταμίευση. Όλα χρηματοδοτήθηκαν από επενδυτικούς πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ ή από ξένα δάνεια. Από τις δύο αυτές πηγές, με τα σημερινά δεδομένα, οι μεν ευρωπαϊκοί πόροι μπορούμε να ελπίζουμε, όχι όμως και να είμαστε σίγουροι, ότι θα εξακολουθήσουν να εισρέουν, αλλά σε μικρότερο βαθμό, τα δε εξωτερικά δάνεια θα επηρεάζονται από το βάρος της δυσμενούς σχέσης χρέους/ΑΕΠ της χώρας και τις διακυμάνσεις της διεθνούς εμπιστοσύνης στις εθνικές επιλογές και πρακτικές μας. Το πώς θα χρηματοδο-

τηθούν τόσο μεγάλα επενδυτικά σχέδια στο προσεχές μέλλον αποτελεί συνεπώς κρίσιμο θέμα.

Οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής αναμένεται να προκαλέσουν ευρύτερες αποσταθεροποιήσεις στις χώρες που θα πληγούν περισσότερο, αλλά και σε πολλές άλλες, δευτερογενώς. Θα αποσταθεροποιήσουν και αξιακά συστήματα, αντιλήψεις, συμπεριφορές.

Η παγκόσμια διάσταση και η ταυτόχρονη έκθεση πολλών χωρών σε πολλαπλούς κινδύνους ως αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής επιτρέπει τη διαπίστωση ότι το πρόβλημα αυτό είναι ήδη και θα αποτελεί για μεγάλο διάστημα το μεγαλύτερο παίγνιο δύναμης (power game) μεταξύ ισχυρών και αδύναμων κοινωνιών, αλλά και μεταξύ ισχυρών και αδύναμων κοινωνικών τμημάτων στο εσωτερικό των χωρών.

Η πρόσφατη κρίση μάς διδάξε ότι οι οικονομικές ισορροπίες που κατέρρευσαν υπονόμισαν σοβαρές κοινωνικές ισορροπίες, οι οποίες στη συνέχεια αποσταθεροποίησαν το πολιτικό σύστημα, ακόμα και τη διεθνή θέση χωρών σε κρίση. Θα ήταν αξιοπερίεργο αν ακόμα πιο σοβαρές κρίσεις, που θα προκληθούν από την κλιματική αλλαγή, θα εκτυλιχθούν χωρίς να προκαλέσουν πρωτόγνωρες πολιτικές εντάσεις, συγκρούσεις και ανατροπές σε πολλές χώρες. Ο κίνδυνος αυτός όχι μόνο δεν είναι υποθετικός, αλλά είναι σχεδόν πραγματικότητα. Σε μια τέτοια περίπτωση, στη θέση των πολιτικών προσαρμογής και περιορισμού των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, θα ζήσουμε ένα σενάριο στο οποίο η ιστορία της διακυβέρνησης της πολιτικής αλλαγής θα είναι μια ιστορία του κυνισμού.

Τελευταίο σημείο αναφοράς μου είναι ένας προβληματισμός, φαινομενικά διαφορετικής τάξης, που όμως σχετίζεται άμεσα με τα όσα ανέπτυξα. Οι κίνδυνοι από την κλιματική αλλαγή, πέρα από τις φυσικές επιδράσεις, σχετίζονται με τη δυνατότητα και τους όρους απασχόλησης, τις αμοιβές, την κάλυψη σε θέματα υγείας και συνταξιοδότησης, την προοπτική μιας εξελικτικής βελτίωσης της θέσης των νέων, την προοπτική προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Η απουσία μιας αποτελεσματικής αντίληψης για το τι σημαίνει διακυβέρνηση στις συνθήκες που αναδεικνύονται και η παγίδευση της οικονομίας σε συνθήκες περιορισμένης ανάπτυξης ή στασιμότητας θα κάνει όλο και δυσκολότερη την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών, αυξάνοντας τις αβεβαιότητες και τις ανισότητες.

Η ταχύτητα των τεχνολογικών και άλλων μεγάλων αλλαγών δημιουργεί κερδισμένους και χαμένους στην κοινωνία – όπως πάντα στην ιστορία. Όταν οι ανακατατάξεις αυτές, οι νέες μορφές ανισότητας και οι αλλαγές στις συνθήκες μας ξεπερνούν ένα κρίσιμο όριο, οδηγούν σε πολιτικές αντιδράσεις, που είτε

μετατρέπονται σε ισχυρά εμπόδια για τη μετεξέλιξη μιας κοινωνίας είτε ωθούν προς αυταρχικές μορφές διακυβέρνησης. Για πιο αδύναμες κοινωνίες που, όπως η δική μας, απέτυχαν να διατηρήσουν τη θέση τους ακόμα και στην προηγούμενη “τάξη πραγμάτων”, το πρόβλημα είναι εξαιρετικά κρίσιμο.

Στη διάρκεια της κρίσης, διαπιστώνουμε στο εσωτερικό της κοινωνίας μας χασματικές διαφορές στις αντιλήψεις, τη γνώση, τη μόρφωση, την ενημέρωση για το σύγχρονο κόσμο, το γεωπολιτικό πλαίσιο της χώρας, τους τρόπους αντιμετώπισης νέων ή παλαιών προβλημάτων, τις προσδοκίες που μπορούμε βάσιμα να έχουμε, την υπέρβαση της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτισμικής και πολιτικής οπισθοδρόμησης.

Σε τελευταία ανάλυση, η εξέλιξη μιας κοινωνίας δεν αφορά μόνο την οικονομική διάσταση, αλλά και ένα ολόκληρο σύστημα αξιών, προσωπικών και συλλογικών, το πολίτευμα, άλλες κοινωνικές παραμέτρους, που μαζί με τα χαρακτηριστικά του παραγωγικού και πολιτικού συστήματος καθορίζουν ένα πολύπλοκο διαχωρισμό μεταξύ επιτυχημένων και αποτυχημένων κοινωνιών.

Στην ουσία, η κρίση αυτή έχει δημιουργήσει βαθύτερες επιρροές και στις ικανότητες της κοινωνίας μας να αντιληφθεί, να επιλέξει, να δράσει. Παρόμοια φαινόμενα έχουν κάνει την εμφάνισή τους και σε άλλες χώρες. Ωστόσο, η εμμονή στη συντήρηση ξεπερασμένων πρακτικών έχει καταστήσει την Ελλάδα εμβληματικό διεθνές αρνητικό παράδειγμα, ενώ η εξαιρετικά χαμηλή προσπάθεια εξοικείωσης με τις νέες μεγάλες αλλαγές που διαγράφονται σημαίνει ότι και η προετοιμασία της κοινωνίας μας για την αντιμετώπισή τους είναι και αυτή περίπου οριακή. Αδυναμία να κατανοήσουμε την ευρύτερη σημασία και τις προεκτάσεις των προβλημάτων αυτών σημαίνει ότι η πολυπλοκότητα των προβλημάτων επιδεινώνεται, οι βαθμοί ελευθερίας συρρικνώνονται και τότε οι αρνητικές επιπτώσεις γίνονται μεγαλύτερες.

Βιβλιογραφία

- Boeckmann, M. and H. Zeeb (2016), “Justice and Equity Implications of Climate Change Adaptation: A Theoretical Evaluation Framework”, *Healthcare*, 65(4), 1-14.
- Diamond, J. (2005), *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed?*, Viking Press.
- Dutt, K. (2009), “Governance, institutions and the environment-income relationship: a cross-country study”, *Environment, Development and Sustainability*, 11(4), 705-723.
- Fröhlich, J. and J. Knieling (2013), “Conceptualising Climate Change Governance”, in J. Knieling and W. Leal Filho (eds.), *Climate Change Governance*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 9-24.
- Goulder, L.H. and W.A. Pizer (2006), “The Economics of Climate Change”, NBER Working Paper No. 11923.
- Jones, B., B. Olken and M. Dell (2009), “Does climate change affect economic growth?”, VOX – CEPR Policy Portal, <https://voxeu.org/article/does-climate-change-affect-economic-growth>.
- Meadowcroft, J. (2009), “Climate Change Governance”, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4941.
- Page, E. (1999), “Intergenerational Justice and Climate Change”, *Political Studies*, XLVII, 53-66.
- Setija, K. (2017), “3 Questions: How philosophy can address the problem of climate change”, MIT News, <http://news.mit.edu/2017/3-questions-kieran-setiya-how-philosophy-can-address-problem-climate-change-0208>.
- Tol, R.S.J. (2018), “The Economic Impacts of Climate Change”, *Review of Environmental Economics and Policy*, 12:1, 4-23.

2

Ελλάδα, Ισραήλ και ενέργεια

Ραφαήλ Μωυσής

Επίτιμος Πρόεδρος του IOBE

Μέλος της Επιτροπής Ενέργειας της Ακαδημίας Αθηνών

Εισαγωγή — Νομιμοποίηση — Αφιέρωση

Το όνομα του Ισραήλ με έχει συνοδεύσει, με έχει σχεδόν στοιχειώσει, σε όλη μου τη ζωή. Στα παιδικά μου χρόνια, πριν καν τη δημιουργία του Εβραϊκού Κράτους, η χώρα της Παλαιστίνης και ειδικά η πρωτεύουσά της Ιερουσαλήμ αναφέρονταν πάντα με ευλάβεια από τους γονείς μου, ακόμη και στις προσευχές τους. Αργότερα στη ζωή μου, λόγω της σχεδόν καθολικής τότε σύγχυσης μεταξύ των όρων “Ισραηλίτης” και “Ισραηλινός”, βρέθηκα υποχρεωμένος να δέχομαι με τον ίδιο βαθμό αμηχανίας τόσο τα συγχαρητήρια για τα επιτεύγματα των Ισραηλινών, όπως για τον άθλο στην αεροπειρατεία του Έντεμπε, όσο και τα κατηγορητήρια για τους βομβαρδισμούς της Βηρυτού ή την κακομεταχείριση των Παλαιστινίων Αράβων.

Παρ’ όλα αυτά (ή ίσως εξ αιτίας όλων αυτών), δεν υπήρξα ποτέ ειδικός γνώστης για τα τεκταινόμενα στο Ισραήλ, για την κοινωνική του δομή, την πολιτική του, την οικονομία του, ούτε καν για τον τομέα της ενέργειας που υποτίθεται ότι ήταν ο τομέας της ιδιαίτερης εμπειρίας μου.

Όμως το Ισραήλ υπήρξε, εμμέσως πλην σαφώς, η αιτία της πρώτης μου ενασχόλησης με το αντικείμενο της ενεργειακής στρατηγικής. Τον Οκτώβριο του 1973 οι Άραβες πετρελαιοπαραγωγοί αποφάσισαν να εφαρμόσουν εμπάργκο εξαγωγών πετρελαίου εναντίον των Ηνωμένων Πολιτειών και πολλών δυτικών χωρών, ως αντίποινα για την υποστήριξη που αυτές παρείχαν προς το Ισραήλ κατά τον “πόλεμο του Γιομ Κιπούρ”. Αποτέλεσμα: μέσα σε λίγες ημέρες, η τιμή ενός βαρελιού πετρελαίου τετραπλασιάστηκε και από περίπου \$3 έφθασε στα \$12.

Η “ενεργειακή στρατηγική”, που μέχρι τότε ήταν, ακόμη και ως όρος, γενικά ανύπαρκτη, απέκτησε ξαφνικά καίρια σημασία για όλες τις καταναλώτριες χώ-

ρες, οι οποίες έσπευσαν να δημιουργήσουν όργανα για τη διαμόρφωσή της. Στην Ελλάδα ο Κωνσταντίνος Καραμανλής δημιούργησε το Εθνικό Συμβούλιο Ενεργείας (ΕΣΕ)¹ με Πρόεδρο τον αείμνηστο καθηγητή του MIT Ηλία Γυφτόπουλο και εμένα ως Εκτελεστικό Γραμματέα.

Το ΕΣΕ ανέδειξε ως κύριο στρατηγικό στόχο την “ελληνοποίηση” των ενεργειακών πηγών, την ταχεία δηλαδή αξιοποίηση του λιγνίτη, την ευρύτερη χρησιμοποίηση των υδροηλεκτρικών και την εκμετάλλευση του μικρού κοιτάσματος υδρογονανθράκων στον Πρίνο. Είχαμε ακόμη από τότε, με αξιοπρόσεκτη ωριμότητα, αναγνωρίσει την εξοικονόμηση ενέργειας ως την πιο πολύτιμη και ανεξάντλητη “εγχώρια” ενεργειακή πηγή²!

Το μικρό Κράτος του Ισραήλ δεν αποτελούσε για το ΕΣΕ αντικείμενο ενδιαφέροντος. Οι ενεργειακές του ανάγκες καλύπτονταν στο σύνολο από εισαγόμενο κάρβουνο και πετρέλαιο και το κύριο ενεργειακό του πρόβλημα ήταν η εξασφάλιση του εφοδιασμού με παράκαμψη του εμπάργκο που επέβαλλαν μόλις εις βάρος του όλοι οι γείτονες πετρελαιοπαραγωγοί.

Το μόνο που αναγνωρίζαμε τότε στο Ισραήλ ήταν η ευρύτατη ήδη χρήση των ηλιακών θερμοσιφώνων. Προωθήσαμε με φορολογικά κίνητρα την εφαρμογή των τελευταίων στη χώρα μας,³ αλλά πέραν αυτού ουδέν κοινό ενεργειακό ενδιαφέρον.

Η παραπάνω σχετική “αδιαφορία” δεν περιοριζόταν ειδικά στον τομέα της ενέργειας. Οι διπλωματικές σχέσεις μεταξύ Ελλάδος και Ισραήλ ήταν υποτυπώδεις, ενώ εκ μέρους της Ελλάδος υπήρχε απλώς *de facto* αναγνώριση της ύπαρξης του Εβραϊκού Κράτους. Αντίστοιχα αναιμικές ήταν και οι οικονομικές σχέσεις και συνεργασίες. Η καθυστέρηση ανάπτυξης των τελευταίων οφειλόταν, σε βαθμό που διέφερε κατά διαστήματα, στα συμφέροντα με τις πετρελαιοπαραγωγούς αραβικές χώρες, στην ευαισθησία για τυχόν αντίκτυπο στους Έλληνες της Αιγύπτου, στον κατά καιρούς έντονο αντιαμερικανισμό και στον λιγότερο μεν κακοήθη στην Ελλάδα, αλλά πάντα υποβόσκοντα αντισημιτισμό.

Οι δυνατότητες βέβαια υπήρχαν εξ αρχής και ήταν μεγάλες. Ο πατέρας μου, Ασέρ Μωυσής, εντριβής όσο ίσως κανείς σύγχρονός του στις ελληνοϊουδαϊκές μελέτες, έβλεπε ότι “... με την φυσικήν ώθησιν που δίδει η γειτονία των δύο χωρών και με την κοινότητα των συμφερόντων, ημπορούμε να προεξοφλήσωμεν μίαν πολύ στενήν και πολύ ωφέλιμην συνεργασίαν των δύο λαών εις το πνευματικόν και οικονομικόν επίπεδον”. Και προσέθετε: “Οι Έλληνες και οι

¹ Νόμος 84/1975, “Περί συστάσεως Εθνικού Συμβουλίου Ενεργείας παρά τω Υπουργείω Συντονισμού και Προγραμματισμού”, ΦΕΚ Α' 146.

² Εθνικό Συμβούλιο Ενεργείας, “Ενεργειακή Πολιτική της Ελλάδος”, Υπουργείο Συντονισμού, 1977.

³ Νόμος 814/1978, “Φορολογία Εισοδήματος 1978”, ΦΕΚ Α' 144.

Εβραίοι άλλοτε καλλιέργησαν πρώτα και μετέφεραν έπειτα τον πολιτισμόν από την Ανατολήν εις την Δύσιν”.⁴ Και οραματιζόταν συνεχώς σύγχρονες δυνατότητες συνεργασίας και μεταφοράς.

Δεν γνωρίζω σε τι είδους μεταφορά φυσικής ή πνευματικής ύλης από την Ανατολή στη Δύση αναφερόταν ο πατέρας μου. Το μόνο βέβαιο είναι ότι ο Ασέρ Μωυσής, ξένος τελείως και ανίδεος περί τα ενεργειακά, δεν είχε κατά νου τη μεταφορά φυσικού αερίου με τον αγωγό Eastmed!

Οι σχέσεις Ελλάδος και Ισραήλ ξεκλειδώθηκαν επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Μητσοτάκη με την de jure αναγνώριση του Κράτους του Ισραήλ, αναπτύχθηκαν συστηματικά στη συνέχεια και, κατά γενική ομολογία, κορυφώθηκαν κατά την περίοδο της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ. Η συνεργασία επεκτείνεται στα πολιτιστικά, στο εμπόριο, στον τουρισμό, στις τηλεπικοινωνίες, στην τεχνολογία και στην άμυνα. Το μεγαλύτερο ενδιαφέρον πάντως συγκεντρώνει ο τομέας της ενέργειας, με αποκορύφωμα τα κοιτάσματα φυσικού αερίου στην Ανατολική Μεσόγειο και την προοπτική μεταφοράς τους στην Ευρώπη μέσω του αγωγού Eastmed.

Το προφανές ενδιαφέρον που παρουσιάζει το θέμα για όλους μας και η όποια νομιμοποίηση την οποία μου παρέχει το ενεργειακό μου παρελθόν αποτέλεσαν κίνητρο για τη συγγραφή του παρόντος πονήματος, το οποίο αφιερώνω στη μνήμη του Τάκη Πολίτη. Του το αφιερώνω και αναλογίζομαι με συγκίνηση πόσο πιο ευανάνγωστο θα ήταν το παρόν κείμενο, αν είχε περάσει, όπως τόσα άλλα, από τη δημιουργική του κριτική.

Η τεχνολογία ανατρέπει το παγκόσμιο ενεργειακό τοπίο

Την τελευταία δεκαετία του 20ού αιώνα, κυρίαρχος προβληματισμός στο χώρο της ενέργειας ήταν η κορύφωση της παραγωγής του πετρελαίου (oil peak) και η διάρκεια των υπολειπόμενων αποθεμάτων του “μαύρου χρυσού”. Η τελευταία μάλιστα διάρκεια παρέμεινε, ως διά μαγείας, επί τρεις δεκαετίες καθηλωμένα στα 42 έτη, λόγω της ανακάλυψης κάθε χρόνο νέων κοιτασμάτων σε ποσότητα περίπου ίση με την αντίστοιχη ετήσια κατανάλωση.⁵

Ο παραπάνω προβληματισμός έπαψε να υφίσταται λόγω δύο σημαντικών εξελίξεων στην τεχνική έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων.

⁴ Μωυσής Ασέρ, Κληροδότημα, επιμέλεια Ραφαήλ Μωυσή, Αθήνα 2011, σελ. 44.

⁵ Ραφαήλ Μωυσής, “Η κορύφωση της παραγωγής πετρελαίου από τη σκοπιά του μακροχρόνιου ενεργειακού σχεδιασμού”, ομιλία στο Κολλέγιο Ανατόλια Θεσσαλονίκης, 16.3.2009.

Στην αρχή της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα αναπτύχθηκε με αλματώδεις ρυθμούς η μέθοδος της υδραυλικής ρηγμάτωσης (fracking), για την άντληση πετρελαίου και φυσικού αερίου – κυρίως του δεύτερου – από τα σχιστολιθικά πετρώματα της Βορείου Αμερικής.

Το γεγονός ότι σε πολλές χώρες του κόσμου υπάρχουν κάτω από την επιφάνεια του εδάφους τεράστια αποθέματα φυσικού αερίου εγκλωβισμένα μέσα σε σχιστόλιθους και άμμο ήταν από καιρό γνωστό. Τα αποθέματα αυτά, επειδή δεν είναι συγκεντρωμένα σε μεγάλους θύλακες όπως τα συνήθη εκμεταλλεύσιμα κοιτάσματα πετρελαίου και φυσικού αερίου, δεν προσμετρούνταν στα γνωστά και εκμεταλλεύσιμα αποθέματα των ορυκτών καυσίμων. Η δυνατότητα αξιοποίησής τους οφείλεται στη χρησιμοποίηση συστημάτων πληροφορικής, τεχνητής νοημοσύνης και νέων υλικών, την είχα δε περιγράψει σε παλαιότερες εργασίες μου.^{6,7} Ως αποτέλεσμα αυτής της τεχνικής εξέλιξης, οι Ηνωμένες Πολιτείες, μια χώρα που μέχρι τότε πολεμούσε, μεταφορικά και κυριολεκτικά, για την εξασφάλιση της ενεργειακής της επάρκειας, μετατράπηκε, σχεδόν εν μιά νυκτί, σε εξαγωγέα ενεργειακών προϊόντων!

Ακολούθησε στις αρχές της παρούσης δεκαετίας μια δεύτερη τεχνική εξέλιξη, που δημιούργησε τις προϋποθέσεις για πιο γρήγορο εντοπισμό και πιο αξιόπιστη αξιολόγηση υποθαλάσσιων κοιτασμάτων υδρογονανθράκων και μάλιστα σε εξαιρετικά μεγάλα βάθη. Αυτό έγινε δυνατό χάρη στη μεγάλη αύξηση της ηλεκτρονικής υπολογιστικής ικανότητας, η οποία επιτρέπει ήδη στους γεωφυσικούς να αναλύουν τεράστιες ποσότητες δεδομένων, να χαρτογραφούν τα αποτελέσματα σεισμικών ερευνών σε τρεις διαστάσεις και να απεικονίζουν με ακρίβεια τις υπεδάφικές δομές, τα γεωλογικά στρώματα, τα ρήγματα, τα στεγανά καλύμματα και τις παγίδες. Η τεχνολογία των οριζόντιων διατρήσεων, που ήδη αναφέρθηκε σχετικά με την υδραυλική ρηγμάτωση, κάνει δυνατή την οριζόντια υπό το έδαφος σύνδεση πολλών σχετικά μικρών κοιτασμάτων και την αξιοποίηση των συνολικών τους αποθεμάτων. Τέλος, οι αντίστοιχες πρόοδοι και η συνεπαγόμενη μείωση του κόστους κατασκευής των εγκαταστάσεων άντλησης δημιούργησαν τη δυνατότητα αξιοποίησης κοιτασμάτων πετρελαίου ή φυσικού αερίου που προηγουμένως θεωρούνταν ως μη οικονομικά εκμεταλλεύσιμα.

6 Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ενέργειας: Υλικά για Ενεργειακές Εφαρμογές, πρακτικά ημερίδας 27.11.2009, σελ. 28-29, Αθήνα, 2010.

7 Ακαδημία Αθηνών, “Το σχιστολιθικό αέριο ως σημαντική προσθήκη στον ενεργειακό πλούτο και τον περιβαλλοντικό προβληματισμό”, ημερίδα Ενέργεια, Περιβάλλον και Υγεία, 18.5.2014.

Πρόσφατες ανακαλύψεις στην Ανατολική Μεσόγειο

Ο Ηλίας Κονοφάγος περιγράφει με σαφήνεια τα αποτελέσματα που προέκυψαν στην Ανατολική Μεσόγειο από την εφαρμογή των παραπάνω σύγχρονων ερευνητικών μεθόδων.⁸

Ο “χορός” των ανακαλύψεων κοιτασμάτων φυσικού αερίου άνοιξε το 2009 με την ανακάλυψη από την εταιρία Noble Energy στην Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη (ΑΟΖ) του Ισραήλ, του κοιτάσματος Tamar, δυναμικού της τάξεως των 260 bcm (δισεκατομμυρίων κυβικών μέτρων). Ακολούθησε το 2010 η ανακάλυψη στην ίδια ΑΟΖ του κοιτάσματος Leviathan, δυναμικού 480 bcm. Για μια εκτίμηση της σημασίας αυτών των μεγεθών, σημειώνουμε ότι η ετήσια κατανάλωση φυσικού αερίου στην Ελλάδα προβλέπεται να κυμανθεί στο ύψος των 5 έως 10 bcm ετησίως.

Την αξία των παραπάνω κοιτασμάτων επισκίασε το 2015 η ανακάλυψη από την ιταλική ENI του κοιτάσματος Zohr στην ΑΟΖ της Αιγύπτου. Πρόκειται για ένα υπεργίγαντιαίο κοιτάσμα μεγέθους 800 bcm, με ακαθάριστη σημερινή αξία που εκτιμάται στην περιοχή των 120 δισεκ. ευρώ, δηλαδή όσο το 50% του ΑΕΠ της Ελλάδος.⁹ Δεν αποτελεί υπερβολή η εκτίμηση ότι το κοιτάσμα αυτό άλλαξε κυριολεκτικά την οικονομική μοίρα της Αιγύπτου.

Νέες προοπτικές στην Κύπρο και... δυτικότερα

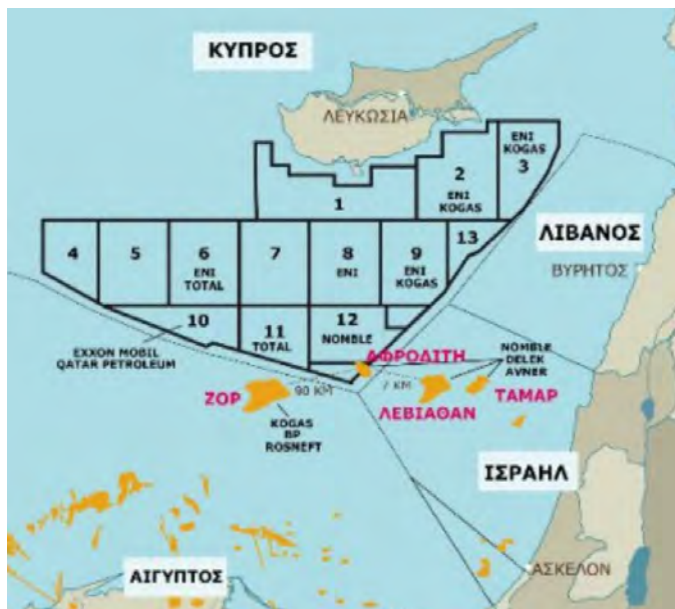
Παρ’ όλη τη μεγάλη οικονομική αξία του κοιτάσματος Zohr, ακόμη πιο σημαντική είναι η ερευνητική ανατροπή που αποτέλεσε η ανακάλυψή του. Σύμφωνα με τις γεωφυσικές μελέτες, το κοιτάσμα δημιουργήθηκε μέσα σε υφαλογενείς καρστικούς ασβεστολίθους κατά την εποχή του Ύστερου Μειοκαίνου, την εποχή δηλαδή που ολόκληρη η Μεσόγειος είχε αποξηρανθεί και ο ποταμός Νείλος κατέληγε σε καταρράκτη που τροφοδοτούσε με οργανικό υλικό τη λιμνοθάλασσα που είχε απομείνει.

Παρόμοιες παλαιολιμνοθάλασσες υπήρχαν στις εκβολές-καταρράκτες άλλων ποταμών, όπου συνεπώς είναι πιθανή η ύπαρξη και εκεί ισοδύναμων ή και μεγαλύτερων κοιτασμάτων. Έτσι, το ενδιαφέρον για ανακάλυψη φυσικού αερίου εστιάζεται σε υφαλογενείς καρστικούς ασβεστολίθους σε παλαιολιμνοθά-

⁸ Ηλίας Κονοφάγος, “Τελευταίες εξελίξεις έρευνας κοιτασμάτων υδρογονανθράκων στην Ανατολική Μεσόγειο”, ομιλία στον Όμιλο Κοινωνικού και Πολιτισμικού Προβληματισμού Ιωαννινών, Ιωάννινα, 11 Ιουνίου 2018.

⁹ Ηλίας Κονοφάγος, όπ. παρ.

Σχήμα 1: Τα θαλάσσια “οικόπεδα” της Κυπριακής ΑΟΖ



Πηγή: energypress, “Η ακτινογραφία των κοιτασμάτων στα οικόπεδα της Κύπρου”, 15.2.2018.

λασσες νότια της Κύπρου, της Κρήτης και δυτικότερα, με στόχο την ανακάλυψη κοιτασμάτων “τύπου Zohr”.

Η Κύπρος είχε μπει ήδη δειλά στην ενεργειακή και γεωπολιτική σκηνή το 2012, όταν ανακαλύφθηκε από την αμερικανική Noble Energy μαζί με την Ισραηλινή Delek στο οικόπεδο 12 το κοιτάσμα Αφροδίτη με δυναμικό που αρχικά εκτιμήθηκε μέχρι τα 170 bcm, αλλά αργότερα υποβαθμίστηκε στα 125 bcm. Οι ποσότητες αυτές δεν θεωρήθηκαν αρκετές για οικονομική εκμετάλλευση και η ανακάλυψη νέων κοιτασμάτων θεωρήθηκε καθοριστική για τη δημιουργία του απαραίτητου κρίσιμου μεγέθους.

Το δεύτερο εξάμηνο του 2017 πραγματοποιήθηκε γεώτρηση της γαλλικής TOTAL, σε συνεργασία με την ENI, στο κοιτάσμα Ονησιφόρος στο οικόπεδο 11. Τα ευρήματα χαρακτηρίστηκαν ως μικρού έως μεσαίου μεγέθους και δεν δημιούργησαν ενθουσιασμό. Παρ’ όλα αυτά, η γεώτρηση αυτή απέδειξε ότι το “μοντέλο” του γειτονικού τεράστιου κοιτάσματος Zohr λειτουργεί και εντός της Κυπριακής ΑΟΖ, γεγονός που αύξησε το ενδιαφέρον για έρευνες.

Ακολούθησε το 2018 η ανακάλυψη στο οικόπεδο 6 του κοιτάσματος Καλυψώ από τις ENI-TOTAL, με αρχική εκτίμηση δυναμικού στα 170-230 bcm.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η παρουσία στην Κυπριακή ΑΟΖ της ExxonMobil, η οποία έχει αναλάβει, σε συνεργασία με την Qatar Petroleum, την εξερεύνηση του πλέον ελπιδοφόρου οικοπέδου 10 της κυπριακής επικράτειας. Οι έρευνες στο οικόπεδο αυτό άρχισαν το 2018, αλλά η πρώτη προσπάθεια στην περιοχή που ονομάστηκε Δελφίνι 1 δεν στέφθηκε από επιτυχία. Οι προοπτικές αναβαθμίστηκαν πρόσφατα όταν, το Φεβρουάριο του 2019, ανακοινώθηκε η ανακάλυψη του κοιτάσματος Γλαύκος 1 στο ίδιο οικόπεδο. Το γεωτρύπανο κατέβηκε συνολικά 4.200 μέτρα, σε σημείο όπου το βάθος της θάλασσας ξεπερνάει τα 2.000 μέτρα. Το φυσικό αέριο χαρακτηρίστηκε ως εξαιρετικής ποιότητας, η δε αρχική εκτίμηση για την ποσότητα τη φέρνει στα 142 έως 227 bcm, ενώ συνεχίζεται η ανάλυση στοιχείων για την ακριβέστερη αξιολόγηση του κοιτάσματος.

Όπως ήδη αναφέρθηκε και προκύπτει από πρόσφατες μελέτες των Πανεπιστημίων Κολούμπια και Ουτρέχτης,¹⁰ κοιτάσματα φυσικού αερίου “τύπου Zohr” είναι ενδεχόμενο να υπάρχουν σε υφαλογενείς καρστικούς ασβεστολίθους που εντοπίζονται και νότια της Κρήτης. Πρώτο βήμα για την εξακρίβωση αυτού του ενδεχόμενου αποτελεί η υπογραφή σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Κοινοπραξίας “Exxon Mobil – TOTAL – ΕΛΠΕ” για την παραχώρηση του δικαιώματος έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων στις θαλάσσιες περιοχές δυτικά και νοτιοδυτικά της Κρήτης στις 27 Ιουνίου 2019, ημέρα που ο τότε Πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας χαρακτήρισε ως “ιστορική για την Ελλάδα”.¹¹

Πιο πρόσφατα, σε Συνέδριο που οργάνωσε το Ι.Ε.Ν.Ε. (Ινστιτούτο Ενέργειας Νοτιοανατολικής Ευρώπης) στις 21-22 Νοεμβρίου 2019, παρουσιάστηκε από την Ελληνική Διαχειριστική Εταιρεία Υδρογονανθράκων (ΕΔΕΥ Α.Ε.) χαρτογράφηση 38 στόχων κοιτασμάτων που έχουν εντοπιστεί στα νοτιοδυτικά της Κρήτης, από τα οποία τα περισσότερα χαρακτηρίζονται ως δυνητικά “τύπου Zohr”.¹²

Βέβαια χρειάζεται μεγάλη υπομονή. Το χρονικό διάστημα που πρέπει να μεσολαβήσει μεταξύ των “ενδείξεων ύπαρξης” και της “έναρξης εκμετάλλευσης” ενός κοιτάσματος είναι ήδη πολυετές όσον αφορά την καθαρά τεχνική διαδικασία. Στην Ελλάδα το κάνουμε ακόμη μεγαλύτερο με εξαιρετικά χρονοβόρα γραφειοκρατία. Ο τρόπος αξιοποίησης των κοιτασμάτων, στην ύπαρξη των οποίων όλοι ελπίζουμε, θα αποφασιστεί όταν αυτά ανακαλυφθούν, ανάλογα με τις συνθήκες που θα έχουν εν τω μεταξύ διαμορφωθεί.

¹⁰ Η. Κονοφάγος, Ν. Λυγερός και Α. Φώσκολος, “Η λίθινη εποχή δεν τελείωσε από έλλειψη λίθων”, www.lygeros.org.

¹¹ Η Καθημερινή - Επιχειρήσεις: “Έπεσαν οι υπογραφές για έρευνες υδρογονανθράκων στην Κρήτη”, 30.6.2019.

¹² Ι.Ε.Ν.Ε., 24th National Conference Energy & Development, Ευγενίδειο Ίδρυμα, Αθήνα, 21-22 Νοεμβρίου 2019.

Ο παράγων “ζήτηση” για το φυσικό αέριο

Ενώ, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, οι προοπτικές για το φυσικό αέριο στην Ανατολική Μεσόγειο στον τομέα της προσφοράς χαρακτηρίζονται από δυναμισμό και αισιοδοξία, αντίθετα η εικόνα στον τομέα της ζήτησης είναι αμφιλεγόμενη και ειδικά στην περιοχή της Ευρώπης μάλλον αρνητική.

Αποτελεί γενική διαπίστωση ότι η παρατηρούμενη και προβλεπόμενη αύξηση της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη οφείλεται στην ανθρώπινη δραστηριότητα και, κατ’ ακολουθία, όλα τα μέτρα πολιτικής για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής περιορίζονται σε τρόπους μείωσης αυτών των ανθρωπογενούς προέλευσης ρύπων. Προσωπικά, έχω υποστηρίξει ότι αποτροπή των αρνητικών συνεπειών της κλιματικής αλλαγής δεν θα επιτευχθεί κάτω από τον παραπάνω περιορισμό, αν δηλαδή δεν υπάρξει παράλληλη προσπάθεια επέμβασης στη μη ανθρωπογενή ροή διοξειδίου μεταξύ της γης και της ατμόσφαιρας.¹³ Γνωρίζω βέβαια ότι η άποψη αυτή δεν υιοθετείται από τους διαμορφωτές της ενεργειακής στρατηγικής, ειδικά δε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), ήδη από το 2009, πρωτοστάτησε στην προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής υιοθετώντας τον περίφημο στόχο του “20-20-20 μέχρι το 2020” (20% μείωση στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, 20% ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ) και 20% αύξηση της παραγωγικότητας της ενέργειας). Τη δέσμευσή της για την ολοκλήρωση αυτής της προσπάθειας εξέφρασε, μετά τη Συμφωνία των Παρισίων το 2015 για την Κλιματική Αλλαγή, σχεδιάζοντας το Πακέτο Καθαρής Ενέργειας (ΠΚΕ), που αποτελεί πλέον κυρίαρχο στοιχείο ενεργειακού σχεδιασμού για την ΕΕ, με προοπτική την περίοδο 2030-2050. Το ΠΚΑ έχει ως βασικούς στόχους να τεθεί η ενεργειακή απόδοση σε πρώτο πλάνο, να εξασφαλιστεί η πρωτοπορία της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο στη χρήση ΑΠΕ και να υπάρχουν δίκαιες συμφωνίες για τους καταναλωτές.

Το ΠΚΕ παρουσιάστηκε αρχικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 30 Νοεμβρίου 2016¹⁴ και αποτελεί μια δέσμη νομοθετικών κειμένων που αφορά την καθαρή ενέργεια. Αντανακλάται στα κείμενα αυτά η επιθυμία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να ηγηθεί η Ευρώπη στη μετάβαση προς την καθαρή ενέργεια και όχι μόνο να την υιοθετήσει. Έτσι, η ΕΕ δεσμεύθηκε να μειώσει τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα κατά 40% μέχρι το 2030, να αυξήσει τη συμμετοχή των

¹³ Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ενέργειας, “Ενεργειακές προοπτικές της Ελλάδας το 2030 με ορίζοντα το 2050”, σελ. 172, Αθήνα, 2018.

¹⁴ European Commission - DG ENER Publications: “Clean Energy for all Europeans”, 30.11.2016.

ΑΠΕ στην τελική κατανάλωση ενέργειας στο 27% και παράλληλα να εκσυγχρονίσει την οικονομία της ΕΕ ώστε να δημιουργηθεί το υπόβαθρο για νέες θέσεις εργασίας και ανάπτυξη για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

Ακολούθησε στις 21 Δεκεμβρίου 2017 δημοσίευση της αναθεωρημένης ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις ΑΠΕ, γνωστής ως RED II (Renewable Energy Directive).¹⁵ Η RED II καθορίζει ένα νέο, πιο φιλόδοξο, στόχο για τη συμμετοχή των ΑΠΕ στην τελική κατανάλωση ενέργειας το 2030, ανάγοντας το μερίδιό τους στο 32%. Για να διευκολύνει την επίτευξη αυτού του στόχου, η Οδηγία βελτιώνει το σχεδιασμό και τη σταθερότητα των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ, απλοποιεί τις διαδικασίες αδειοδότησής τους και προσδιορίζει το ρυθμιστικό πλαίσιο για τους αυτοκαταναλωτές ενέργειας από ΑΠΕ. Η RED II όφειλε να ενσωματωθεί στις εθνικές νομοθεσίες έως τον Ιούνιο του 2021.

Το περιεχόμενο και οι στόχοι του ΠΚΕ ολοκληρώθηκαν στις 22 Μαΐου 2019 με την έγκριση από το Συμβούλιο Υπουργών τεσσάρων νομοθετημάτων που περιγράφουν το μελλοντικό σχεδιασμό των ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρισμού και αντιμετωπίζουν, γενικότερα, το θέμα της κλιματικής αλλαγής με συγκεκριμένους κλιματικούς στόχους μέχρι το έτος 2050.¹⁶ Από την πλευρά τους, τα κράτη-μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση να καταρτίσουν και να υποβάλουν στην Επιτροπή εθνικά προγράμματα ενεργειακής στρατηγικής τα οποία να εντάσσονται στο πλαίσιο της παραπάνω κεντρικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Τέτοιο πρόγραμμα, με τίτλο “Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα”¹⁷, που κατάρτισε και υπέβαλε η Ελλάδα, αναθεωρήθηκε δε από τη νέα κυβέρνηση το Δεκέμβριο του 2019¹⁸. Όλα τα παραπάνω αποτέλεσαν το υπόβαθρο για τη θέσπιση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας που ανακοίνωσε η νέα Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν, αμέσως μετά την ανάληψη των καθηκόντων της.

Είναι φανερό ότι όλα τα παραπάνω σχέδια έχουν ως πρωταρχική επιδίωξη και στόχο τη δραστική μείωση, μέχρι και πλήρη κατάργηση, της χρήσης των ορυκτών καυσίμων. Ο στόχος αυτός περιλαμβάνει και το φυσικό αέριο, για το οποίο όμως, ειδικά, αναφέρεται ο ρόλος του ως “ενδιάμεσου καυσίμου για την απανθρακοποίηση του ενεργειακού συστήματος”. Στους σχετικούς στόχους περιλαμβάνονται μάλιστα και διεύρυνση των τομέων χρησιμοποίησής του, όπως στις μεταφορές και αλλού.

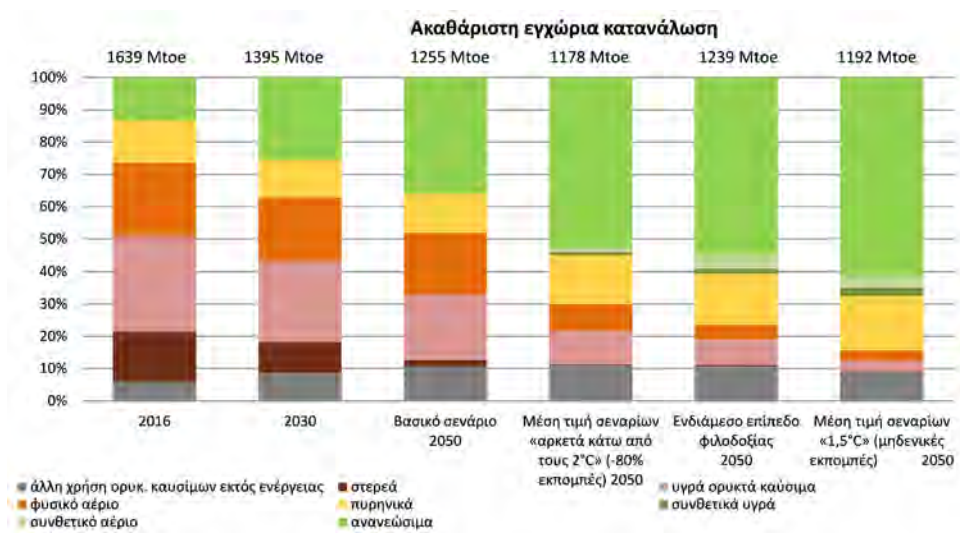
¹⁵ European Commission - DG ENER Publications: “Renewable Energy Directive (RED II). Directive (EU) 2018/2001”.

¹⁶ European Commission - DG ENER Publications: “Clean energy for all Europeans”, 22.5.2019.

¹⁷ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, “Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα”, Αθήνα, Ιανουάριος 2019.

¹⁸ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, “Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα”, Αθήνα, Δεκέμβριος 2019.

Σχήμα 2: Το μίγμα της συνολικής κατανάλωσης ενέργειας στην ΕΕ



Πηγή: European Commission (2018), “A Clean Planet for all”.

Ο χρονικός ορίζοντας της διαδραμάτισης αυτού του “ενδιάμεσου” ρόλου του φυσικού αερίου παραμένει ο μεγάλος και κρίσιμος άγνωστος. Το Σχήμα 2 που ακολουθεί είναι πράγματι αποκαλυπτικό.¹⁹ Παρατηρούμε ότι το μερίδιο του φυσικού αερίου (κόκκινο χρώμα) στη συνολική ενεργειακή κατανάλωση στην ΕΕ εμφανίζεται ήδη μειωμένο το 2030, ενώ για το έτος 2050 η στοχευόμενη μείωσή του είναι ευθέως ανάλογη προς το βαθμό αποφυγής των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, οι οποίες, σύμφωνα με τους περιβαλλοντολόγους, θα είναι καταστροφικές. Με άλλα λόγια, για να επιτευχθεί περιορισμός της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας στην περιοχή των 1,5-2°C, η κατανάλωση του φυσικού αερίου πρέπει να μειωθεί δραματικά.

Το ενδιαφέρον των ενεργειακών κολοσσών

Όσα εκτίθενται παραπάνω δημιουργούν ερωτηματικά για τη ζήτηση φυσικού αερίου στην Ευρώπη και συνεπώς για την τύχη των κοιτασμάτων που με

¹⁹ European Commission, “A Clean Planet for all - A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, COM (2018) 773 final, 28.11.2018.

τόση προσπάθεια και ελπίδα αναζητούν οι χώρες της Ανατολικής Μεσογείου. Επενδύσεις σε νέες πηγές παραγωγής γίνονται για την κάλυψη αυξανόμενων αναγκών και όχι για μια κατανάλωση που γύρω στο 2030 – δηλαδή λίγα χρόνια αφότου θα έχει αρχίσει η εκμετάλλευση των νέων κοιτασμάτων – θα βρίσκεται σε καμπύλη μείωσης. Οι αρνητικές προοπτικές για μετά το 2030 αναφέρθηκαν ήδη μόλις προηγουμένως.

Τίθεται λοιπόν το εύλογο ερώτημα: Αν η αξιοποίηση των αποθεμάτων φυσικού αερίου της Ανατολικής Μεσογείου έχει αμφίβολη προοπτική, τότε πώς δικαιολογείται το έντονο και ενεργό ενδιαφέρον που επιδεικνύουν οι ενεργειακοί κολοσσοί για τις έρευνες στην περιοχή;

Απάντηση μπορεί να δοθεί μέσω της διεύρυνσης του γεωγραφικού ορίζοντα του ερωτήματος. Θέτοντας δηλαδή το ερώτημα ως εξής: Αν πράγματι η παγκόσμια κατανάλωση φυσικού αερίου βρίσκεται σε στάδιο ταχείας υποκατάστασης, τότε πώς δικαιολογείται το έντονο και ενεργό ενδιαφέρον που επιδεικνύουν οι ενεργειακοί κολοσσοί για έρευνες οπουδήποτε στον κόσμο;

Η απάντηση είναι σχεδόν προφανής. Οι ενεργειακοί κολοσσοί δεν συμμερίζονται την άποψη ότι η παγκόσμια κατανάλωση φυσικού αερίου βρίσκεται σε στάδιο υποκατάστασης. Επισημαίνουν ότι οι πιο έγκυροι διεθνείς οργανισμοί, όπως ο Διεθνής Οργανισμός Ενέργειας,²⁰ ο Διεθνής Οργανισμός Ανανεώσιμης Ενέργειας,²¹ η BP²² και άλλοι, προβλέπουν αυξημένη ζήτηση φυσικού αερίου για πολλές δεκαετίες, με προορισμό την Κίνα, την Ινδία και τις αναπτυσσόμενες περιοχές της Αφρικής και της Ασίας. Ακόμη και στην Ευρώπη, θεωρούν ότι, όσο μεγάλα και αν είναι τα μεγέθη των μονάδων ΑΠΕ που θα εγκατασταθούν, ηλεκτροπαραγωγή με φυσικό αέριο θα συνεχίσει να είναι αναγκαία για να καλύπτει τα κενά που δημιουργεί η μη συνεχής διαθεσιμότητα των ΑΠΕ. Τονίζουν σχετικά ότι, παρά τις συνεχιζόμενες ερευνητικές προσπάθειες, η τεχνολογία δεν έχει ανακαλύψει συστήματα αποθήκευσης ηλεκτρισμού που να είναι αξιόπιστα και οικονομικά.²³ Οι πιο επιθετικοί, τέλος, αμφισβητούν το οικονομικό υπόβαθρο του ΠΚΕ. Δέχονται μεν ότι μια στρατηγική για την ενέργεια που υποτιμά τις επιπτώσεις στο περιβάλλον είναι καταδικαστέα, εξίσου κατακριτέα όμως θεωρούν μια πολιτική για την κλιματική αλλαγή που υποτιμά τις οικονομικές επιπτώσεις.

²⁰ International Energy Agency, *World Energy Outlook*, 2018.

²¹ International Renewable Energy Agency, *Global Energy Transformation – A Roadmap to 2050*, 2018 Edition.

²² BP, *Energy Outlook*, 2018.

²³ European Academies Scientific Advisory Council (EASAC - Με συμμετοχή του γράφοντος), "Valuing Dedicated Storage on Electricity Grids", 13.3.2017.

Συνεχίζουν λοιπόν οι ενεργειακοί κολοσσοί να ερευνούν όπου υπάρχουν ενδείξεις για την ύπαρξη ενεργειακών αποθεμάτων, κάνοντας άλλωστε αυτό που αποτελεί το μοναδικό λόγο της ύπαρξής τους.

Ο αγωγός Eastmed

Η επιλογή του τρόπου εκμετάλλευσης των ποσοτήτων φυσικού αερίου που θα επιβεβαιωθούν τελικά στην Ανατολική Μεσόγειο αποτελεί αντικείμενο μελέτης που άρχισε πριν λίγα χρόνια η Πρωτοβουλία Ενέργειας του MIT σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Κύπρου.²⁴ Μελετήθηκαν οι αγορές προς τις οποίες θα μπορούσε να διοχετευθεί το αέριο (προς Ανατολή και Νότο ή προς τη Δύση), καθώς και η μορφή και ο τρόπος μεταφοράς. Οι επιλογές που εξετάστηκαν περιλαμβάνουν τη δημιουργία μονάδας υγροποίησης του αερίου (LNG), την κατασκευή μονάδας πεπιεσμένου αερίου (CNG), τη μετατροπή του αερίου σε χημικά στοιχεία (GtC), τη μετατροπή σε ηλεκτρισμό (GtP), τη μεταφορά του αερίου με αγωγό μέσω Τουρκίας ή, στην τελευταία και περισσότερο ενδιαφέρουσα για εμάς περίπτωση, μέσω του αγωγού Eastern Mediterranean Pipeline (Eastmed).

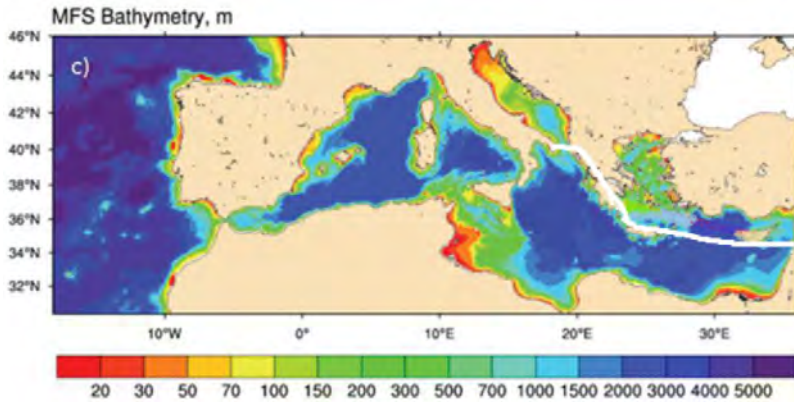
Σύμφωνα με τον τρέχοντα σχεδιασμό, ο αγωγός Eastmed, υποθαλάσσιος αρχικά, θα ξεκινά από τη θάλασσα της Λεβαντίνης, όπου θα τροφοδοτείται με αέριο από τα εκεί κοιτάσματα. Θα κατευθύνεται στη συνέχεια προς την Κύπρο, με πιθανότητα σύνδεσης με κοιτάσματα της περιοχής και από εκεί, μέσω της Κρήτης (πάλι με πιθανότητα σύνδεσης με τυχόν εκεί κοιτάσματα), θα φθάνει στην Πελοπόννησο. Σε χερσαίο πλέον έδαφος, θα διασχίζει την Πελοπόννησο και τη Δυτική Ελλάδα μέχρι τη Θεσπρωτία και από εκεί, πάλι υποθαλάσσιος, θα φθάνει στην Ιταλία μέσω του αγωγού IGI Poseidon.

Ο σχεδιασμός προβλέπει δυναμικότητα του αγωγού της τάξεως των 10 bcm/έτος, που να μπορεί να φθάσει μέχρι τα 16 bcm/έτος. Για λόγους σύγκρισης μεγεθών, σημειώνεται ότι ο TAP (Trans Adriatic Pipeline) υπολογίζεται πως θα μεταφέρει ποσότητα της τάξεως των 15 bcm/έτος από την Κασπία Θάλασσα στην Ελλάδα και την ΕΕ.

Το συνολικό μήκος του Eastmed υπολογίζεται σε 1.900 χιλιόμετρα, εκ των οποίων τα 1.300 θα είναι υποθαλάσσια και τα 600 χερσαία.

²⁴ Massachusetts Institute of Technology, *Interim Report for the Study: Natural Gas Monetization Pathways for Cyprus Economics of Project Development Options*, produced by the MIT Energy Initiative in collaboration with the Cyprus Institute, Αύγουστος 2013.

Σχήμα 3: Τα βάθη της Μεσογείου και ο Eastmed



Πηγές: DMI (2012), INGV (2009).

Η διάμετρος του υποθαλάσσιου πρώτου μέρους του αγωγού αναμένεται να είναι της τάξεως των 26-28 ιντσών, ενώ των αντίστοιχων χερσαίων τμημάτων 42-48 ιντσών, με εκτιμώμενο συνολικό κόστος κατασκευής 6-7 δισεκ. ευρώ. Η έναρξη κατασκευής υπολογίζεται να γίνει το 2021 και ο χρόνος μέχρι την ολοκλήρωση εκτιμάται περί τα 7 έτη.²⁵

Από πλευράς διεθνούς υποστήριξης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χαρακτηρίσει τον Eastmed ως Έργο Κοινού Ενδιαφέροντος, έχει δε εγκρίνει πίστωση ύψους 34,5 εκατ. ευρώ για την πραγματοποίηση των σχετικών τεχνικών μελετών²⁶ (100 εκατομμύρια δολ. ΗΠΑ κατά άλλη πηγή²⁷). Οι Πρωθυπουργοί Ισραήλ, Κύπρου και Ελλάδος υπέγραψαν τριμερή, κατ' αρχήν, συμφωνία για τη δημιουργία του αγωγού στην τριμερή συνάντηση κορυφής που πραγματοποιήθηκε στην Ιερουσαλήμ στις 20 Μαρτίου 2019²⁸ με την εντυπωσιακή, πράγματι, παρουσία του Αμερικανού Υπουργού Εξωτερικών Μάικ Πομπέο. Σημειώνω πάντως ότι στο κοινό ανακοινωθέν που προσυπέγραψε ο Αμερικανός ΥΠΕΞ γίνεται γενική αναφορά στην υποστήριξη των ΗΠΑ στην ανάπτυξη της συνεργασίας των τριών χωρών, χωρίς να γίνεται ειδική αναφορά στον αγωγό.²⁹

²⁵ Ηλίας Κονοφάγος, προσωπικό e-mail προς το συγγραφέα, 16.7.2019.

²⁶ "Eastmed – A direct link to new sources for Europe", igi-poseidon.com, ανακτήθηκε στις 14.3.2019.

²⁷ Israel Hayom Newsletter, "Eastmed pipeline project gains US support, though feasibility remains debatable", 11.7.2019.

²⁸ Kathimerini.gr/1015327/article/epikairothta/politiki/peftoyn-oi-ypografes, 19.3.2019.

²⁹ TO BHMA International, www.tovima.gr/2019/03/30/international/eastmed-pipeline-agreement-signing.

Για τη σκοπιμότητα της δημιουργίας του Eastmed υπάρχουν όμως και σοβαρές επιφυλάξεις.

Σύμφωνα με τη Δημόσια Επιχείρηση Αερίου (ΔΕΠΑ), η πραγματοποίηση του έργου έχει κριθεί ως τεχνικά εφικτή,³⁰ αλλά η προαναφερθείσα μελέτη του MIT, χωρίς να αμφισβητεί το τεχνικά εφικτό, αναφέρει μεγάλες κατασκευαστικές δυσκολίες. Οι αγωγοί που ήδη έχουν κατασκευαστεί, σημειώνει η ΔΕΠΑ, διασχίζουν θάλασσες με σχετικά μικρά βάθη και ομαλό πυθμένα. Η Βόρειος Θάλασσα και η Βαλτική είναι σχετικά ρηχές (περί τα 100-200 μέτρα) με γενικά επίπεδο πυθμένα. Η Μαύρη Θάλασσα είναι βαθιά (γύρω στα 2.000 μέτρα), αλλά με γενικά επίπεδο πυθμένα. Οι περιοχές της Μεσογείου, όπου υπάρχουν αγωγοί από την Αλγερία και τη Λιβύη, είναι επίσης σχετικά ρηχές με ομαλούς πυθμένες.

Αντίθετα, ο Eastmed πρέπει να ακολουθήσει διαδρομή όπου βρίσκονται τα μεγαλύτερα βάθη της Μεσογείου, με σημαντικές διαφοροποιήσεις βάθους και απότομες κλίσεις του πυθμένα, στοιχεία που μεγιστοποιούν το κόστος και κάνουν ενδεχόμενες σοβαρές υπερβάσεις.

Εκτός από τις κατασκευαστικές δυσκολίες, η δημιουργία του Eastmed αντιμετωπίζει αντιρρήσεις με προέλευση τόσο πολιτική όσο και περιβαλλοντική. Η κυβέρνηση της Ιταλίας αρνήθηκε να παραστεί στην τριμερή συνάντηση της 20ής Μαρτίου 2019 στην Ιερουσαλήμ, ο δε Πρωθυπουργός Τζουζέπε Κόντε εξέδωσε ανακοίνωση ότι «Η κυβέρνηση δεν ενδιαφέρεται καθόλου στην παρούσα φάση για την κατασκευή του τελευταίου τμήματος του Poseidon όπως προβλέπει το αρχικό σχέδιο»,³¹ θέση που δεν μπόρεσε να ανατρέψει ο νέος Έλληνας ΥΠΕΞ Νίκος Δένδιας στην πρώτη του συνάντηση με τον Ιταλό ομόλογό του στις 8 Αυγούστου 2019. Αναμενόμενες άλλωστε είναι οι επικριτικές φωνές που προέρχονται από το χώρο των περιβαλλοντολόγων. Χαρακτηριστική είναι δήλωση της επικεφαλής του Γερμανικού Ινστιτούτου Οικονομικών Ερευνών (DIW) Claudia Kemfert, σύμφωνα με την οποία, «όποιος θέλει να πάρει σοβαρά τους στόχους για το κλίμα, θα πρέπει να εγκαταλείψει όλες τις μορφές ορυκτής ενέργειας, άρα και το φυσικό αέριο».³²

Συμπέρασμα

Τα κοιτάσματα φυσικού αερίου της Ανατολικής Μεσογείου έχουν ήδη αναδειχθεί σε παράγοντα σύσφιξης σχέσεων ανάμεσα στην Αίγυπτο, την Ελλάδα,

³⁰ Karayannakos, Konstantinos, «East Mediterranean Gas Greece – The Gateway to Europe», ΔΕΠΑ, 20.4.2012.

³¹ naftemporiki.gr/finance/.../i-italia-anatrepei-ta-sxedia-tou-agogou-eastmed, 8.5.2019.

³² Deutsche Welle, worldenergynews.gr/index, 20.3.2019.

την Ιταλία, την Ιορδανία, την Παλαιστινιακή Αρχή, το Ισραήλ, την Κύπρο, αλλά και χώρες της περιοχής των Βαλκανίων. Έχουν παράλληλα, δυστυχώς, αποτελέσει αφορμή για έντονη επιδείνωση των σχέσεων καλής γειτονίας ανάμεσα σε Τουρκία και Ελλάδα, με την πρώτη να προχωρεί σε ένα διεθνώς ακατανόητο μνημόνιο κατανόησης με τη Λιβύη και την Ελλάδα να απαντά με τη γεωπολιτική σημαντική συμφωνία προθέσεως με Ισραήλ και Κύπρο για κατασκευή του αγωγού EastMed.

Όσον αφορά την Ελλάδα και το Ισραήλ ειδικότερα, η προοπτική δημιουργίας του αγωγού Eastmed αναβαθμίζει στη συνείδηση των λαών τους τη σκοπιμότητα των καλών σχέσεων μεταξύ τους. Αποτελεί αφορμή για πολλά πρόσωπα, τεχνοκράτες και πολιτικούς, από την Ελλάδα και το Ισραήλ, να επικοινωνούν, να συνεργάζονται, να αλληλοεκτιμώνται, να δημιουργούν πρεσβείες και πρέσβεις καλής θέλησης ανάμεσα στις δύο χώρες. Το αλισβερίσι αυτό έχει μεγάλη αξία από μόνο του και ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα. Από το αν δηλαδή τελικά θα γίνει ή όχι ο αγωγός.

Για το τελευταίο ζήτημα έχω προσωπικά μεγάλες επιφυλάξεις. Όπως υποστήριξα σε πρόσφατο δημοσίευσμά μου,³³ ένας αγωγός όπως ο Eastmed έχει νόημα οικονομικά μόνο εάν μπορείς να τον εκμεταλλευθείς για πολλές δεκαετίες, και συνεπώς η απόφαση για την κατασκευή του εξαρτάται από τη διαφαινόμενη μακροχρόνια προοπτική για τη ζήτηση φυσικού αερίου στη Δυτική Ευρώπη. Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω, το μόνο βέβαιο για αυτήν την προοπτική είναι η μεγάλη αβεβαιότητα που τη χαρακτηρίζει. Σε περίπτωση δε αβεβαιότητας, οι σωστές επενδυτικές επιλογές είναι εκείνες που περιέχουν το στοιχείο της ευελιξίας. Ευέλικτη επενδυτική επιλογή είναι το LNG, ενώ εντελώς ανελαστική είναι η κατασκευή αγωγού. Γιατί, όπως επισημαίνεται και στη μελέτη του MIT,³⁴ “η μεταφορά φυσικού αερίου μέσω αγωγού είναι μεν τεχνικά απόλυτα σταθερή, αλλά είναι εμπορικά η πιο ανελαστική. Σε περίπτωση δηλαδή μείωσης της ζήτησης στην Ευρώπη, ο παραγωγός δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει προορισμό και να διοχετεύσει το καύσιμο στην Ασία ή στην Αφρική, όπως μπορεί να γίνει με το LNG”.

Η παραπάνω τοποθέτηση για τον Eastmed ασφαλώς δεν αλλάζει τις προοπτικές των σχέσεων μεταξύ Ελλάδος και Ισραήλ. Η δημιουργία του αγωγού θα αποτελούσε ασφαλώς σημαντικό στοιχείο κοινού οικονομικού και στρατηγικού ενδιαφέροντος, όχι όμως το μοναδικό πυλώνα πάνω στον οποίο εδράζονται οι καλές σχέσεις των δύο χωρών που έχουν γίνει πιο βαθιές, ευρύτερες

³³ Ραφαήλ Μωυσής, “Υδρογονάνθρακες και θησαυροί”, *Η Καθημερινή*, 18.8.2019.

³⁴ Βλ. υποσημείωση 23 παραπάνω.

και περισσότερο θεσμοθετημένες, με δυνατότητες ακόμη μεγαλύτερης συνεργασίας.

Πεποίθηση και ευχή μου είναι ότι η φιλική συνύπαρξη Ελλάδος και Ισραήλ θα συνεχίσει να τροφοδοτείται από τη σύγκλιση συμφερόντων σε πολλούς τομείς, συμπεριλαμβανομένης προφανώς και της ενέργειας, αλλά ακόμη περισσότερο από τις παλιές και σταθερές, κοινές δημοκρατικές αξίες.

3

Δημόσια ή ιδιωτική ΔΕΗ;

Τάκης Αθανασόπουλος

*Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς,
Στέλεχος επιχειρήσεων, Πρόεδρος IOBE*

Η ζημιογόνος χρήση της ΔΕΗ το 2018, που αντικατοπτρίζεται στη ζημία των 848,8 εκατ. ευρώ, σε συνδυασμό με το αρνητικό ξεκίνημα του πρώτου τριμήνου του 2019 (ζημία 248,5 εκατ. ευρώ), τους ανεξόφλητους λογαριασμούς των πελατών της, ύψους 2,7 δισεκ. ευρώ, την αδυναμία της να εξυπηρετήσει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές της προς τις τράπεζες και να χρηματοδοτήσει το επενδυτικό της πρόγραμμα, αναπόφευκτα κατατάσσει τη ΔΕΗ ψηλά στη λίστα των πιο κρίσιμων προβλημάτων που καλείται να διαχειριστεί η καινούργια κυβέρνηση.

Η ΔΕΗ, από την πρώτη ημέρα της λειτουργίας της, είναι η μεγαλύτερη εταιρία της χώρας μας, αυτή που έχει συμβάλει περισσότερο από κάθε άλλη στην οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική ευημερία της, αποτελώντας την επιτομή της ελληνικής δημόσιας επιχείρησης κοινής ωφέλειας. Είναι αυτή η ιδιότητα που σήμερα αμφισβητείται, λόγω των κακών επιδόσεών της, καθώς και η δυνατότητά της να συμβάλει στην εθνική προσπάθεια για την επανάκαμψη της οικονομίας μας σε αναπτυξιακούς ρυθμούς. Επειδή η συμβολή της στη χώρα μας είναι πολύ σημαντική, για να αποφύγουμε να εμπλακούμε σε ατέρμονες συζητήσεις και σχολιασμούς που οδηγούν συνήθως σε λάθος συμπεράσματα, επιβάλλεται, πριν από οποιαδήποτε απόφαση που αφορά το μέλλον της, να μελετηθεί διεξοδικά ποιοι παράγοντες έχουν συντελέσει στο να έχει η ΔΕΗ καταστρέψει τόσο μεγάλη αξία και να βρίσκεται σε δεινή οικονομική θέση.

Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται η κερδοφορία της ΔΕΗ, προ φόρων, από τότε που εισήχθη στο Χρηματιστήριο έως σήμερα.

Δύο είναι τα βασικά συμπεράσματα από αυτόν τον πίνακα. Πρώτον, παρατηρείται μεγάλη μεταβλητότητα στην κερδοφορία της ΔΕΗ την περίοδο 2002-2018. Για παράδειγμα, η μεγάλη διαφορά στην κερδοφορία της, -986 εκατ. ευρώ, μεταξύ 2014 και 2018 είχε τρία προηγούμενα! Πράγματι, η μείωση με-

Πίνακας 1: Κερδοφορία και άλλα συναφή μεγέθη της ΔΕΗ, 2002-2018

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Κερδοφορία* (εκατ. ευρώ)	348	475,3	502,3	195,5	42	276,4	395,9	993,1	
Μισθοδοσία (εκατ. ευρώ)	1.009,0	1.079,0	1.153,0	1.269,9	1.367,7	1.417,8	1.419,5	1.492,1	
Τιμή πετρελαίου Brent (δολ.ΗΠΑ/βαρέλι)	25	28,5	38	55,3	66,1	72,7	98,5	62,7	
Υδροηλεκτρική παραγωγή (TWh)	3,317	5,087	4,927	5,421	6,229	3,143	2,973	4,955	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Κερδοφορία* (εκατ. ευρώ)	740,7	85,8	106,7	34,9	137,6	106,6	68,1	60,5	848,8
Μισθοδοσία (εκατ. ευρώ)	1.245,10	1.099,70	934,1	939,8	914,2	880,3	884,4	884,4	854,8
Τιμή πετρελαίου Brent (δολ. ΗΠΑ/βαρέλι)	80,3	110,9	111,7	108,7	99,4	53,6	45,1	54,7	71,7
Υδροηλεκτρική παραγωγή (TWh)	6,703	3,675	3,892	5,640	3,906	5,391	4,843	3,456	5,051
Δαπάνη δικαιωμάτων εκπομπών CO ₂				187,5	216,9	251,1	178,2	181,2	369,6

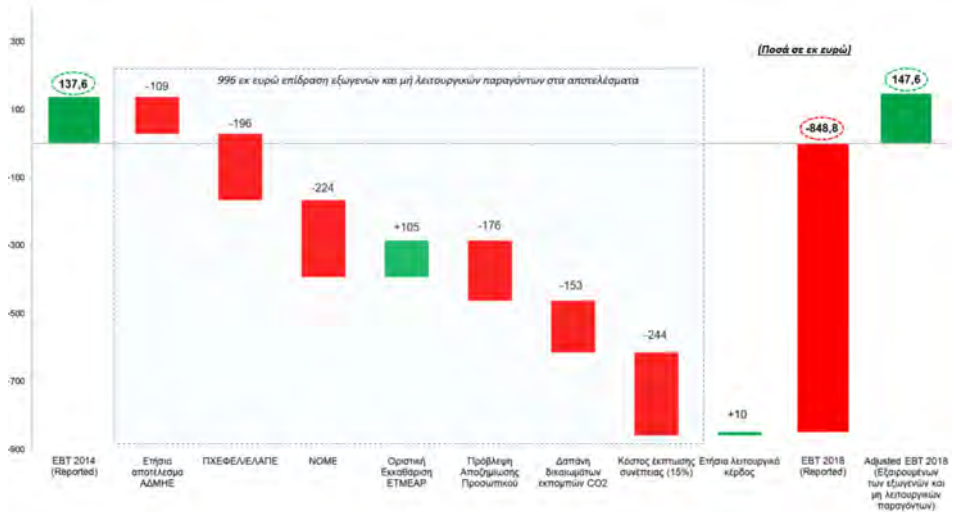
* Το κόκκινο χρώμα συμβολίζει ζημίες.

Πηγή: ΔΕΗ.

ταξύ 2009 και 2011 ήταν μεγάλη, -1.078,9 εκατ. ευρώ ή -1471,3 εκατ. ευρώ αν δεν είχε μειωθεί η μισθοδοσία του προσωπικού κατά 392,4 εκατ. ευρώ. Αξιοσημείωτη επίσης ήταν η διαφορά μεταξύ 2008 και 2009, 1.389 εκατ. ευρώ περισσότερα, με την ίδια διοίκηση και την ίδια κυβέρνηση! Το τρίτο προηγούμενο ήταν μεταξύ 2004 και 2008, -898,2 εκατ. ευρώ.

Δεύτερον, εξωγενείς μεν, αλλά λειτουργικοί παράγοντες, όπως οι τιμές των υγρών καυσίμων και η υδροηλεκτρική παραγωγή (σχετιζόμενη με την ποσότητα βροχοπτώσεων), επηρεάζουν σημαντικά την κερδοφορία της. Για παράδειγμα, τιμές καυσίμων 159% υψηλότερες σε σχέση με το 2004 και σημαντικά μικρότερη υδροηλεκτρική παραγωγή λόγω χαμηλών βροχοπτώσεων επέδρασαν αρνητικά στην κερδοφορία της το 2008. Αντίθετα, την αμέσως επόμενη χρονιά, το 2009, οι χαμηλότερες τιμές των καυσίμων κατά 36% και οι υψηλότερες βροχοπτώσεις κατά 67%, όπως αποτυπώνονται αντίστοιχα στον πίνακα παραπάνω, συνέβαλαν σημαντικά στη μεγαλύτερη κερδοφορία της ιστορίας της. Αντίστροφα, οι μεγάλες ανατιμήσεις των καυσίμων από το 2011 έως το 2014 μείωσαν δραστικά την κερδοφορία της παρά τις σημαντικές μειώσεις στη μισθοδοσία των εργαζομένων, όπως φαίνεται στον Πίνακα 1.

Διάγραμμα 1: Γέφυρα σύγκρισης της επίδρασης εξωγενών και μη λειτουργικών παραγόντων



Πηγή: ΔΕΗ.

Πέραν των εξωγενών λειτουργικών παραγόντων, συντρέχουν και αρκετοί εξωγενείς μη λειτουργικοί παράγοντες που επηρεάζουν την κερδοφορία της. Για παράδειγμα, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 1, η μείωση της κερδοφορίας της ΔΕΗ κατά 986,4 εκατ. ευρώ μεταξύ των ετών 2014 και 2018 οφείλεται σε επτά εξωγενείς μη λειτουργικούς παράγοντες, συνολικού κόστους 996,3 εκατ. ευρώ, που υπερκαλύπτουν, από μόνοι τους, τη διαφορά των 986,4 εκατ. ευρώ στην κερδοφορία των συγκεκριμένων ετών.

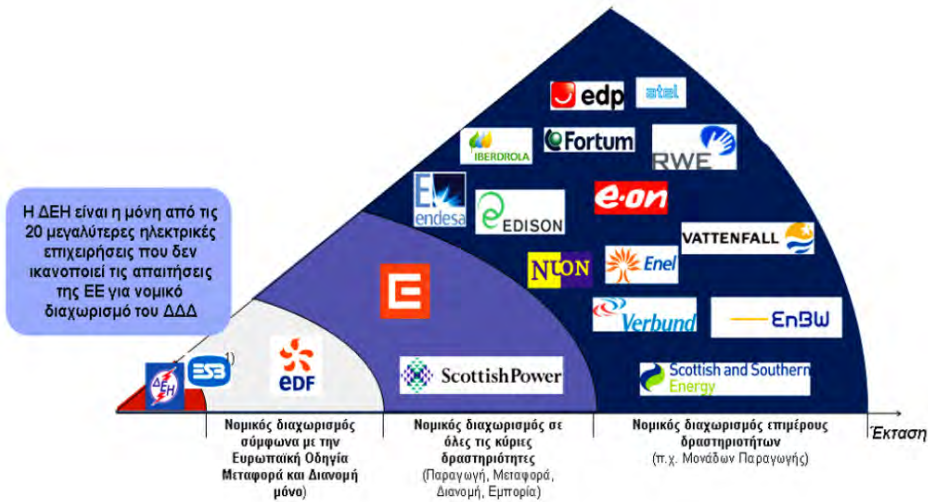
Οι εξωγενείς και μη λειτουργικοί παράγοντες που, εκτός από έναν, επηρέασαν αρνητικά τα αποτελέσματα του 2018 σε σύγκριση με το 2014 και προήλθαν από αποφάσεις της διοίκησής της, των αρμόδιων υπουργείων, της κυβέρνησης και των θεσμών είναι: τα 109 εκατ. ευρώ του ΑΔΜΗΕ, ο οποίος είναι πλέον ανεξάρτητο νομικό πρόσωπο, τα 196 εκατ. ευρώ του ΠΧΕΦΕΛ/ΕΛΑΠΕ (Ειδικός Λογαριασμός Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας), τα 175,8 εκατ. ευρώ για έκτακτη πρόβλεψη αποζημίωσης προσωπικού, η εισροή των 105,2 εκατ. ευρώ για οριστική εκκαθάριση του ΕΤΜΕΑΡ (Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων) και τα 152,7 εκατ. ευρώ επιπλέον δαπάνη για δικαιώματα CO₂ σε σχέση με το 2014, καθώς και τα 224 εκατ. ευρώ που στοίχισε στη ΔΕΗ το 2018 η επιβολή των NOME (Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité – Νέα

Οργάνωση της Αγοράς Ηλεκτρισμού). Τα ΝΟΜΕ είναι απεχθή μέτρα που επέβαλαν οι θεσμοί, αντιδρώντας ασύμμετρα στην άρνηση της προηγούμενης κυβέρνησης και της ΔΕΗ να προχωρήσουν στο άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, με την πώληση του 30% της ΔΕΗ, της λεγόμενης “Μικρής ΔΕΗ”. Τέλος, 244 εκατ. ευρώ ήταν το κόστος της έκπτωσης συνέπειας 15% επί των παρεχόμενων από αυτήν υπηρεσιών, την οποία έδωσε αδικαιολόγητα η ΔΕΗ σε όλους τους πελάτες που πλήρωναν τους λογαριασμούς τους εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, προκειμένου να συγκρατήσει τη διαρροή των πελατών με τα υψηλότερα περιθώρια κέρδους προς ανταγωνιστές παρόχους, διαρροή που είχε αποτέλεσμα τη μείωση του κύκλου εργασιών της κατά 800 εκατ. ευρώ και της συνακόλουθης κερδοφορίας της σε σύγκριση με το 2014. Αυτή η πολιτική ήταν αδικαιολόγητη για δύο λόγους. Πρώτον, γιατί αρκετοί από τους πελάτες της δεν είχαν τη δυνατότητα να μην είναι συνεπείς, π.χ. δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί, καθώς και όλες οι κατηγορίες πελατών της που ευνοούνται από χαμηλά τιμολόγια και σε πολλές περιπτώσεις χαμηλότερα του κόστους! Δεύτερον, το ποσοστό έκπτωσης 15% είναι υπερβολικά υψηλό για μια δραστηριότητα όπως η εμπορία ηλεκτρικής ενέργειας, το περιθώριο κέρδους της οποίας, σε αγορές ηλεκτρικής ενέργειας χωρίς στρεβλώσεις στα τιμολόγια τους, κυμαίνεται μεταξύ 2% και 3%. Η λύση είναι ο εξορθολογισμός των στρεβλώσεων στα τιμολόγια ηλεκτρικής ενέργειας και, αν αυτό δεν είναι εφικτό, να επιβληθεί η υποχρέωση το χαρτοφυλάκιο πελατών του κάθε εμπόρου να περιλαμβάνει σωστή αναλογία όλων των κατηγοριών.¹

Για μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα, αξίζει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα του 2018 θα ήταν πολύ χειρότερα αν δεν είχε ευνοηθεί η ΔΕΗ, σε σύγκριση με το 2014, από υψηλές βροχοπτώσεις, +29%, και σημαντικά χαμηλότερες τιμές καυσίμων, -28%! Έτσι, μία χρονιά με ευνοϊκές τιμές καυσίμων και υψηλές βροχοπτώσεις, που θα έπρεπε να είναι κερδοφόρος, κατέληξε να γίνει πολύ ζημιόγόνος, λόγω εξωγενών μη λειτουργικών παραγόντων και μιας πολιτικής εκπτώσεων που ξεπερνά τα όρια κάθε λογικής. Χαρακτηριστικές είναι επίσης οι κάτωθι δύο περιπτώσεις: Πρώτον, μιας επιχείρησης υπό τον έλεγχο της πολιτείας που για πολλά χρόνια λειτουργεί με ζημίες, οφείλοντας στη ΔΕΗ πλέον των 300 εκατ. ευρώ, γιατί απλά τόσο οι εργαζόμενοι της όσο και οι τοπικές κοινωνίες στους νομούς όπου δραστηριοποιείται αντιτίθενται σε όλες τις προσπάθειες εξορθολογισμού των δραστηριοτήτων της και στην ανάληψη της ιδιοκτησίας από μία από τις μεγάλες διεθνείς εταιρίες του κλάδου, οι οποίες,

¹ Σε κάθε περίπτωση, ως κοινωνία βάζουμε πολύ χαμηλά τον πήχη όταν δημιουργούμε προσδοκίες ανταμοιβής για την απλή εκπλήρωση μιας υποχρέωσης.

Σχήμα 1: Νομικός διαχωρισμός δραστηριοτήτων στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ηλεκτρισμού



επειδή δραστηριοποιούνται και στην παραγωγή και στην εμπορία του μοναδικού προϊόντος της, πιο εύκολα διαχειρίζονται τις χρηματιστηριακές διακυμάνσεις των τιμών του. Δεύτερον, ενός μεγάλου πελάτη στην υψηλή τάση, του οποίου το τίμημα που πληρώνει για κάθε MWh που προμηθεύεται από τη ΔΕΗ δεν καλύπτει ούτε το κόστος CO₂ με το οποίο επιβαρύνεται κάθε MWh που παράγεται από μια λιγνιτική μονάδα της ΔΕΗ!² Η κατάσταση γίνεται πιο σουρεαλιστική αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο πελάτης αυτός είναι συγχρόνως και ο μεγαλύτερος ανταγωνιστής της ΔΕΗ. Διαθέτει μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που παράγουν με χαμηλότερο κόστος από ό,τι οι λιγνιτικές μονάδες της ΔΕΗ και επιπλέον ευεργετείται από τα ΝΟΜΕ.

Μόλις το Φεβρουάριο του 2007, έξι χρόνια μετά την είσοδό της στο Χρηματιστήριο Αθηνών, η ΔΕΗ ολοκλήρωσε το λειτουργικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων της! Το Νοέμβριο του ίδιου έτους παρουσίασε το πρώτο, από συστάσεώς της, πενταετές στρατηγικό της σχέδιο για την περίοδο 2009-2014 και ανακοίνωσε την πρόθεσή της να προχωρήσει σταδιακά στο νομικό διαχωρι-

² Ας σημειωθεί, για την ενημέρωση του μη εξοικειωμένου με θέματα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας αναγνώστη, ότι η ετήσια παραγωγή μιας λιγνιτικής μονάδας 300 MW, π.χ. της Μελίτης, ισοδυναμεί περίπου με την ετήσια συνολική υδροηλεκτρική παραγωγή μιας ξηρής υδραυλικής χρονιάς (χαμηλές ή μέσες υδάτινες εισροές) της χώρας!

Σχήμα 2: Προτεινόμενη εταιρική δομή του ομίλου ΔΕΗ



σμό των δραστηριοτήτων της, που είχε αποφασίσει το Διοικητικό Συμβούλιο της ΔΕΗ όταν διαπίστωσε ότι ήταν η μόνη μεταξύ των 20 μεγαλύτερων εταιριών ηλεκτρικής ενέργειας στην Ευρώπη που δεν είχε προβεί σε καμία ενέργεια ευθυγράμμισής της με το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο που προωθούσε η Ευρωπαϊκή Ένωση από τη δεκαετία του 1990! Το Σχήμα 1 δείχνει εύγλωττα τα μεγάλα βήματα προσαρμογής που είχαν κάνει μέχρι το 2007 οι άλλες ευρωπαϊκές εταιρίες, ενώ μόνο η ΔΕΗ είχε παραμείνει στάσιμη.

Πέραν του επιβεβλημένου νομικού διαχωρισμού των μονοπωλιακών δραστηριοτήτων της (ΑΔΜΗΕ, ΔΕΔΔΗΕ), στον οποίο αναγκάστηκε να προβεί η ΔΕΗ το 2010 μετά τη δημοσίευση της σχετικής Οδηγίας του 2009 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η διοίκηση της ΔΕΗ προωθούσε και το νομικό διαχωρισμό της Εμπορίας της από την Παραγωγή της. Το Σχήμα 2 είναι από την παρουσίαση της αποχωρούσας διοίκησης του 2009 προς τη νέα διοίκηση και τους υπουργούς Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, στις 15.10.2009.

Το συγκεκριμένο στρατηγικό σχέδιο προέβλεπε επενδύσεις άνω των 11 δις. ευρώ για τον αναγκαίο εκσυγχρονισμό των μονάδων και των δικτύων της για να καλύψει τη ζήτηση του 2020, που αναμενόταν να διπλασιαστεί, και την απεξάρτησή της από τον ελληνικό λιγνίτη, ο οποίος δεν μπορεί πλέον, παρά τις σύγχρονες τεχνολογικές δυνατότητες, να αξιοποιηθεί οικονομικά ικανοποιώντας συγχρόνως τους διαρκώς αυξανόμενους περιβαλλοντικούς περιορισμούς. Προέβλεπε επίσης τη συνεργασία με ελληνικές και ξένες επιχειρήσεις για την ανά-

πτυξη της ελληνικής αγοράς, σύμφωνα με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με διπλό στόχο: και να συμβάλει στο άνοιγμα της αγοράς και να διατηρήσει μέρος της κερδοφορίας της. Τέλος, έχοντας διαπιστώσει από μελέτες που είχε εκπονήσει ότι σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές εταιρίες ηλεκτρισμού ήταν λιγότερο ανταγωνιστική κατά 700 εκατ. ευρώ από πλευράς κόστους, η ΔΕΗ στο στρατηγικό της σχέδιο προέβλεπε δραστηριότητες μείωσης του κόστους λειτουργίας της κατά 500 εκατ. ευρώ το χρόνο, με στόχο να ανακτήσει την ανταγωνιστικότητά της, διατηρώντας τις χαμηλές, με βάση τα ευρωπαϊκά δεδομένα, τιμές της και ενισχύοντας την κερδοφορία της.

Αξιοσημείωτα θετική ήταν η αντίδραση των αγορών. Με την ανακοίνωση του στρατηγικού σχεδίου της στους αναλυτές, η τιμή της μετοχής της αυξήθηκε στα 37,10 ευρώ, που αντιστοιχεί σε χρηματιστηριακή αξία 8,2 δισεκ. ευρώ, ενώ δημοσιεύματα στον Τύπο εκείνη την περίοδο ανέφεραν ότι οι τιμές-στόχοι των επενδυτικών οίκων (JP Morgan κ.λπ.) ανέβαζαν την τιμή-στόχο στα 65 ευρώ, δηλ. χρηματιστηριακή αξία 14,4 δισεκ. ευρώ!

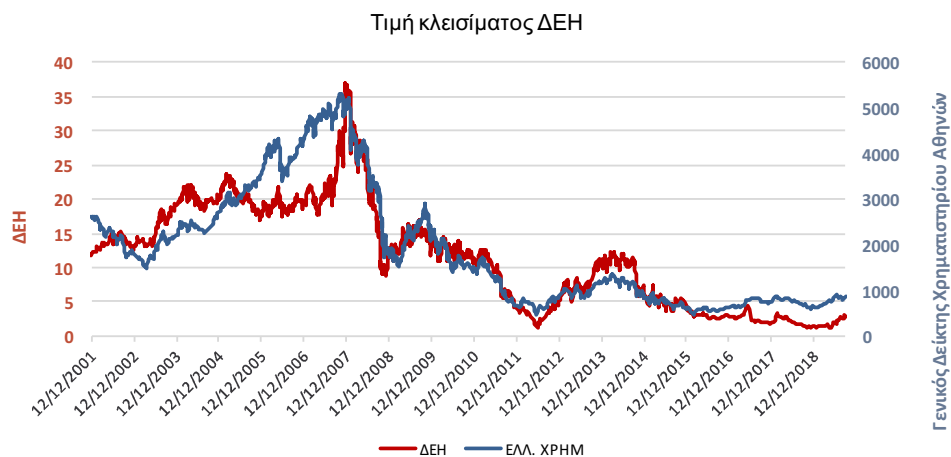
Η καθολική απόρριψη του στρατηγικού σχεδίου που θα προστάτευε τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερόμενων μερών της έφερε την τέλεια καταιγίδα, συνασπίζοντας, με μπροστάρηδες τους εκπροσώπους των εργαζομένων της ΔΕΗ, πολιτικά κόμματα και συμφέροντα στο χώρο της ενέργειας σε καταστροφικές ενέργειες για το μέλλον της επιχείρησης και την ανταγωνιστικότητά της ελληνικής οικονομίας. Στην περίοδο 2007-2009 συνέπεσαν δύο εθνικές εκλογές, όπου, όπως συνήθως σε κάθε εκλογή, τα εθνικά συμφέροντα και το καθήκον παραμερίζονται μπροστά στις κομματικές επιδιώξεις και τα οικονομικά συμφέροντα αποθρασύνονται. Χαρακτηριστικό από αυτή την εποχή είναι το περιστατικό μια πλευρά να διεκδικεί επίσημα να σταματήσει ένας διαγωνισμός που αφορούσε μια μονάδα αξίας εκατοντάδων εκατομμυρίων, γιατί η εταιρία που την οποία εκπροσωπούσε “τα βρήκε” με τον ανταγωνιστή της σε άλλο έργο εκτός Ελλάδος και δεν έδωσε ανταγωνιστική προσφορά στο τμήμα του έργου που διεκδικούσαν μαζί από τη ΔΕΗ. Επειδή δεν βρήκε την “κατανόηση” που ανέμενε, με μια επιστολή καταγγελίας ταλαιπώρησε το ενδεκαμελές Διοικητικό Συμβούλιο, τις υπηρεσίες της ΔΕΗ και τη δικαιοσύνη για εννέα ολόκληρα χρόνια, μέχρι την αρχειοθέτηση της υπόθεσης. Παράλληλα, οι συνδικαλιστές, με συμπαράστατες τοπικούς άρχοντες και πολιτικούς, καταλάμβαναν εν συνεδριάσει την αίθουσα του Διοικητικού Συμβουλίου και απαιτούσαν να ανατεθεί η παραπάνω δημοπρατούμενη μονάδα στο μειοδότη και να μη μειώσει το Διοικητικό Συμβούλιο το ύψος του τιμήματος κατά πολλές δεκάδες εκατομμύρια ευρώ, παρά τις εξηγήσεις ότι αυτό επιβαλλόταν, για το συμφέρον της ΔΕΗ και της χώρας, από την ανατροπή των οικονομικών δεδομένων λόγω της παγκόσμιας κρί-

σης. Δεκάδες καταλήψεις γραφείων διοίκησης και χώρων συνεδριάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου, καθώς και απεργίες με μπροστάρηδες πάντα τους εκπροσώπους των εργαζομένων, συνεπικουρούμενους από τοπικούς παράγοντες και πολιτικά πρόσωπα, πολλά από τα οποία αργότερα ανέλαβαν ανώτατες θέσεις στις επόμενες κυβερνήσεις, δεν επέτρεψαν την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου, επιβεβαιώνοντας τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο σημαντικές μεταρρυθμίσεις δεν έχουν καμία πιθανότητα να γίνουν αποδεκτές από την κοινωνία αν δεν υλοποιηθούν στην αρχή της κυβερνητικής θητείας. Τα παρακάτω δύο σκίτσα είναι χαρακτηριστικά του κλίματος που επικράτησε μετά τη θερμή υποδοχή του στρατηγικού σχεδίου της ΔΕΗ από τις αγορές.



Καμία κατάληψη ή απεργία δεν έγινε για τυχόν αντεργατικές αποφάσεις της διοίκησης, ενώ δεκάδες έγιναν για θέματα που αφορούσαν τις αποφάσεις της διοίκησης για αναθέσεις μονάδων και συνεργασίες με άλλες επιχειρήσεις, με εξαίρεση τη μοναδική, πολυήμερη και μεγάλου κόστους απεργία που έγινε το 2008 για το ασφαλιστικό, αντιδρώντας στις αποφάσεις της τότε κυβέρνησης. Ανάλογη ήταν δυστυχώς και η αντίδραση της αγοράς, όταν διαπίστωσε ότι η ΔΕΗ δεν θα υλοποιούσε το στρατηγικό της σχέδιο, δεν θα εκσυγχρονιζόταν και δεν θα εξελισσόταν.

Διάγραμμα 2: Η πορεία της μετοχής της ΔΕΗ



Πηγή: ΔΕΗ.

Στο Διάγραμμα 2 παρουσιάζεται η πορεία της μετοχής της ΔΕΗ από την είσοδό της στο Χρηματιστήριο μέχρι σήμερα. Μετά την εμφανή θετική αντίδραση των αγορών την πρώτη περίοδο, τρεις ανοδικές τάσεις ακολούθησαν την είσοδο της μεγαλύτερης επιχείρησης της χώρας στο Χρηματιστήριο: η πρώτη όταν παρουσίασε το πρώτο πενταετές στρατηγικό της σχέδιο το Νοέμβριο του 2007, η δεύτερη το 2009, όταν δρομολόγησε την κατασκευή δύο μονάδων συνδυασμένου κύκλου φυσικού αερίου στο Αλιβέρι και στη Μεγαλόπολη, συνολικής καθαρής ισχύος 1228 MW, και η τρίτη το 2012, όταν ανακοινώθηκε η Μικρή ΔΕΗ.

Μια εξίσου σημαντική απειλή για τη βιωσιμότητα της ΔΕΗ αποτελούν οι ανεξόφλητοι λογαριασμοί των πελατών της, ύψους 2,7 δισεκ. ευρώ. Της αποστερούν τη δυνατότητα όχι μόνο να εξυπηρετήσει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές της προς τις τράπεζες, αλλά και να πραγματοποιήσει τις αναγκαίες επενδύσεις για συντήρηση και εκσυγχρονισμό του μηχανολογικού εξοπλισμού και των δικτύων της. Πολλοί παράγοντες, πλέον της οικονομικής κρίσης, έχουν συμβάλει στη δημιουργία αυτού του μεγάλου προβλήματος. Η ευθύνη επιμερίζεται σε τόσους πολλούς και σε τέτοιο βαθμό που κανένας αρμόδιος, από τη Γενική Συνέλευση των Μετόχων, το Διοικητικό Συμβούλιο, τα στελέχη, τους εργαζομένους και την πολιτική ηγεσία, να μη δίνει εγκαίρως την πρόπουσα σημασία για την ανάληψη ενδεδειγμένων ενεργειών, έτσι ώστε να προστατευθεί η εταιρία και να μην καταλήξουν οι ανεξόφλητοι λογαριασμοί των πελατών της να αποτελούν σημαντικό κίνδυνο για την ίδια την ύπαρξη της μεγάλης δημόσιας επιχείρησης και κατ'

επέκταση για την εθνική οικονομία. Πέρα από ανεύθυνη στάση, επεδείχθη και έλλειψη ευαισθησίας για τα δικαιώματα των ιδιωτών μετόχων, αναγκάζοντας την επιχείρηση να προβεί σε ενέργειες και να επιδιώκει στόχους που δεν είναι προς το συμφέρον της ίδιας και των ιδιωτών μετόχων της, κατά παράβαση μιας από τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Το υπέρογκο για τα δεδομένα της επιχείρησης ποσό των 2,7 δισεκ. ευρώ δεν θα αποτελούσε σημαντικό κίνδυνο για την ύπαρξή της, αν είχε προχωρήσει στο νομικό διαχωρισμό της Εμπορίας της από την Παραγωγή της! Αν είχε υιοθετηθεί αυτή η πρόταση, τα 2,7 δισεκ. ευρώ ανεξόφλητων λογαριασμών των πελατών της δεν θα υφίσταντο ή, αν υφίσταντο, θα αποτελούσαν συστημικό κίνδυνο μόνο για την Εμπορία, τη θυγατρική της ΔΕΗ, και όχι για τις υπόλοιπες δραστηριότητές της. Το πρόβλημα θα το είχε η πολιτεία, δηλαδή ο ΛΑΓΗΕ (Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) ή ο σημερινός διάδοχός του, που είναι το Χρηματιστήριο Ενέργειας. Θα ήταν το σημαντικότερο πρόβλημα στο γραφείο των Υπουργών Ενέργειας, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εποπτεία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και της ΔΕΗ, και δεν θα επέτρεπε αυτή την επίδειξη αδιαφορίας από όλους, με κάποιους να ενθαρρύνουν αυτή την πρακτική και με μερικούς εξ αυτών – το οξύμωρο – να είναι συγχρόνως και οπαδοί του κινήματος “δεν πληρώνω”!

Σήμερα στη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, στη μεγάλη αυτή εταιρία που για επτά δεκαετίες γενναιόδωρα προέβαλλε ασπίδα προστασίας και άμβλυνη τις μεγάλες διακυμάνσεις των μεταβλητών που επηρεάζουν τον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας, προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων, έχει καταστραφεί το μεγαλύτερο μέρος της αξίας της. Ιδιαίτερα τα τελευταία δέκα χρόνια, επαναπαυόμενη στο μεγάλο μέγεθός της, αδράνησε και έγινε στόχος μικρών και ευκίνητων παικτών του κλάδου, τόσο στην παραγωγή όσο και στην εμπορία, οι οποίοι με ευκολία της αποσπούν κερδοφόρα τμήματα της αλυσίδας αξίας τα οποία τις προηγούμενες δεκαετίες ήταν δυσπρόσιτα στον ανταγωνισμό. Ως αποτέλεσμα των παραπάνω, ο ρόλος της στην ανάπτυξη της οικονομίας της χώρας σήμερα διαγράφεται παθητικός.

Το μέχρι πρότινος αδιαφιλονίκητο ανταγωνιστικό της πλεονέκτημα, οι λιγνιτικές της μονάδες, αποτελούν για το μέλλον της ένα πολύ μεγάλο βαρίδι. Πρώτον, γιατί πολλές από αυτές έπρεπε να είχαν ήδη αποσυρθεί λόγω παλαιότητας και υψηλού κόστους λειτουργίας, δεύτερον, γιατί το κόστος εξόρυξης είναι πολύ υψηλό και ο λιγνίτης κακής ποιότητας συγκριτικά με άλλες περιοχές της Ευρώπης και, τρίτον, γιατί κάθε κιλοβατώρα επιβαρύνεται για το εκπεμπόμενο διοξείδιο του άνθρακα 4 λεπτά, που αποτελεί περίπου 40-50% του συνολικού κόστους παραγωγής της κάθε κιλοβατώρας! Στον Πίνακα 2 παρουσιάζεται το σύ-

Πίνακας 2: Θερμικές μονάδες της ΔΕΗ

Σταθμός	Καθαρή ισχύς (MW)	Ηλικία, 2019 (έτη)	Σταθμός	Καθαρή ισχύς (MW)	Ηλικία, 2019 (έτη)
Λιγνιτικές μονάδες			Μονάδες συνδυασμένου κύκλου φυσικού αερίου		
Άγιος Δημήτριος 1	273	35	Λαύριο 1	550	20
Άγιος Δημήτριος 2	273	35	Λαύριο 2	378	13
Άγιος Δημήτριος 3	284	33	Κομοτηνή 1	476	17
Άγιος Δημήτριος 4	284	33	Αλιβέρι 1	417	6
Άγιος Δημήτριος 5	342	22	Μεγαλόπολη 1	811	4
Αμύνταιο 1	273	32			
Αμύνταιο 2	273	32			
Καρδιά 1	275	44			
Καρδιά 2	275	44			
Καρδιά 3	280	39			
Καρδιά 4	280	38			
Μελίτη 1	289	16			
Μεγαλόπολη 1	255	39			
Μεγαλόπολη 2	256	28			
Πτολεμαΐδα 1	615	0			

Πηγή: ΔΕΗ.

νολο των θερμικών της μονάδων, που σε λίγα χρόνια από σήμερα θα έχει μειωθεί περίπου στο 1/3.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη της ΔΕΗ, πολιτεία, διοικήσεις, τοπικές κοινωνίες και εργαζόμενοι, δεν φρόντισαν να την απεξαρτήσουν σταδιακά από το λιγνίτη, να την εκσυγχρονίσουν και να την εξελίξουν. Και όπως όλοι γνωρίζουμε, οργανισμοί που δεν εξελίσσονται, που δεν προσαρμόζονται στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον, εξαφανίζονται!

Εδώ τίθεται πλέον καίρια το ερώτημα: μπορεί το Ελληνικό Δημόσιο, μέσω της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας στην οποία ανήκει πλέον η ΔΕΗ, να τη λειτουργήσει αποτελεσματικά ως υπεύθυνη δημόσια επιχείρηση προς το συμφέρον όλων; Ή μήπως, ιδιωτικοποιώντας την, όπως έκανε η χώρα μας στην περίπτωση του ΟΤΕ ή της Ολυμπιακής, θα εξυπηρετούσε καλύτερα τα συμφέροντα των πολιτών, των επιχειρήσεων και εν γένει της οικονομίας;

Είναι γεγονός ότι το Ελληνικό Δημόσιο δεν έχει μέχρι σήμερα καταφέρει να λειτουργήσει τη ΔΕΗ αποτελεσματικά, υπεύθυνα και με διαφάνεια. Η βα-

σική αιτία είναι η αδυναμία καθιέρωσης στη ΔΕΗ ενός συστήματος χρηστής διακυβέρνησης. Αυτό είναι αποτέλεσμα ενός ανελαστικού και δυσλειτουργικού θεσμικού πλαισίου, του νόμου 3429 του 2005 που προσδιορίζει τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς, και μιας πολύπλευρης αλυσίδας ενδιαφερόμενων μερών, όπως αρμόδια υπουργεία, μέτοχοι, διοικητικό συμβούλιο, στελέχη, εργαζόμενοι, τοπικές κοινωνίες, πελάτες, προμηθευτές, ανταγωνιστές κ.λπ., τα οποία έχουν διαφορετικά και ανταγωνιστικά μεταξύ τους συμφέροντα που πολλές φορές οδηγούν σε αποφάσεις που δεν είναι προς το συμφέρον της επιχείρησης και της κοινωνίας την οποία υπηρετεί.

Η λογική που επέβαλε τη δημιουργία της ΔΕΗ πριν από εβδομήντα χρόνια ήταν ότι ένα τόσο σημαντικό για τους πολίτες και για την ανταγωνιστικότητα της εθνικής μας οικονομίας αγαθό η υπό τον δημόσιο έλεγχο επιχείρηση θα το εξασφάλιζε πιο οικονομικά και αποτελεσματικά. Όμως, η αδυναμία της πολιτείας να εξασφαλίσει την αποτελεσματική λειτουργία μιας δημόσιας επιχείρησης στην παραγωγή και διάθεση ενός αγαθού δεν προδικάζει ότι η ίδια αυτή πολιτεία θα είναι πιο αποτελεσματική αν αναθέσει την παραγωγή και διάθεση αυτού του αγαθού σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ή ότι θα είναι πιο εύκολο να ελέγξει την αγορά προς όφελος των καταναλωτών, αλλά και των επιχειρήσεων που θα δραστηριοποιούνται στον κλάδο. Η συζήτηση πρέπει να επικεντρωθεί στο πώς θα μπορέσει η πολιτεία να λειτουργήσει, προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, ό,τι μπορεί να περισωθεί σήμερα από την άλλοτε κραταιά Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.

Για να μπορέσουν το Διοικητικό Συμβούλιο και τα στελέχη της ΔΕΗ να εξαντλήσουν όλες τις δυνατότητες που απαιτούνται για την αναδιάρθρωσή της, με βάση τα νέα μεγέθη που θα προκύψουν μετά τις συζητήσεις με τις τράπεζες και τον εξορθολογισμό των δραστηριοτήτων της, το Υπουργείο Οικονομικών και η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) οφείλουν να εξασφαλίσουν στη ΔΕΗ ένα νέο θεσμικό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης, που θα της επιτρέψει και να ανταγωνίζεται ισότιμα τις ιδιωτικές εταιρίες που δραστηριοποιούνται στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και να ικανοποιήσει τις προσδοκίες όλων των ενδιαφερόμενων μερών της, κατά τρόπο εξισορροπητικό, με την προϋπόθεση ότι αυτά θα βρίσκονται σε διακριτή απόσταση από τη διοίκηση της εταιρίας, όπως παρουσιάζεται στο Σχήμα 3.

Η ανεξαρτησία του Διοικητικού Συμβουλίου θα πρέπει να είναι σεβαστή και τα όποια δικαιώματα της πολιτείας θα πρέπει να είναι ξεκάθαρα και να μην είναι διεσπαρμένα σε διαφορετικά υπουργεία και υπηρεσίες, αλλά να είναι συγκεντρωμένα στην ΕΕΣΥΠ. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, που είναι υπεύθυνο για την εποπτεία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, δεν θα πρέπει να

Σχήμα 3: Ικανοποίηση των προσδοκιών όλων των ενδιαφερόμενων μερών, με τρόπο εξισορροπητικό



είναι συγχρόνως και υπεύθυνο για τη ΔΕΗ. Θα πρέπει να διατηρεί ίσες αποστάσεις από τη ΔΕΗ, παρόμοιες με αυτές που διατηρεί με τους ιδιώτες παρόχους. Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΔΕΗ θα πρέπει να έχει πλήρη αυτονομία. Η ΕΕΣΥΠ θα περιορίζεται στο ρόλο του μετόχου της ΔΕΗ και μέσω της Γενικής Συνέλευσης των Μετόχων θα θέτει υποχρεώσεις και στόχους. Η σημαντικότερη υποχρέωση της ΕΕΣΥΠ θα είναι ο διαφανής και αξιοκρατικός τρόπος επιλογής και ευρείας εκπροσώπησης των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΔΕΗ. Τα διοικητικά στελέχη της ΔΕΗ θα αποτελούν πλέον το στελεχιακό δυναμικό της εταιρίας, θα αμείβονται ανάλογα, δεν θα μπορούν να είναι μέλη του σωματείου των εργαζομένων της και, στην περίπτωση που δεν θα κρίνονται ικανοί να διατηρήσουν τη θέση τους, θα τίθενται εκτός εταιρίας χωρίς δυνατότητα επαναφοράς τους στις τάξεις των απλών εργαζομένων. Με αυτό τον τρόπο καταργείται ο ελληνικός θεσμός των “ψυγείων”, όπου μεταξύ των λίγων μη ικανών βρίσκονται και οι πολλοί, ικανοί μεν, αλλά μη αρεστοί στην εκάστοτε κυβέρνηση/διοίκηση! Στο Διοικητικό Συμβούλιο της εταιρίας θα συνεχίσουν να εκπροσωπούνται οι εργαζόμενοι, όπως και σήμερα, με τη διαφορά ότι, όπως και

τα υπόλοιπα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, θα λειτουργούν και θα αποφασίζουν προς το συμφέρον της εταιρίας.

Η ΔΕΗ, για τους λόγους που εξηγήσαμε εκτενώς παραπάνω, θα πρέπει επίσης να προβεί άμεσα στο νομικό διαχωρισμό της Εμπορίας της. Εξυπακούεται ότι το ίδιο θεσμικό πλαίσιο διακυβέρνησης θα υιοθετηθεί και από τις θυγατρικές της ΔΕΗ.

Τέλος, η μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση των δύο μονοπωλιακών δραστηριοτήτων της ΔΕΗ, του ΑΔΜΗΕ και του ΔΕΔΔΗΕ, κρίνεται αναγκαία περισσότερο για τη συνεργασία με παρόχους που διαθέτουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων και λιγότερο για τα αναγκαία κεφάλαια που θα καλύψουν τις ανάγκες εκσυγχρονισμού και αναδιάρθρωσης της ΔΕΗ. Και ιδιαίτερα σήμερα, που ο κλάδος της ηλεκτρικής ενέργειας, μετά από μια μακρά περίοδο σταθερότητας και χαμηλού ρίσκου, είναι αντιμέτωπος με νέες προκλήσεις και αυξημένες απαιτήσεις, καθώς οι νέες τεχνολογίες φέρνουν νέα προϊόντα στην αγορά, τα οποία απαιτούν πιο έξυπνα και ανθεκτικά δίκτυα που εξασφαλίζουν βελτιωμένη ασφάλεια και αποτελεσματικότερη διασύνδεση με τις διαρκώς αυξανόμενες ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τη ραγδαία αυξανόμενη είσοδο ηλεκτρικών αυτοκινήτων κ.λπ. Είναι βέβαιο ότι όλα τα παραπάνω θα υποχρεώσουν τον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας να αλλάξει δραστικά το επιχειρηματικό του μοντέλο.

4

Η άλλη όψη του Ιανού: Η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ο αναπτυξιακός της ρόλος

Γεώργιος Μέργος

*Ομότιμος Καθηγητής Οικονομικών Επιστημών,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*

1. Εισαγωγή

Ο Ιανός, ο αρχαίος θεός των Ρωμαίων με τις δύο όψεις, ο θεός της έναρξης και της μετάβασης, συμβολίζει τη μετάβαση από το παρελθόν στο μέλλον. Κατά τον ίδιο τρόπο, η πολιτιστική κληρονομιά αποτελεί για μια κοινότητα, για μια κοινωνία, τη σύνδεση και τη μετάβαση από το παρελθόν στο παρόν και στο μέλλον. Αναμφίβολα, κάθε στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς έχει ιστορική, αρχαιολογική, εθνολογική, αισθητική, καλλιτεχνική και επιστημονική αξία. Μας συνδέει με το παρελθόν, προσδιορίζει την ταυτότητά μας και αναδεικνύει τις ικανότητες της κοινότητας. Αυτή είναι η πρώτη και κύρια όψη της πολιτιστικής κληρονομιάς. Όμως, ταυτόχρονα, η πολιτιστική κληρονομιά έχει και μια δεύτερη όψη, οικονομική και αναπτυξιακή. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, η πολιτιστική κληρονομιά μιας κοινότητας ή μιας κοινωνίας συνδέεται με τη δυνατότητα να συμβάλλει στην οικοδόμηση ευημερίας για το κοινωνικό σύνολο στο παρόν και στο μέλλον, δυνατότητα που εξαρτάται από την ικανότητα να γίνει αντιληπτή και κατανοητή η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ο αναπτυξιακός της ρόλος.

Η πολιτιστική κληρονομιά (cultural heritage), ή άλλως “εθνική κληρονομιά” ή απλώς “κληρονομιά”, είναι όλα τα πολιτιστικά αντικείμενα και μνημεία, καθώς και τα άυλα πολιτιστικά χαρακτηριστικά ενός έθνους ή μιας κοινωνίας τα οποία έχει κληρονομήσει από προηγούμενες γενιές, τα οποία υπάρχουν στο παρόν και τα οποία οφείλει να διατηρήσει στο μέλλον προς όφελος των μελλοντικών γενεών. Η υλική ή ενσώματη πολιτιστική κληρονομιά (built cultural heritage) περιλαμβάνει κτίρια, ιστορικούς τόπους, μνημεία, έργα τέχνης κ.λπ. που θεω-

ρούνται άξια διατήρησης για το μέλλον. Σε αυτά περιλαμβάνονται αντικείμενα σημαντικά για την αρχαιολογία, την αρχιτεκτονική, την επιστήμη ή την τεχνολογία ενός συγκεκριμένου πολιτισμού.

Αναμφίβολα, κάθε στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς έχει ιστορική, αρχαιολογική, εθνολογική, αισθητική, καλλιτεχνική και επιστημονική αξία. Η Σύμβαση της UNESCO του 1972 σχετικά με την Προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και Φυσικής Κληρονομιάς προωθεί την καταγραφή, προστασία και συντήρηση της πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς που θεωρείται σημαντικής αξίας για την ανθρωπότητα ως απάντηση στις αυξανόμενες απειλές σε αρχαιολογικούς χώρους και μνημεία της φύσης από τους υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης.¹ Επομένως, υπάρχει μια σειρά από κριτήρια με τα οποία ορίζεται από την UNESCO η αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς για την ανθρωπότητα. Για να συμπεριληφθεί στον κατάλογο της παγκόσμιας κληρονομιάς, ένα πολιτιστικό μνημείο ή μια περιοχή υψηλού φυσικού κάλλους πρέπει να έχει εξαιρετική παγκόσμια αξία και να πληροί τουλάχιστον ένα από δέκα κριτήρια επιλογής. Τα κριτήρια αυτά εξηγούνται στις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της σύμβασης και αποτελούν το κύριο εργαλείο εργασίας της UNESCO. Τα κριτήρια αναθεωρούνται τακτικά από επιτροπή για να ανταποκρίνονται στην εξέλιξη της ίδιας της ιδέας της Παγκόσμιας Κληρονομιάς.

Αργότερα, το 2005, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση-Πλαίσιο για την Αξία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς στην Κοινωνία (Σύμβαση του Φάρο 2005) θεωρεί ότι η πολιτιστική κληρονομιά μεταβάλλεται και επαναπροσδιορίζεται συνεχώς από την ανθρώπινη δραστηριότητα και δεν μένει στάσιμη.² Αυτή είναι μια ρηξικέλευθη προσέγγιση, που θεωρεί ως αφετηρία της αξίας ενός στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς όχι το ίδιο το αντικείμενο που πρόκειται να προστατευθεί, αλλά τους ανθρώπους που ωφελούνται από αυτό, δηλαδή όλους τους πολίτες είτε σε ατομικό είτε σε συλλογικό επίπεδο. Αυτό αποτελεί μια τεράστια μετακίνηση στον τρόπο που προσεγγίζεται η αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς, με αφετηρία πλέον όχι το παρελθόν, αλλά το παρόν και το μέλλον.

Συγκεκριμένα, στη σύγχρονη προσέγγιση για την αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς παρατηρείται μια μετακίνηση σε τρεις κατευθύνσεις: α) από τα μνημεία προς τους ανθρώπους (*from monuments to people*), β) από τα αντικείμενα προς τις λειτουργίες (*from objects to functions*) και γ) από τη συντήρηση των μνημείων προς τη διατηρήσιμη χρήση (*from preservation to sustainable use*). Η

¹ UNESCO (1972), *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 16.11.1972, Paris.

² Council of Europe (2005), *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, Treaty No. 199, Faro, Portugal.

κληρονομιά δεν είναι πλέον στενά ένα σύνολο από αντικείμενα, με μόνο σκοπό τη συντήρησή τους για ιστορικούς, ηθικούς και αρχαιολογικούς λόγους, αλλά ευρύτερα ένα αναπόσπαστο λειτουργικό τμήμα της κοινωνίας και της οικονομίας ενός τόπου, που συμπεριλαμβάνει πολιτικά πρότυπα, οικονομική ευημερία, κοινωνική συνοχή και πολιτισμική διαφορετικότητα.³

Όμως, στην Ελλάδα, η οικονομική σημασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ο ρόλος της στην ανάπτυξη της οικονομίας έχουν επισημανθεί αρκετά νωρίτερα, από τη δεκαετία του 1990. Στο ετήσιο συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Οικονομικών Επιστημών τον Οκτώβριο του 1994 με γενικό θέμα “Πηγές δυναμισμού της ελληνικής οικονομίας” ο Ακαδημαϊκός Κωνσταντίνος Δρακάτος κατέθεσε την πρόταση “Η πολιτιστική κληρονομιά ως αυτοτελής αναπτυξιακός παράγων της ελληνικής οικονομίας”. Στη συνέχεια, σε συνέδριο του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών (1997), είχε ανακοίνωση με θέμα “Στρατηγική και πολιτική αναπτύξεως στον τομέα του πολιτισμού”.⁴

Με αφετηρία την παραδοχή ότι ο τομέας του πολιτισμού έχει οικονομική σημασία και αναπτυξιακό ρόλο, το επόμενο ερώτημα είναι μεθοδολογικό: πώς μπορεί να μετρηθεί η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς και πώς μπορεί να αξιολογηθεί ο αναπτυξιακός της ρόλος; Μεθοδολογικά, τα οικονομικά της ευημερίας (Welfare Economics) αποτελούν πλέον την γενικά αποδεκτή μεθοδολογία για την αξιολόγηση της ευημερίας του ατόμου ή του κοινωνικού συνόλου και ταυτόχρονα το θεωρητικό πλαίσιο αξιολόγησης της οικονομικής αξίας και της κοινωνικής ωφέλειας εναλλακτικών μέτρων δημόσιας πολιτικής.⁵ Εύλογα επομένως γεννάται το ερώτημα: έχει ένα στοιχείο πολιτιστικής κληρονομιάς οικονομική αξία και αναπτυξιακό ρόλο για το κοινωνικό σύνολο; Αν όχι, πώς μπορούμε να απαντήσουμε στα αμείλικτα οικονομικά ερωτήματα για κατανομή δαπανών, επενδύσεων, προτεραιοτήτων και μέτρων πολιτικής που ανακύπτουν από τους περιορισμένους προϋπολογισμούς και ανθρώπινους πόρους (επιστημονικούς και άλλους) σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για τη διά-

³ Loulanski, T. (2006), “Revising the Concept for Cultural Heritage: The Argument for a Functional Approach”, *International Journal of Cultural Property*, 13(2), 207-233.

⁴ Βλ. Δρακάτος, Κ. (1999), “Δυνατότητες χρησιμοποίησεως της πολιτιστικής κληρονομιάς για την αναδιάρθρωση της οικονομίας”, Ανακοίνωση στην Ακαδημία Αθηνών, Έκτακτη Συνεδρία της 2ας Μαρτίου 1999. Βλ. επίσης Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) (1992), “Πολιτιστική Ανάπτυξη”, *Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992*, αρ. 26, Αθήνα.

⁵ Για μια πρωτοποριακή μελέτη που θεμελίωσε τα οικονομικά του πολιτισμού με την εφαρμογή των Οικονομικών της Ευημερίας στον πολιτισμό, βλ. Baumol, W.J. and W.G. Bowen (1966), *Performing Arts: The Economic Dilemma. A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*, New York: The Twentieth Century Fund. Μια σύγχρονη και συνολική παρουσίαση για τα οικονομικά του πολιτισμού και της πολιτιστικής κληρονομιάς βλ. στο Rizzo, I. and A. Mignosa (eds.) (2013), *Handbook on the economics of cultural heritage*, Edward Elgar Publishing.

σωση, προστασία, αποκατάσταση και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς;⁶ Αν ναι, πώς μετράμε την οικονομική του αξία και πώς χρησιμοποιούμε το αποτέλεσμα της μέτρησης στην ενίσχυση της ανάπτυξης, της απασχόλησης και του εισοδήματος; Οι σαφείς και μετρήσιμες απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά είναι προϋπόθεση για ορθολογική επιλογή των μέτρων δημόσιας πολιτικής.⁷

Το παρόν άρθρο επιδιώκει μια σύντομη συζήτηση σχετικά με τα ερωτήματα αυτά. Αφετηρία είναι η σύγχρονη προσέγγιση στην αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως προκύπτει από τη Σύμβαση του Φάρο, δηλαδή η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς, που αποτελεί την άλλη όψη του Ιανού, με κριτήριο την ωφέλεια που προκύπτει για τον πολίτη από την προστασία, συντήρηση αποκατάσταση και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά και τη δημιουργία χρηματικών πόρων για την προστασία, συντήρηση και ανάδειξη της κληρονομιάς. Εξετάζει δηλαδή μόνο την οικονομική και αναπτυξιακή αξία, χωρίς να αγνοεί τη μεγάλη σημασία των υπόλοιπων διαστάσεων της αξίας. Το άρθρο αυτό βασίζεται στις εργασίες ενός διεθνούς συνεδρίου με τίτλο “Η πολιτιστική κληρονομιά ως οικονομική αξία: οικονομικά οφέλη, κοινωνικές ευκαιρίες και προκλήσεις της πολιτιστικής κληρονομιάς για βιώσιμη ανάπτυξη”.⁸

2. Η πρόκληση: ισορροπία μεταξύ προστασίας και χρήσης

Η έννοια της οικονομικής αξίας της πολιτιστικής κληρονομιάς γεννά έντονες αντιπαραθέσεις. Ακόμη και η απλή αναφορά στην οικονομική αξία της πολιτι-

6 Η Υπουργός Πολιτισμού κα Λίνα Μενδώνη σε συνέντευξή της (*Καθημερινή*, 15.9.2019) τονίζει τη σχέση πολιτισμού και οικονομίας και αναφέρει επί λέξει: “μπορούν να βρεθούν χρήματα από τον πολιτισμό, για τον πολιτισμό”, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό την ανάγκη για ενίσχυση των δράσεων δημιουργίας εσόδων. Σε πρόσφατη μελέτη για το Υπουργείο Πολιτισμού αναφέρεται ότι τα έσοδα από τα εισιτήρια στους αρχαιολογικούς χώρους και τα μουσεία στην Ελλάδα είναι περίπου 80% του συνόλου των εσόδων, ενώ στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες είναι μόλις 15% περίπου.

7 Το βιβλίο Δελλής, Γ. (2018), *Δήμος και Αγορά – Το Δημόσιο Δίκαιο «Αλλιώς»*, με το Βλέμμα της Οικονομικής Ανάλυσης, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα, παρουσιάζει τη θεωρητική θεμελίωση της αλληλεξάρτησης του δημόσιου δικαίου (επομένως και της δημόσιας πολιτικής) και των οικονομικών. Βλ. επίσης, για μια περιεκτική παρουσίαση των επιλογών δημόσιας πολιτικής στο πεδίο της πολιτιστικής κληρονομιάς, Rizzo, I. and D. Throsby (2006), “Cultural heritage: economic analysis and public policy”, in Victor Ginsburgh and David Throsby (eds), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Amsterdam: Elsevier/North-Holland, 983-1016.

8 Το συνέδριο διοργανώθηκε το Μάιο του 2016 στην Αθήνα, στο πλαίσιο του InHeriT, τριετούς προγράμματος ERASMUS+, του νέου προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εκπαίδευση, την κατάρτιση, τη νεολαία και τον αθλητισμό, 2014-2020, από το Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών (βλ. Mergos, G. and N. Patsavos (eds) (2017), *Cultural Heritage and Sustainable Development: Economic Benefits, Social Opportunities and Public Policy Challenges*, Technical University of Crete, Chania).

στικής κληρονομιάς αντιμετωπίζεται από ορισμένους με σκεπτικισμό ή και απόλυτη άρνηση, για λόγους ηθικούς, αρχαιολογικούς, αλλά και ιστορικούς. Θεωρούν βεβήλωση ακόμη και τη σκέψη ότι ένα στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς έχει οικονομική αξία ή μπορεί να χρησιμοποιηθεί οικονομικά. Ένα μνημείο, θεωρούν, μπορούμε να το προσεγγίσουμε μόνο καλλιτεχνικά και ιστορικά, είναι ανεκτίμητης αξίας και δεν μπορούμε να το δούμε οικονομικά, ούτε μπορούμε να του αποδώσουμε οικονομική αξία.

Ο αντίλογος είναι ότι, όταν ένα μνημείο προσελκύει επισκέπτες από όλο τον κόσμο, οι οποίοι είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν ένα υψηλό κόστος ταξιδιού αλλά συχνά και υψηλό κόστος διαμονής για να το επισκεφθούν, δημιουργώντας ταυτόχρονα αντίστοιχες οικονομικές ροές, απασχόληση, εισόδημα και οικονομική ανάπτυξη, η οικονομική και κοινωνική αξία του μνημείου είναι αυταπόδεικτη. Αντίθετα, ένα μνημείο ή πολιτιστικός χώρος που δεν προσελκύει επισκέπτες, για οποιοδήποτε λόγο, έχει αναμφίβολα οικονομική και κοινωνική αξία μάλλον χαμηλή. Με αυτή τη βάση, δεν έχουν όλα τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς την ίδια αξία, ούτε είναι όλα τα μνημεία ανεκτίμητης αξίας. Το πλήθος και η προέλευση των επισκεπτών προσδιορίζει το μέγεθος της συνολικής κοινωνικής ωφέλειας που προκύπτει από ένα στοιχείο πολιτιστικής κληρονομιάς.⁹

Η κρατούσα στο παρελθόν προσέγγιση θεωρούσε τη χρήση της πολιτιστικής κληρονομιάς ως απειλή, που τελικά οδηγεί στην εμπορευματοποίηση, την απαξίωση και την καταστροφή. Όμως, η σύγχρονη προσέγγιση θεωρεί ότι η μεγαλύτερη επιτυχία στη συντήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι η επιτυχής ένταξή της στην κοινωνική και οικονομική ζωή και επομένως η συμβολή της στη δημιουργία εισοδήματος το οποίο θα μπορεί να χρηματοδοτήσει τη συντήρησή της.

Η Σύμβαση του Φάρο (2005) καινοτομεί και ανοίγει νέους δρόμους στον τρόπο προσέγγισης της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς συνδέει τα μέτρα δημόσιας πολιτικής για την κληρονομιά με τις ανάγκες της κοινωνίας, την ανθρωπινή πρόοδο και την ποιότητα ζωής. Επίσης, προτρέπει στη βιώσιμη χρήση και στην ανάδειξη της κληρονομιάς για οικονομικούς σκοπούς, ενθαρρύνοντας τον εγχώριο πληθυσμό να συνδεθεί περισσότερο με τον τόπο του, ώστε να προσελκύσει τουρισμό και νέες οικονομικές δραστηριότητες, διασφαλίζοντας πα-

⁹ Στην έκθεση *Museums as Economic Engines: A National Report – An Economic Impact Study for the American Alliance of Museums* (Δεκέμβριος 2017) από την Oxford Economics αναφέρεται ότι τα μουσεία στις ΗΠΑ περιλαμβάνουν 372.000 εργαζομένους και 3 εκατ. εθελοντές και δίνουν τη δυνατότητα σε 850 εκατ. επισκέπτες να μάθουν για την πολιτιστική κληρονομιά, να ερμηνεύσουν το παρελθόν και να εξερευνήσουν το μέλλον (σελ. 21). Στην έκθεση αυτή είναι σαφής η αποδοχή της θέσης ότι ο αριθμός των επισκεπτών ή χρηστών ενός πολιτιστικού στοιχείου αποτελεί το κύριο στοιχείο προσδιορισμού της ωφέλειας για την κοινωνία.

ράλληλα ότι η οικονομική χρήση δεν αποτελεί απειλή για την ίδια την πολιτιστική κληρονομιά, αλλά αντίθετα παράγοντα προστασίας και συντήρησης αυτής. Προκύπτει επομένως από τη Σύμβαση του Φάρο ότι τις τελευταίες δεκαετίες, κερδίζει συνεχώς έδαφος η αντίληψη ότι οι αρχαιολογικοί χώροι και τα μνημεία προστατεύονται και συντηρούνται αποτελεσματικότερα όταν αποτελούν μέρος της ζωής των πολιτών, δηλαδή όταν περιλαμβάνονται στη λεγόμενη “οικονομία του ελεύθερου χρόνου” και στη διά βίου εκπαίδευση.

Επιπλέον, υπάρχουν επιχειρήματα ότι πολλά, αν όχι τα περισσότερα, κοινωνικά οφέλη τα οποία προέρχονται από την πολιτιστική κληρονομιά πραγματοποιούνται μόνο κατά τη διάρκεια της χρήσης και της ένταξής της στην οικονομία και την κοινωνία. Σήμερα, ανάμεσα στους υποστηρικτές της χρήσης της πολιτιστικής κληρονομιάς υπάρχουν όχι μόνο οικονομολόγοι και κοινωνιολόγοι, αλλά και πολλοί που παραδοσιακά αντιτάσσονταν στην ιδέα, όπως αρχαιολόγοι, ανθρωπολόγοι, νομικοί επιστήμονες, ακόμη και συντηρητές.

3. Η οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς

Ελέχθη πιο πάνω ότι το πλήθος και η προέλευση των επισκεπτών ενός πολιτιστικού στοιχείου προσδιορίζουν το μέγεθος της συνολικής κοινωνικής ωφέλειας που προκύπτει από αυτό, επομένως και της σημασίας ή της αξίας που αποδίδει το κοινωνικό σύνολο στο στοιχείο αυτό. Στον πυρήνα αυτής της προσέγγισης είναι η έννοια της αξίας, που σχετίζεται απόλυτα με τις επιλογές που κάνουμε ως άτομα ή ως κοινωνία για την προστασία, αποκατάσταση και ανάδειξη από ένα πλήθος μνημείων πολιτιστικής κληρονομιάς εκείνων που θεωρούμε ως μεγάλης αξίας. Όταν μιλάμε για τη σημασία ή τη σημαντικότητα ενός στοιχείου πολιτιστικής κληρονομιάς, κάνουμε ουσιαστικά μια δήλωση σχετικά με την αξία του, τι σημαίνει το στοιχείο αυτό για την κοινωνία, για το πλήθος των ανθρώπων που συνδέονται με αυτό, καθώς και για το πόσο ψηλά ιεραρχεί το κοινωνικό σύνολο την ανάγκη διάθεσης χρηματικών πόρων σε ανεπάρκεια για τη διατήρησή του. Ταυτόχρονα όμως, αυτή η δήλωση συνεπάγεται συγκεκριμένη μεθοδολογία για να μετρηθεί αυτή η αξία και συγκεκριμένη μεθοδολογία για να ληφθεί η συλλογική απόφαση σχετικά με τη διατήρηση, την αποκατάσταση, την ανάδειξη ή την επαναχρησιμοποίηση ενός στοιχείου πολιτιστικής κληρονομιάς.

Η έννοια της αξίας στα οικονομικά είναι πολύ διαφορετική από την έννοια της τιμής και έχει μακρά ιστορία, πηγαίνοντας πίσω τουλάχιστον στον Αδάμ Σμιθ. Ήταν θέμα σημαντικής διαμάχης και από ορισμένες απόψεις εξακολουθεί να είναι. Παρ' όλα αυτά, το κυρίαρχο πρότυπο της οικονομικής επιστήμης θεω-

ρεί ότι έχει επιλύσει το ζήτημα αναγνωρίζοντας την αξία ως αποτέλεσμα της ατομικής χρησιμότητας και επιλογής. Ακόμη και όταν οι αγορές αποτυγχάνουν, όπως στην περίπτωση δημόσιων αγαθών, η προθυμία του ατόμου να δαπανήσει για ένα αγαθό εκφράζει την αξία του εν λόγω αγαθού. Έτσι, όταν προσεγγίζουμε την οικονομική αξία ενός στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς μέσα σε αυτό το πλαίσιο, είτε ατομικά είτε συλλογικά, προσεγγίζουμε τα είδη αξιών που αναγνωρίζουν οι πολίτες, που είναι διατεθειμένοι να δαπανήσουν από το περιορισμένο εισόδημά τους με τον ένα ή τον άλλο τρόπο για να βιώσουν μια σχέση με αυτό το πολιτιστικό στοιχείο.

Οι κατηγορίες στις οποίες η αξία της κληρονομιάς ταξινομείται με αυτούς τους όρους είναι πολύ γνωστές και διατυπώνονται σαφώς στη βιβλιογραφία.¹⁰ Δύο είναι οι ουσιαστικές διακρίσεις, η διάκριση μεταξύ ατομικής και συλλογικής αξίας και η διάκριση μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας αξίας.¹¹ Οι κατηγορίες αντιστοιχούν στους τρόπους με τους οποίους τα άτομα βιώνουν την κληρονομιά, είτε με άμεση “χρήση”, είτε με έμμεσο τρόπο μέσω “μη χρήσης”, είτε ως θετική εξωτερικότητα.¹²

Η αξία χρήσης, που είναι πιο άμεση και κατανοητή, αποκτάται από άτομα, νοικοκυριά ή επιχειρήσεις με την άμεση κατανάλωση υπηρεσιών κληρονομιάς μέσω της κατοχής περιουσιακών στοιχείων πολιτιστικής κληρονομιάς (π.χ. ενός έργου τέχνης), μέσω της απόλαυσης των υπηρεσιών ενός πολιτιστικού στοιχείου (π.χ. ενός φεστιβάλ) ή μέσω της επίσκεψης σε ένα μουσείο ή ένα μνημείο πολιτιστικής κληρονομιάς.¹³

Η δεύτερη πτυχή της ατομικής αξιολόγησης είναι “η μη χρήση” ή “η παθητική χρήση” και αφορά την αξία που απολαμβάνει ο πολίτης, η οποία όμως δεν αντικατοπτρίζεται στη διαδικασία της αγοράς, δεδομένου ότι προέρχεται από χαρακτηριστικά της πολιτιστικής κληρονομιάς που μπορούν να ταξινομηθούν

¹⁰ Βλ. για παράδειγμα Hutter, M. and I. Rizzo (1997), *Economic Perspectives of Cultural Heritage*, London: Macmillan. Βλ. επίσης Towse, R. (2010), *A Textbook of Cultural Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, για μια συνολική παρουσίαση των οικονομικών της πολιτιστικής κληρονομιάς.

¹¹ Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να γίνει μια περαιτέρω διάκριση, μεταξύ της οικονομικής και της πολιτιστικής αξίας, διάκριση που σχετίζεται με την αξία ενός εύρους πολιτιστικών αγαθών και υπηρεσιών. Βλ. Hutter, M. and D. Throsby (eds) (2008), *Beyond Price: Value in Culture, Economics, and the Arts*, New York: Cambridge University Press.

¹² Στην αυστηρή οικονομική ορολογία χρησιμοποιείται συνήθως ο όρος “θετική εξωτερική οικονομία”.

¹³ Στην τελευταία περίπτωση, η σχετική αξία μπορεί να μετρηθεί είτε με τα τέλη εισόδου είτε με το πλεόνασμα καταναλωτή, εάν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα, και υπολογίζεται χρησιμοποιώντας γνωστές μεθόδους όπως η ανάλυση του κόστους ταξιδιού. Βλ. για παράδειγμα Navrud, S. and R.C. Ready (eds) (2002), *Valuing Cultural Heritage: Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts*, Cheltenham: Edward Elgar.

ως μη ανταγωνιστικά και μη αποκλειστικά δημόσια αγαθά. Η οικονομική έρευνα των τελευταίων τριάντα και πλέον ετών στα οικονομικά του περιβάλλοντος όσον αφορά τη ζήτηση για μη αγοραία αγαθά και υπηρεσίες που έχουν σχέση με το περιβάλλον έχει εντοπίσει τρεις κατηγορίες παθητικής χρήσης, που είναι εξίσου σημαντικές στα οικονομικά της πολιτιστικής κληρονομιάς: α) αξία ύπαρξης, γιατί οι πολίτες εκτιμούν την πολιτιστική κληρονομιά απλώς και μόνο για να υπάρχει, β) αξία προαίρεσης, γιατί τα άτομα επιθυμούν να διατηρήσουν τα στοιχεία της κληρονομιάς προκειμένου να αφήσουν ανοιχτή την επιλογή να μπορούν να καταναλώσουν τις υπηρεσίες της στο μέλλον, και γ) αξία κληροδοτήματος, γιατί τα άτομα επιθυμούν να μεταβιβάσουν τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς στις μελλοντικές γενιές.

Αυτές οι πηγές αξίας προσδιορίζουν τη ζήτηση για προστασία, αποκατάσταση και αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, που εκφράζεται ως ατομική διάθεση προς πληρωμή, για παράδειγμα με τη φορολογία,¹⁴ και οδηγεί σε συλλογικές αποφάσεις για επιλογές κατανομής επενδύσεων και μέτρων πολιτικής. Τις τελευταίες δεκαετίες έχουν αναπτυχθεί και εφαρμοστεί εκτενώς, κυρίως στα περιβαλλοντικά οικονομικά, ποικίλες μέθοδοι για την αξιολόγηση μη αγοραίων αγαθών και υπηρεσιών, που βασίζονται στη μέτρηση της διάθεσης προς πληρωμή.¹⁵ Η πλέον διαδεδομένη εξ αυτών είναι η Μέθοδος της Υποθετικής Αποτίμησης (Contingent Valuation Method, CVM), που έχει ευρύτατα εφαρμοστεί και στα οικονομικά του πολιτισμού ή της πολιτιστικής κληρονομιάς (Cultural Economics).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, αυτές οι μεθοδολογίες αξιολόγησης της αξίας μη χρήσης αναπτύχθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στα οικονομικά του περιβάλλοντος. Όμως, η χρήση τους επεκτάθηκε ταχύτατα στα οικονομικά του πολιτισμού (ή της πολιτιστικής κληρονομιάς), γιατί υπάρχει μεγάλη συνάφεια μεταξύ των εννοιών του φυσικού κεφαλαίου και του πολιτιστικού κεφαλαίου. Το πρώτο περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους, τα φυσικά οικοσυστήματα και τη βιοποικιλότητα, ενώ το πολιτιστικό κεφάλαιο, υπό την οικονομική έννοια, περιλαμβάνει πολιτιστικά αγαθά (υλικά και άυλα), πολιτιστικά “οικοσυστήματα” ή δίκτυα και πολιτισμική πολυμορφία. Ο παραλληλισμός μπορεί να επεκταθεί περαιτέρω στη σφαίρα της βιώσιμης διαχείρισης των πόρων, όπου το γνωστό ζήτημα της οικολογικά βιώσιμης ανάπτυξης έχει πλήρη αντιστοιχία με την έννοια της πολιτισμικά βιώσιμης ανάπτυξης. Επομένως, οι μεθοδολογίες για την οικο-

¹⁴ Ο οικονομικός όρος που εκφράζει τη διάθεση του πολίτη για τη δαπάνη αυτή είναι “willingness to pay” (WTP).

¹⁵ Εκτενής περιγραφή της θεωρίας και των μεθόδων παρουσιάζεται στο Μέργος, Γ. (2007), *Κοινωνικο-οικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων και Πολιτικών*, Τόμος Α', β' έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.

νομική αξιολόγηση των ωφελειών που προκύπτουν από το φυσικό κεφάλαιο μπορούν να μεταφερθούν απευθείας στο πολιτιστικό κεφάλαιο, όπως φαίνεται από τον αυξανόμενο αριθμό εφαρμογών CVM στην πολιτιστική κληρονομιά.¹⁶

Μια επίσης θεμελιώδης διάκριση, σημαντική για την εκτίμηση της αξίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, είναι αυτή μεταξύ ιδιωτικής αξίας και δημόσιας αξίας ή μεταξύ ιδιωτικού ενδιαφέροντος και δημόσιου συμφέροντος. Για παράδειγμα, ο χαρακτηρισμός μιας ιδιοκτησίας ως διατηρητέας έχει άμεσες επιπτώσεις στον ιδιώτη ιδιοκτήτη, είτε λόγω κόστους συμμόρφωσης είτε λόγω χαμένων αναπτυξιακών ευκαιριών. Ουσιαστικά το πρόβλημα είναι διανεμητικό, δηλαδή άλλος ωφελείται και άλλος πληρώνει. Και πάλι η μεθοδολογία που είναι γνωστή ως Ανάλυση Κόστους-Οφέλους είναι η κατάλληλη μεθοδολογία για την αξιολόγηση των ωφελειών και του κόστους, όπου το διανεμητικό πρόβλημα αντιμετωπίζεται συνήθως με την επιβολή στο χρήστη τέλους χρήσης, που όμως είναι δύσκολο έως αδύνατον να εφαρμοστεί στο πεδίο της πολιτιστικής κληρονομιάς.¹⁷ Παρ' όλες τις δυσκολίες εφαρμογής, είναι σημαντικό να επιδιώκεται ισορροπία μεταξύ ιδιωτικού ενδιαφέροντος και δημόσιου συμφέροντος στο πεδίο της πολιτιστικής κληρονομιάς. Η ισορροπία αυτή μπορεί να επιτευχθεί σε δύο κυρίως κατευθύνσεις: αφενός στην εφαρμογή αντικειμενικής και εμπεριστατωμένης μεθοδολογίας αξιολόγησης της αξίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και αφετέρου στην παροχή αποζημίωσης όταν αποδεδειγμένα ζημιώνεται ο ιδιώτης ιδιοκτήτης.

Η συνοπτική αυτή παρουσίαση της πρόσφατης θεωρητικής και εμπειρικής δουλειάς πάνω στην έννοια της οικονομικής αξίας της πολιτιστικής κληρονομιάς αναδεικνύει τις δυνατότητες των μεθόδων που έχουν αναπτυχθεί να δώσουν λύσεις σε πρακτικά ζητήματα διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς. Είναι εμφανές ότι η οικονομική ανάλυση με τη χρήση καθιερωμένων τεχνικών για την αξιολόγηση των ωφελειών, όπως για παράδειγμα η CVM, και η εφαρμογή τους με εξίσου καλά καθιερωμένες μεθοδολογίες, όπως η Ανάλυση Κόστους-Οφέλους, δίνουν ικανοποιητικές λύσεις σε πρακτικά προβλήματα πολιτικής. Ταυτόχρονα όμως, δεδομένης της πολυδιάστατης φύσης της αξίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρέπει να γίνουν πολλά ακόμη για την καθιέρωση αυτών των μεθόδων στην πράξη, με έμφαση κυρίως στη διεπιστημονική προσέγγιση των προβλημάτων και των μεθοδολογιών.

¹⁶ Βλ. για παράδειγμα Noonan, D.S. (2003), "Contingent Valuation and Cultural Resources: A Meta-Analytic Review of the Literature", *Journal of Cultural Economics*, 27(3-4), 159-176.

¹⁷ Στους τομείς των μεταφορών και στις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα η εφαρμογή τέλους χρήσης ταυτοποιεί τον ωφελούμενο με αυτόν που πληρώνει. Σε άλλους τομείς, όπου η εφαρμογή τέλους χρήσης είναι αδύνατη, ωφελείται ο χρήστης, αλλά πληρώνει ο φορολογούμενος. Βλ. Μέργος (2007), Κεφάλαιο 13, όπ.π.

4. Πολιτιστική κληρονομιά και βιώσιμη ανάπτυξη: ο αναπτυξιακός ρόλος

Οι μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης, της αστικοποίησης και της αλλαγής του κλίματος, έφεραν στη δημόσια συζήτηση τις προκλήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης και της έξυπνης ανάπτυξης. Οι σύγχρονες αντιλήψεις για την οικονομική ανάπτυξη είναι ανθρωποκεντρικές και η μέτρηση του επιπέδου ανάπτυξης απομακρύνεται από την παραδοσιακή προσέγγιση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος προς μια ολιστική και ολοκληρωμένη προσέγγιση που απεικονίζεται με το Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης (Human Development Index). Στην προσέγγιση αυτή αποκτούν αυξανόμενη σημασία, εκτός της οικονομικής ανάπτυξης, η κοινωνική ανάπτυξη, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα και η πολιτιστική κληρονομιά ως κεντρικά στοιχεία της αναπτυξιακής προσπάθειας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στα Ηνωμένα Έθνη και την UNESCO η πολιτιστική κληρονομιά θεωρείται ως η τέταρτη διάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης, μαζί με τις άλλες τρεις διαστάσεις, την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική.¹⁸

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει ένα πλούσιο και ποικίλο απόθεμα πολιτιστικού κεφαλαίου και αναγνωρίζει ότι η πολιτιστική κληρονομιά μπορεί να συμβάλει σημαντικά στους στόχους της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για μια “έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη” με το τεράστιο δυναμικό της ως κεφάλαιο για την επίτευξη των στόχων πολιτικής. Συνεπώς, η διατήρηση, η προώθηση και η βιώσιμη χρήση της πολιτιστικής κληρονομιάς στην Ευρώπη εγείρει προκλήσεις για τη δημόσια πολιτική που πρέπει να αντιμετωπιστούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, σε διαφορετικά επίπεδα, από το τοπικό και το περιφερειακό έως το εθνικό και το ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁹

Ως αποτέλεσμα αυτής της νέας τάσης, η πολιτιστική κληρονομιά, με την ηγεσία της UNESCO, προσελκύει διαρκώς μεγαλύτερη προσοχή από μελετητές και από υπευθύνους χάραξης δημόσιας πολιτικής ως μοχλός οικονομικής ανάπτυξης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Το σχετικό πλαίσιο αποτελείται από τρία οικονομικά στοιχεία: α) την αναγνώριση της πολιτιστικής κληρονομιάς ως χωριστού οικονομικού τομέα, που χρησιμοποιεί πόρους, πα-

¹⁸ UNESCO (2012), “Culture: a driver and an enabler of sustainable development”, Thematic Think Piece, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda.

¹⁹ Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο “Προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της πολιτιστικής κληρονομιάς στην Ευρώπη” (Μάιος 2014), την οποία ενέκρινε το Συμβούλιο, θεωρεί την πολιτιστική κληρονομιά στρατηγικό πόρο για την ανάπτυξη στην Ευρώπη και παρέχει ένα εύρος πληροφοριών σχετικά με τις πολιτικές, τη νομοθεσία, τα προγράμματα και τις ευκαιρίες χρηματοδότησης.

ράγει προϊόντα και υπηρεσίες και δημιουργεί εισόδημα και θέσεις εργασίας, β) την εξέταση της πολιτιστικής κληρονομιάς ως αναπτυξιακού παράγοντα που λειτουργεί ως καταλύτης οικονομικής ανάπτυξης προσελκύοντας επενδύσεις και ενθαρρύνοντας αναπτυξιακές δραστηριότητες και γ) την προσέγγιση της πολιτιστικής κληρονομιάς ως αναπτυξιακού μοχλού μέσω της δημιουργίας ταυτότητας για έναν τόπο, μια πόλη ή μια περιοχή.

Ο πολιτιστικός τουρισμός αναγνωρίζεται γενικά ως πηγή πλούτου και ευημερίας. Ο τουρισμός είναι ίσως ο ταχύτερα αναπτυσσόμενος οικονομικός κλάδος στον κόσμο, ο δε πολιτιστικός τουρισμός αντιπροσωπεύει περίπου το 40% των παγκόσμιων εσόδων από τον τουρισμό και είναι μία από τις μεγαλύτερες και ταχύτερα αναπτυσσόμενες παγκόσμιες τουριστικές αγορές. Ταυτόχρονα, οι πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο για την προώθηση προορισμών και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των τόπων και των περιφερειών. Πολλές χώρες αναπτύσσουν τώρα ενεργά τα υλικά και άυλα πολιτιστικά προτερήματά τους ως μέσο ανάπτυξης συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε μια ολοένα πιο ανταγωνιστική τουριστική αγορά και ως μέσο συγκρότησης διακριτής ταυτότητας τόπου ή πόλης (place or city branding) εν όψει της παγκοσμιοποίησης.²⁰

Η βιώσιμη τοπική τουριστική ανάπτυξη λαμβάνει υπόψη όλες τις τρέχουσες και μελλοντικές οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και πολιτιστικές επιπτώσεις οικονομικών δράσεων που εξυπηρετούν τις ανάγκες των επισκεπτών, της τουριστικής βιομηχανίας, του περιβάλλοντος και των κοινοτήτων υποδοχής. Συνεπώς, η βιώσιμη τοπική τουριστική ανάπτυξη θα πρέπει: α) να αξιοποιεί κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους πολιτιστικούς και περιβαλλοντικούς πόρους που αποτελούν βασικό στοιχείο της οικονομικής ανάπτυξης, συμβάλλοντας στη διατήρηση της πολιτιστικής και της φυσικής κληρονομιάς και της βιοποικιλότητας, β) να σέβεται την πολιτιστική αυθεντικότητα της κοινότητας, να διαφυλάσσει τη δομημένη πολιτιστική κληρονομιά και τις παραδοσιακές αξίες και να συμβάλλει στη διαπολιτισμική κατανόηση και ανοχή, γ) να συμβάλλει στη βιώσιμη, μακροπρόθεσμα, οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και το εισόδημα, και δ) να διασφαλίζει κοινωνική συνοχή παρέχοντας κοινωνικοοικονομικά οφέλη σε όλους τους ενδιαφερομένους, δίκαια κατανεμημένα, συμπεριλαμβανομένων των ευκαιριών απασχόλησης και εισοδήματος και κοινωνικών υπηρεσιών στις κοινότητες υποδοχής, και συμβάλλοντας στην ανακούφιση της φτώχειας.²¹

²⁰ OECD (2009), *The Impact of Culture on Tourism*, OECD, Paris.

²¹ Coccossis, H. (2016) "Cultural heritage and sustainable tourism: The challenges", in Mergos, G. and N. Patsavos (eds) (2017), όπ.π.

Η κινητοποίηση του πληθυσμού στο στόχο της ανάπτυξης θεωρείται σημαντική προϋπόθεση επιτυχίας. Η βιώσιμη τοπική ανάπτυξη απαιτεί ενημερωμένη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων, καθώς και ισχυρή διοικητική ηγεσία για την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής και οικοδόμηση συναίνεσης. Η επίτευξη βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης είναι μια συνεχής διαδικασία, που απαιτεί συνεχή παρακολούθηση των επιπτώσεων, εισάγοντας τα κατάλληλα διορθωτικά μέτρα. Η βιώσιμη τοπική ανάπτυξη θα πρέπει επίσης να διατηρεί υψηλό επίπεδο ικανοποίησης των κατοίκων και των επισκεπτών και να εξασφαλίζει σημαντική εμπειρία στους επισκέπτες, αυξάνοντας την ευαισθητοποίηση σε θέματα βιωσιμότητας και προωθώντας βιώσιμες πρακτικές.

Επιπλέον, η πολιτιστική κληρονομιά μπορεί να συμβάλει στο στόχο της έξυπνης ανάπτυξης με διάφορους τρόπους. Οι δημιουργικές βιομηχανίες, ενισχυμένες από την τεχνολογία και τη δικτύωση, μπορούν να προσφέρουν όχι μόνο ευκαιρίες απασχόλησης, αλλά και αναζωογόνηση και αναγέννηση της τοπικής οικονομίας. Διαθέσιμα στοιχεία πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως εγκαταλελειμμένα παλιά βιομηχανικά κτίρια τα οποία στο παρελθόν βρίσκονταν στο κέντρο της οικονομικής ζωής ενός τόπου, μπορούν να αποκτήσουν μια νέα ζωή και να ενταχθούν ξανά στη σύγχρονη οικονομία και την κοινωνία προσφέροντας τελείως νέες υπηρεσίες, ατμόσφαιρα, ταυτότητα και ποικιλία, που συμβάλλουν στη δημιουργία, την καλλιέργεια και την ενθάρρυνση της καινοτομίας. Επιπλέον, η επέκταση της ψηφιακής οικονομίας και των εικονικών τεχνολογιών μπορεί να ενθαρρύνει την απασχόληση σε δημιουργικές οικονομικές δραστηριότητες που συνδέονται με την πολιτιστική κληρονομιά.

Για την αστική ανάπτυξη και την αναζωογόνηση του κέντρου των πόλεων, η ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και δημιουργίας μπορεί να λάβει τη μορφή διαφόρων δραστηριοτήτων. Η αστική και οικονομική αναγέννηση των ιστορικών κέντρων των πόλεων με επαναχρησιμοποίηση κτιρίων, πιο πράσινες μεταφορές με μειωμένες εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και ισχυρή αίσθηση ταυτότητας αποδεικνύεται ένα βιώσιμο επιχειρηματικό μοντέλο. Αυτή η προσέγγιση έχει δοκιμαστεί με επιτυχία σε διάφορες ευρωπαϊκές πόλεις.²²

Στο στόχο της κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής η πολιτιστική κληρονομιά συμβάλει πολλαπλά. Υπάρχουν ολοένα περισσότερες ενδείξεις ύπαρξης ισχυρών δεσμών μεταξύ της καινοτομίας, της οικονομίας της γνώσης και της ποιότητας ζωής. Η πολιτιστική κληρονομιά και η δημιουργική οικονομία βελ-

²² Βλ. για παράδειγμα Stegmeijer, E. et al. (2017), "Heritage as sector, factor, and vector: Conceptualizing the shifting relationship between heritage and spatial planning", in Mergos, G. and N. Patsavos (eds), όπ.π.

τιώνουν τον αστικό ιστό, αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής, δημιουργούν καλύτερες συνθήκες εργασίας και προστατεύουν το περιβάλλον. Υπάρχουν επίσης αυξανόμενες ενδείξεις για τη σημασία της ενσωμάτωσης της πολιτιστικής κληρονομιάς στις προσεγγίσεις αναπτυξιακού προγραμματισμού για ανάπτυξη με κοινωνική συνοχή. Επιπλέον, έχει αποδειχθεί ότι η άυλη πολιτιστική κληρονομιά ενισχύει την αποτελεσματικότητα των μέτρων πολιτικής που αποσκοπούν στην κοινωνική ένταξη και την οικονομική ανάπτυξη. Τέλος, έχει παρατηρηθεί έντονη συσχέτιση μεταξύ της πολιτιστικής κληρονομιάς και της αίσθησης του τόπου, της ευτυχίας, της ευημερίας και της συμμετοχής ως σημαντικών συστατικών για την εξασφάλιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Επομένως, η πολιτιστική κληρονομιά αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο για έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομική ανάπτυξη, δεδομένου ότι προσελκύει επενδύσεις και εξασφαλίζει πράσινες, τοπικές, σταθερές και αξιοπρεπείς θέσεις εργασίας σε ένα ευρύ φάσμα βιώσιμων οικονομικών δραστηριοτήτων σε τομείς που παρέχουν απασχόληση και εισοδήματα. Αυτές οι θέσεις εργασίας διατηρούν ανθρώπινους και άλλους πόρους στην τοπική οικονομία και προσφέρουν οικονομικές ευκαιρίες σε όλες τις ομάδες της κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των γυναικών και των νέων. Εκτός από τη μεγαλύτερη κοινωνική ένταξη, οι δραστηριότητες πολιτιστικής κληρονομιάς έχουν επίσης μια σειρά άλλων μη χρηματικών ωφελειών, όπως η ανθεκτικότητα, η καινοτομία, η δημιουργικότητα και η επιχειρηματικότητα για τα άτομα και τις κοινότητες, η αξιοποίηση των αδρανών τοπικών πόρων και η αναβάθμιση των δεξιοτήτων και των γνώσεων. Συνεπώς, η υποστήριξη της πολιτιστικής κληρονομιάς συμβάλλει στην επαύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη και την κοινωνική συνοχή. Τέλος, τα τοπικά συστήματα γνώσης και οι πρακτικές περιβαλλοντικής διαχείρισης παρέχουν πολύτιμη πληροφόρηση, κατανόηση και εργαλεία για την αντιμετώπιση τόσο των οικολογικών όσο και των πολιτιστικών προκλήσεων, την πρόληψη της απώλειας βιοποικιλότητας και των πολιτιστικών απωλειών, τη μείωση της υποβάθμισης της γης και την αποτροπή της καταστροφής της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και για το μετριασμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

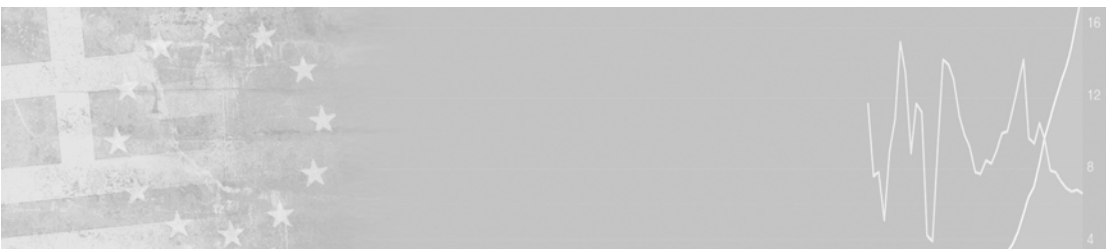
Ο σημαντικότερος αναπτυξιακός ρόλος της πολιτιστικής κληρονομιάς για την ελληνική οικονομία έχει αναδειχθεί στο παρελθόν από τον Ακαδημαϊκό Κωνσταντίνο Δρακάτο, ο οποίος σε ανακοίνωσή του στην Ακαδημία Αθηνών αναφέρει: “Η ωφέλεια που θα προκύψει για την οικονομία από την ανάπτυξη του πολιτιστικού τομέα εντοπίζεται πρωτίστως στην απασχόληση επιστημονικού προσωπικού διαφόρων κλάδων και ειδικοτήτων (όπως ιστορικών, φιλόλογων, αρχαιολόγων, γλωσσολόγων, ανθρωπολόγων κ.λπ.) που θα καλύψει τις νέες θέ-

σεις σε ινστιτούτα, κέντρα ερευνών και λοιπούς φορείς. Όπως είδαμε, η προσφορά τέτοιας εργασίας στη χώρα μας είναι σχετικά μεγάλη, σε βαθμό μάλιστα που παρατηρείται υψηλή ανεργία. Βέβαια, εκτός από την απασχόληση επιστημόνων, για την παραγωγή των διαφόρων υπηρεσιών αξιοποιήσεως της πολιτιστικής κληρονομιάς, θα παραστεί ανάγκη χρησιμοποίησεως και άλλων κατηγοριών εργαζομένων”.²³

5. Επίλογος

Η Ελλάδα διαθέτει πλουσιότατο απόθεμα πολιτιστικού κεφαλαίου, που μπορεί να συμβάλει σημαντικά στους στόχους μιας στρατηγικής για ισχυρή ανάπτυξη με περισσότερες επενδύσεις και νέες καλύτερες δουλειές. Αυτό το πλούσιο πολιτιστικό απόθεμα είναι δημόσιο οικονομικό κεφάλαιο με τεράστια οικονομική αξία και αναπτυξιακό ρόλο. Η άρνηση αυτής της πραγματικότητας με πρόσδεση σε παρωχημένες αντιλήψεις στερεί την ελληνική κοινωνία από ένα σημαντικό αναπτυξιακό πόρο και ταυτόχρονα οδηγεί σε απαξίωση και καταστροφή την ίδια την πολιτιστική κληρονομιά λόγω αδυναμίας του δημόσιου προϋπολογισμού να φέρει το χρηματοοικονομικό βάρος της συντήρησής της. Η Σύμβαση του Φάρο (2005) θεωρεί ότι η πολιτιστική κληρονομιά μεταβάλλεται και επαναπροσδιορίζεται συνεχώς από την ανθρώπινη δραστηριότητα και δεν μένει στάσιμη, συνδέει επομένως τα μέτρα δημόσιας πολιτικής για την κληρονομιά με τις ανάγκες της κοινωνίας, την ανθρώπινη πρόοδο και την ποιότητα ζωής. Επομένως, στις σύγχρονες αντιλήψεις για την οικονομική ανάπτυξη, η πολιτιστική κληρονομιά αναγνωρίζεται ταυτόχρονα ως ατμομηχανή, αλλά και ως καταλύτης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η πρόκληση είναι η επιτυχής ένταξη της χρήσης της πολιτιστικής κληρονομιάς στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον με ένα αποτελεσματικό πλαίσιο διαχείρισης της αλλαγής και της προστασίας. Η διεθνής εμπειρία είναι πλούσια σε παραδείγματα όπου η επιτυχής εφαρμογή της νέας αυτής προσέγγισης στην οικονομική αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς αντέστρεψε την παρακμή και οδήγησε σε οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση.

²³ Δρακάτος, Κ. (1999), “Δυνατότητες χρησιμοποίησεως της πολιτιστικής κληρονομιάς για την αναδιάρθρωση της οικονομίας”, Ανακοίνωση στην Ακαδημία Αθηνών, Έκτακτη Συνεδρία της 2ας Μαρτίου 1999.



Μέρος Πέμπτο Παράρτημα φωτογραφιών



Σε εκδήλωση του ΙΟΒΕ για την Ελληνική Οικονομία (2008)



Στο Πανελλήνιο Βιομηχανικό Συνέδριο του 1983 (τρίτη σειρά αριστερά)



Στο Πανελλήνιο Βιομηχανικό Συνέδριο (1991)



Σε εκδήλωση του IOBE (1998)



Στο διεθνές Συνέδριο Επιχειρηματικότητας "Το Επιχειρείν Θαρσείν Χρη" (2004)



Σε εκδήλωση παρουσίασης μελέτης του IOBE (2004)



Σε εκδήλωση του Ομίλου Economia (2006)



Σε εκδήλωση για την παρουσίαση του βιβλίου του Γ. Στουρνάρα (2010)



Σε εκδήλωση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ)



Από τα αριστερά: με τους Χ. Ιορδάνογλου, Ι. Σαμπεθάι, Σ. Ιωαννίδη, Γ. Καλογήρου και Σ. Βαλντέν



Από τα αριστερά: με τους Δ. Παπαλεξόπουλο, Σ. Δήμα, Ο. Κυριακόπουλο και Δ. Δασκαλόπουλο



Από τα αριστερά: με τους Μ. Κορτέση, Τ. Αθανασόπουλο και Ρ. Μωυσή



Με τον ιδρυτή του ΙΟΒΕ, Δ. Μαρινόπουλο



Με τον Π. Θωμόπουλο



Με τον Θ. Παπαλεξόπουλο



Με τον Ι. Στράτο και την Ε. Παπαδάκη



ISBN 978-960-7032-98-0 (print) Τράπεζα της Ελλάδος
ISBN 978-960-7032-99-7 (online) Τράπεζα της Ελλάδος
ISBN 978-960-7536-97-6 (print) IOBE
ISBN 978-960-7536-98-3 (online) IOBE