

## **ΕΘΝΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2021**

---

«Παραγωγική ανασυγκρότηση για μια δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη (2017-2021)»

DRAFT

Αθήνα, Μάιος 2017

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b> .....	<b>2</b>
<b>1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>4</b>
1.1 Η πορεία της ελληνικής οικονομίας από τη μεταπολίτευση έως το 2010 .....	5
1.2 Η κρίση: τα αίτια της και η αντιμετώπιση της .....	9
<b>2. ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ</b> .....	<b>14</b>
2.1 Ελκυστικότητα της Ελλάδας .....	14
2.2 Η γεωστρατηγική θέση της χώρας .....	14
2.3 Γενικά μακροοικονομικά δεδομένα .....	18
<b>3. ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΜΙΑΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</b> .....	<b>37</b>
3.1 Οι κατευθύνσεις του νέου αναπτυξιακού προτύπου – βασικοί αναπτυξιακοί στόχοι .....	37
3.2 Ενίσχυση της απασχόλησης - μείωση της ανεργίας .....	43
3.3 Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού .....	54
3.4 Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού .....	59
3.5 Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρηματικό Περιβάλλον .....	68
3.6 Προώθηση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής .....	93
3.7 Περιβαλλοντικός επανασχεδιασμός της οικονομίας .....	119
<b>4. ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΜΕΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΜΙΑΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ</b> .....	<b>123</b>
4.1 Ολοκληρωμένος σχεδιασμός-συνεκτικός συντονισμός- αποτελεσματική υλοποίηση - διαρκής παρακολούθηση-αξιολόγηση .....	123
4.2 Περί δομικών μεταρρυθμίσεων .....	126
4.3 Ποιοτική αναβάθμιση των δομών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης .....	130
4.4 Θέματα εκπαίδευσης και πολιτισμού .....	146
4.5 Βελτίωση της λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος .....	154
4.6 Ευρωπαϊκές και δημόσιες πηγές χρηματοδότησης .....	161
4.7 Αξιοποίηση δημόσιας περιουσίας .....	170
<b>5. ΣΕΝΑΡΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</b> .....	<b>177</b>
5.1 Το σενάριο βάσης .....	177
5.2 Σενάριο Αύξησης της εισροής Επενδύσεων .....	178
5.3 Σενάριο Εγγυημένης Απασχόλησης .....	181
<b>6. ΤΟΜΕΙΣ ΑΙΧΜΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΕΞΩΣΤΡΕΦΗ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗ</b> .....	<b>186</b>
6.1 Εισαγωγικά .....	186
6.2 Αγροτικός τομέας – Αγροδιατροφικό σύμπλεγμα .....	189
6.3 Μεταποίηση .....	196
6.4 Τουρισμός .....	202

6.5	Εμπόριο.....	208
6.6	Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνίας.....	212
6.7	Ναυτιλία, Logistics και Μεταφορές .....	217
6.8	Κατασκευές / Υποδομές.....	228
6.9	Ενέργεια, εξοικονόμηση ενέργειας και δίκτυα.....	234
6.10	ορυκτός πλούτος.....	241
6.11	Αμυντική Βιομηχανία.....	242
6.12	Οπτικοακουστικός τομέας .....	247
<b>7.</b>	<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>	<b>249</b>
<b>8.</b>	<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ / ΜΕΤΡΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ .</b>	<b>252</b>
<b>9.</b>	<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ / ΜΕΤΡΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ</b>	<b>263</b>

DRAFT

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

---

Η «Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική 2017-2021» (ΕΑΣ 2021) έχει στόχο την έξοδο από την κρίση και σκιαγραφεί ένα βιώσιμο, ανταγωνιστικό και κοινωνικά δίκαιο μοντέλο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Έχοντας στο επίκεντρο το ανθρώπινο κεφάλαιο ως μέσο για τη μετάβαση της χώρας σε μια οικονομία που θα παράγει προϊόντα και υπηρεσίες υψηλότερης προστιθέμενης αξίας, θέτει ως κεντρικό στόχο την αύξηση της απασχόλησης, δύνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο να ενσωματωθεί το ανθρώπινο δυναμικό, ιδίως το εξειδικευμένο στην οικονομία, να αναστραφεί η τάση μετανάστευσης ιδίως του επιστημονικού δυναμικού, αλλά και να περιοριστεί η περαιτέρω μείωση του πληθυσμού της χώρας. Αυτό επιτυγχάνεται με αύξηση των επενδύσεων, ιδιαίτερα μάλιστα των Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (ΞΑΕ), σε συνδυασμό με την υλοποίηση δράσεων αντιμετώπισης της ανεργίας που αμβλύνει άμεσα το πρόβλημα της ανεργίας, με την παράλληλη αναδιάρθρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, με την αξιοποίηση του εργαλείου των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), με την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας μέσω ιδιωτικοποιήσεων αλλά και με την πολύμορφη αξιοποίηση του επί του παρόντος αργούντος ή πλημμελώς αξιοποιούμενου μέρους της, καθώς και με την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας. Τα παραπάνω θα συλλειτουργήσουν ώστε να υποστηρίξουν μία ποιοτική μετατόπιση του παραγωγικού μοντέλου της ελληνικής οικονομίας προς την κατεύθυνση της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας και χαράσσοντας μια πορεία προς την οικονομία της γνώσης. Αναγκαίες προϋποθέσεις της παραγωγικής ανασυγκρότησης είναι όμως εξίσου η κοινωνική δικαιοσύνη και η μείωση των μεγάλων κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων που επικρατούν σήμερα και επιδεινώθηκαν στα χρόνια της κρίσης, όπως επίσης η περιβαλλοντική βιωσιμότητα και ο σεβασμός στο φυσικό κεφάλαιο της χώρας.

Σε αυτό το πλαίσιο, καθοριστικοί παράγοντες επιτυχίας της αναπτυξιακής στρατηγικής είναι ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός, ο συνεκτικός συντονισμός και η αποτελεσματική υλοποίηση των ειδικότερων πολιτικών, καθώς και η επιδίωξη της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης στους βασικούς στόχους της, ειδικά στη σημερινή συγκυρία όπου η επιδίωξη της αλλαγής του αναπτυξιακού υποδείγματος επιβάλλει την «οικοδόμηση» νέων συγκριτικών πλεονεκτημάτων για την ελληνική οικονομία.

Βασικό προαπαιτούμενο, επομένως, είναι η διαμόρφωση και ο αποτελεσματικός συντονισμός των εργαλείων άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής, η επαναξιολόγηση εργαλείων που χρησιμοποιήθηκαν στο παρελθόν και η εισαγωγή νέων. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται η ομαλή μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε μια δύσκολη αλλά εφικτή νέα αναπτυξιακή τροχιά, σε ένα πνεύμα συνεργασίας των παραγωγικών και κοινωνικών δυνάμεων.

Η μετάβαση σε ένα βιώσιμο υπόδειγμα ανάπτυξης προς όφελος τόσο των σημερινών όσο και των μελλοντικών γενεών, ολοκληρωμένο και συνεκτικό, απαιτεί μια ισορροπία μεταξύ τριών βασικών πυλώνων: οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική ευημερία και δικαιοσύνη χωρίς αποκλεισμούς, προστασία του περιβάλλοντος και του φυσικού κεφαλαίου της χώρας. Ένα τέτοιο ολοκληρωμένο αναπτυξιακό μοντέλο εξισορροπεί τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές της ανάπτυξης και είναι απολύτως συμβατό τόσο με τους Στόχους

Βιώσιμης Ανάπτυξης που υιοθετήθηκαν από τα Ηνωμένα Έθνη το 2015, όσο και με την αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ «Ευρώπη 2020».

Η ΕΑΣ 2021 λειτουργεί συμπληρωματικά με το 3ο Πρόγραμμα Οικονομικής Πρασαρμογής της περιόδου 2015-2018, που έχει ως βασικούς άξονες την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων για την ανάπτυξη και την απασχόληση, και τέλος, τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Η ουσιαστική και σε βάθος αναδιάρθρωση των όρων λειτουργίας και παραγωγικής δυναμικής της ελληνικής οικονομίας που επιδιώκει η εθνική στρατηγική εναρμονίζεται ταυτόχρονα και με το πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-20, που στοχεύει στην αναβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού της χώρας, καθώς και στη δημιουργία και διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, έχοντας ως αιχμή την εξωστρέφει, καινοτόμο και ανταγωνιστική επιχειρηματικότητα, και γνώμονα την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης.

Η δυναμική της ΕΑΣ 2021 δεν προκύπτει μόνο ή κυρίως από την ένταση της χρηματοδότησής της, καθότι είναι πεπερασμένοι οι διαθέσιμοι πόροι που προέρχονται από το ΠΔΕ, το ΕΣΠΑ και την όποια επιπλέον ενίσχυση μπορεί να αντληθεί με δανεισμό κυρίως από θεσμικές τράπεζες. Για το λόγο αυτό, στηρίζεται πρωτίστως στο σχεδιασμό της και στην προοπτική αποτελεσματικής αξιοποίησης, ορθής και διαφανούς διαχείρισης των υφιστάμενων δυνατοτήτων και πόρων της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.

## 1.1 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΕΩΣ ΤΟ 2010

---

Η πρόσφατη ελληνική κρίση δεν είναι μόνο κυκλική ή συγκυριακή, αλλά δομική. Επομένως, η αύξηση απλώς του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) στο πλαίσιο του υφιστάμενου μοντέλου ανάπτυξης, ακόμα και αν ήταν εφικτή, δεν αρκεί για την υπέρβασή της. Απαιτείται μια «φυγή προς τα εμπρός», με δομικές αλλαγές στη διάρθρωση της οικονομίας, της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας. Μακροπρόθεσμα, η βιώσιμη και κοινωνικά δίκαιη ανάπτυξη θα επέλθει μόνο μέσω συγκεκριμένων βελτιωτικών τομών στις παραγωγικές, χρηματοπιστωτικές και καινοτομικές παραμέτρους της οικονομίας. Ακόμη περισσότερο όμως, η ελληνική κρίση δεν πρόκειται να ξεπεραστεί οριστικά αν η διεθνής οικονομία και κοινωνία δεν βρει ένα νέο βηματισμό, εάν δηλαδή δεν διαμορφωθεί ένα νέο παραγωγικό και καταναλωτικό πρότυπο που θα χαρακτηρίζεται από βιωσιμότητα και δικαιοσύνη. Σε κάθε περίπτωση, οφείλουμε να εργασθούμε σε δύο επίπεδα: πρωτίστως στο εσωτερικό, αναβαθμίζοντας και μετασχηματίζοντας τις απαρχαιωμένες και κοινωνικά άδικες εγχώριες δομές, και συμπληρωματικά στο εξωτερικό, συμβάλλοντας έστω και με τις περιορισμένες μας δυνατότητες στη μεταβολή του διεθνούς «παραδείγματος».

Κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης, η Ελλάδα μετασχηματίζεται σταδιακά αλλά σε βάθος. Θεμελιώνεται το κοινωνικό κράτος, διαμορφώνεται ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και πολιτική σταθερότητα, βελτιώνονται οι υποδομές κυρίως χάρις στον αυξημένο ρόλο των δημοσίων επενδύσεων, αυξάνεται σημαντικά το ποσοστό των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ανάπτυξης του ερευνητικού συστήματος, και εν γένει η χώρα αρχίζει να συγκλίνει με τις αναπτυγμένες χώρες της ενωμένης Ευρώπης ως προς το επίπεδο

εκπαίδευσης, τις υποδομές, το κοινωνικό κράτος αλλά και το μοντέλο κατανάλωσης, εισερχόμενη στην ομάδα των αναπτυσσόμενων χωρών.

Καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '70 και του '80 κυριαρχούσε πολιτικά και οικονομικά η λογική του προστατευτισμού της εγχώριας βιομηχανίας, ενώ η ανασυγκρότηση των επιχειρήσεων έγινε συχνά μέσα από την ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας από το κράτος. Παράλληλα, η ελληνική οικονομία ήλθε αντιμέτωπη με το φαινόμενο της αποβιομηχάνισης και του σταδιακού μετασχηματισμού του παραγωγικού της προτύπου, που αποτυπώνεται μεταξύ άλλων και στη συνεχή υποβάθμιση του μεριδίου απασχόλησης στους μεταποιητικούς κλάδους.<sup>1</sup> Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα βρέθηκε σε μία ενδιάμεση κατάσταση (*stuck in the middle*), αδυνατώντας να ανταγωνιστεί τόσο τις αναπτυσσόμενες οικονομίες της γνώσης-καινοτομίας, όσο και τις αναδυόμενες οικονομίες του χαμηλού εργατικού κόστους. Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), που έγινε κατά κύριο λόγο με πολιτικά κριτήρια, δεν συνέβαλε στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας<sup>2</sup>, τη στιγμή που η μεταπολιτευτική ελληνική κοινωνία βρισκόταν σε πορεία σύγκλισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα υλικού πολιτισμού.

Παράλληλα, τα εργαλεία αναπτυξιακής πολιτικής προσανατολίστηκαν στη λογική της υποστήριξης μεμονωμένων επιχειρήσεων και επιχειρηματικών σχεδίων που αναπαρήγαγαν τα υφιστάμενα χαρακτηριστικά της παραγωγικής δομής, την περιορισμένη δικτύωση των παραγωγικών κλάδων, την έλλειψη ευρύτερου αναπτυξιακού σχεδιασμού και τις πελατειακές πρακτικές. Παρά τη συνεχιζόμενη αναβάθμιση των γνώσεων και ικανοτήτων του εγχώριου ανθρώπινου δυναμικού, και παρά την αυξανόμενη διαθεσιμότητα πόρων μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, από τη δεκαετία του 1980 μέχρι την εκδήλωση της κρίσης παρατηρείται μια ταχεία μείωση του παραγωγικού δυναμικού και μια σαφής υποχώρηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της εγχώριας παραγωγής.<sup>3</sup>

Ταυτόχρονα, η χώρα δεν κατόρθωσε να συγκλίνει με τις αναπτυσσόμενες χώρες σε κρίσιμα δομικά χαρακτηριστικά της οικονομίας. Για παράδειγμα, στις δαπάνες Έρευνας & Ανάπτυξης (Ε&Α), που αποτελούν ακριβή δείκτη τεχνολογικής εξέλιξης και επομένως της θέσης μιας χώρας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, οι επιδόσεις της Ελλάδας υπολείπονται κατά πολύ σε σχέση με τις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες, κυρίως λόγω της πολύ περιορισμένης επενδυτικής δραστηριότητας των ιδιωτικών επιχειρήσεων και της χαλαρής δικτύωσης των ΑΕΙ και των ερευνητικών κέντρων με τις επιχειρήσεις (Διάγραμμα

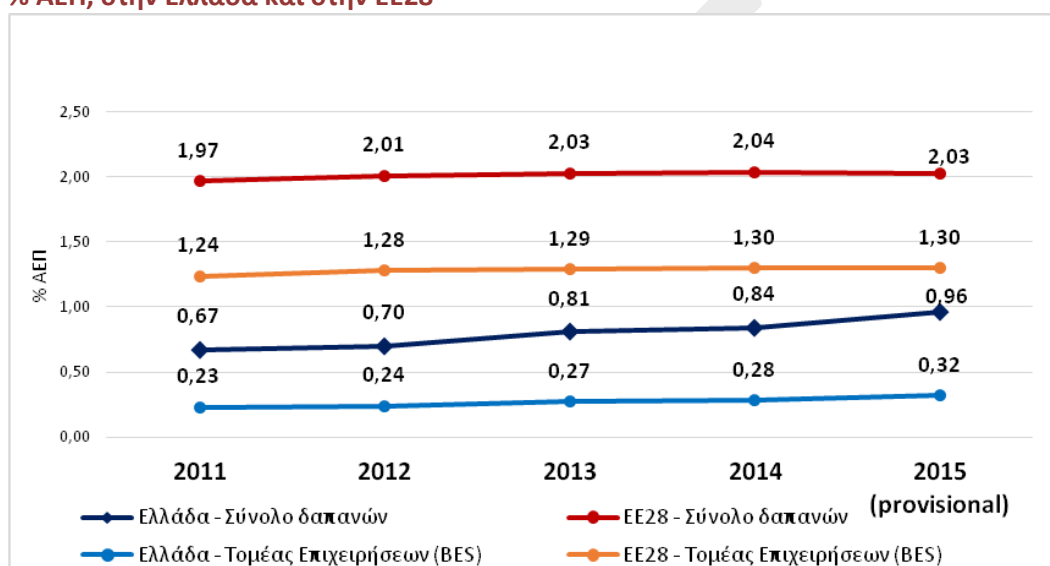
<sup>1</sup> Για μια παρουσίαση της διαδικασίας αποβιομηχάνισης και των προβλημάτων που αναδείχθηκαν σε αυτήν, βλ. μεταξύ άλλων Κιντής, Α. (1982) *Ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας*, Αθήνα: Gutenberg· Αγριαντώνη Χ. (1991) «Η ελληνική βιομηχανία τον 19ο αιώνα», στο Δερτιλής Γ. Και Κωστής Κ. (επιμ.) (1991) *Θέματα νεοελληνικής ιστορίας (18ος-19ος αιώνες)*, Αθήνα: Σάκκουλας· Rowthorn, R. και Ramaswamy, R. (1997) «Deindustrialization», *International Monetary Fund Working Paper*, No. 42

<sup>2</sup> «Το μεγάλο χάσμα μεταξύ καταναλωτικού επιπέδου και παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας και η κάλυψή του με τη μεταφορά πόρων από το εξωτερικό δημιουργεί σοβαρά προβλήματα, όσον αφορά τόσο την ισορροπία των τιμών [...] αλλά και το γενικότερο προσανατολισμό των παραγωγικών δραστηριοτήτων της οικονομίας», Γιαννίτης Α. (1988) *Η ελληνική βιομηχανία*, Gutenberg, σελ. 45.

<sup>3</sup> Για μία ενδελεχή αποτίμηση των παραγόντων ανταγωνιστικότητας, βλ. OECD, *Competition Assessment Reviews, Greece 2017*, <http://www.oecd.org/daf/competition/greece-competition-assessment-reviews.htm>

1). Η τεχνολογική υστέρηση της ελληνικής παραγωγικής δομής, οι περιορισμένες έκτασης διακλαδικές συνεργασίες και η ελλιπής ένταξη σε ολοκληρωμένες εγχώριες ή διεθνείς αλυσίδες αξίας, η απουσία ενός αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου υποστήριξης των καινοτομιών, των δικτυώσεων και των συνεργασιών ερευνητικών ιδρυμάτων και παραγωγικών μονάδων, καθώς και η έλλειψη αποτελεσματικών εργαλείων αναπτυξιακής πολιτικής, αποτελούν παράγοντες που εξηγούν σε μεγάλο βαθμό τη γνωσιακή και διαρθρωτική υστέρηση της οικονομίας αλλά και τις περιορισμένες δυνατότητες προσέλκυσης ΞΑΕ. Ως εκ τούτου, η αποβιομηχάνιση της χώρας μπορεί να θεωρηθεί εν μέρει και ως δευτερογενές αποτέλεσμα της γενικότερης αδυναμίας προσανατολισμού προς την οικονομία της γνώσης.

**Διάγραμμα 1. Συνολικές δαπάνες E&A και δαπάνες E&A του τομέα των επιχειρήσεων ως % ΑΕΠ, στην Ελλάδα και στην ΕΕ28**



Πηγή Eurostat, επεξεργασία ΕΚΤ

Συνοψίζοντας, στη μεταπολιτευτική περίοδο η ανταγωνιστικότητα της χώρας μας υποβαθμίστηκε σε σχέση με την υπόλοιπη (κυρίως τη Δυτική) Ευρώπη. Όταν ξέσπασε η κρίση του 2009, η ελληνική οικονομία είχε χάσει πολύτιμο αναπτυξιακό έδαφος. Όσο και αν η αύξηση του δημοσίου χρέους και η διαθεσιμότητα ευρωπαϊκών κονδυλίων συγκρατούσαν, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, το διαφαινόμενο παραγωγικό και κοινωνικό αδιέξοδο της χώρας και απέτρεπαν την ανοιχτή εκδήλωση μιας κρίσης, ωστόσο αυτό συνέβαινε κατά τρόπο επισφαλή, και όπως απεδείχθη βραχύβιο.

Από τα μέσα του 1990 και έως την περίοδο 2007-2008, καθώς το δημόσιο χρέος σταθεροποιήθηκε σε σχέση με το ΑΕΠ, ο συνδυασμός μιας σειράς εξελίξεων δημιούργησε την ψευδαίσθηση μιας αναπτυξιακά «ισχυρής Ελλάδας»<sup>4</sup>. Οι συγκυριακές αυτές εξελίξεις αφορούσαν κυρίως τη μαζική εισροή φτηνών εργατικών χεριών από τις χώρες ιδίως της ΝΑ

<sup>4</sup> Η ανάληψη των Ολυμπιακών αγώνων του 2004, παρότι συνέβαλε στη βελτίωση της διεθνούς εικόνας της χώρας και πρόσκαιρα ενίσχυσε επιμέρους κλάδους της οικονομίας, επιβάρυνε ωστόσο υπέρμετρα τον κρατικό προϋπολογισμό με πολλά έργα που στη συνέχεια δεν αξιοποιήθηκαν. Επίσης, οι αμυντικές δαπάνες απορροφούσαν διαχρονικά ένα δυσανάλογα υψηλό μέρος του κρατικού προϋπολογισμού, χωρίς να διασυνδέονται ουσιαστικά με την ελληνική οικονομία.

Ευρώπης, της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, τη διαθεσιμότητα πιστώσεων με χαμηλά επιτόκια και τη δραματική αύξηση του ιδιωτικού χρέους, που στο τέλος της περιόδου προσεγγίζει και μάλιστα ξεπερνά το δημόσιο χρέος. Η απελευθέρωση ιδίως του τραπεζικού συστήματος διευκόλυνε τη δημιουργία μεγάλου ιδιωτικού χρέους, μέσα από την άκριτη δανειοδότηση καταναλωτικών και κατασκευαστικών σχεδίων και την εξίσου άκριτη χρηματοδότηση των ίδιων των ελληνικών τραπεζών από βορειο-ευρωπαϊκά (και αμερικανικά) τραπεζικά ιδρύματα, τα οποία συσώρευαν πόρους μέσω των πλεονασματικών ισοζυγίων των χωρών προέλευσής τους και μέσω υπερμόχλευσης, τους οποίους εν συνεχεία διοχέτευαν προς τον ευρωπαϊκό νότο.

Αυτή η σχετικά μακρά περίοδος τελειώνει απότομα με το ξέσπασμα της κρίσης, η οποία προκύπτει από έναν συνδυασμό εσωτερικών και εξωτερικών αιτιών, που σε πάρα πολλές περιπτώσεις είναι αλληλοτροφοδοτούμενες – αν και οι αμεσότερες φαίνεται να είναι ενδογενείς. Όταν ενέσκηψε η κρίση, το παραγωγικό μοντέλο της χώρας είχε φτάσει στα όριά του. Έχοντας στηριχθεί σε παραδοσιακές παραγωγικές τεχνολογίες και οργανωσιακές πρακτικές, δεν αξιοποίησε την εγχώρια τεχνογνωσία και καινοτομία, όπως αυτή που αναπτύσσεται στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) και στα Ερευνητικά Κέντρα (ΕΚ), αλλά ούτε και το ολοένα και μεγαλύτερο και καλύτερα καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Ταυτόχρονα, η ανεπαρκής και αναποτελεσματική λειτουργία των θεσμών άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής, η αδυναμία προώθησης μιας ανανέωσης του παραγωγικού μοντέλου, η γενικότερη αδυναμία του ελληνικού κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης να λειτουργήσουν επιτελικά και βέβαια η απουσία πολιτικής βούλησης για μια δίκαια και βιώσιμη αναπτυξιακή πολιτική, προσέδωσαν διαχρονικά στην οικονομία χαρακτηριστικά χαμηλής και μέσης τεχνολογικής εξειδίκευσης, με αποτέλεσμα την παραγωγή μη ανταγωνιστικών και μη διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών χαμηλής προστιθέμενης αξίας, ενώ υπονομεύθηκε η όποια δυνατότητα προσέλκυσης ΞΑΕ. Μία από τις βασικότερες συνέπειες αυτού του μοντέλου ανάπτυξης ήταν η απώλεια μεγάλου μέρους του εξειδικευμένου προσωπικού, που άρχισε να μεταναστεύει μαζικά.

Η διεθνής συγκυρία επηρέασε επίσης καθοριστικά την ελληνική κρίση. Η κρίση του 2008 προκάλεσε ένα παγκόσμιας εμβέλειας σοκ: πολλές χώρες κλονίστηκαν, καμία όμως δεν επλήγη όσο η Ελλάδα. Τα διεθνή κερδοσκοπικά κεφάλαια, που είχαν κατά βάση τοποθετηθεί στην περιφέρεια της ευρωζώνης, επέστρεψαν μαζικά στην ασφάλεια των χωρών του κέντρου (ΗΠΑ, Ελβετία, Γαλλία, Γερμανία κ.λπ.), ενώ χώρες εκτεθειμένες στην υπερχρέωση, όπως η Ελλάδα, βυθίστηκαν σε παρατεταμένη ύφεση. Ειδικότερα, η διεθνής κρίση, παρόλο που κορυφώνεται μεταξύ 2008-2009, ακόμα και σήμερα εξακολουθεί να προκαλεί μεγάλες αναταράξεις σε πολλές χώρες. Βεβαίως, για τους ενδογενείς λόγους που προαναφέρθηκαν, η Ελλάδα είναι η χώρα που παρουσιάζει ασθενείς ενδείξεις ανάκαμψης. Μαζί με τον προβληματισμό σχετικά με τη δυσκολία της Ευρωζώνης να ανακάμψει αποφασιστικά, λόγω και της αρχιτεκτονικής του ευρώ, έχει αρχίσει να αναπτύσσεται έντονη κριτική σε σχέση με την αποτελεσματικότητα του διεθνούς οικονομικού καθεστώτος που εγκαθιδρύθηκε μετά το 1980 και το οποίο στηρίχτηκε σχεδόν αποκλειστικά στις δυνάμεις της αγοράς εντός μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Οι αναπτυξιακές επιλογές οι οποίες υιοθετήθηκαν δεν επέτρεψαν την ικανοποιητική αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας με αποτέλεσμα το καθεστώς αυτό να έχει από καιρό απολέσει τις όποιες δημιουργικές και δυναμικές του εκφάνσεις.

Σημαντικές πολιτικές δυνάμεις, ειδικοί αλλά και μεγάλο μέρος της κοινωνίας υποστηρίζουν πειστικά πως η οριστική έξοδος από την κρίση διεθνώς θα επιτευχθεί μόνο όταν ένα



νέο αναπτυξιακό παράδειγμα πάρει τη θέση του εξαντλημένου σήμερα κυρίαρχου μοντέλου<sup>5</sup>. Το μεγάλο ερώτημα είναι ποια χαρακτηριστικά και ποια κατεύθυνση θα πρέπει να προσλάβει αυτό το νέο διεθνές παράδειγμα. Ήδη, το Brexit και η εκλογή του νέου προέδρου των ΗΠΑ, αποτελούν γεγονότα ενδεικτικά μίας μόνο, και όχι της πλέον επιθυμητής από τη σκοπιά της παρούσας στρατηγικής, από τις δυνατές κατευθύνσεις που θα μπορούσε να προσλάβει η επικείμενη αλλαγή. Την σύγκληση επαυξάνουν τα ανατρεπτικά αποτελέσματα των εκλογών στην Γαλλία, αλλά και η πολιτική αβεβαιότητα ενόψει των εκλογών στην Γερμανία.. Ακόμη και σε αυτό το αβέβαιο διεθνές περιβάλλον ωστόσο, η αναπτυξιακή στρατηγική που επεξεργάστηκε η κυβέρνηση και οι συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει για την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου θα επιτρέψουν να περιοριστούν σημαντικά οι δυσμενέστερες διαστάσεις της κρίσης, ιδίως μέσα από την προστασία του πληθυσμού από την ανεργία και την φτώχεια, αλλά και βάζοντας τα θεμέλια για μιας ριζική ανασυγκρότηση της εθνικής παραγωγικής δομής.

## 1.2 Η ΚΡΙΣΗ: ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ

### 1.2.1 Αίτια της Κρίσης: Η εγχώρια και η διεθνής διάσταση της

Τα αίτια της ελληνικής κρίσης δεν είναι αποκλειστικά ενδογενή ή εξωγενή, αλλά ένας συνδυασμός των δύο διαστάσεων: η «ενδιάμεση θέση της χώρας» (stuck in the middle) μεταξύ των αναπτυσσόμενων οικονομιών της γνώσης και των οικονομιών του φτηνού εργασιακού κόστους είναι αποτέλεσμα τόσο δομικών αιτιών, που σχετίζονται με τη διαχρονική σχετική υπανάπτυξη της χώρας (πράγμα που, όχι τυχαία, συμβαίνει σε όλο τον ευρωπαϊκό νότο), όσο και της πολιτικής αδυναμίας να επινοήσει ένα διαφορετικό αναπτυξιακό μονοπάτι (όπως σε κάποιο βαθμό επετεύχθη στις χώρες της ανατολικής Ασίας).

Βασική αποτυχία των οικονομικών πολιτικών που ασκήθηκαν από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα υπήρξε η αδυναμία προσαρμογής στην οικονομία της γνώσης. Αδυναμία που οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην ανεπαρκή και αναποτελεσματική λειτουργία των θεσμών αναπτυξιακής πολιτικής και στην αποτυχία τους να ξεφύγουν από τη διαιώνιση της παραδοσιακής παραγωγικής δομής και να μεθοδεύσουν την ανανέωση του οικονομικού μοντέλου.

Σε αυτή τη βασική αποτυχία έρχονται να προστεθούν μια σειρά «εσωτερικές» διαρθρωτικές αστοχίες, όπως οι ανεπάρκειες της δημόσιας διοίκησης, η διαρκής

<sup>5</sup> Βεβαιότητες όπως η δυνατότητα επαρκούς αυτορρύθμισης της αγοράς, αλλά και η επίτευξη υψηλού επιπέδου ΑΕΠ και απασχόλησης με κύριο μοχλό την αγορά, έχουν πλέον επί της ουσίας αμφισβητηθεί. Εξίσου απαξιώνεται πλέον η αδιαφορία για τα θέματα διανομής του πλούτου, ως απόρροια της ιδέας της «αυτόματης» μετακύλισης του πλούτου προς τα κάτω (trickle down). Η επιδίωξη της ανάπτυξης μέσω της διαρκούς υπερχρέωσης (νοικοκυριών, επιχειρήσεων και κράτους), βρίσκεται στη ρίζα των προβλημάτων που εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η παγκόσμια οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, αντιμετωπίζεται πια με μεγάλη δυσπιστία η αποδοχή της αποβιομηχάνισης ως αποδεκτής και ωφέλιμης εξέλιξης για τις αναπτυσσόμενες κοινωνίες υπέρ ενός μεταβιομηχανικού προτύπου, όπως και η διαρκής λιτότητα, συχνά ενδεδυμένη θεωρητικά ως επεκτατική δημοσιονομική λιτότητα (expansionary fiscal contraction).

αναποτελεσματικότητα ή/και αδιαφορία για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, το πελατειακό κράτος και η στενή διαπλοκή κράτους και ομάδων συμφερόντων, η έλλειψη ευρύτερων συναινέσεων σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Όλα τα παραπάνω υπήρξαν διαχρονικά «άλυτα» προβλήματα, τα οποία οξύνθηκαν στα χρόνια που προηγήθηκαν της κρίσης. Σε αυτά όμως, θα πρέπει να συνυπολογιστούν και μια σειρά εξωγενείς παράγοντες που απορρέουν από το κυρίαρχο διεθνές οικονομικό παράδειγμα: η υιοθέτηση του αναπτυξιακού πρότυπου που στηρίχθηκε στις αυταπάτες περί απόλυτης επάρκειας και αποτελεσματικότητας της αγοράς παραγνωρίζοντας τον καθοριστικό ρόλο του κράτους, η σταδιακή απορρύθμιση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ο υπερδανεισμός και ο υπερκαταναλωτισμός που θεωρήθηκαν ως οι αποκλειστικά κινητήριες δυνάμεις της ανάπτυξης.

Το ερώτημα εάν οι αιτίες της ελληνικής κρίσης είναι ενδογενείς-δομικές ή εξωγενείς δεν είναι θεωρητικό αλλά πολύ πρακτικό. Το εγχώριο πολιτικό-οικονομικό σύστημα οφείλει και μπορεί να αντιμετωπίσει τους ενδογενείς παράγοντες, ωστόσο έχει πολύ πιο περιορισμένες δυνατότητες να αντιμετωπίσει τους εξωγενείς παράγοντες. Έχει όμως σημασία να τεθεί προηγουμένως το ερώτημα εάν και σε ποιο βαθμό η διαχείριση της ελληνικής κρίσης μέσω των μνημονίων κατάφερε πράγματι να αντιμετωπίσει τα ενδογενή και διαρθρωτικά προβλήματα.

### **1.2.2 Η αντιμετώπιση της κρίσης στα χρόνια των μνημονίων**

Η εκτόξευση του εξωτερικού και δημοσιονομικού ελλείμματος, καθώς και του δημοσίου χρέους το 2009, οδήγησε τη χώρα σε καθεστώς στενής δημοσιονομικής επιτήρησης. Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο των μνημονίων αφορούν πρωτίστως την εξοικονόμηση πόρων με σκοπό τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους, διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους, μέτρα στην κατεύθυνση της εσωτερικής υποτίμησης και αναθεώρησης επί το ελαστικότερο των εργασιακών σχέσεων, με τελικό στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την προσέλκυση επενδύσεων. Μολονότι ήταν αναπόφευκτη η λήψη μέτρων δημοσιονομικού εξορθολογισμού ως συνέπεια της εκτόξευσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της κρίσης χρέους, η λιτότητα έλαβε υπερβολικά έντονες διαστάσεις οδηγώντας σε γενικευμένη καθίζηση της οικονομίας. Στον δημόσιο τομέα ειδικότερα, παρόλο που ήταν προφανής η αναγκαιότητα για οργανωτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις, η προτεραιότητα που δόθηκε σε οριζόντιες μειώσεις προσωπικού ακύρωσε την απαραίτητη συναίνεση και αποδοχή των αλλαγών από τους εργαζόμενους και τους πολίτες.

Η ελληνική κρίση, που αρχικά διαγνώσθηκε εσφαλμένα ως κρίση ρευστότητας, σύντομα εξελίχθηκε σε κρίση φερεγγυότητας και κρίση χρέους λόγω της συνδυασμένης αποτυχίας κρίσιμων παραμέτρων στη διαχείρισή της:

1. Σε ό,τι αφορά την πολιτική εσωτερικής υποτίμησης, οι πολλαπλασιαστές αποδείχθηκαν εκτός πραγματικότητας,<sup>6</sup> με συνέπεια την εκτίναξη της ανεργίας και της φτώχειας, την

<sup>6</sup> Blanchard, O. και Leigh D. (2013) «Growth forecast errors and fiscal multipliers», IMF Working Papers, No. 1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>

πρόκληση κοινωνικής αναταραχής και πολιτικής αστάθειας, την απαρχή ενός κύματος μαζικής μετανάστευσης κ.λπ. επικράτησε η εσφαλμένη αντίληψη ότι η χώρα θα μπορούσε να αντιμετωπίσει τα προβλήματά της μετακινούμενη προς τις οικονομίες χαμηλών εργατικών αμοιβών,<sup>7</sup> και στην κατεύθυνση αυτή διαμορφώθηκαν πολιτικές που θα οδηγούσαν μισθούς και συντάξεις σε επίπεδα μεταξύ Πορτογαλίας και Βουλγαρίας.<sup>8</sup> Η αντίληψη αυτή αποδεικνύεται εσφαλμένη, καθότι η Ελλάδα δεν μπορεί να ανταγωνιστεί τις χώρες χαμηλού κόστους, αφού οι διαφορές στις αμοιβές εργασίας σε παγκόσμιο επίπεδο είναι πολύ υψηλές. Αυτό, εκτός από ανέφικτο, δεν είναι και ορθολογικό: η αμοιβή εργασίας είναι πολύ μικρή στη συνολική αξία του προϊόντος<sup>9</sup> και μια τέτοια πολιτική δεν οδηγεί σε καμία περίπτωση σε μαζική εισροή ΞΑΕ. Είναι χαρακτηριστικό πως την περίοδο 1988-2015 οι αναπτυσσόμενες χώρες, παρότι διέθεταν πολύ χαμηλούς μισθούς και φορολογικούς συντελεστές αλλά και παρείχαν πλήθος άλλων διευκολύνσεων, κατάφεραν να προσελκύσουν μόλις το 25% των παγκόσμιων αποθεμάτων εισροών από ΞΑΕ, τη στιγμή που αποτελούσαν το 70% του συνόλου των χωρών. Ένας επιπλέον σοβαρός λόγος αποτυχίας της πολιτικής εσωτερικής υποτίμησης σχετίζεται και με τη σοβαρή υπερχρέωση της χώρας: η κατακόρυφη μείωση των αμοιβών, και συνεπώς του ΑΕΠ, αλλά και η εκτόξευση της ανεργίας, χωρίς ανάλογη απομείωση των χρεών, δημιούργησε μεταξύ 2010-2012 ένα εφιαλτικό δημόσιο χρέος, ιδίως ως ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο αναγνωρίζεται καθυστερημένα πια σήμερα ως πρόβλημα.

2. Αποδείχθηκε λανθασμένη η προσδοκία ότι οι «μεταρρυθμίσεις» θα οδηγήσουν σε σημαντική οικονομική εξυγίανση και ανάπτυξη, όσο και αν σημειώθηκαν ανεπάρκειες στην υλοποίησή τους (άλλοτε λόγω πολιτικών αντιστάσεων ή αντιδράσεων ομάδων συμφερόντων και άλλοτε λόγω αδράνειας ή αδυναμίας προσαρμογής της κρατικής μηχανής, κακού σχεδιασμού κ.λπ.). Ένας άλλος παράγοντας αποτυχίας υπήρξε και ο μονομερής σχεδιασμός τους: ενώ μεταρρυθμίσεις εισπρακτικού και περιοριστικού χαρακτήρα (μείωση μισθών-συντάξεων, αυξήσεις του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και ειδικών φόρων) θεωρήθηκαν πάντα ως προαπαιτούμενα εκταμιεύσεων και τους δόθηκε άμεση προτεραιότητα, αντίθετα άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, πολύ σημαντικότερες για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας, δεν είχαν ποτέ την ίδια βαρύτητα (χαρακτηριστικό παράδειγμα η δημόσια διοίκηση, που εξακολουθεί να λειτουργεί στο ίδιο βασικά προ κρίσης οργανωτικό πλαίσιο, καθώς λ.χ. δεν έχει υλοποιηθεί καμία ολοκληρωμένη αξιολόγηση του προσωπικού της). Μια άλλη μεταρρυθμιστική μονομέρεια ήταν ότι αποδόθηκε στο δημόσιο άλλοτε ο ρόλος «παθητικού» υποστηρικτή της ανάπτυξης (π.χ. μέσω παροχής υποδομών, υλικών ή άυλων) και άλλοτε του «επιδιορθωτή» ατελειών των αγορών (π.χ. σε ό,τι αφορά τις τραπεζικές χρηματοδοτήσεις ή τις τυχόν μονοπωλιακές συνθήκες αγοράς), ενώ δεν εξετάστηκε επαρκώς η δυνατότητα ενός συνεκτικού «επιχειρηματικού» ρόλου του κράτους.

Η προσπάθεια παραγωγικής αναβάθμισης της χώρας μόλις τα τελευταία ένα-δύο χρόνια φαίνεται να αντιμετωπίζεται σοβαρά: εγκαινιάστηκε μια σοβαρή συζήτηση περί χάραξης

<sup>7</sup> Ζωγραφάκης Σ. Και Καστέλλη Ι. (2015) «Είναι αλήθεια ότι η μείωση του μισθολογικού κόστους αρκεί για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας;», Κατανοώντας την ελληνική κρίση, Νο. 1, Παρατηρητήριο για την κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ

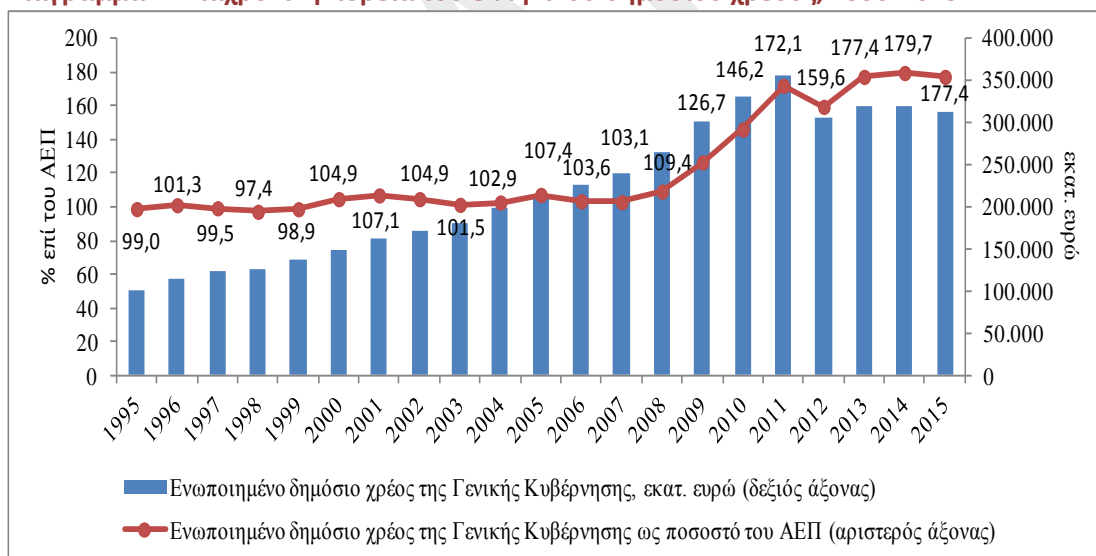
<sup>8</sup> Δεν αμφισβητείται η αναγκαιότητα μιας λελογισμένης πολιτικής εσωτερικής υποτίμησης στην αρχή της κρίσης, και ακόμα περισσότερο προ αυτής, χωρίς όμως τις ακρότητες, την οριζόντια και συχνά εντελώς άδικη κατανομή της και τα υπολογιστικά σφάλματα όσον αφορά τις επιπτώσεις ης, που εξέτρεψαν την αναγκαιότητα προσαρμογή από τους στόχους που είχαν τεθεί.

<sup>9</sup> Π.χ. στο παπούτσι 0,5%, στο ipad 7%, ενώ στην Ε&Α πάνω από 30%.

αναπτυξιακής στρατηγικής, μέσω ενός Αναπτυξιακού Συμβουλίου<sup>10</sup>, ο νέος αναπτυξιακός νόμος (Ν.4399/2016) είναι σαφώς προσανατολισμένος στην υποστήριξη δράσεων με εξαγωγικό προσανατολισμό ή με αυξημένη προστιθέμενη αξία, στην ενίσχυση των αποτελεσμάτων της Ε&Α, εν τέλει στην οικονομία της γνώσης, μακριά από την πεπατημένη της υφιστάμενης παρωχημένης παραγωγικής δομής. Τέλος, ένα ακόμη στοιχείο που δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη είναι ο συχνά βραχυπρόθεσμα υφεσιακός χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και προϊόντων. Ακόμα και αν τα μακροχρόνια αποτελέσματά τους ενίοτε αναγνωρίζονται ως θετικά και αναπτυξιακά, η «βίαιη» εφαρμογή τους μέσα σε ένα περιβάλλον ακραίας λιτότητας δρα κατά κανόνα στην αντίθετη κατεύθυνση (βλ. κεφ. 4.2 περί δομικών μεταρρυθμίσεων).

3. Τέλος, καθοριστικά βάρυνε και η αρχικά μη έγκαιρη και στη συνέχεια μη επαρκής ρύθμιση του δημόσιου χρέους. Η έστω και αργοπορημένη συνειδητοποίηση του προβλήματος οδήγησε στο Private Sector Involvement (PSI), το οποίο παρά το ύψος του, αποδείχθηκε ατελέσφορο ως προς τη δυνατότητα εξόδου της χώρας στις αγορές και ως προς την αναπτυξιακή προσπάθεια, υπέσκαψε περαιτέρω το κοινωνικό και οικονομικό κλίμα στο εσωτερικό της χώρας (ασφαλιστικά ταμεία, τράπεζες, μικροομολογιούχοι κ.λπ.), ενώ τα όποια οφέλη του εξανεμίστηκαν την περίοδο 2012-2013 (Διάγραμμα 2). Το τελικό αποτέλεσμα όλων των παραπάνω ήταν να επιταχθεί η οικονομική κρίση, αντί να επιτευχθεί μια μικρή έστω ανάπτυξη.

**Διάγραμμα 2. Διαχρονική πορεία του ελληνικού δημόσιου χρέους, 1995-2015**



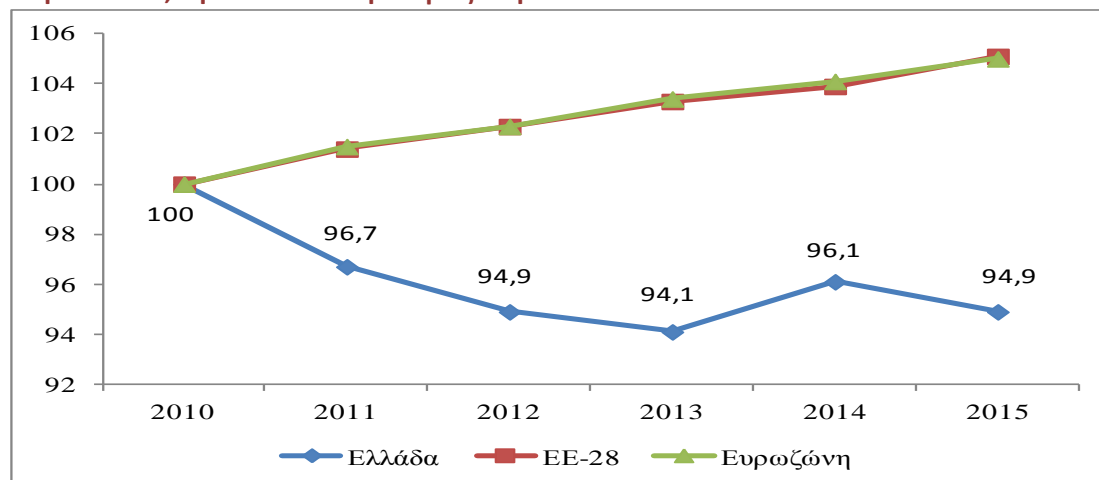
Πηγή: Eurostat

(σημείωση: Τα στοιχεία της περιόδου 2011-2015 είναι προσωρινά)

Μια συνοπτική εικόνα της σωρευτικής αποτυχίας της πολιτικής της εσωτερικής υποτίμησης και των μεταρρυθμίσεων αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 3, σύμφωνα με το οποίο, παρά τη (σχετική και απόλυτη) μείωση του κόστους εργασίας στην Ελλάδα, η εξέλιξη του δείκτη πραγματικής παραγωγικότητας της εργασίας ανά ώρα είναι ιδιαίτερα δυσμενής και μάλιστα περισσότερο απ' ό,τι σε όλες τις άλλες χώρες της ΕΕ-28. Βεβαίως, η εξέλιξη αυτή οφείλεται και στο γεγονός πως η μείωση του ΑΕΠ είναι πολύ μεγαλύτερη από την αντίστοιχη μείωση του κόστους εργασίας (βλ. Διάγραμμα 15).

<sup>10</sup> Που θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 4399/2016

**Διάγραμμα 3. Δείκτης πραγματικής παραγωγικότητας της εργασίας ανά ώρα (2010=100) στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη. 2010-2015**



Πηγή: Eurostat

Βεβαίως, η εικόνα δεν είναι μόνο αρνητική. Στα επτά χρόνια της κρίσης επιτεύχθηκαν πολλά, όπως η δημοσιονομική προσαρμογή (σημαντική μείωση πρωτογενών ελλειμμάτων), η βελτίωση καθοριστικών οικονομικών δεικτών (όπως η μείωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, αν και αυτή προήλθε κυρίως από τη συμπίεση των εισαγωγών και όχι από την αύξηση των εξαγωγών, τέθηκαν σε κίνηση μια σειρά προ πολλού αναγκαίες μεταρρυθμίσεις όπως του δικαστικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας, η μείωση της φοροδιαφυγής, η ταχεία επέκταση της χρήσης πλαστικού χρήματος, το άνοιγμα μιας σειράς κλειστών επαγγελμάτων, ο εξορθολογισμός στις κρατικές δαπάνες, η χάραξη νέων κατευθύνσεων για τη μετακίνηση της παραγωγής στις αλυσίδες αξίας στο πλαίσιο του νέου αναπτυξιακού νόμου, του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης και άλλων συναφών πολιτικών και εργαλείων. Όμως ο αποσπασματικός συχνά χαρακτήρας τους, σε συνδυασμό με τις προαναφερθείσες αστοχίες, δεν επέτρεψαν να αποδώσουν οι μεταρρυθμίσεις τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Επιπλέον, παραμένει ακόμη ζητούμενο ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός, ο συνεκτικός συντονισμός και η αποτελεσματική υλοποίηση των δημόσιων και αναπτυξιακών πολιτικών, καθώς και η δυνατότητα ουσιαστικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους αλλά και η ευελιξία των θεσμών σε ό,τι αφορά τη διόρθωση στόχων και διαδικασιών όπου απαιτείται.

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί μια ακόμη, ακούσια γενικότερη συνέπεια της προσαρμογής που επέβαλε η κρίση, καθώς φαίνεται να διαμορφώνεται ένα υπόστρωμα νοοτροπιών και αντιλήψεων που μπορούν να αποτελέσουν θετικούς παράγοντες για τον αναγκαίο μετασχηματισμό του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας. Η κρίση προκάλεσε έναν αναστοχασμό σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο και οδήγησε σε μια ωρίμανση της κοινωνίας και των πολιτών ως προς την καθημερινή στάση τους, τον προγραμματισμό της ζωής τους αλλά και τη σχέση τους με το κράτος και το πολιτικό σύστημα. Σήμερα πια, οι πολίτες είναι περισσότερο απαιτητικοί απέναντι στο κράτος και τον διοικητικό μηχανισμό, και ταυτόχρονα περισσότερο καχύποπτοι απέναντι στις παθογένειες του πολιτικού συστήματος, όπως τις πελατειακές σχέσεις που διαβρώνουν την πολιτική συνείδηση. Από την άλλη, επαναπροσδιορίζουν τα πρότυπα ζωής και κατανάλωσης που τα προηγούμενα χρόνια βασίστηκαν σε μια επιφανειακή ευμάρεια, ενώ ακόμη αναπτύσσονται πρωτοβουλίες αλληλεγγύης αλλά και παραγωγικής δράσης (νεανικής και κοινωνικής

επιχειρηματικότητας), ερευνητικά εγχειρήματα, που βασίζονται στις αξίες της ατομικής προσπάθειας και ευθύνης αλλά και της συλλογικής συνεργασίας. Αυτή η αξιακή μεταστροφή, εφόσον παγιωθεί, διαμορφώνει ευνοϊκό έδαφος ώστε να αξιοποιηθούν καλύτερα τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας, ιδίως όσον αφορά το έμπυχο δυναμικό ή τη γεωστρατηγική θέση της, παράλληλα με την ανάγκη να ενθαρρυνθούν με θεσμικά εργαλεία δημόσιας πολιτικής για να επιτευχθεί η μετάβαση σε ένα νέο παραγωγικό πρότυπο.

## 2. ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

### 2.1 ΕΛΚΥΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Η Ελλάδα διαθέτει μια σειρά ισχυρών σημείων σε σχέση τόσο με τις γειτονικές χώρες όσο και ευρύτερα, όπως για παράδειγμα εδραιωμένη δημοκρατία, σημαντική γεωστρατηγική θέση, είναι μέλος της ΕΕ, διαθέτει σημαντικές υποδομές αλλά και πόρους (υψηλής ποιότητας ανθρώπινο δυναμικό, εξαιρετικές κλιματικές συνθήκες) που, εφόσον αξιοποιηθούν, μπορούν να λειτουργήσουν ως συγκριτικά πλεονεκτήματα της ελληνικής οικονομίας για μια ευρύτερη γκάμα προϊόντων της πρωτογενούς παραγωγής, του τουρισμού, των μεταφορών, των υπηρεσιών και της μεταποίησης. Ταυτόχρονα, η ποιότητα ζωής σε πολλές περιοχές της χώρας, καθώς και οι διαθέσιμες ανέσεις και υποδομές, είναι ικανές να προσελκύσουν αξιόλογο ανθρώπινο δυναμικό από το εξωτερικό.

Αδιαμφισβήτητα, η Ελλάδα διαθέτει ένα επιπλέον στρατηγικό πλεονέκτημα, το φυσικό της περιβάλλον: οι διευθύνσεις δασών εκτιμούν ότι το 50% της επικράτειας καλύπτεται από δάση και δασικές εκτάσεις. Βάσει των στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 27% της συνολικής χερσαίας έκτασης βρίσκεται σε καθεστώς προστασίας (περιοχές Natura), τη στιγμή που ο μέσος όρος της ΕΕ είναι μόλις 18%. Άλλο ένα σπουδαίο χαρακτηριστικό είναι η πολιτιστική κληρονομιά. Βάσει των στοιχείων του Αρχαιολογικού Κτηματολογίου, το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί τους επόμενους μήνες, έχουν καταγραφεί 4.000 κηρυγμένοι χερσαίοι χώροι και ζώνες προστασίας με συνολική έκταση περί τα 9.000 τ.χλμ., ήτοι το 6,8% της ελληνικής επικράτειας. Επίσης, υπάρχουν 100 κηρυγμένοι ενάλιοι χώροι και ζώνες προστασίας συνολικής επιφάνειας 1.500 τ.χλμ., 12.000 αρχαία ακίνητα μνημεία και 1.000 θέσεις κατάκλισης αρχαίων μνημείων. Τα πλεονεκτήματα αυτά έχουν όμως συχνά και μια αντίστροφη όψη, καθώς μπορεί να επιβαρύνουν τη διαδικασία αδειοδότησης επιχειρήσεων, έτσι ώστε η αναπτυξιακή τους αξιοποίηση πρέπει να γίνεται με προσοχή και σεβασμό στον πολιτιστικό πλούτο της χώρας. Ζητούμενο παραμένει σε σημαντικό βαθμό, η ταυτόχρονη οικονομική εκμετάλλευση του αξιόλογου φυσικού περιβάλλοντος της χώρας, παράλληλο με τον αρμόζοντα σεβασμό του.

### 2.2 Η ΓΕΩΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Η γεωγραφική θέση της χώρας αποτελεί έναν από τους κεντρικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της ελληνικής οικονομίας, επηρεάζοντάς την με δύο διακριτούς, αν και έντονα αλληλεξαρτώμενους τρόπους. Ο πρώτος αφορά τις επιπτώσεις που έχει η θέση της χώρας

στην περιφέρεια της ΕΕ για τη δυνατότητα ισότιμης συμμετοχής της στα οφέλη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι έντονες «κεντρομόλες» δυνάμεις που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη λόγω της άρσης των εμποδίων στην κινητικότητα εμπορευμάτων και ανθρώπων είχαν ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του παραγωγικού ιστού της χώρας, καθώς πραγματοποιήθηκε μια μεγάλης κλίμακας υποκατάσταση εγχώριων προϊόντων από φθηνότερα (και συχνά ποιοτικότερα) εισαγόμενα.

Ο δεύτερος αφορά τις επιπτώσεις της μεταβαλλόμενης γεωστρατηγικής θέσης της χώρας. Οι μεταβολές στο ευρύτερο γεωπολιτικό περιβάλλον επηρεάζουν ποικιλοτρόπως την Ελλάδα, δημιουργώντας ταυτόχρονα σημαντικές προκλήσεις αλλά και ευκαιρίες. Οι πρόσφατες πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στα Βαλκάνια και το πάγωμα της ενταξιακής πορείας τους, ο πόλεμος στη Συρία, στο Ιράκ, στη Λιβύη κ.λπ., η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση, αλλά και η πολιτική ένταση στην Τουρκία, δημιουργούν ένα ιδιαίτερα ευμετάβλητο γεωπολιτικό περιβάλλον.

### 2.2.1 Προκλήσεις:

#### *Οι πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στα Βαλκάνια*

- Ο αρνητικός αντίκτυπος που είχε η κρίση στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη για τις οικονομίες των Δυτικών Βαλκανίων εξακολουθεί να επηρεάζει τη σταθερότητα της περιοχής. Από το 2009, αναπτύσσονται κοινά χαρακτηριστικά: σημαντική συρρίκνωση του ΑΕΠ, αύξηση των ποσοστών ανεργίας, πτώση της βιομηχανικής παραγωγής, αύξηση του εμπορικού ελλείμματος, μείωση των ΞΑΕ και αύξηση των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Επιπλέον, οι άνευ προηγουμένου προσφυγικές ροές από το 2015 πιέζουν ασφυκτικά τις ήδη αποδυναμωμένες βαλκανικές χώρες και δοκιμάζουν σοβαρά τη σταθερότητα και τους πόρους της περιοχής. Η επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων επηρεάζει άμεσα τις προοπτικές ανάπτυξής τους, την ικανότητά τους για μεταρρυθμίσεις, και συνεπώς την προοπτική ένταξής τους στην ΕΕ. Αλλά και αντίστροφα, μια σειρά παράγοντες (κρίση χρέους στην Ελλάδα, Brexit, ευρωσκεπτικισμός, τρομοκρατική απειλή κ.ο.κ.) επιβαρύνουν το ευρωπαϊκό περιβάλλον, με αποτέλεσμα η ΕΕ να επικεντρώνεται στη διαχείριση των εσωτερικών πολιτικών και οικονομικών προβλημάτων της, υποβαθμίζοντας την προτεραιότητα της διεύρυνσής της.
- Το πάγωμα των διαδικασιών ένταξης στην ΕΕ έχει οδηγήσει σε απομυθοποίηση της ιδέας της «Ευρώπης» στα Βαλκάνια. Ο έως σήμερα αδιαμφισβήτητος ρόλος της ΕΕ ως πόλος σταθερότητας και ως κίνητρο για μεταρρύθμιση χάνει την απήχυσή του, ενώ αντίθετα η Ρωσία διεκδικεί να ανακτήσει τη θέση της ως σημαντικός παράγοντας στην περιοχή.

#### *Ο αντίκτυπος της προσφυγικής κρίσης*

- Η έκρηξη της προσφυγικής κρίσης και η αδυναμία να βρεθεί μια βιώσιμη λύση έχει τεράστιες μακροπρόθεσμες συνέπειες για την ΕΕ, την Ελλάδα, τις βαλκανικές χώρες αλλά και τη γενικότερη σταθερότητα της περιοχής. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, σχεδόν 1,3 εκατομμύρια πρόσφυγες και μετανάστες από τη Συρία, το Αφγανιστάν, το Πακιστάν και τις χώρες

της Βόρειας και της Δυτικής Αφρικής εισχώρησαν στην ΕΕ το 2015. Η τάση αυτή συνεχίστηκε και το 2016, με σχεδόν 450.000 πρόσφυγες και μετανάστες να εισέρχονται μέχρι και τον Σεπτέμβριο. Η Ελλάδα αποτέλεσε το κύριο σημείο διέλευσης, καθώς εκατοντάδες χιλιάδες έφτασαν στις ελληνικές ακτές μέσω Τουρκίας ελπίζοντας να συνεχίσουν μέσα από τον κλειστό πλέον «διάδρομο των Δυτικών Βαλκανίων».

- Η μεταναστευτική και προσφυγική κρίση έχει δημιουργήσει βαθιές εντάσεις και διαιρέσεις και στο εσωτερικό της ΕΕ. Ορισμένες χώρες εμφανίστηκαν πιο ανοιχτές στις προσφυγικές ροές, ενώ άλλες δεν φάνηκαν διατεθειμένες να υποδεχθούν στο έδαφός τους τον αριθμό προσφύγων που αντιστοιχούσε στο μέγεθός τους. Ταυτόχρονα, ελλείπει συντονισμένη και βιώσιμη ευρωπαϊκή πολιτική, αρκετές χώρες της ΕΕ άρχισαν να εφαρμόζουν μονομερώς μέτρα για την προστασία των συνόρων τους.
- Το κλείσιμο των συνόρων με φράχτες και συρματοπλέγματα που άρχισε το φθινόπωρο του 2015 και επεκτάθηκε σε όλη την περιοχή (Ουγγαρία, Σερβία, Κροατία, Σλοβενία, ΠΓΔΜ κ.λπ.) είχε ως αποτέλεσμα να απομονώσει την Ελλάδα στο πλαίσιο της αποκαλούμενης «ευρωπαϊκής γραμμής άμυνας» και να δημιουργήσει αφόρητη συμφόρηση προσφύγων και μεταναστών στα σύνορα της χώρας με την ΠΓΔΜ. Η αδυναμία εξεύρεσης βιώσιμης λύσης κινδυνεύει να μετατρέψει την Ελλάδα σε κέντρο εγκλωβισμένων προσφύγων και μεταναστών, ενώ το μέλλον της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας μοιάζει σήμερα αβέβαιο, δεδομένης της πολιτικής έντασης στην Τουρκία.

#### *Άλλες προκλήσεις*

- Αυτή την περίοδο φαίνεται να πραγματοποιείται στην ΕΕ μια σταδιακή μετατόπιση ισχύος από τα συλλογικά ευρωπαϊκά όργανα προς τα κράτη-μέλη και από τις υπερεθνικές προς τις διακυβερνητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ έχει ανοίξει μια συζήτηση με έντονες (γεω-)πολιτικές και οικονομικές διαστάσεις σχετικά με το ρόλο της ΕΕ, τόσο στο εσωτερικό της (βλ. τα πέντε σενάρια της πρόσφατης Λευκής Βίβλου για το μέλλον της Ένωσης) όσο και διεθνώς. Από την αντίληψη για μια «Ευρώπη-φρούριο», με κλειστά και αυστηρά φυλασσόμενα σύνορα τόσο για τη μετανάστευση, όσο και για τις ροές εμπορίου ή ξένων άμεσων επενδύσεων, μέχρι την οπτική μιας Ευρώπης ανοικτής σε ποικίλες ροές και σε νέα μέλη, η συζήτηση αφορά τον επανακαθορισμό της ταυτότητας της ηπείρου. Η έκβασή της θα έχει σημαντικές συνέπειες για κάθε πτυχή της κοινής ενωσιακής πολιτικής.
- Ο πόλεμος στη Συρία και το Ιράκ εξακολουθεί να προκαλεί πολιτική αστάθεια και ανασφάλεια στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής και της Ανατολικής Μεσογείου. Οι συνεχιζόμενες συρράξεις προκαλούν ιδιαίτερα αυξημένες προσφυγικές ροές και μείζονα ανθρωπιστική κρίση. Εκτός των αυτονόητων ζητημάτων ασφάλειας και δημοσιονομικής επιβάρυνσης που η κατάσταση αυτή προκαλεί κατ' επέκταση και στη χώρα μας, υπάρχουν και άλλες παράπλευρες επιπτώσεις, όπως η δυνητική απώλεια ενός σημαντικού εμπορικού εταίρου, με τον οποίο μάλιστα η Ελλάδα διατηρούσε για πολλά χρόνια θετικό εμπορικό ισοζύγιο,<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Οι ελληνικές εξαγωγές προς τη Συρία κατέρρευσαν από 161 εκ. ευρώ το 2006 σε 7,5 εκ. ευρώ το 2015



αλλά και η ενίσχυση ακραίων ισλαμικών στοιχείων, που βρίσκουν εύφορο έδαφος στην αστάθεια που επικρατεί στα συριακά και ιρακινά εδάφη.

- Σε διεθνές επίπεδο, η αμφισβήτηση των θετικών χαρακτηριστικών της παγκοσμιοποίησης γίνεται ολοένα και εντονότερη. Η κυρίαρχη πεποίθηση των προηγούμενων χρόνων πως ο βέλτιστος τρόπος διαχείρισης της αυξημένης ολοκλήρωσης της παγκόσμιας οικονομίας είναι η «συναίνεση της Ουάσιγκτον» (Washington Consensus) θεωρείται πλέον ότι επέφερε ιδιαίτερα αυξημένα επίπεδα κοινωνικής πόλωσης και ανισότητας, τα οποία φαίνεται να συμβάλλουν σε σημαντικές αν και εν πολλοίς αδιευκρίνιστες ακόμη εξελίξεις (βλ. Brexit και κυβέρνηση Τραμπ στις ΗΠΑ). Οι εξελίξεις αυτές σηματοδοτούν την απαρχή μιας νέας περιόδου διευθέτησης των παγκόσμιων ισορροπιών, με όχι απίθανη εξέλιξη την αύξηση μονομερών ενεργειών εκ μέρους κάποιων εκ των πρωταγωνιστών της προηγούμενης περιόδου, με αυξημένους κινδύνους εμπορικών «πολέμων» κ.λπ.
- Όσον αφορά το διεθνές οικονομικό περιβάλλον, η τελευταία εικοσαετία χαρακτηρίζεται από σημαντικές ανακατατάξεις που έχουν ως αποτέλεσμα έναν ταχύτατα μεταβαλλόμενο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Στην καρδιά αυτού του αναδυόμενου νέου καταμερισμού βρίσκεται η αυξανόμενη βιομηχανική παραγωγή στις χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου, που αντανακλάται στην εντεινόμενη ανταγωνιστική πίεση και τις τάσεις αποβιομηχάνισης που υφίστανται οι ανεπτυγμένες χώρες. Η ταχύτατη αναβάθμιση επιχειρήσεων, κλάδων, περιοχών και χωρών του αναπτυσσόμενου κόσμου, τους επιτρέπει να υπερβούν σημαντικά παραδοσιακά εμπόδια εισόδου σε δραστηριότητες, κλάδους και αγορές υψηλής προστιθέμενης αξίας και να αποτελούν πλέον τη βασική πρόκληση της νέας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας.
- Στο πλαίσιο αυτού του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος, η κρίση που έπληξε την παγκόσμια οικονομία επηρέασε καθοριστικά την ευρωπαϊκή, η οποία δείχνει να ανακάμπτει βραδύτερα από τους βασικούς διεθνείς ανταγωνιστές της.

### 2.2.2 Ευκαιρίες

Πέρα από τις προκλήσεις που γεννά η μεταβαλλόμενη γεωπολιτική κατάσταση και η ευρύτερη αστάθεια στην περιοχή, οι νέες διαμορφούμενες ισορροπίες έχουν παράλληλα δημιουργήσει συνθήκες οι οποίες θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να ευνοήσουν την Ελλάδα. Το αν τα οφέλη αυτά θα είναι συγκυριακά ή όχι εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων καθοριστικός θα είναι η ίδια η στάση της χώρας μας. Οι κυριότερες από αυτές τις πιθανές ευκαιρίες είναι:

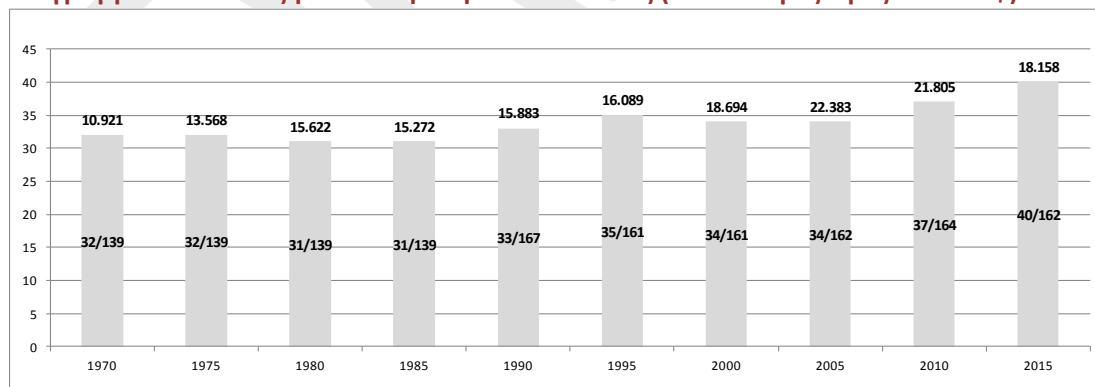
- οι αυξημένες τουριστικές ροές λόγω της γενικότερης αστάθειας και ανασφάλειας σε βασικούς ανταγωνιστές του ελληνικού τουριστικού προϊόντος (Β. Αφρική, Μ. Ανατολή, Τουρκία),
- η ανάδειξη της Ελλάδας σε νησίδα σταθερότητας, ασφάλειας και εγγύησης των δημοκρατικών και ανθρωπιστικών αξιών μέσα σε μια σχετικά ταραγμένη ευρύτερη περιοχή, κάτι που ενδέχεται να συμβάλει στην αναβάθμιση της χώρας μεταξύ άλλων και ως χώρας υποδοχής ΞΑΕ,

- η ανάδυση νέων πρωταγωνιστών στη διεθνή σκηνή (προεξάρχουσας της Κίνας) θα μπορούσε να αναβαθμίσει τη γεωστρατηγική θέση της Ελλάδας, η οποία δύναται να διαδραματίσει το ρόλο της πύλης εισόδου των χωρών αυτών στις ευρωπαϊκές αγορές,
- και τέλος, βασική προϋπόθεση αξιοποίησης των παραπάνω ευκαιριών είναι η να μη διολισθήσουμε σε πλήρη γεωπολιτική αστάθεια ή /και σε ανοικτούς πολέμους στην ευρύτερη περιοχή της Ανατολικής Ευρώπης, των Βαλκανίων, της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής. Η χώρα μας οφείλει λοιπόν να εργαστεί αποφασιστικά προς την κατεύθυνση του τερματισμού των συγκρούσεων και του μετριασμού της γεωπολιτικής αστάθειας.

## 2.3 ΓΕΝΙΚΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Η περίοδος 2008-2016 είναι η δυσκολότερη που έχει περάσει μεταπολεμικά η ελληνική οικονομία, αλλά και γενικότερα οι οικονομίες των σχετικά προηγμένων χωρών. Σε αυτή την άποψη συνηγορούν τα στοιχεία για την εξέλιξη του ΑΕΠ, το οποίο κατέγραψε απόλυτη μείωση για επτά συναπτά έτη (2008-2013). Εάν μάλιστα δεν μεσολαβούσαν και δύο έτη οικονομικής στασιμότητας (μόνο έτσι μπορεί να χαρακτηριστεί το +0,4% του 2014 και το 0,0% του 2016), τότε θα επρόκειτο για μια ολόκληρη εννιαετία διαρκούς αρνητικής ανάπτυξης (βλ. Διάγραμμα 5). Η εξέλιξη αυτή είναι πρωτοφανής, όχι μόνο για τα ελληνικά δεδομένα αλλά για κάθε σύγχρονη δυτική οικονομία σε περίοδο ειρήνης. Πράγματι, δύσκολα βρίσκει κανείς περίπτωση χώρας η οποία να έχει απωλέσει σωρευτικά περισσότερο από το ¼ του ΑΕΠ της μέσα σε οκτώ χρόνια, όπως συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας την περίοδο 2007-2016. Παρ' όλα αυτά, η Ελλάδα εξακολουθεί να συγκαταλέγεται ανάμεσα στις πιο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου (βλ. Διάγραμμα 4), αν και έχει ήδη απωλέσει 10 θέσεις στην σχετική κατάσταση.

**Διάγραμμα 4. Κατάταξη κατά κεφαλήν ΑΕΠ Ελλάδας (σε σταθερές τιμές 2005 US\$)**

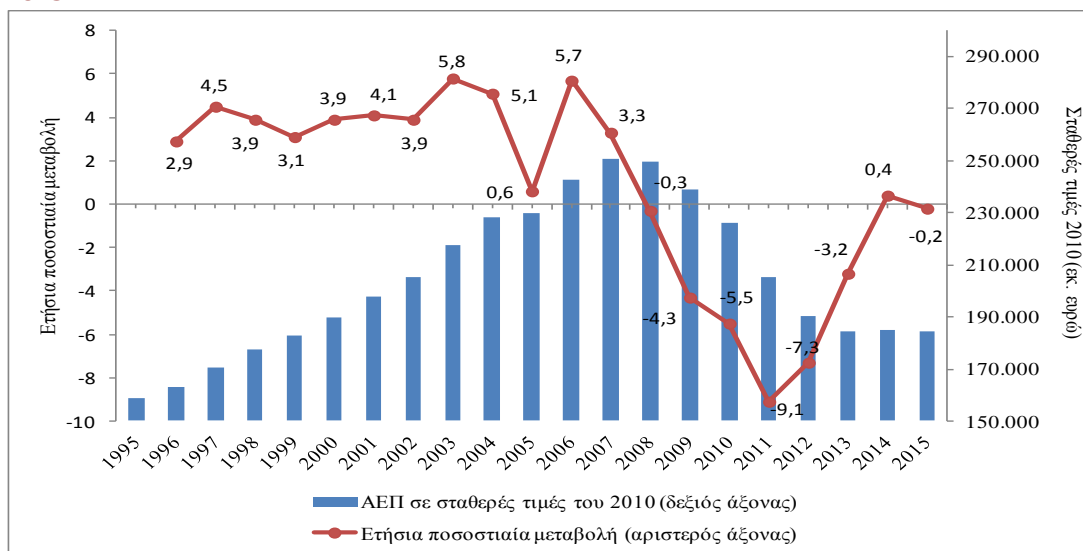


Πηγή: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>

Αναμφίβολα, η απότομη μετάβαση της ελληνικής οικονομίας από την περίοδο της «μεγάλης σύγκλισης» στην περίοδο της «μεγάλης απόκλισης» σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (βλ. Διάγραμμα 6) σηματοδοτήθηκε από το ξέσπασμα της κρίσης του 2008. Εντούτοις, η ελληνική κρίση μόνο εν μέρει μπορεί να αποδοθεί στην παγκόσμια. Κύρια αίτια των δυσμενών οικονομικών εξελίξεων στη χώρα μας ήταν η συσσώρευση εσωτερικών και εξωτερικών ελλειμμάτων, οι σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες και η σημαντική

εξασθένιση της παραγωγικότητας της οικονομίας. Με τη σειρά τους, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες και οι παρελκόμενες πιέσεις που διαχρονικά συσσωρεύτηκαν στο οικονομικό σύστημα υπήρξαν το αποτέλεσμα ενός παρωχημένου οικονομικού υποδείγματος αλλά επίσης και των διεθνών ανισορροπιών και της αρχιτεκτονικής του ευρώ.

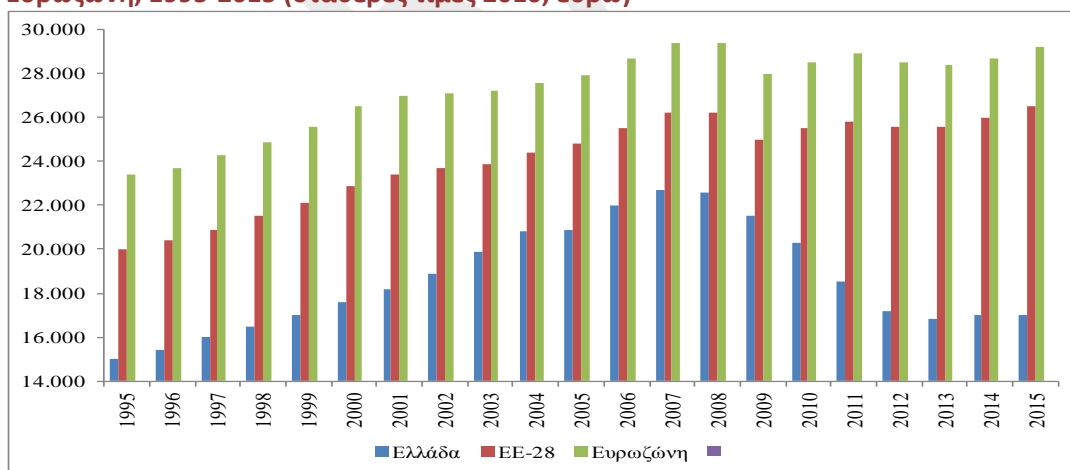
**Διάγραμμα 5. Η εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) στην Ελλάδα, 1995-2015**



Πηγή: Eurostat

(σημείωση: τα στοιχεία για τα έτη 2011-2015 είναι προσωρινά)

**Διάγραμμα 6. Η εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1995-2015 (σταθερές τιμές 2010, ευρώ)**



Πηγή: Eurostat

(σημείωση: για την Ελλάδα, τα στοιχεία για τα έτη 2011-2015 είναι προσωρινά)

### 2.3.1 ΑΕΠ και κύριες συνιστώσες της ζήτησης

Στην προ κρίσης περίοδο, κύριο μοχλό μεγέθυνσης του ΑΕΠ αποτέλεσε η συνεχής, ταχεία άνοδος της ιδιωτικής κατανάλωσης, ενώ παράλληλα σημαντική αύξηση κατέγραφε και η δημόσια κατανάλωση. Το ιδιαίτερα υψηλό μερίδιο της καταναλωτικής δαπάνης στο ΑΕΠ (86,6% στην Ελλάδα έναντι 76,3% στην ΕΕ το 2007, σε σταθερές τιμές 2010) συνέβαλε στη διόγκωση της αρνητικής αποταμίευσης των νοικοκυριών και του δημοσίου τομέα, διαδραματίζοντας έτσι καθοριστικό ρόλο στον υπερδανεισμό των νοικοκυριών, στον εκτροχιασμό του δημοσίου χρέους και την εκτίναξη των εξωτερικών ελλειμμάτων μέσω της υψηλής ζήτησης για εισαγόμενα προϊόντα. Εκτός της κατανάλωσης, σοβαρές στρεβλώσεις καταγράφονταν και στις δαπάνες για επενδύσεις παγίου κεφαλαίου. Οι δαπάνες αυτές, αν και κινήθηκαν ανοδικά κυμαινόμενες σε ικανοποιητικά από ποσοστιαία άποψη επίπεδα, κατανεμήθηκαν δυσανάλογα: η υπερεπένδυση στην κατοικία οδήγησε στη δημιουργία συνθηκών «φούσκας» στην αγορά ακινήτων και η υποεπένδυση στον διεθνώς εμπορεύσιμο τομέα ενέτεινε τις ανισορροπίες της παραγωγικής δομής και του εξωτερικού ισοζυγίου, καθιστώντας παράλληλα το ΑΕΠ ευάλωτο στις δυσμενείς μεταβολές των εγχώριων οικονομικών συνθηκών.

**Πίνακας 1. ΑΕΠ και κύριες συνιστώσες της ζήτησης σε σταθερές τιμές 2010 & ποσοστιαία ως προς το ΑΕΠ**

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ιδιωτική κατανάλωση	126,5	164,7	170,6	167,7	156,8	141,5	130,2	126,8	127,4	127,1
	66,6%	65,7%	68,3%	70,1%	69,4%	68,9%	68,4%	68,8%	68,9%	68,9%
Δημόσια κατανάλωση	38,9	52,6	51,3	52,4	50,2	46,7	43,9	41,0	40,5	40,5
	20,5%	21,0%	20,5%	21,9%	22,2%	22,7%	23,0%	22,3%	21,9%	21,9%
Επενδύσεις παγίου κεφαλαίου	40,6	61,6	57,2	49,2	39,7	31,6	24,2	22,1	21,1	21,1
	21,4%	24,6%	22,9%	20,6%	17,6%	15,4%	12,7%	12,0%	11,4%	11,4%
Εξαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	43,0	56,5	58,5	47,6	50,0	50,0	50,6	51,3	55,3	57,2
	22,7%	22,5%	23,4%	19,9%	22,1%	24,3%	26,6%	27,9%	29,9%	31,0%
Εισαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	61,7	89,1	90,3	71,9	69,5	62,9	57,2	55,8	60,0	60,2
	32,5%	35,5%	36,1%	30,1%	30,7%	30,6%	30,0%	30,3%	32,5%	32,6%
Ισοζύγιο αγαθών & υπηρεσιών	-18,7	-32,6	-31,8	-24,3	-19,5	-12,9	-6,6	-4,5	-4,7	-3,0
	-9,9%	-13,0%	-12,7%	-10,2%	-8,6%	-6,3%	-3,5%	-2,4%	-2,6%	-1,7%
ΑΕΠ	189,9	250,7	249,9	239,1	226,0	205,4	190,4	184,2	184,9	184,5

Παρά τη σημαντική κάμψη της ιδιωτικής κατανάλωσης στη διάρκεια της κρίσης, το μερίδιό της στο ΑΕΠ παραμένει υψηλό στην Ελλάδα (Πίνακας 1) συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ (68,9% το 2015 έναντι 55,8%, αντίστοιχα, σε σταθερές τιμές 2010). Αυτό φυσικά δεν συνεπάγεται την ανάγκη περαιτέρω μείωσής της, καθώς κάτι τέτοιο θα προκαλούσε έναν νέο μακροχρόνιο κύκλο λιτότητας, ύφεσης, μετανάστευσης, και τελικά θα γύριζε τη χώρα όχι στα επίπεδα του τέλους της δεκαετίας του 1990 (όπως, δυστυχώς, συνέβη ήδη) αλλά μάλλον στις δεκαετίες του 1980 ή και του 1970. Όπως δείχνουν τα στοιχεία του Πίνακας 1, η Ελλάδα έχει σχεδόν από κάθε άποψη αφήσει πίσω τις υπερβολές της δεκαετίας του 2000

και έχει επανέλθει ουσιαστικά στην αφετηρία αυτής της περιόδου και δυστυχώς πιθανώς και ακόμα πιο πριν. Αν παραβλέψουμε τις δραματικές συνέπειες της κρίσης και τη χαμένη ανταγωνιστικότητα της χώρας λόγω της επί 20ετία καθήλωσής της, σημαίνει ότι ήδη από το 2013-2014 έχει επιτευχθεί η επιδιωχθείσα σταθεροποίηση, έστω και με εξαιρετικά μεγάλο τίμημα. Με μια κρίσιμη εξαίρεση ωστόσο: οι επενδύσεις παραμένουν καθηλωμένες στο ήμισυ σε σύγκριση με τα επίπεδα των αρχών του 2000, προ της έκρηξης της «φούσκας». Η καθοριστική αυτή διαφοροποίηση παρεμποδίζει την αναπτυξιακή επανεκκίνηση και την έξοδο από την κρίση. Βασικός λόγος που η κρίσιμη αυτή μεταβλητή δεν επανήλθε στα επίπεδα των αρχών του 2000 είναι η μη έγκαιρη και βιώσιμη αναδιάρθρωση του χρέους ως προς το ΑΕΠ στα αντίστοιχα επίπεδα, μαζί με την αέναη καταστροφική συζήτηση περί GREXIT, που με τη σειρά της οδήγησε σε επενδυτική απραξία, σε κεφαλαιακή και πληθυσμιακή εκροή κ.λπ.. Προκύπτει επομένως σαφώς ότι είναι πλέον όχι μόνο επιτακτική αλλά και ώριμη η αξιόπιστη διευθέτηση του προβλήματος του δημοσίου χρέους.

### **2.3.2 Παραγωγική διάρθρωση της χώρας**

Στην Ελλάδα, ένα εξαιρετικά ψηλό ποσοστό του ΑΕΠ (80,6%) προέρχεται από τον τριτογενή τομέα, γεγονός που την κατατάσσει 28η σε παγκόσμιο επίπεδο (Πίνακας 2). Υψηλότερα ποσοστά εμφανίζουν κυρίως χώρες μικρού και πολύ μικρού μεγέθους, οι οποίες εν γένει χαρακτηρίζονται ως «φορολογικοί παράδεισοι», καθώς και χώρες με πολύ περιορισμένο ΑΕΠ. Οι ανεπτυγμένες χώρες παρουσιάζουν χαμηλότερα ποσοστά, και αυτό που κυρίως τις διαφοροποιεί είναι ότι μεγάλο μέρος των δραστηριοτήτων του τριτογενή τους τομέα είναι «υπηρεσίες προς επιχειρήσεις» (business services), που προσδίδουν αναπτυξιακή δυναμική – σε αντίθεση με τη χώρα μας, όπου μεγάλο μέρος αφορά μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες. Πάντως, και στις ανεπτυγμένες χώρες, τα τελευταία χρόνια έχει ενισχυθεί ο τομέας των υπηρεσιών, κυρίως μέσω της μεταβίβασης μέρους των εταιρικών δραστηριοτήτων με τη μέθοδο της εξωτερικής ανάθεσης-υπεργολαβιών (outsourcing), οπότε και δραστηριότητες μεταποίησης, που προγενέστερα κατηγοριοποιούνταν ως μεταποίηση, τώρα μεταφέρονται στον τριτογενή τομέα.

Είναι γεγονός ότι η παραγωγική διάρθρωση της Ελλάδας χαρακτηρίζεται από την υπερ-συγκέντρωση επιχειρήσεων στην παραγωγή μη εξαγωγίμων αγαθών και υπηρεσιών. Πράγματι, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 7, η Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία του τριτογενούς τομέα (εκτός των δραστηριοτήτων παροχής καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης) κατέχει τη μερίδα του λέοντος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αντίθετα, ο αγροτικός τομέας, η μεταποίηση και ο τουρισμός, δηλαδή οι κλάδοι που παράγουν διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες, συμμετέχουν πολύ λιγότερο στο ΑΕΠ της χώρας.

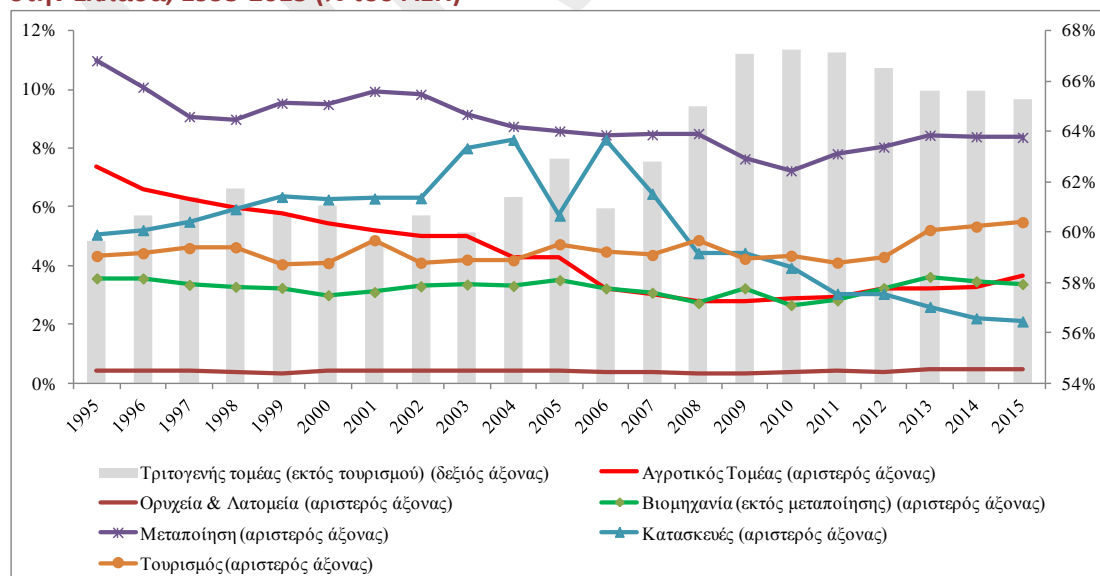
Τα ανωτέρω στοιχεία αναδεικνύουν ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η ελληνική οικονομία: η πλειονότητα των οικονομικών δραστηριοτήτων στην Ελλάδα δεν έχει εξαγωγικό προσανατολισμό και άρα αδυνατεί να αντισταθμίσει με πωλήσεις στις αγορές του εξωτερικού τις απώλειες που οφείλονται στην αναμικτή εσωτερική ζήτηση. Ένας επιπλέον λόγος που στα χρόνια της κρίσης συνέτεινε δευτερογενώς στη διόγκωση του τομέα των υπηρεσιών είναι η μεγάλη αντίστοιχα μείωση της βιομηχανικής και γεωργικής παραγωγής.

Πίνακας 2. Κατάταξη 230 χωρών ως προς τη βαρύτητα του τριτογενή τομέα στο ΑΕΠ τους

Χώρα / Οικονομία	Υπηρεσίες	Χώρα / Οικονομία	Υπηρεσίες
	Μερίδιο(%)		Μερίδιο(%)
Γιβλαρτάρ	100.0	Ιρλανδία	71.4
Λουξεμβούργο	87.7	Λετονία	70.4
Μάλτα	85.6	Φινλανδία	70.3
Κύπρος	84.4	Αυστρία	69.8
<b>Ελλάδα</b>	<b>80.6</b>	Σλοβενία	69.5
Γαλλία	78.9	Κροατία	68.9
Ηνωμένο Βασίλειο	78.8	Γερμανία	68.4
Βέλγιο	78.1	Λιθουανία	68.1
ΗΠΑ	77.7	Αυστραλία	67.4
Δανία	77.5	Εσθονία	67.2
Πορτογαλία	75.0	Ουγγαρία	65.5
Ολλανδία	74.8	Σουηδία	64.8
Ιταλία	73.9	Πολωνία	64.3
Ιαπωνία	73.1	Βουλγαρία	63.9
Ελβετία	72.5	<b>Υφήλιος</b>	<b>63.5</b>
Ισραήλ	71.9	Σλοβακία	61.3
<b>ΕΕ28</b>	<b>71.7</b>	Τσεχία	60.0
Ισπανία	71.4	Ρουμανία	52.0

Πηγή: <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-gdp-sector-composition.php>  
(σημείωση: τα έτη αναφοράς ποικίλλουν από το 2003 έως το 2014, αναλόγως τη χώρα)

Διάγραμμα 7. Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία των τομέων οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα, 1995-2015 (% του ΑΕΠ)



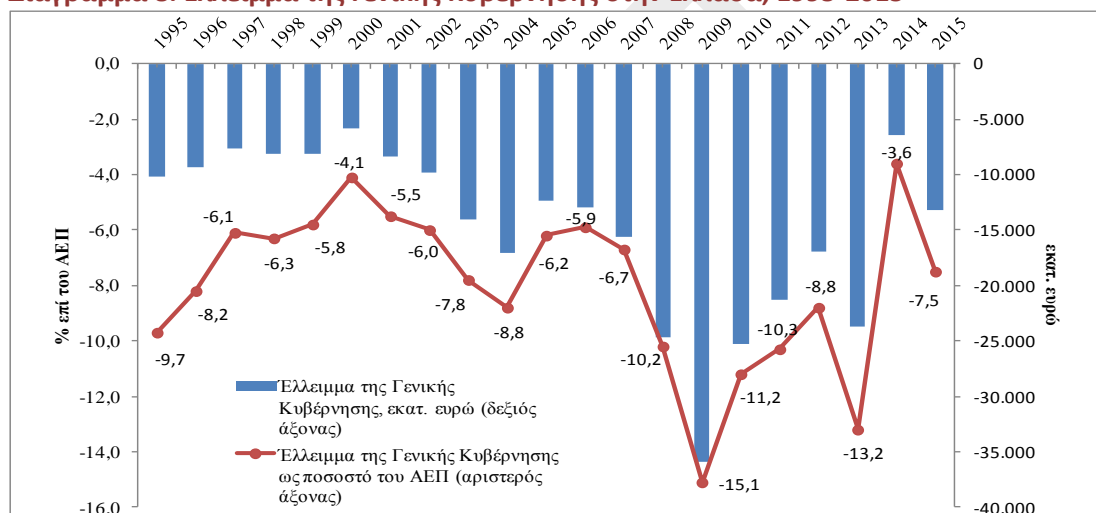
Πηγή: Eurostat

(σημείωση: τα στοιχεία της περιόδου 2011-2015 είναι προσωρινά)

### 2.3.3 Δημόσιο Χρέος – Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης

Για αρκετές δεκαετίες, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα λειτούργησε ως βασικός άξονας της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας και ως μοχλός οικονομικής μεγέθυνσης. Αν και οι δημόσιες δαπάνες για κατανάλωση και επενδύσεις είχαν κατά καιρούς θετική επίδραση στην ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα και στην αύξηση της απασχόλησης, η απουσία «φρένων» στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής οδήγησε σε υπέρμετρη διόγκωση του δημόσιου τομέα, χωρίς παράλληλα να διασφαλίζεται η μη ελλειμματική χρηματοδότησή του. Άμεσο επακόλουθο ήταν η συνεχής δημιουργία ελλειμμάτων στον κρατικό προϋπολογισμό (βλ. Διάγραμμα 8) και η διόγκωση του δημόσιου χρέους σε επίπεδα πολλαπλάσια του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 2).

**Διάγραμμα 8. Έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης στην Ελλάδα, 1995-2015**



Πηγή: Eurostat

(σημείωση: τα στοιχεία της περιόδου 2011-2015 είναι προσωρινά)

### 2.3.4 Ιδιωτικό χρέος

#### Καταγραφή της πορείας αύξησης του χρέους και των πηγών χρηματοδότησής του

Για πολλές δεκαετίες, το ιδιωτικό χρέος (χρέος του μη χρηματιστικού τομέα και χρέος των νοικοκυριών) παρέμενε στη σκιά του «δίδυμου αδελφού» του, του δημόσιου χρέους, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Στη χώρα μας, το ιδιωτικό χρέος, ξεκινώντας από πολύ χαμηλά επίπεδα στις αρχές του 1990 (35,7% του ΑΕΠ το 1995), αυξήθηκε σημαντικά (52,8% του ΑΕΠ το 2000), για να εκτιναχθεί κατά την επόμενη δεκαετία σε δυσθεώρητα ύψη (βλ. Πίνακας 3), όπου αναδεικνύεται και η καθολικότητα του φαινομένου, τουλάχιστον στο επίπεδο της ΕΕ).

**Πίνακας 3. Ιδιωτικό χρέος, εκφρασμένο ως ποσοστό % επί του ΑΕΠ**

Χώρα/Ετος	1995	2007	2010	2015	
Κύπρος	317,6	265,5	315,6	353,7	*
Λουξεμβούργο	:	402,3	302,2	343,1	
Ιρλανδία	:	198,0	257,9	303,4	
Ολλανδία	182,8	214,9	229,5	228,8	*
Δανία	138,1	208,5	220,6	210,0	
Σουηδία	116,5	167,9	189,0	187,5	
Πορτογαλία	81,5	185,0	201,5	181,5	*
Βέλγιο	91,5	134,2	162,6	174,1	
Ηνωμένο Βασίλειο	112,0	172,1	175,5	157,7	
Φινλανδία	95,3	123,6	148,9	155,5	
Ισπανία	74,5	191,2	200,3	154,0	*
Γαλλία	93,0	115,6	131,8	144,3	*
Μάλτα	:	145,3	162,0	132,2	
<b>Ελλάδα</b>	<b>35,7</b>	<b>101,5</b>	<b>128,1</b>	<b>126,4</b>	<b>*</b>
Αυστρία	103,2	124,6	132,9	126,4	
Ιταλία	68,5	109,7	123,3	116,8	
Εσθονία	28,9	123,0	140,4	116,6	
Κροατία	:	100,7	125,2	115,0	
Βουλγαρία	:	123,4	132,5	110,5	
Γερμανία	105,6	110,9	106,7	98,5	
Λετονία	:	102,6	134,0	88,7	
Σλοβενία	:	96,3	115,1	87,3	
Ουγγαρία	40,9	94,1	115,5	83,9	
Σλοβακία	66,7	60,4	67,4	81,4	
Πολωνία	:	54,4	69,7	78,8	
Τσεχία	64,8	57,5	68,1	68,6	
Ρουμανία	:	57,8	73,9	59,3	*
Λιθουανία	21,0	74,7	74,5	55,0	

Πηγή: Eurostat

(σημείωση: όπου :=μη διαθέσιμο, \*=προσωρινό)

Παρόμοια ήταν η εξέλιξη και από την πλευρά της προσφοράς δανείων, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 9:

**Διάγραμμα 9. Δάνεια προς τον εγχώριο ιδιωτικό τομέα από τα εγχώρια Νομισματικά Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα, 2000-2017 (12μηνος ρυθμός μεταβολής, %)**

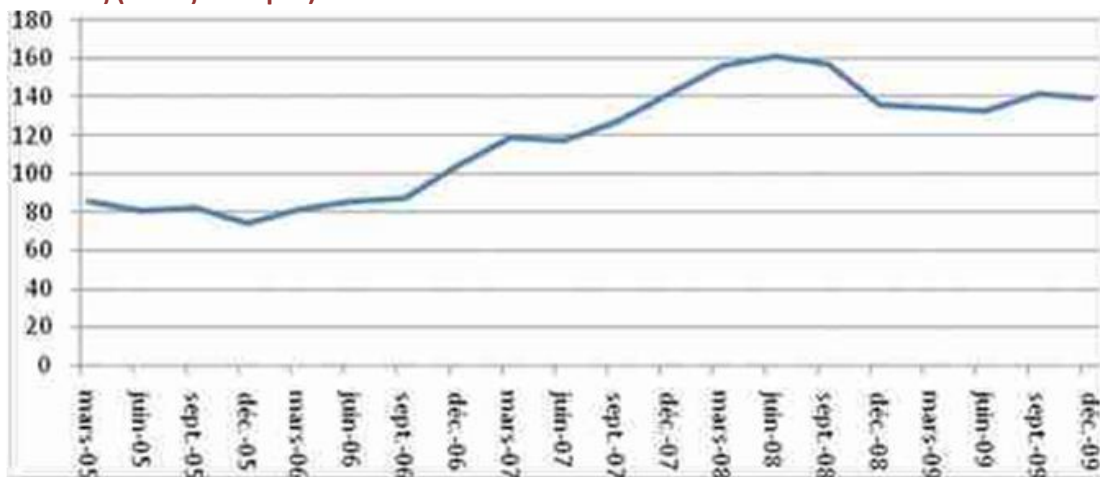
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας



(σημείωση: οι ρυθμοί προκύπτουν από τις μεταβολές των υπολοίπων διορθωμένες για τις διαγραφές δανείων, απομειώσεις αξίας χρεογράφων, συναλλαγματικές διαφορές και αναταξινομήσεις)

Μια καλή εικόνα των πηγών προέλευσης μεγάλου μέρους της παραπάνω προσφοράς δανείων δίνει το Διάγραμμα 10, όπου αναδεικνύεται σαφώς η ισχυρή συμμετοχή των ευρωπαϊκών τραπεζικών ιδρυμάτων στην εκτίναξη του ελληνικού ιδιωτικού (αλλά και δημοσίου) χρέους:

**Διάγραμμα 10. Εξέλιξη των υποχρεώσεων των τραπεζών της Δυτικής Ευρώπης έναντι της Ελλάδας (σε δις δολάρια)**



Πηγή: BRI – BIS consolidated statistics

Οι πολλαπλές αρνητικές επιδράσεις του ιδιωτικού χρέους (όπως και του δημοσίου) για την αναπτυξιακή πορεία των χωρών παρέμειναν επί μεγάλο χρονικό διάστημα αδιερεύνητες. Ενώ τα ιδιωτικά ιδίως χρέη εκτινάσσονταν, δεν θεωρούνταν υπερβολικά συνεξεταζόμενα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι όμως αγνοήθηκε ότι η αύξηση του ΑΕΠ θα ήταν δύσκολη ή/και αδύνατη αν δεν υποστηριζόταν ακριβώς από την αύξηση του ιδιωτικού χρέους, πράγμα που συχνά γινόταν κατά τρόπο καταστροφικό, όπως στην περίπτωση της χώρας μας, αφού οποιαδήποτε αύξηση του ΑΕΠ προϋπέθετε αντίστοιχα μια τριπλάσια περίπου αύξηση των ιδιωτικών και δημοσίων χρεών κατά τη δεκαετία του 2000.

Αυτή η σε διεθνές επίπεδο αδιαφορία για το ύψος του ιδιωτικού χρέους αποτυπώθηκε καθαρά και στη συνθήκη του Μάαστριχτ, στην οποία παρότι προβλέπονταν περιορισμοί για το ύψος των δημοσίων ελλειμμάτων και χρεών, απουσίαζε οποιαδήποτε πρόβλεψη για το ύψος των ιδιωτικών χρεών. Η παράλειψη αυτή απορρέει και από το γενικότερο ιδεολογικό κλίμα της εποχής, καθώς εφόσον τα ιδιωτικά χρέη συνάπτονταν μεταξύ ιδιωτών (ή ακριβέστερα μεταξύ τραπεζών, ιδιωτών και επιχειρήσεων), επομένως μεταξύ των ορθολογικών δρώντων που προϋποθέτει η νεοκλασική θεωρία και στο πλαίσιο της υπόθεσης περί αποτελεσματικότητας της αγοράς (efficient market hypothesis), θεωρούνταν εξ ορισμού απίθανη η μεγάλη απόκλιση από τις τιμές ισορροπίας – με απλά λόγια, η δημιουργία μιας μεγάλης «φούσκας».

Ωστόσο, ακριβώς σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκε η μεγαλύτερη στα παγκόσμια χρονικά «φούσκα», που ξεκίνησε από την αγορά ακινήτων στις ΗΠΑ και γενικεύθηκε, οξυμένη μάλιστα, στην ΕΕ, ιδίως στον τραπεζικό της τομέα, προσλαμβάνοντας διαφορετική μορφή και ένταση σε κάθε χώρα. Η μεταφορά της «φούσκας» στην ΕΕ οφείλεται πιθανότατα σε

δομικά ελαττώματα της ζώνης του ευρώ, στην πλημμυρή παρακολούθηση των εξελίξεων κατά τη δεκαετία του 2000 (όπως δείχνει και το Διάγραμμα 10, όπου καταγράφεται η αύξηση των δανείων των ευρωπαϊκών τραπεζών), καθώς και στην ανεπαρκή ή εσφαλμένη πολιτική αντιμετώπισης της κρίσης μέσα από την αποκλειστική σχεδόν στόχευση σε πολιτικές λιτότητας.

#### *Συνέπειες της αποτυχίας αντιμετώπισης του ιδιωτικού χρέους*

Όσο το πρόβλημα παραμένει αρρυθμιστο, τόσο οξύνονται οι μακροοικονομικές αλλά και κοινωνικές του επιπτώσεις. Μία από τις βασικότερες αφορά τον τραπεζικό τομέα: καθώς η ευρεία εσωτερική υποτίμηση θεωρήθηκε ως η αρμόζουσα πολιτική ρύθμισης, μοιραία η κατάληξη της αποτυχίας αναδιάρθρωσης των λεγόμενων «κόκκινων δανείων» ήταν η εκτόξευσή τους (σήμερα αποτελούν το 44,7% της συνολικής χρηματοδότησης των ελληνικών τραπεζών, με τα αντίστοιχα ποσοστά να αγγίζουν ή και να υπερβαίνουν το 60% όσον αφορά τους ελεύθερους επαγγελματίες και τις Μικρο-Μεσαίες Επιχειρήσεις). Από εδώ απορρέουν πολλές δυσλειτουργίες του τραπεζικού τομέα, οι οποίες συνεχίζουν να υφίστανται παρά τα εξαιρετικά μεγάλα ποσά που δαπανήθηκαν από τον ελληνικό λαό για τη στήριξή του, καθώς οι τράπεζες ακόμα και σήμερα δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στον βασικό τους ρόλο ως πάροχοι δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα.

Συνεπώς, δεν μπορεί να υπάρξει αναπτυξιακή προοπτική εάν δεν αντιμετωπισθεί το δίδυμο πρόβλημα του δημόσιου και του ιδιωτικού χρέους. Διαφορετικά, το ένα θα ανατροφοδοτεί το άλλο και από κοινού θα αποτελούν τροχοπέδη για την ανάπτυξη.

#### **2.3.5 Περι των συνεπειών του Δημόσιου, ιδιωτικού και εξωτερικού δανεισμού και χρέους**

Το ελληνικό κράτος, από τη σύστασή του έχει αντιμετωπίσει τέσσερις μεγάλες οικονομικές κρίσεις (και πολλές μικρότερες), οι οποίες υπονόμισαν την οικονομική του ανάπτυξη. Η πρώτη κρίση ήταν απόρροια του δανεισμού για την χρηματοδότηση της επανάστασης (1824-5), η δεύτερη του δανεισμού μεταξύ 1878-1893 (της περιόδου Τρικούπη), η τρίτη της διεθνούς οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 1930 και η τέταρτη η εδώ και 8 χρόνια διαρκούσα.

Από τη συγκριτική τους επισκόπηση προκύπτουν σημαντικές ομοιότητες και παραλληλισμοί, όπως ενδεικτικά: ΗΜια ιστορική επισκόπηση καταδεικνύει ότι πριν από κάθε κρίση σημειώνεται μεγάλη εισροή ξένων δανειακών πόρων (κατά κανόνα ιδιωτικών) για δανειοδότηση δημοσίων αλλά και ιδιωτικών χρεών. Η παρεπόμενη αδυναμία εκπλήρωσης των δανειακών υποχρεώσεων καταλήγει κάθε φορά σε παρέμβαση ξένων δυνάμεων (δανειστών ή εγγυητών του δανεισμού), που μέσα από μια χρονοβόρα και αντιαναπτυξιακή διαδικασία διαπραγματεύσεων, συνήθως καταλήγει μετά την πάροδο πολλών ετών σε συμφωνία ρύθμισης των χρεών.

Το αποτέλεσμα των κρίσεων αυτών και των διευθετήσεων που υιοθετούνται ήταν πάντα η χώρα να τελεί υπό καθεστώς διεθνούς εποπτείας και μερικής απώλειας της ανεξαρτησίας της. Άλλο κοινό χαρακτηριστικό των οικονομικών κρίσεων ήταν η περιορισμένη συμβολή των ξένων δανειακών κεφαλαίων στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, καθώς αυτά

διοχετεύθηκαν για πολεμικούς σκοπούς ή κυρίως για την αποπληρωμή προηγούμενων χρεών και τέλος η ευθεία διασύνδεση μεταξύ παγκοσμίων κρίσεων του κεφαλαιακού συστήματος (1873-1896, 1929-1945, και 2008-σήμερα) και ελληνικών πτωχεύσεων. Μία σημαντική αρνητική συνέπεια της εξάρτησής μας από τον ξένο δανεισμό είναι ότι ο αντίκτυπος των παγκοσμίων κρίσεων γίνεται ιδιαίτερα αισθητός στη χώρα μας και για πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα σε σχέση με άλλες χώρες με παρόμοια χαρακτηριστικά.

Εξαίρεση στη μακρά αυτή περίοδο κρίσεων και μεγάλου εξωτερικού δανεισμού αποτέλεσε η μεταπολεμική περίοδος (1950-1990), κατά την οποία παρατηρήθηκε σχετικά περιορισμένη καταφυγή στον διεθνή δανεισμό.

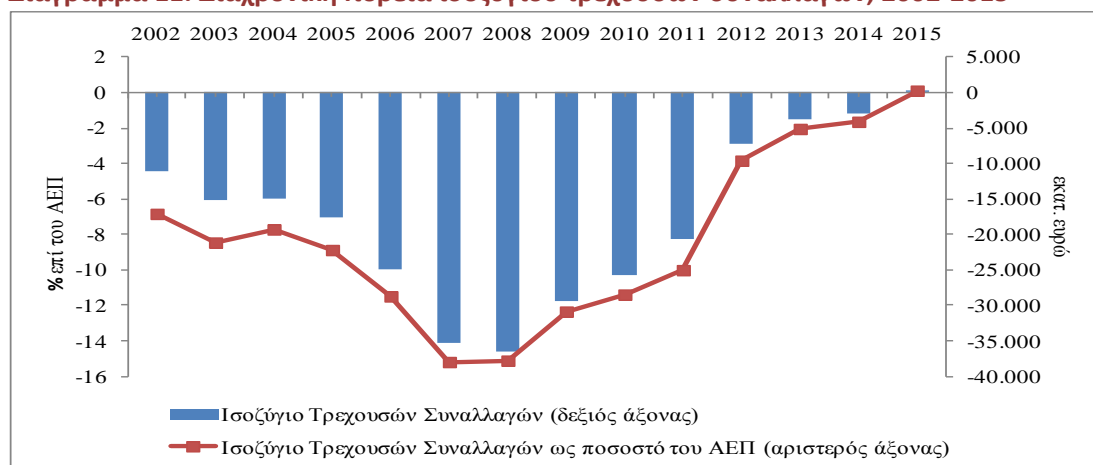
Παρότι δεν εμπίπτει στους άμεσους σκοπούς του παρόντος κειμένου, αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι επιβάλλεται να αρχίσει ένας εθνικός διάλογος για την αντιμετώπιση του διαχρονικού προβλήματος του εξωτερικού (κυρίως) υπερδανεισμού της χώρας, που να καταλήξει μάλιστα σε συγκεκριμένες λύσεις, νομοθετικές κατευθύνσεις και δεσμεύσεις, ενδεχομένως αυξημένης συνταγματικής εξασφάλισης (π.χ. θέσπιση αυξημένων κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών) για τη σύναψη εξωτερικών δανείων, τον έλεγχο των πηγών χρηματοδότησης των δημοσίων και ιδιωτικών χρεών της χώρας, την αναλογία εξωτερικού και εσωτερικού χρέους, τη μέγιστη επιτρεπτή χρήση πόρων από τις εξωτερικές ιδίως χρεώσεις κ.λπ.

### **2.3.6 *Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών – Ισοζύγιο υπηρεσιών και προϊόντων***

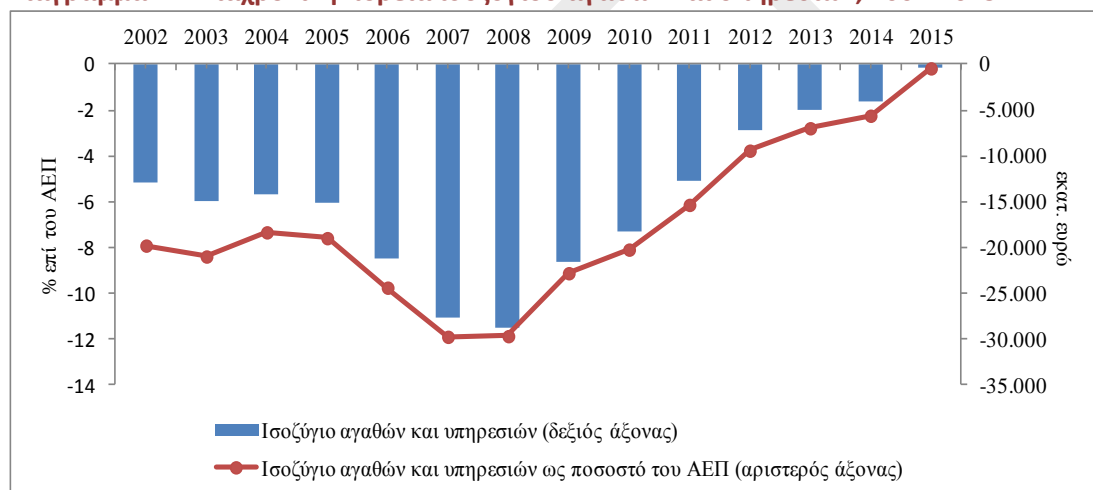
Η υπέρμετρη αύξηση των κρατικών δαπανών κατά την περίοδο 2000-2008 χωρίς ανάλογη αύξηση της εγχώριας παραγωγής, η εσωστρέφεια και η σχετική ολιγωρία τμήματος του επιχειρηματικού κόσμου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του σύγχρονου καταναλωτή, η έλλειψη τέλος ενός μηχανισμού απορρόφησης των πιέσεων για εισαγωγές,<sup>12</sup> οδήγησαν σε αύξηση των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 11 και το Διάγραμμα 12, τα ελλείμματα αυτά κορυφώθηκαν το 2008. Έκτοτε, η εικόνα των δύο ισοζυγίων άρχισε να ομαλοποιείται ταχύτατα.

Ιδιαίτερα ενθαρρυντική για το μέλλον της ελληνικής οικονομίας είναι η ραγδαία μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μείωση αυτή αποτελεί απόρροια της εισοδηματικής προσαρμογής από το 2010 και ύστερα και οφείλεται περισσότερο στη μείωση των εισαγωγών λόγω της περιορισμένης εσωτερικής ζήτησης παρά στην αύξηση των εξαγωγών.

<sup>12</sup> Στις οικονομίες εκτός νομισματικών ενώσεων, το ρόλο του αποσυμπιεστή των πιέσεων για εισαγωγές αναλαμβάνει αυτόματα η συναλλαγματική ισοτιμία.

**Διάγραμμα 11. Διαχρονική πορεία ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, 2002-2015**

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας, Eurostat.

**Διάγραμμα 12. Διαχρονική πορεία ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών, 2002-2015**

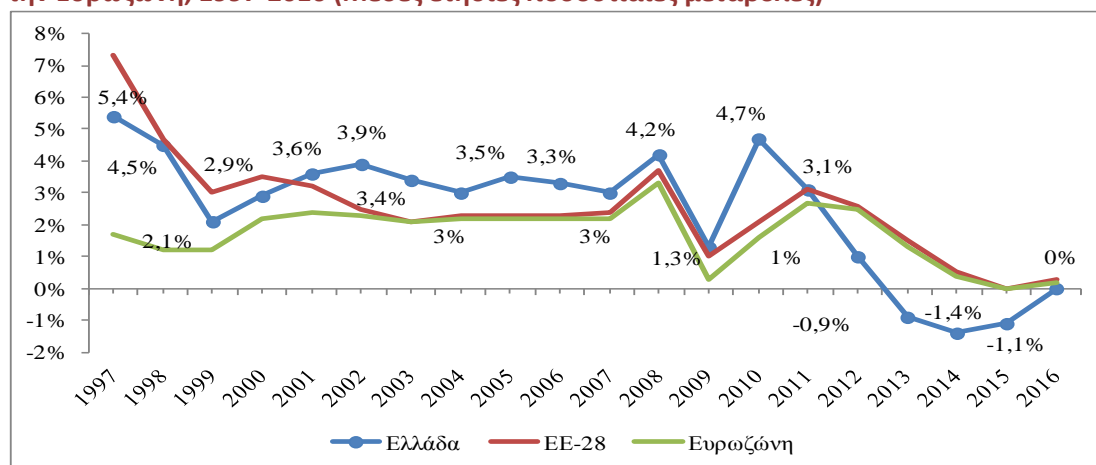
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας, Eurostat.

### 2.3.7 Προσαρμογή και πρόσφατες εξελίξεις

Ελλείψει (εθνικών) εργαλείων άσκησης οικονομικής πολιτικής, και υπό το καθεστώς των συμφωνιών με τους βασικούς εταίρους της Ελλάδας, οι κυβερνήσεις της χώρας από το 2010 και έπειτα ήταν υποχρεωμένες να εφαρμόσουν μια πολιτική εσωτερικής υποτίμησης. Βασικός στόχος της πολιτικής αυτής είναι η μείωση των τιμών στο εσωτερικό της χώρας σε σχέση με τις τιμές των βασικών εμπορικών εταίρων μας. Οι υπέρμαχοι αυτής της πολιτικής ισχυρίζονται ότι αν αυτό επιτευχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό, τότε θα εισρεύσουν ΞΑΕ, τα ελληνικά προϊόντα θα γίνουν πιο ανταγωνιστικά, οι έλληνες παραγωγοί θα αποκτήσουν μεγαλύτερα μερίδια παραγωγής στο εξωτερικό και θα αυξηθεί η εγχώρια παραγωγή και συνεπώς το ΑΕΠ.

Η εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής άρχισε να αποδίδει κάποια, μικρής κλίμακας αποτελέσματα σε ονομαστικούς όρους από το 2012, έτος κατά το οποίο ο εγχώριος πληθωρισμός άρχισε να κινείται σε χαμηλότερα επίπεδα από τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό (βλ. Διάγραμμα 13).

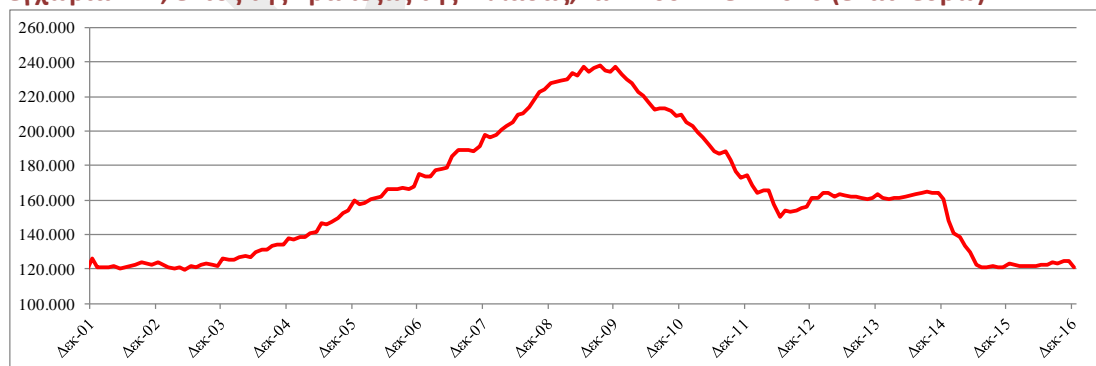
**Διάγραμμα 13. Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1997-2016 (Μέσες ετήσιες ποσοστιαίες μεταβολές)**



Πηγή: Eurostat

Σε πραγματικούς όρους, ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν ήταν θετικά. Η υποτίμηση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, ή εναλλακτικά η μείωση του λόγου των τιμών των εμπορεύσιμων προς τις τιμές των μη εμπορεύσιμων αγαθών, δεν προκάλεσε την αναμενόμενη μεταφορά πόρων από τον τομέα των μη εμπορεύσιμων αγαθών στον τομέα των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών (βλ. Διάγραμμα 7). Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η δια-τομεακή κινητικότητα της επιχειρηματικότητας δεν είναι εύκολη, ειδικά όταν το ζητούμενο είναι η μετακίνηση επιχειρηματιών από τομείς «ρηχής επιχειρηματικότητας» (εμπόριο) σε τομείς υψηλών απαιτήσεων (μεταποίηση). Αρνητικό ρόλο έπαιξε εν προκειμένω η αδυναμία του εγχώριου τραπεζικού συστήματος να στηρίξει χρηματοδοτικά αυτή τη μετάβαση, καθώς παράλληλα με τη διαδικασία της εσωτερικής του αναδιάρθρωσης έπρεπε να αντιμετωπίσει και τις ολοένα μειούμενες καταθέσεις (βλ. Διάγραμμα 14), και βέβαια την αδυναμία ρύθμισης των χρεών (δημοσίων και ιδιωτικών) κατά τρόπο που να απελευθερωθούν οι επιχειρηματικές προσδοκίες και να μεταφραστούν σε επενδύσεις κ.λπ..

**Διάγραμμα 14. Καταθέσεις και ρέπος σε ευρώ και ξένα νομίσματα των εγχώριων μη νομισματικών και χρηματοπιστωτικών (ΝΧΙ) επιχειρήσεων και των νοικοκυριών στα εγχώρια ΝΧΙ, εκτός της Τράπεζας της Ελλάδας, Ιαν. 2001-Δεκ. 2016 (εκατ. ευρώ)**

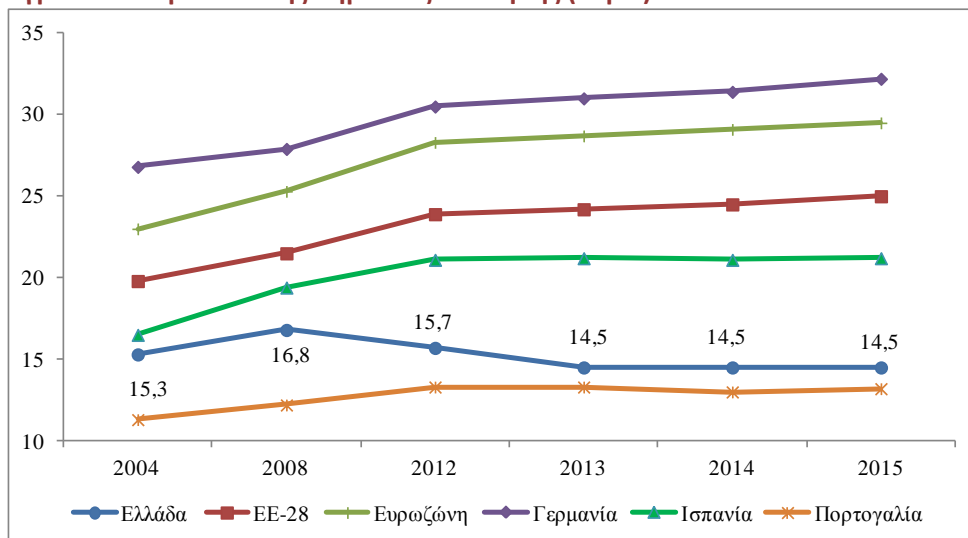


Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

Μία άλλη παράμετρος, το κόστος εργασίας ανά ώρα στο σύνολο της οικονομίας εκτός του αγροτικού τομέα και της δημόσιας διοίκησης, μειώθηκε μεν από το 2008, ωστόσο η μείωση

αν και σημαντική (13,7%) σε καμία περίπτωση δεν ήταν αντίστοιχη με του ΑΕΠ. Από την άλλη πλευρά, είναι αξιοσημείωτη η αύξηση του χάσματος του κόστους εργασίας μεταξύ της Ελλάδας και των υπολοίπων χωρών της ΕΕ (βλ. Διάγραμμα 15).

**Διάγραμμα 15. Κόστος εργασίας ανά ώρα στο σύνολο της οικονομίας εκτός του αγροτικού τομέα και της δημόσιας διοίκησης (ευρώ)**

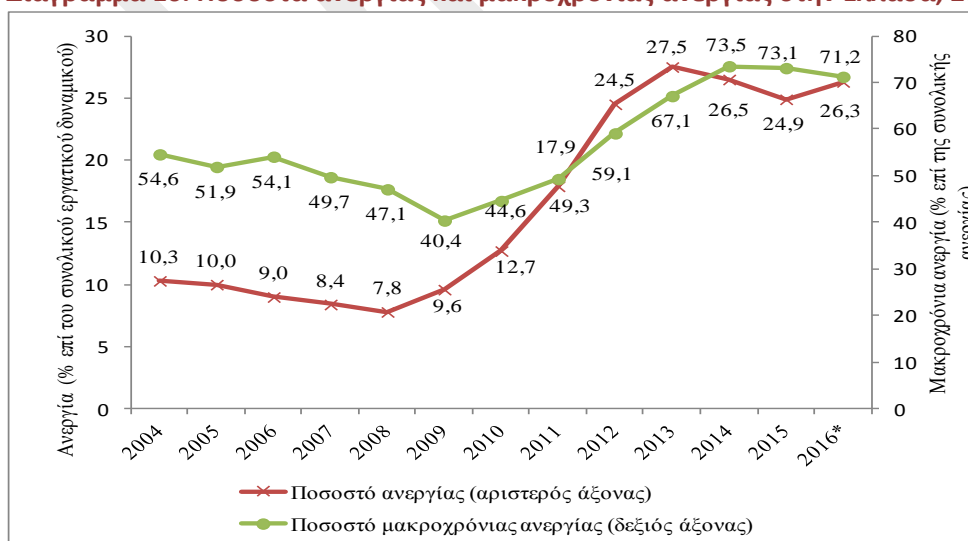


Πηγή: Eurostat

(σημείωση: τα στοιχεία του 2015 για την Ελλάδα αποτελούν εκτιμήσεις και αφορούν το κόστος εργασίας ανά ώρα σε επιχειρήσεις που απασχολούν πάνω από 10 άτομα)

Η αδυναμία του τομέα παραγωγής διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών να δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας αναπληρώνοντας τα κενά που δημιουργήθηκαν στους άλλους τομείς, σε συνδυασμό με την ένταση της ύφεσης και το μείγμα πολιτικής που ακολουθήθηκε, εκτόξευσε τα ποσοστά της ανεργίας και των μακροχρόνια ανέργων σε επίπεδα που δεν έχουν ιστορικό προηγούμενο (βλ. Διάγραμμα 16).

**Διάγραμμα 16. Ποσοστά ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα, 2004-2016**



Πηγή: Eurostat

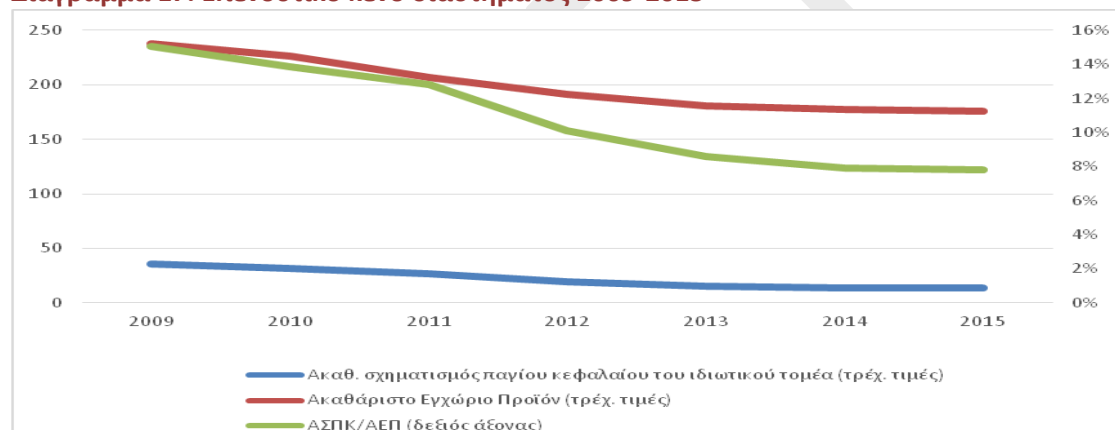
(σημείωση: το 2016 αναφέρεται στον μέσο όρο των τριών πρώτων τριμήνων του έτους)

### 2.3.8 Μεγάλης έκτασης αποεπένδυση

Τα τελευταία 6-7 χρόνια υπήρξε μια τεράστιας κλίμακας αποεπένδυση στη χώρα. Προκειμένου το πάγιο κεφάλαιο της ιδιωτικής οικονομίας να επανέλθει στα επίπεδα του 2009, εκτιμάται ότι οι κεφαλαιακές ανάγκες ανέρχονται περίπου σε 80 δις €. Το επενδυτικό κενό από το 2009 μέχρι σήμερα υπολογίστηκε με βάση το άθροισμα των ετήσιων διαφορών μεταξύ των πραγματικών επενδύσεων και των επενδύσεων που θα απαιτούνταν προκειμένου να διατηρηθεί κάθε έτος ο λόγος «ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου (ΑΣΠΚ)/ΑΕΠ» στα επίπεδα του 2009.<sup>13</sup>

Το απαιτούμενο αυτό κεφάλαιο των 80 δις είναι πολλαπλάσιο των διαθέσιμων δημόσιων πόρων (από ΕΣΠΑ, ΠΔΕ, πόρους του Αναπτυξιακού Νόμου ή άλλων εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων). Επομένως, είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί ότι τα επόμενα χρόνια θα πραγματοποιηθεί ένας πολύ σημαντικός αριθμός ιδιωτικών επενδύσεων στη χώρα (προερχόμενων από την Ελλάδα και το εξωτερικό), ώστε να καταστεί εφικτή η αντιστροφή της τάσης αποεπένδυσης και να ξαναβρεθεί η χώρα σε τροχιά ανάπτυξης.

**Διάγραμμα 17. Επενδυτικό κενό διαστήματος 2009-2015**



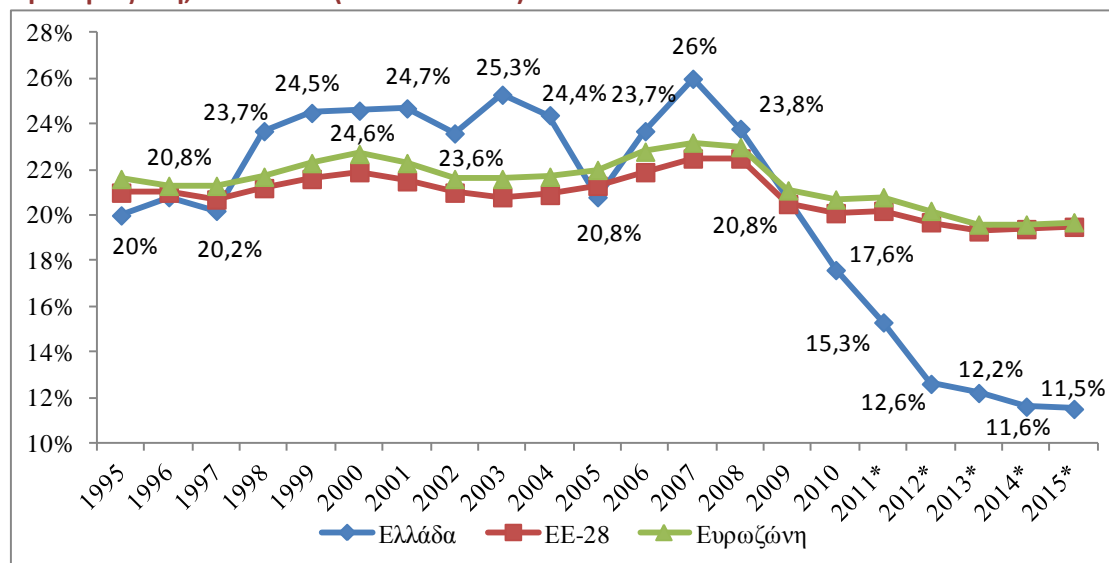
Πηγή: AMECO / ECFIN (ίδια επεξεργασία)

(σημείωση: όσον αφορά την Ελλάδα, τα στοιχεία των ετών με αστερίσκο είναι προσωρινά)

Μια εναλλακτική αποτύπωση του ίδιου προβλήματος παρέχει το Διάγραμμα 18:

<sup>13</sup> 2009: επενδύσεις ύψους 35,8 δις €, με το ΑΕΠ να ανέρχεται στα 237,5 δις €, έναντι ΑΕΠ ύψους 176 δις € το 2015.

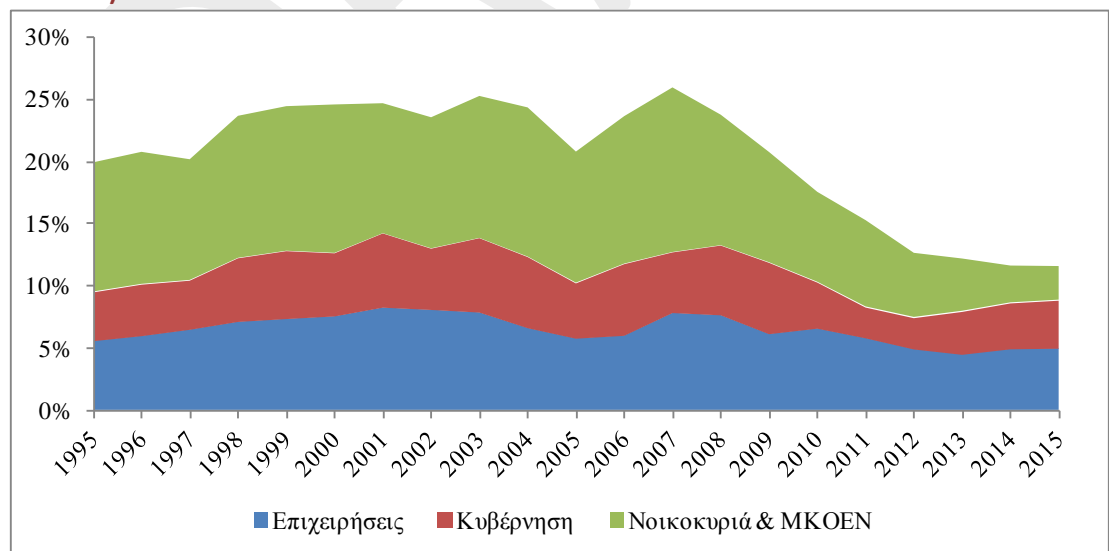
**Διάγραμμα 18. Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1995-2015 (% επί του ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 19, από το 2007 οι επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ υποδιπλασιάζονται, καθώς μειώνονται από το 25% περίπου στο 12%. Ωστόσο, είναι εντυπωσιακός ο πρωτεύον ρόλος των μη κερδοσκοπικών οργανισμών που εξυπηρετούν τα νοικοκυριά (ΜΚΟΕΝ) στη διάρθρωση των συνολικών επενδύσεων, καθώς συμβάλλουν περίπου στο 50% των επενδύσεων, ποσοστό που μειώνεται δραματικά μετά το 2007 συμπαρασύροντας τις συνολικές επενδύσεις, καθώς οι αντίστοιχες μεταβολές των επιχειρήσεων και της κυβέρνησης είναι πολύ μικρότερες.

**Διάγραμμα 19. Σύνθεση επενδύσεων ανά θεσμικό τομέα στην Ελλάδα, 1995-2015 (% επί του ΑΕΠ)**



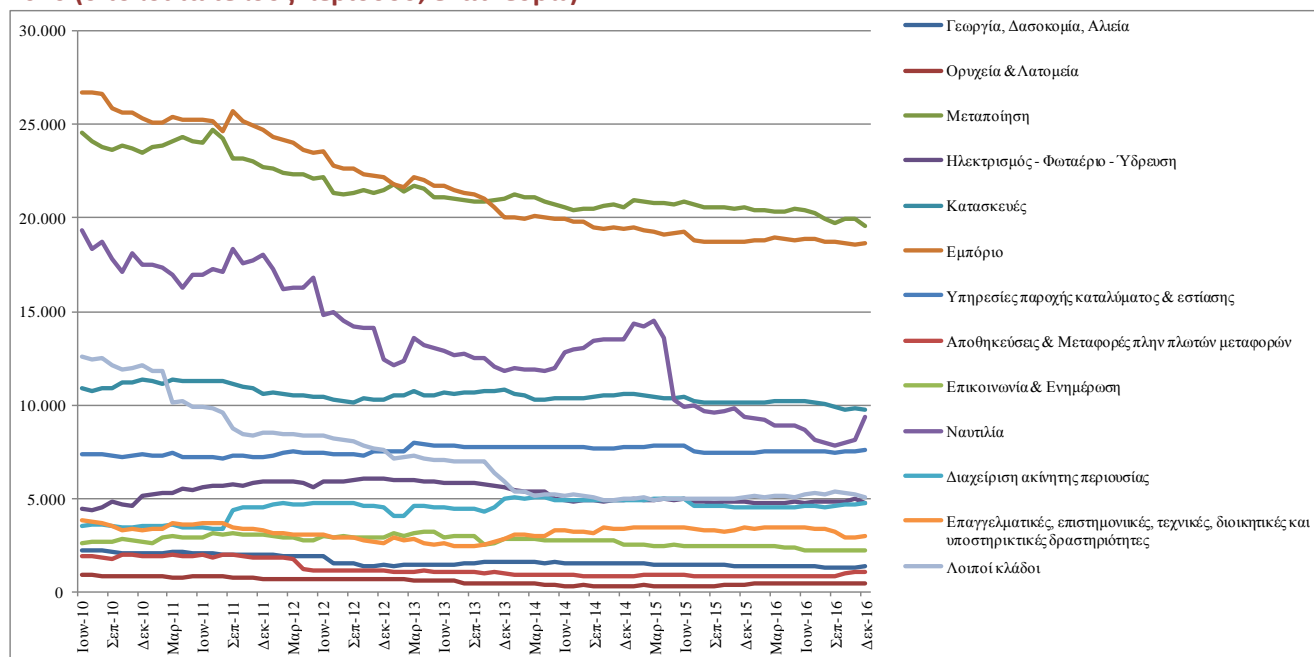
Πηγή: Eurostat

(σημείωση: όλα τα στοιχεία αναφέρονται από τη Eurostat ως προσωρινά)



Επιπλέον, στο Διάγραμμα 20 φαίνεται ότι με την εξαίρεση ενός μικρού αριθμού κλάδων, η χρηματοδότηση από τις εγχώριες τράπεζες μειώθηκε δραματικά στο διάστημα 2010-2016, και εντονότερα στους τρεις σημαντικότερους κλάδους (μεταποίηση, εμπόριο και ηλεκτρισμός-φωταέριο-ύδρευση)

**Διάγραμμα 20. Χρηματοδότηση μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων κατά κλάδο δραστηριότητας από τα εγχώρια ΝΧΙ, εκτός της Τράπεζας της Ελλάδας, Ιουν. 2010-Δεκ. 2016 (υπόλοιπα τέλους περιόδου, εκατ. ευρώ)**

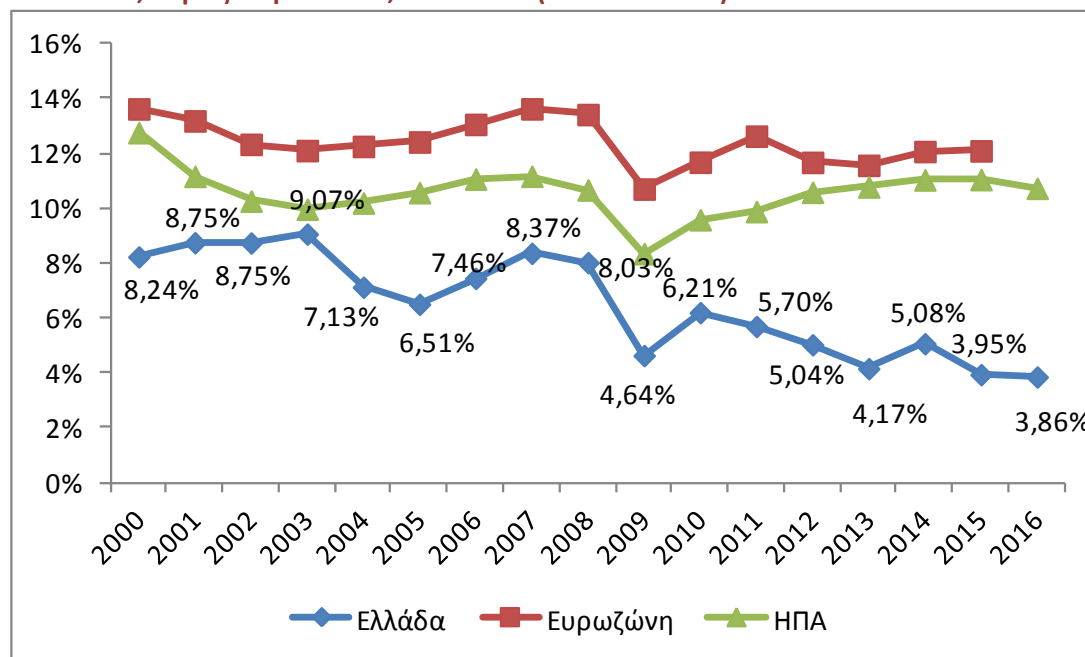


Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

(σημείωση: περιλαμβάνονται και τα τιτλοποιημένα δάνεια και τα εταιρικά ομόλογα)

Πριν κλείσουμε την παρούσα ενότητα, πρέπει να καταστεί σαφές ότι δεν είναι στις προθέσεις της παρούσας στρατηγικής απλά και μόνο η αποκατάσταση των προ της κρίσης ποσοτικών επενδυτικών επιπέδων, αλλά κυρίως η ποιοτική τροποποίηση των επενδυτικών προορισμών. Στο Διάγραμμα 21 παρατηρείται η εξέλιξη των ελληνικών, ευρωπαϊκών και επενδύσεων των ΗΠΑ μεταξύ 2000 και 2016, πλην κατοικιών, όπου παρατηρούμε μια μεγάλη υστέρηση της χώρας (περί το 5% του ΑΕΠ ετησίως) έναντι των υπολοίπων. Δεν υπάρχει σαφέστερη απόδειξη των σαθρών βάσεων των επιχειρημάτων περί «ισχυρής Ελλάδας» των χρόνων της δεκαετίας του 2000 (βλ. κεφ. 1.1). Αν κάνουμε μια ιστορική αναγωγή στα χρόνια της «ισχυρής Ελλάδας» των μεταπολεμικών χρόνων ή ακριβέστερα του οικονομικού «θαύματος» των δεκαετιών του 1950 και 1960 θα δούμε ότι κάτι παρόμοιο εν πολλοίς διαδραματίστηκε και τότε. Και τότε η χώρα ήταν στην πρώτη γραμμή των συνολικών επενδύσεων για να πέσει στην τελευταία όταν αφαιρούνταν οι επενδύσεις σε κατοικίες. Και στις δύο περιπτώσεις το οικονομικό θαύμα είχε κοντά πόδια. Προφανώς θα πρέπει να πάρουμε όλα τα μέτρα ώστε να αποφύγουμε μια τρίτη επανάληψη που μάλλον θα αποβεί και μοιραία. Τέλος δεν πρέπει να μας διαφεύγει και η διαρκούσα απόκλιση από το 2010 έως σήμερα με τα αντίστοιχα επενδυτικά επίπεδα των ΗΠΑ και της ΕΕ, γεγονός που δύσκολα μπορεί να καταγραφεί στα θετικά της επιχειρηθείσας προσαρμογής, καθώς η μόνιμη και σημαντική επενδυτική διαφορά με ΗΠΑ και ΕΕ αντί να μειωθεί αυξήθηκε δραματικά.

**Διάγραμμα 21. Ακαθάριστος Σχηματισμός Κεφαλαίου από την Πλευρά των Επιχειρήσεων σε Ελλάδα, Ευρωζώνη και ΗΠΑ, 2000-2016 (% επί του ΑΕΠ)**



Πηγή: AMECO

### 2.3.9 Το παραγωγικό κενό της ελληνικής οικονομίας, η ελλειμματικότητα της ζήτησης και ο ρόλος της προ-κυκλικής πολιτικής

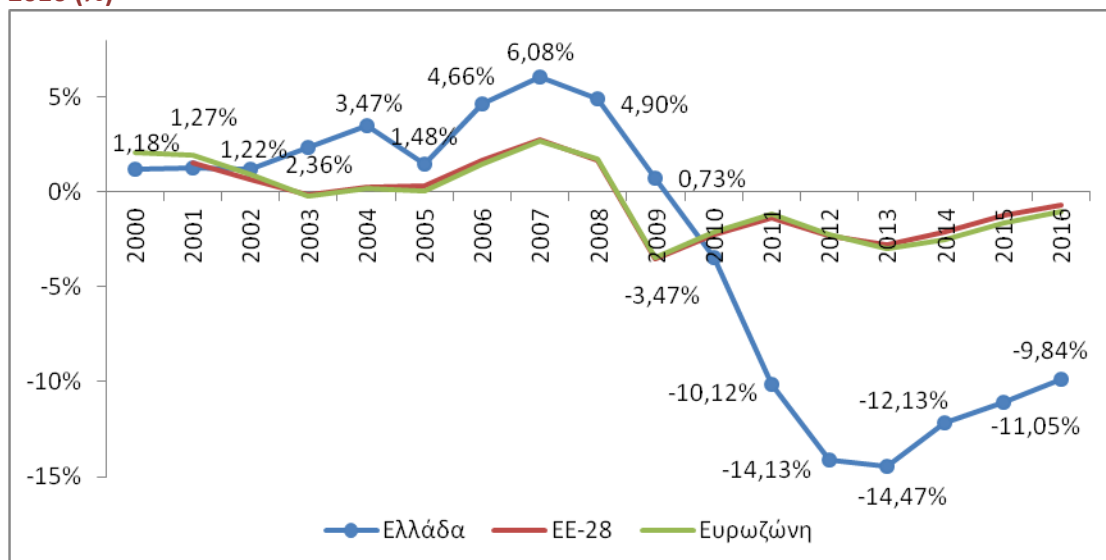
Η βαθιά οικονομική ύφεση που πλήττει την Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει κληροδοτήσει στη χώρα ένα μεγάλο παραγωγικό κενό.<sup>14</sup> Συγκριτικά με την ΕΕ-28 ή την ευρωζώνη, το παραγωγικό κενό της ελληνικής οικονομίας είναι σημαντικά μεγαλύτερο (βλ. Διάγραμμα 22). Η ασυμμετρία αυτή αντανακλά τις μεγάλες διαφορές ως προς το βάθος και τη διάρκεια της οικονομικής ύφεσης στην Ελλάδα σε σχέση με την ΕΕ. Αντανακλά επίσης και την έλλειψη σημαντικών εργαλείων οικονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της ύφεσης, ιδίως δε αυτών που αφορούν τη διαχείριση της συνολικής ζήτησης.

Η ύπαρξη ενός παραγωγικού κενού στα επίπεδα που αποτυπώνονται στο Διάγραμμα 22, συνήθως σηματοδοτεί την ανάγκη λήψης μέτρων οικονομικής πολιτικής προς τόνωση της ζήτησης ώστε να αυξηθεί το πραγματικό ΑΕΠ και να συγκλίνει προς το δυνητικό. Στην πράξη, αυτή ήταν και η πολιτική που ακολουθήθηκε από την πλειονότητα των δυτικών οικονομιών που επλήγησαν από την πρόσφατη κρίση. Ωστόσο, η Ελλάδα κινήθηκε και εξακολουθεί να κινείται προς διαφορετική κατεύθυνση. Η έλλειψη δημοσιονομικών περιθωρίων αντίστοιχων με αυτές που είχαν άλλες χώρες, ο «αποκλεισμός» από τα μέτρα ποσοτικής χαλάρωσης (QE) της ΕΚΤ και οι μνημονιακές δεσμεύσεις, επέβαλαν στη χώρα

<sup>14</sup> Το παραγωγικό κενό μιας οικονομίας ισούται με το λόγο της διαφοράς δυνητικού και πραγματικού ΑΕΠ προς το δυνητικό ΑΕΠ και εκφράζεται σε εκατοστιαία ποσοστά. Ως δυνητικό ΑΕΠ ορίζεται η μέγιστη ποσότητα προϊόντος που μπορεί να παράγει μια οικονομία χρησιμοποιώντας το σύνολο της παραγωγικής της δυναμικότητας χωρίς να δημιουργούνται πληθωριστικές πιέσεις.

την άσκηση προ-κυκλικής οικονομικής πολιτικής συνοδεύει μια σειράς διαρθρωτικών αλλαγών.

**Διάγραμμα 22. Το παραγωγικό κενό στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την ευρωζώνη, 2000-2016 (%)**



Πηγή: AMECO

Θεωρούμενη ως «ειδική περίπτωση», η Ελλάδα έπρεπε πρώτα να αντιμετωπίσει τις ενδογενείς παθογένειές της. Σε αυτή την κατεύθυνση, κρίθηκε ότι η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική θα βελτίωνε την εικόνα των δημόσιων οικονομικών, η εσωτερική υποτίμηση θα βελτίωνε το λόγο των τιμών διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών προς τις τιμές μη εμπορεύσιμων αγαθών δίνοντας το έναυσμα μεταφοράς πόρων προς τομείς με εξαγωγικό προσανατολισμό, και τέλος η υιοθέτηση θεσμικών μεταρρυθμίσεων, φιλικών προς τις επιχειρήσεις και τον ανταγωνισμό, θα δημιουργούσε ένα θετικό επιχειρηματικό περιβάλλον. Η επίτευξη αυτών των ενδιάμεσων στόχων αναμενόταν ότι θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη των ξένων και εγχώριων επενδυτών στην ελληνική οικονομία, προκαλώντας αλυσιδωτές αυξήσεις σε επενδύσεις, απασχόληση, πραγματικό και δυνητικό ΑΕΠ.

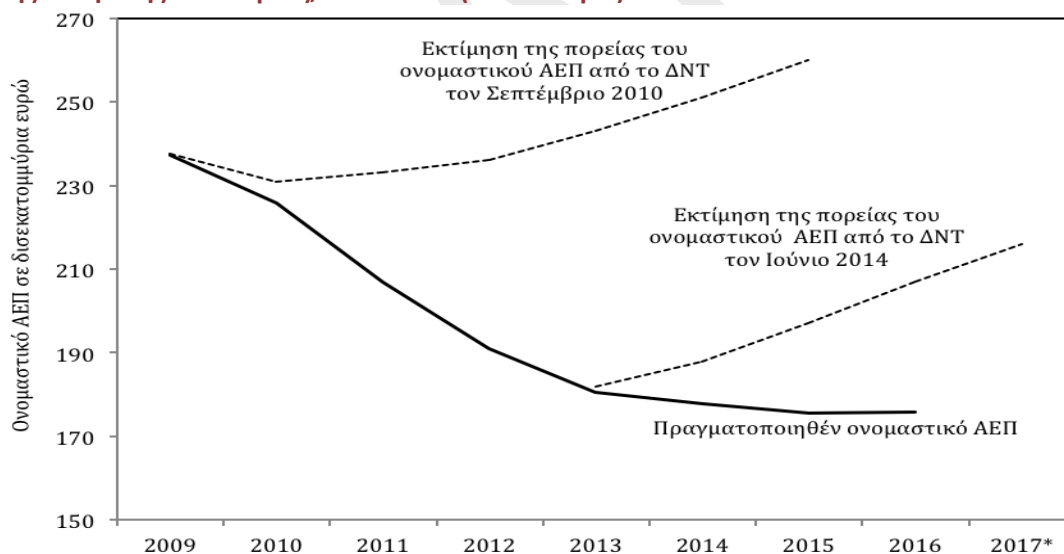
Εκ των υστέρων, η πορεία της ελληνικής οικονομίας απέδειξε ότι τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που εφάρμοσε η Ελλάδα ήταν κάτι παραπάνω από φιλόδοξα ως προς τους στόχους που τέθηκαν. Αυτό οφείλεται στην υπερεκτίμηση ή στην υποεκτίμηση ορισμένων παραμέτρων που θα έπαιζαν καταλυτικό ρόλο στην ομαλή εφαρμογή των προγραμμάτων. Για παράδειγμα σε κοινωνικοπολιτικούς όρους, υπερεκτιμήθηκαν η δυνατότητα και τα όρια της πολιτείας και της κοινωνίας να θεσπίσουν, να αποδεχθούν και να αφομοιώσουν ένα μεγάλο εύρος θεσμικών αλλαγών σε ένα σύντομο χρονικό διάστημα υπό το καθεστώς της βαθιάς οικονομικής ύφεσης.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Σε άλλα σημεία του σχεδίου καταδεικνύεται ότι το αποτέλεσμα σωστών κατά τα λοιπά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων είναι επίσης συχνά υφειακό σε βραχυμεσοχρόνιο διάστημα, γι' αυτό και έχει περισσότερες πιθανότητες να πετύχει αν δεν συνοδεύεται με περιοριστικά μέτρα στην ζήτηση)

Ανάλογες υπερεκτιμήσεις/υποεκτιμήσεις έγιναν και στο καθαρά οικονομικό πεδίο ιδίως. Για παράδειγμα, σε ό,τι αφορά την άσκηση περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, οι αρνητικές επιδράσεις επί του ΑΕΠ ήταν μεγαλύτερες από τις αναμενόμενες λόγω της υποεκτίμησης των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών,<sup>16</sup> όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 21 και στο Διάγραμμα 23, που παρατηρούμε ότι οι προβλέψεις επί σειρά ετών του ΔΝΤ αποκλίνουν εμφανώς από τα πραγματοποιηθέντα αποτελέσματα. Από την άλλη, υπερεκτιμήθηκε η δυνατότητα του τομέα παραγωγής διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών να απορροφήσει πόρους και επομένως να αναπληρώσει τις απώλειες του τριτογενούς τομέα, ενώ αγνοήθηκε η ανάγκη ρύθμισης των χρεών. Συνολικά, φαίνεται ότι υποεκτιμήθηκαν οι αρνητικές επιπτώσεις της πολιτικής της λιτότητας επί της εγχώριας ζήτησης καθώς και οι επιπτώσεις της συρρίκνωσης της τελευταίας επί των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας, δηλαδή επί του δυνητικού ΑΕΠ.

Αν ληφθεί υπόψη ότι τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόζει η Ελλάδα διαπνέονται από το πνεύμα των πολιτικών της προσφοράς (supply-side policies), τότε η συνεχής συρρίκνωση του δυνητικού ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 23) καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής αυτών των προγραμμάτων προκαλεί ερωτηματικά και προβληματισμό. Η απάντηση που δίνεται στο παρόν κείμενο είναι ότι η μεγάλη συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης έθεσε σε λειτουργία έναν μηχανισμό ο οποίος επέδρασε αρνητικά επί των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας.

### Διάγραμμα 23. Εκτιμήσεις/προβλέψεις του ΔΝΤ και πραγματοποιηθέν ονομαστικό ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας, 2009-2017 (δισεκ. ευρώ)



Πηγή: IMF και Eurostat  
(σημείωση: εκτίμηση ΔΝΤ)

Αντιμέτωπες με ολοένα μειούμενη ζήτηση, πολλές επιχειρήσεις οδηγήθηκαν σε ματαίωση των επενδυτικών τους σχεδίων και σε μείωση των απασχολούμενων, ενώ δεν ήταν λίγες και αυτές που τερμάτισαν οριστικά τη λειτουργία τους. Το αποτέλεσμα ήταν ο μη επαρκής

<sup>16</sup> Βλ. Auerbach A, Gorodnichenko Y (2012) «Measuring the output responses to fiscal policy» στο American Economic Journal-Economic Policy και Blanchard O, Leigh D (2013) «Growth forecast errors and fiscal multipliers» στο American Economic Review- Papers and Proceedings.

ανεφοδιασμός του εγχώριου παραγωγικού ιστού με νέο κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και η αλματώδης αύξηση της ανεργίας. Με τη σειρά της, η υψηλή ανεργία και το μεγάλο ποσοστό μακροχρόνια ανέργων οδήγησε ένα τμήμα του εργατικού δυναμικού είτε εκτός αγοράς εργασίας, είτε στο εξωτερικό. Η απο-επένδυση σε υλικό κεφάλαιο, η απαξίωση των δεξιοτήτων σημαντικού τμήματος του εργατικού δυναμικού, η διαρροή ανθρώπινου κεφαλαίου (κυρίως ατόμων με υψηλή κατάρτιση και νεαρής ηλικίας) προς το εξωτερικό (βλ. κεφ. 3.4), η επισφάλεια για όσους απασχολούνται, συναποτελούν ένα εκρηκτικό μείγμα το οποίο κάθε άλλο παρά ευνοεί τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής (total factor productivity). Εάν σε όλα αυτά προστεθούν η αδυναμία του τομέα παραγωγής εμπορεύσιμων αγαθών να διαδραματίσει το ρόλο που του είχε «ανατεθεί» στο πλαίσιο των προγραμμαμάτων οικονομικής προσαρμογής και η ανεπαρκής τραπεζική χρηματοδότηση όσων επιθυμούν να επενδύσουν, τότε η συρρίκνωση του δυνητικού ΑΕΠ φαίνεται αναμενόμενη. Συνοψίζοντας, το μείγμα πολιτικής που επιλέχθηκε, με την αποκλειστική έμφαση στον τομέα της προσφοράς και την υποτίμηση του τομέα της ζήτησης, προκάλεσε το παραγωγικό κενό που καταγράφεται εδώ.

### **3. ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΜΙΑΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

#### **3.1 ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΤΥΠΟΥ – ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ**

Ο κατάλογος των συνεπειών της κρίσης και της ανεπαρκούς αντιμετώπισης της είναι μακρύς: δραματική πτώση του ΑΕΠ, εκτίναξη της ανεργίας, δραστικές μειώσεις μισθών και συντάξεων, εργασιακή επισφάλεια, κλείσιμο επιχειρήσεων, απαξίωση της ακίνητης ιδίας περιουσίας, υποδιαπλασιασμός των καταθέσεων, μεγάλη μείωση των δαπανών στην εκπαίδευση και την υγεία κ.ο.κ. Αξίζει ωστόσο να επιμείνουμε σε ένα πολύ κρίσιμο σημείο, το οποίο σε ένα βαθμό προϋπήρχε της κρίσης: τη δημογραφική διάσταση, που συνοψίζεται σε έναν συνδυασμό μεταναστευτικής εκροής και υπογεννητικότητας (πιο αναλυτικά στο κεφ. 3.3). Ελάχιστη σημασία έχει δοθεί μέχρι σήμερα σε αυτό το διπλό πρόβλημα, που δεν σχετίζεται μόνο με την αναπτυξιακή πορεία της χώρας αλλά αγγίζει τον ίδιο τον πυρήνα της επιβιώσής της. Χιλιάδες, κυρίως νέοι και καταρτισμένοι Έλληνες, μετανάστευσαν τα χρόνια της κρίσης στο εξωτερικό, ενώ η υπογεννητικότητα δημιουργεί εξίσου σοβαρά προβλήματα, καθώς το φυσικό ισοζύγιο είναι όλο και πιο αρνητικό (όπως αντίστοιχα και το μεταναστευτικό). Χωρίς τα κατάλληλα μέτρα άμεσης αναστροφής των παραπάνω τάσεων, το μέλλον της χώρας διαγράφεται δυσοίωνο.

Καθώς τα προβλήματα του ελληνικού οικονομικού και κοινωνικοπολιτικού συστήματος είναι οξυμένα και η επίλυσή τους απαιτεί τομές και δομικές αλλαγές, ένας άλλος παράγοντας που συμβάλλει στην καθήλωση της δυναμικής της χώρας είναι και η μέχρι σήμερα αδυναμία χάραξης αναπτυξιακής στρατηγικής με τη διασφάλιση ευρύτερης κοινωνικοπολιτικής συναίνεσης. Κατά το παρελθόν οι όποιες αντίστοιχες προσπάθειες αντιμετωπίστηκαν με αδιαφορία ή ακόμη με επιφυλακτικότητα και σκεπτικισμό, όχι μόνο από ευρύτερα κοινωνικά στρώματα, αλλά κυρίως από μέρος ή και το σύνολο του ίδιου του κρατικού/κυβερνητικού μηχανισμού που τις εκπονούσε ή καλούνταν να τις εφαρμόσει. Ωστόσο, η ευρύτερη συναίνεση είναι απαραίτητη, ιδίως σήμερα που εν μέσω της

εξαιρετικά ασταθούς διεθνούς συγκυρίας η Ελλάδα μοιάζει για πρώτη φορά εδώ και χρόνια να αφήνει πίσω της την κρίση και να εισέρχεται σε μια φάση σταθεροποίησης, ανάκαμψης και ανασυγκρότησης.

Η κρίση του 2015 δεν είχε την αναμενόμενη αρνητική επίδραση στο ΑΕΠ, στις επενδύσεις και στην απασχόληση. Το «ελατήριο της οικονομίας» έχει ιδιαιτέρως συμπιεστεί από την παρατεταμένη ύφεση, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σημαντικές επενδυτικές ευκαιρίες λόγω των χαμηλών τιμών, μισθών κ.λπ. (σαφώς χαμηλότερων από τη μακροχρόνια τιμή ισορροπίας τους) και αρκετοί επενδυτές το αντιλαμβάνονται, με αποτέλεσμα να αναστρέφονται εν μέρει οι προηγούμενες τάσεις όσον αφορά τις επενδύσεις, την απασχόληση κ.λπ. Αυτά τα σημάδια σταθεροποίησης οδηγούν τους επενδυτές σε ανάληψη πρωτοβουλιών.<sup>17</sup> Το ΕΣΠΑ, ο νέος αναπτυξιακός νόμος και τα αντίστοιχα προγράμματα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης ήδη έχουν αρχίσει να αντιμετωπίζουν τα ενδογενή προβλήματα που οδήγησαν στην κρίση.

Δεδομένης της σημερινής θέσης και των επιδόσεων της χώρας, οι διαθέσιμες στρατηγικές επιλογές είναι δύο. Η πρώτη είναι η σύγκλιση προς τις αναπτυγμένες οικονομίες, μέσω της ολοκλήρωσης των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων που αντιμετωπίζουν τα χρονίζοντα προβλήματα του επιπέδου παραγωγικότητας, της παραγωγικής ανάπτυξης, της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών κ.ο.κ. Η δεύτερη είναι η διαίωσιση του υπάρχοντος μοντέλου, που θα οδηγήσει σε διολίσθηση της χώρας σε ακόμη χειρότερη θέση στον διεθνή καταμερισμό εργασίας.

Καθοριστικό στοιχείο για την ανάπτυξη στην κατεύθυνση ενός νέου παραγωγικού μοντέλου είναι η αύξηση της απασχόλησης και η σταθεροποίηση του πληθυσμιακού μεγέθους της χώρας. Σήμερα αναγνωρίζεται ευρύτατα η μεγάλη σημασία του ανθρώπινου κεφαλαίου για την ανάπτυξη των χωρών. Μάλιστα, οι τελευταίες δύο δεκαετίες χαρακτηρίστηκαν από την ευρεία αναγνώριση της σημασίας της γνώσης, της καινοτομίας και του ανθρώπινου δυναμικού στην οικονομική ανάπτυξη, ιδίως όσον αφορά τις οικονομίες των αναπτυγμένων χωρών.

Οι διαθέσιμες προβολές των οικονομικών μεγεθών, και ειδικότερα της απασχόλησης, για τα επόμενα τέσσερα χρόνια, οι οποίες ενσωματώνουν τις έως σήμερα θετικές εξελίξεις, δείχνουν ότι τα υψηλά ποσοστά ανεργίας στη χώρα προβλέπεται να συνεχιστούν. Η αδυναμία εύρεσης εργασίας προκαλεί αφενός μετανάστευση προς το εξωτερικό (ιδίως καταρτισμένων νέων) και αφετέρου αποθαρρύνει τον οικογενειακό προγραμματισμό όσων νέων παραμένουν στη χώρα, επιτείνοντας έτσι το πρόβλημα της υπογεννητικότητας. Η χώρα βρίσκεται έτσι μπροστά σε έναν φαύλο κύκλο: παρατεταμένη ανεργία/υποαπασχόληση/χαμηλής ποιότητας και αμοιβών απασχόληση - υπογεννητικότητα - μαζική μετανάστευση ιδίως των νεώτερων και καταρτισμένων - αποδυνάμωση της αναπτυξιακής δυνατότητας της χώρας - μειωμένη ενεργός ζήτηση - αδυναμία εκπλήρωσης δανειακών και λοιπών υποχρεώσεων - κοινωνικοπολιτική κρίση. Αν δεν επιτευχθεί ο στόχος της μείωσης της μετανάστευσης και της αύξησης της γεννητικότητας, τότε σύμφωνα και με τις προβλέψεις της Eurostat, του ΟΟΣΑ και του ΟΗΕ, η μείωση του πληθυσμού τις προσεχείς δεκαετίες θα προσλάβει δραματικές διαστάσεις, με ακόμη μεγαλύτερη μείωση του ενεργού πληθυσμού λόγω της αύξησης της πληθυσμιακής

<sup>17</sup> Είναι επ' αυτού χαρακτηριστικός ο μεγάλος αριθμός επενδυτικών σχεδίων που υποβλήθηκαν στον 1ο κύκλο του νέου αναπτυξιακού νόμου 4399/2016, που έληξε στις 28/2/2017.

ομάδας άνω των 65 ετών. Υπάρχει κυριολεκτικά κίνδυνος δημογραφικής κατάρρευσης της χώρας, που βέβαια θα υπονομεύσει την ανάπτυξή της και θα μετατρέψει την ελληνική κοινωνία σε «κοινωνία γερόντων».<sup>18</sup> Εκτός των άλλων, η μείωση του πληθυσμού οδηγεί σε μεγάλη επιδείνωση της σχέσης χρέους / πολίτη, καθώς και σε σοβαρή υπονόμευση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, λόγω της ανεπαρκούς εισροής πόρων. Η αντιμετώπιση λοιπόν του ζητήματος αυτού εντάσσεται στις βασικές προτεραιότητες της αναπτυξιακής στρατηγικής.

Η χώρα μόλις άφησε πίσω της τον όγδοο χρόνο βαθείας και συνεχούς κρίσης, παρά τα σχετικά σημεία σταθεροποίησης για το 2016. Η ανεργία κινείται σταθερά αρκετά πάνω από το 20%, και σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2017-2021 (ΜΠΔΣ), στο τέλος της περιόδου η ανεργία αναμένεται να είναι πάλι πολύ υψηλή (17,5%). Είναι αναγκαία, επομένως, η δημιουργία ενός προγράμματος «γέφυρας» που θα προκαλεί μια επιπρόσθετη σε σχέση με τις προβλέψεις του ΜΠΔΣ μείωση της ανεργίας για τα επόμενα χρόνια. Και τούτο διότι, για την περίοδο μετά το 2021, διαμορφώνεται η ισχυρή εκτίμηση πως η οικονομία της χώρας, υπό την επίδραση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προωθούνται, των συμφωνιών για το χρέος και της οριστικής επίτευξης δημοσιονομικής και εξωτερικής σταθεροποίησης, θα ανακάμψει αποφασιστικά και συνεπώς θα αποκλιμακωθεί το επίπεδο ανεργίας χωρίς την ανάγκη λήψης επιπλέον μέτρων.

Ο σχεδιασμός ώστε να σπάσει ο φαύλος κύκλος ανεργία-υποαπασχόληση-υπογεννητικότητα-μετανάστευση περιλαμβάνει σε βραχυχρόνιο ιδίως επίπεδο α) την ενεργοποίηση ενός προγράμματος εγγυημένης απασχόλησης για ανέργους με στόχο την παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, με το κράτος να λειτουργεί ως «εργοδότης έσχατης καταφυγής» (βλέπε κεφ. 5) και β) μια μείζονα επιστράτευση πόρων,<sup>19</sup> με την υιοθέτηση νέων οργανωσιακών δυνατοτήτων που θα συμπεριλαμβάνουν το κράτος, τον ιδιωτικό τομέα αλλά και τον κοινωνικό τομέα της οικονομίας, ώστε να προκληθεί μια αύξηση των επενδύσεων και της απασχόλησης η οποία θα κινηθεί πέραν των αναμενόμενων στο ΜΠΔΣ 2017-2021. Ο κύριος στόχος των ανωτέρω παρεμβάσεων είναι μέσα στην επόμενη τετραετία να συγκρατηθεί η μετανάστευση του νεανικού ιδίως πληθυσμού, καθώς και να ανακοπεί η πτωτική τάση του δείκτη υπογεννητικότητας. Μετά απ' αυτό το χρονικό διάστημα, θα έχει σταθεροποιηθεί η θέση της χώρας, ώστε να αρχίσει η φυσιολογική θετική επίδραση των λοιπών δράσεων στην οικονομία και την κοινωνία.

<sup>18</sup> Δεν πρέπει να θεωρούμε τον δημογραφικό κίνδυνο ως ένα μακρινό ενδεχόμενο. Πρέπει να αποφευχθεί το παράδειγμα των χωρών της Α. Ευρώπης, οι οποίες έχασαν τεράστια ποσοστά του πληθυσμού τους (ακόμα και πάνω από 20%) στη διαδικασία της περιόδου μετάβασης, σε διάστημα μικρότερο της μιας γενιάς. Μάλιστα, για την Ελλάδα οι προοπτικές ενδέχεται να είναι ακόμα πιο δυσοίωτες γιατί α) καθώς η χώρα βαραίνεται με τεράστια χρέη (ιδιωτικά και δημόσια), είναι μια «ορθολογική» επιλογή για τη νεολαία να «ψηφίσει με τα πόδια» (δηλαδή να μεταναστεύσει), β) στην κρίσιμη φάση της μετάβασης, οι οικονομίες της Α. Ευρώπης ήταν εκτός ΕΕ και συνεπώς οι πληθυσμοί τους είχαν εμπόδια στο να μεταναστεύσουν, γ) η συγκυρία της διεθνούς οικονομίας μεταξύ 1990-2010, όταν κυρίως παρατηρήθηκαν τα φαινόμενα αυτά στην Α. Ευρώπη, ήταν σαφώς αναπτυξιακή, και τέλος δ) λόγω των πολύ χαμηλών μισθών, αρκετές από αυτές τις χώρες (Τσεχία, Σλοβακία, Εσθονία) έγιναν σημαντικοί επενδυτικοί προορισμοί για ανεπτυγμένες χώρες όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Φινλανδία.

<sup>19</sup> Να σημειωθεί εδώ ότι το σύνολο των σχεδιαζόμενων και απαιτούμενων για την περαιτέρω αποκλιμάκωση της ανεργίας επενδύσεων κατ' έτος εξακολουθεί να είναι χαμηλότερο του μ.ό. της 20ετίας 1988-2007, γεγονός που συνηγορεί στη δυνατότητα υλοποίησής τους.

Κεντρική λοιπόν στρατηγική επιλογή για την κυβέρνηση αποτελεί η ενίσχυση της απασχόλησης (ιδίως του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού) και η συγκράτηση της μεταναστευτικής εκροής. Έχουμε επεξεργαστεί τις κατάλληλες πολιτικές, οι οποίες εκτιμούμε ότι μπορούν να αποφέρουν συνολική μείωση της ανεργίας κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες, με τη δημιουργία 500.000 περίπου νέων θέσεων εργασίας την επόμενη τετραετία. Αυτό θα καταστεί εφικτό μέσω της υλοποίησης ιδίως των βραχυπρόθεσμων στοχεύσεων που περιγράφονται παρακάτω, ενώ το εκτιμώμενο ύψος των πόρων που απαιτούνται είναι απολύτως ρεαλιστικό.

Ο σχεδιασμός περιλαμβάνει επιπλέον την αξιοποίηση του υψηλού επιπέδου ανθρώπινου δυναμικού που παράγουν τα ελληνικά πανεπιστήμια και έχει αναγνωριστεί διεθνώς ως ένα από τα βασικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας. Αυτός ο ανθρώπινος πόρος υποστηρίζεται ήδη από κεντρικές πολιτικές της κυβέρνησης και χάρις στα εργαλεία αναπτυξιακής πολιτικής, όπως ο αναπτυξιακός νόμος, το ΕΣΠΑ κ.ά. Οι πολιτικές και τα εργαλεία αυτά, εκτός των άλλων, δημιουργούν θετικό περιβάλλον για επενδύσεις υψηλής προστιθέμενης αξίας και υγιούς επιχειρηματικότητας, που θα συμβάλουν στη βελτίωση της θέσης της χώρας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας.

Η αποφασιστική και άμεση ρύθμιση του χρέους κατά τρόπο πειστικό για τις διεθνείς αγορές, παρότι σε καμία περίπτωση δεν αρκεί από μόνη της, είναι επίσης ένας πολύ σημαντικός όρος για μια επιτυχημένη αναπτυξιακή πορεία, καθώς χωρίς αυτήν, η οποία επιχειρηματική δυναμική θα έχει περιορισμένα αποτελέσματα.

Θεωρούμε περιττό να σημειώσουμε εδώ, ότι το σύνολο σχεδόν των ακολουθούντων στόχων έχει σε πολύ μεγάλο βαθμό ως αναγκαία προϋπόθεση την επίτευξη ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ που θα επιτρέπουν σε συνολικούς και κατά κεφαλήν όρους την ανάκτηση του χαμένου εδάφους λόγω της κρίσης και την επάνοδο σε τροχιά σύγκλισης προς τον μέσο ευρωπαϊκό επίπεδο. Επομένως αν και στην συνέχεια δεν θα γίνεται ειδική αναφορά στην αύξηση του ΑΕΠ, αυτή θα πρέπει να θεωρείται ως η αναγκαία συνθήκη της επίτευξης των ακολουθούντων στόχων. Όχι όμως υποχρεωτικά και η ικανή, μιας και χρειάζονται ειδικές παρεμβάσεις σε όλους τους επιμέρους κεντρικούς στόχους για την επίτευξη τους. Η εμπειρία των προηγούμενων δεκαετιών έχει δείξει τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς ότι π.χ. δεν επαρκεί η αύξηση του ΑΕΠ για επίτευξη κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής κάθε άλλο μάλιστα, ούτε φυσικά για τον περιβαλλοντικό επανασχεδιασμό της οικονομίας, για την αποφυγή της εκροής υψηλής κατάρτισης εργαζομένων και της δημογραφικής παρακμής. Επομένως χωρίς να αγνοούμε την σημασία της σταθερής και ικανοποιητικής αύξησης του ΑΕΠ την οποία θεωρούμε απαραίτητη σε κάθε περίπτωση, πρέπει να απομακρυνθούμε αποφασιστικά από την ιδέα ότι αποτελεί πανάκεια. Αντίθετα πρέπει να αναπτυχθεί μια μεγάλη ποικιλία νέων και καινοτόμων ουσιαστικά εργαλείων για την επίτευξη των κεντρικών αναπτυξιακών στόχων της χώρας που καταγράφονται αμέσως παρακάτω.

### *Οι κεντρικοί αναπτυξιακοί στόχοι*

1. **Μείωση ανεργίας και αποκατάσταση συνθηκών πλήρους απασχόλησης.** Κύριος στόχος είναι η ταχεία αποκλιμάκωση της ανεργίας. Χωρίς αυτήν, το σταθεροποιητικό-αναπτυξιακό οικοδόμημα δεν θα διαθέτει στέρεη βάση. Η ανεργία συνδέεται στενά με το



μεγάλο και αυξανόμενο μεταναστευτικό ρεύμα. Τα ηθικά και υλικά αποθέματα της κοινωνίας εξαντλούνται και ένα σημαντικό (αριθμητικά και ποιοτικά) τμήμα της έχει ήδη μεταναστεύσει, ενώ ένα μεγαλύτερο προσανατολίζεται αναλόγως αν δεν δοθούν άμεσα αναπτυξιακές διέξοδοι. Η «αιμορραγία» επιβαρύνει και την εξυπηρέτηση του δημόσιου και ιδιωτικού χρέους, καθώς ένα πολύ μεγαλύτερο κατά κεφαλή βάρος θα πρέπει να κατανεμηθεί σε μια ολοένα μικρότερη φορολογική βάση. Αλλά και πέραν αυτού, η μετανάστευση λόγω ανεργίας στερεί τη χώρα από αναπτυξιακές δυνατότητες, καθώς σημαίνει απώλεια μορφωμένων και καταρτισμένων στρωμάτων του πληθυσμού, εν αντιθέσει με τις μεταναστευτικές εμπειρίες της Ελλάδας του 20ού αιώνα.

**2. Αναστροφή πληθυσμιακής γήρανσης και της μείωσης του πληθυσμού.** Προβλέπονται ειδικά μέτρα (όπως π.χ. βελτίωση των υποδομών -βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί, νηπιαγωγεία- κ.λπ. και ενίσχυση της μητρότητας) που θα συμβάλουν άμεσα στην αντιστροφή των τάσεων συρρίκνωσης του πληθυσμού, πέραν των άλλων μέτρων που έχουν έμμεση συμβολή, όπως η καταπολέμηση της ανεργίας, η εισοδηματική ενίσχυση, η βελτίωση των εργασιακών σχέσεων που διευκολύνουν τον οικογενειακό προγραμματισμό κ.ο.κ. Απαιτείται παρέμβαση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από κοινού με τις χώρες ιδίως του Νότου και της Ανατολικής Ευρώπης, που είτε αντιμετωπίζουν ήδη οξύτατα δημογραφικά προβλήματα, είτε προβλέπεται σύντομα να αντιμετωπίσουν. Θα πρέπει να επιδιωχθεί σε επίπεδο ΕΕ να αναζητηθούν μέθοδοι και μέτρα που να διαγιγνώσκουν έγκαιρα τέτοιες τάσεις και να υιοθετηθούν πολιτικές που να τις αντισταθμίζουν (βλ. κεφ. 3.3).

**3. Αναστροφή εκροής των υψηλής κατάρτισης εργαζομένων (brain drain).** Πέραν της αναστροφής του κύματος εκροής «εγκεφάλων», συναφής επιδίωξη είναι και η αξιοποίηση των ελλήνων επιστημόνων του εξωτερικού ως ενδιάμεσος στόχος για την επαναπροσέλκυσή τους στην χώρα. Ο σχεδιασμός περιλαμβάνει τη δημιουργία δικτύων που προσφέρουν ευκαιρίες συνεργασίας με εταιρίες, εκπαιδευτικά και ερευνητικά ιδρύματα στο εσωτερικό της χώρας (βλ. κεφ. 3.4).

**4. Ενεργή πολιτική προσέλκυσης επενδύσεων και βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.** Στόχος είναι η ενίσχυση των επιχειρήσεων ώστε να γίνουν καινοτόμες και εξωστρεφείς και να μετακινηθούν στην αλυσίδα αξίας, μέσα και από την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα, την παροχή κινήτρων για δραστηριοποίηση σε ανταγωνιστικούς τομείς, τον εξορθολογισμό της νομοθεσίας για στρατηγικές επενδύσεις (fast track), την προσέλκυση ΞΑΕ, αλλά και την περαιτέρω βελτίωση του νομοθετικού-κανονιστικού περιβάλλοντος, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, την επιτάχυνση της απόδοσης δικαιοσύνης, την ανάπτυξη μιας ενεργητικής βιομηχανικής πολιτικής στους τομείς που διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα.

**5. Μείωση κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων.** Οι ανισότητες αφορούν μεγάλες διαφορές όχι μόνο εισοδημάτων, αλλά και εκπαίδευσης, απασχόλησης κ.ά. Καθώς όλο και περισσότερο τεκμηριώνεται η ευθεία συσχέτιση μεταξύ αυξημένων κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων και μειωμένης ανάπτυξης, αυξημένων δημοσίων και ιδιωτικών χρεών, μειωμένου κοινωνικού κεφαλαίου, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη περιορισμού τους. Η χώρα μας ήδη προ κρίσης βρισκόταν στις τελευταίες θέσεις στην Ευρώπη από την άποψη της αντιμετώπισης των ανισοτήτων, και τα πράγματα πήραν περαιτέρω αρνητική κατεύθυνση μετά την κρίση, καθώς οι πολιτικές προσαρμογής δεν έλαβαν ουσιαστικά υπόψιν την πιθανή αύξηση των ανισοτήτων. Η παρούσα αναπτυξιακή στρατηγική

περιλαμβάνει μέτρα για τη μεσοπρόθεσμη μείωση των κάθε είδους ανισοτήτων, ώστε να περιοριστούν οι αιτίες που οδηγούν στην υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού και ιδίως των πιο αδύναμων κοινωνικών ομάδων και περιφερειών (βλ. κεφ. 3.6). Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη του «τρίτου» κοινωνικού ή/και συνεταιριστικού τομέα μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου θα συμβάλει καίρια στην αύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου της χώρας, με σημαντικά αναπτυξιακά αποτελέσματα, αλλά και με θετικές επιπτώσεις από πλευράς απασχόλησης, καθώς πρόκειται για κατεξοχήν τομέα εντάσεως εργασίας. Πέραν αυτών, μπορεί να αποτελέσει και πεδίο όπου θα αρχίσει να συγκροτείται μια περισσότερο εξισωτική και συνεργατική μορφή οικονομικής δραστηριότητας. Η Ελλάδα μπορεί και πρέπει να συγκλίνει με τους υψηλούς ευρωπαϊκούς μέσους όρους σε ό,τι αφορά τον κοινωνικό τομέα της οικονομίας, κερδίζοντας έτσι σε ανάπτυξη και σε θέσεις απασχόλησης.

6. **Περιβαλλοντικός επανασχεδιασμός της οικονομίας.** Η σημασία αυτού του στόχου είναι αυταπόδεικτη, καθώς πλέον η έννοια της ανάπτυξης συνοδεύεται σταθερά από το πρόσθετο βιώσιμη και αειφόρα. Επιβάλλεται, επομένως, να αναδειχθεί η βιώσιμη περιβαλλοντική διάσταση της ΕΑΣ 2021. Στο πλαίσιο αυτό, η κυβέρνηση σχεδιάζει και υλοποιεί, εκτός των άλλων, πολιτικές για την ενθάρρυνση της στροφής προς την «Κυκλική Οικονομία», που θα οδηγήσουν άμεσα στη βελτίωση της αποδοτικότητας των πόρων, με περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη διαχείρισή τους. Ο ανασχεδιασμός προϊόντων, διαδικασιών, η επιμήκυνση της διάρκειας ζωής, της επισκευασιμότητας και της ανακυκλωσιμότητας των υλικών, θα μειώσει και την εξάρτηση από εισαγόμενες πρώτες ύλες, ενώ ακόμη θα βελτιώσει τη διαχείριση των αποβλήτων ώστε να μη χάνονται πολύτιμοι πόροι και να προστατευθεί γενικότερα η δημόσια υγεία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη των παραπάνω αποτελεί η **σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας**. Η επίτευξη απλώς θετικών ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ είναι αναγκαία αλλά όχι επαρκής προϋπόθεση για μια πραγματική οικονομική και κοινωνική σταθεροποίηση. Θα πρέπει να επιτευχθούν ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης οι οποίοι, μετά την αφαίρεση των δανειακών υποχρεώσεων της χώρας, να επιτρέπουν την έστω και μέτρια αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ σε κατά κεφαλήν όρους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, είναι εφικτό να ανακτηθεί το χαμένο έδαφος σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο. Ο ακριβής χρονικός ορίζοντας της αποκατάστασης θα αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω ενδεδειγμένου έρευνας, αλλά σε κάθε περίπτωση η παρούσα αναπτυξιακή στρατηγική εκκινεί από τη βασική προϋπόθεση της σύντομης ανάκτησης τουλάχιστον μέρους του κατά 25% απολεσθέντος ΑΕΠ και των σχεδόν κατά 50% μειωμένων μισθών, συντάξεων, τιμών ακινήτων κ.λπ., ώστε να είναι ταυτόχρονα κοινωνικά και πολιτικά αποδεκτή, και επομένως βιώσιμη. Τυχούσα αποτυχία επίτευξης του ανωτέρω στόχου, θα οδηγούσε σε αύξηση των μεταναστευτικών εκροών και επιδείνωση του κρισιακού φαύλου κύκλου. Επιπλέον, είναι αναγκαία η **επιτυχής ρύθμιση δημοσιονομικών πλεονασμάτων και δημοσίου χρέους**. Η διευθέτηση των εκκρεμοτήτων γύρω από το απαιτούμενο ύψος και τη διάρκεια των πρωτογενών πλεονασμάτων των προσεχών χρόνων, κατά τρόπο που να εναπομένει αναπτυξιακά επαρκής «δημοσιονομικός χώρος», καθίσταται καθοριστική παράμετρος για την αναπτυξιακή στρατηγική. Το αυτό ισχύει και με το δημόσιο χρέος της χώρας, που επίσης επείγει να διευθετηθεί κατά τρόπο που να δημιουργεί τη βεβαιότητα στις διεθνείς αγορές και επενδυτές ότι δεν θα τεθούν εκ νέου ζητήματα αναδιάρθρωσης χρεών, κεφαλαιακών ελέγχων, κινδύνου νομισματικής μεταβολής κ.λπ. Οι παραπάνω διευθετήσεις, όσο και αν δεν επαρκούν από μόνες τους για την αναπτυξιακή «απογείωση» της χώρας, είναι απολύτως αναγκαίες.

## 3.2 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ - ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

### 3.2.1 *Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης*

Μετά από οκτώ χρόνια οικονομικής κρίσης, η κατάσταση της απασχόλησης παραμένει ιδιαίτερα προβληματική, αν και οι τάσεις των τελευταίων τριών ετών είναι σχετικά ενθαρρυντικές. Μεταξύ 2008 και 2013 χάθηκαν 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας, ενώ μεταξύ 2013 και 2016 οι θέσεις αυξήθηκαν κατά 168.700, παρά το γεγονός ότι η οικονομία βρισκόταν σε στασιμότητα και οι επιχειρήσεις αντιμετώπιζαν μεγάλη αβεβαιότητα. Είναι όμως πιθανό ένα μέρος αυτής της αύξησης να ερμηνεύεται από την αύξηση των προσλήψεων σε θέσεις μερικής απασχόλησης, που συχνά συνοδεύονται και με απολύσεις από σχετικά υψηλόμισθες θέσεις πλήρους απασχόλησης. Η ανεργία έφτασε στο υψηλότερο επίπεδο το Δ' Τρίμηνο του 2013 (27,8%) και έκτοτε ακολουθεί καθοδική τροχιά, ενώ εκτιμάται ότι τελικά θα διαμορφωθεί περί το 23,1% κατά το β' τρίμηνο 2016, ποσοστό προφανώς δραματικά υψηλό. Ακόμα πιο ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι το 74% των ανέργων είναι μακροχρόνια άνεργοι (πάνω από 12 μήνες), ενώ περισσότεροι από έναν στους δύο άνεργους, είναι άνεργοι για περισσότερα από δύο χρόνια. Αυτό σημαίνει ότι εκτός της προσπάθειας για δημιουργία θέσεων εργασίας, η κυβερνητική πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει δράσεις ενδυνάμωσης, κατάρτισης και αναβάθμισης των προσόντων των ανέργων που παραμένουν για μεγάλο διάστημα χωρίς απασχόληση, καθώς και αυτών που έχουν εγκαταλείψει την ενεργή αναζήτηση. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι από τον Ιανουάριο του 2015 έως σήμερα έχουν δημιουργηθεί 120.800 επιπλέον θέσεις πλήρους απασχόλησης παρά το γεγονός ότι τα δύο τελευταία έτη σημειώθηκε μηδενική αύξηση στο ΑΕΠ της χώρας. Να επισημάνουμε επίσης ότι εξορθολογισμός των ευρωπαϊκών πόρων για την υποστήριξη των ανέργων σε συνδυασμό με την ανάπτυξη και λειτουργία του Μηχανισμού Διάγνωσης των Αναγκών της Αγοράς Εργασίας έχει συμβάλει σημαντικά στην ενίσχυση της απορροφητικότητας και απασχολησιμότητας των ωφελουμένων από την αγορά εργασίας.

Το κοινωνικό πρόβλημα της έλλειψης απασχόλησης αναδεικνύεται ακόμα μεγαλύτερο, εάν στο επίσημο ποσοστό ανεργίας προστεθεί αυτό των ακουσίως μερικά απασχολούμενων που δηλώνουν ότι επιθυμούν πλήρη απασχόληση αλλά δεν βρίσκουν (5,5% του εργατικού δυναμικού), καθώς και των αποθαρρυσμένων ανέργων, οι οποίοι δεν αναζητούν ενεργά εργασία (3% του εργατικού δυναμικού) ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι από τα 374.300 άτομα που απασχολούνται με μερική απασχόληση, οι 251.000 έψαξαν αλλά δε βρήκαν πλήρη, δηλαδή το 67%. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το εν λόγω ποσοστό της μη-ηθελμένης μερικής απασχόλησης παρουσιάζει αυξητική τάση κατά την περίοδο της κρίσης και απηχεί τόσο την αδυναμία προσφοράς ικανοποιητικής εργασιακής σχέσης, όσο και την ένταση της εργασιακής ευελιξίας που προωθείται από το πρόγραμμα σταθεροποίησης.

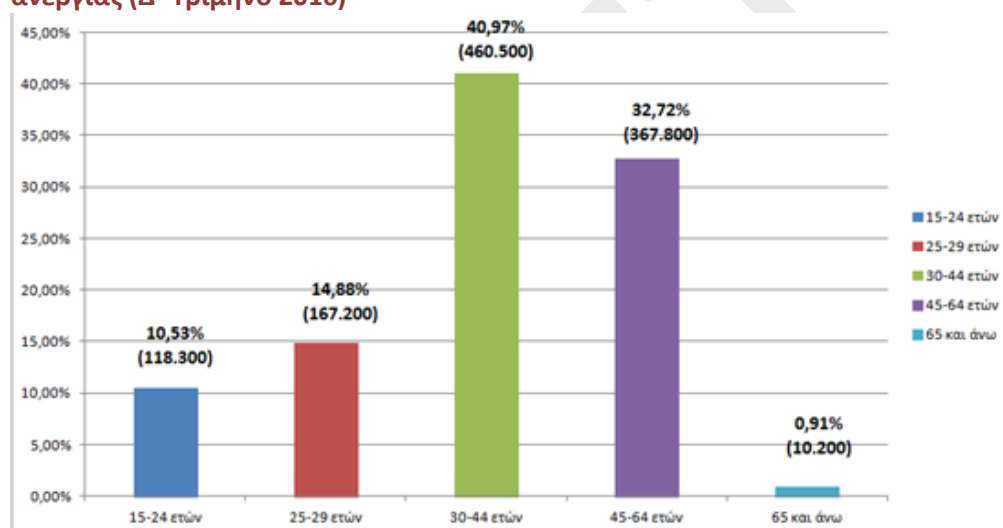
Τέλος, το ποσοστό ανεργίας θα εμφανιζόταν πολύ υψηλότερο (βλ. κεφ. 3.4.1), εάν δεν υπήρχε καθαρή μετανάστευση προς το εξωτερικό από το 2010 και μετά. Αυτή περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό νέων με υψηλά προσόντα (brain drain), αλλά όχι μόνο. Επιπροσθέτως, πολλοί οικονομικοί μετανάστες με πολυετή παραμονή στη χώρα μας την έχουν εγκαταλείψει τα τελευταία χρόνια μαζί με τις οικογένειές τους, λόγω των υψηλών ποσοστών ανεργίας και της έλλειψης προοπτικών εργασίας.

Το ποσοστό ανεργίας είναι σήμερα υψηλότερο στους νέους, τους μετανάστες, τις γυναίκες και σε αυτούς που έχουν χαμηλό και μεσαίο εκπαιδευτικό επίπεδο, αν και η ανδρική

απασχόληση μειώθηκε πολύ περισσότερο από τη γυναικεία κατά τη διάρκεια της κρίσης. Το ποσοστό ανεργίας στους νέους είναι πολύ χαμηλότερο, όταν υπολογίζεται στον συνολικό τους πληθυσμό, καθώς μεγάλος αριθμός νέων εκπαιδεύεται και δεν συμμετέχει στην αγορά εργασίας. Το 2015, μόνο το 26% των νέων ηλικίας 15-24 ετών συμμετείχε στην αγορά εργασίας και το 47,3% εξ αυτών ήταν άνεργοι, που αντιπροσώπευαν το 13% του συνολικού πληθυσμού των νέων 15-24 ετών. Στους ενήλικες 25-29 ετών, ο αριθμός των ανέργων αντιστοιχεί στο 31%, ενώ στους ηλικίας 30-34 ετών στο 25% του συνολικού πληθυσμού της ομάδας. Η ανάλυση των ποσοστών ανεργίας ανά ηλικιακή ομάδα σε σχέση με το συνολικό ποσοστό ανεργίας (ΕΛΣΤΑΤ: Δ' Τρίμηνο 2016, βλ.

Διάγραμμα 24) αποτυπώνει έντονα το γεγονός ότι η ανεργία πλήττει σημαντικά τα άτομα ηλικίας 30-64 ετών (επτά στους δέκα ανέργους). Πιο συγκεκριμένα, τέσσερις στους 10 περίπου ανέργους ανήκουν στην ηλικιακή ομάδα 30-44 ετών ενώ τρεις στους δέκα στην ηλικιακή ομάδα 45-64.

**Διάγραμμα 24. Ποσοστό ανεργίας ανά ηλικιακή ομάδα σε σχέση με το συνολικό ποσοστό ανεργίας (Δ' Τρίμηνο 2016)**



Πηγή: Ελ.Στατ.

Η οικονομική κρίση δεν συνέβαλε μόνο στην εκτόξευση της ανεργίας, αλλά και στην αλλαγή της διάρθρωσης της απασχόλησης και της ποιότητας των θέσεων εργασίας. Οι κατασκευές και η μεταποίηση απόλεσαν αναλογικά περισσότερες θέσεις εργασίας απ' ό,τι οι άλλοι τομείς, με αποτέλεσμα το μερίδιό τους στη συνολική απασχόληση να μειωθεί προς όφελος των υπηρεσιών. Η μερική απασχόληση στους μισθωτούς εργαζόμενους αυξήθηκε ραγδαία (από 5,8% το Δ' Τρίμηνο του 2008 στο 10,3% το Δ' Τρίμηνο του 2016), τόσο λόγω αυξημένης προτίμησής της από τους εργοδότες στις νέες προσλήψεις, όσο και λόγω της μετατροπής πολλών συμβάσεων πλήρους σε συμβάσεις μερικής ή εκ περιτροπής απασχόλησης. Το ποσοστό των προσωρινά απασχολούμενων ήταν το 2015 ίδιο με αυτό του 2008, αλλά η επισφάλεια στην αγορά εργασίας αυξήθηκε σε υπερθετικό βαθμό λόγω της μη καταβολής δεδουλευμένων, του αυξημένου κινδύνου απόλυσης και της συρρίκνωσης των αποζημιώσεων, της μείωσης του βαθμού κάλυψης των μισθωτών από συλλογικές συμβάσεις εργασίας και της εξατομίκευσης των εργασιακών σχέσεων σε μία περίοδο κατά την οποία η μαζική ανεργία προσφέρει μεγάλο περιθώριο στους εργοδότες να επιβάλουν στους νεοπροσλαμβανόμενους επαχθείς όρους και συνθήκες απασχόλησης.

Η μεγάλη μείωση της απασχόλησης στον δευτερογενή τομέα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης είχε ευθεία αντανάκλαση στα χειρωνακτικά επαγγέλματα με εξειδίκευση (ειδικευμένοι τεχνίτες), ενώ η αύξηση της απασχόλησης τα τρία τελευταία χρόνια στο εμπόριο, τον τουρισμό και την εστίαση ήταν προς όφελος των μη χειρωνακτικών επαγγελμάτων χαμηλής εξειδίκευσης (υπάλληλοι γραφείου, πωλητές, απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών). Αντίθετα, τα μη χειρωνακτικά επαγγέλματα υψηλής ειδίκευσης (ανώτερα διευθυντικά και διοικητικά στελέχη, επιστήμονες, τεχνολόγοι και τεχνικοί βοηθοί, καλλιτέχνες) είδαν το μερίδιό τους στη συνολική απασχόληση να μειώνεται. Οι παραπάνω εξελίξεις γεννούν ερωτηματικά για το κατά πόσο οι τρέχουσες αυξητικές τάσεις της απασχόλησης είναι ποιοτικά συμβατές με το προωθούμενο από την παρούσα αναπτυξιακή στρατηγική μοντέλο οικονομίας της γνώσης, το οποίο στόχος είναι να στηρίζεται όχι μόνο στην τεχνολογική αναβάθμιση του παραγωγικού συστήματος και στη βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου προϊόντος αλλά και στις ικανότητες και δεξιότητες ενός καλά εκπαιδευμένου και καταρτισμένου εργατικού δυναμικού.

**Πίνακας 4. Δείκτες απασχόλησης και ανεργίας**

Έτος αναφοράς	2008	2015	2016	2008	2015	2016
	% απασχόλησης 15- 64 ετών			% ανεργίας 15-64 ετών		
	61,4	50,8	52	7,9	25,1	23,7
<u>25-64 ετών</u>	<u>69,1</u>	<u>57,6</u>	<u>59,1</u>	<u>6,7</u>	<u>23,6</u>	<u>22,3</u>
<i>Άνδρες</i>	83,8	67,4	69,4	4,3	20,5	18,6
<i>Γυναίκες</i>	54,7	48,2	49,1	10,2	27,4	27,0
<i>Χαμηλής μόρφωσης</i>	60,2	48,5	48,4	7,7	27,2	26,9
<i>Μέσης μόρφωσης</i>	69,9	56,4	58,1	8,9	27,7	26,2
<i>Υψηλής μόρφωσης</i>	83,0	68,7	70,4	6,5	20,0	18,1
<i>Γηγενείς</i>	68,7	57,9		7,9	25,1	
<i>Εκτός ΕΕ-27</i>	74,7	54,3		6,5	32,7	
<u>Νέοι 15-24 ετών</u>	<u>23,5</u>	<u>13,0</u>	<u>13,0</u>	<u>21,9</u>	<u>49,8</u>	<u>47,3</u>
<i>15-19 ετών</i>	6,4	2,1	2,4	26,2	58,9	56,0
<i>20-24 ετών</i>	39,4	24,2	23,7	21,2	48,8	46,2
<b>Μη κανονική απασχόληση</b>						
<u>Μερική απασχόληση (% επί όλων των εργαζομένων)</u>	<u>5,4</u>	<u>9,4</u>				
<i>Ποσοστό στις γυναίκες</i>	67,7	63,4				
<i>Ποσοστό στους νέους</i>	9,6	7,6				
<u>Προσωρινή απασχόληση (% επί όλων των εργαζομένων)</u>	<u>11,6</u>	<u>12,0</u>				
<i>Ποσοστό στις γυναίκες</i>	50,4	48,4				
<i>Ποσοστό στους νέους</i>	19,2	12,8				
<b>Μακροχρόνια άνεργοι (% επί όλων ανέργων)</b>	<b>47,1</b>	<b>73,1</b>				

Πηγές: ELFS, Eurostat data online. OECD, Στατιστικές για μερική απασχόληση.

### 3.2.2 Μέτρα μεσο-μακροχρόνιας αντιμετώπισης της ανεργίας

Η πολιτική της εσωτερικής υποτίμησης και οι διαρθρωτικές αλλαγές στην αγορά εργασίας (ευελιξία κ.λπ.) δεν επέφεραν την προβλεπόμενη αύξηση των εξαγωγών και των επενδύσεων, καθώς η εξωστρέφεια της οικονομίας ήταν και παραμένει περιορισμένη, επειδή οι επιχειρήσεις αδυνατούν να ξεπεράσουν το χαμηλό επίπεδο καινοτομίας ή/και τεχνολογικής υστέρησης (είτε αξιοποιώντας προϊόντα E&A ή στηριζόμενες στην εισαγωγή πιο σύγχρονων μηχανημάτων). Από αυτή τη διαπίστωση, έπεται ότι το ξεπερασμένο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο πριν την κρίση είχε ως αποτέλεσμα την υστέρηση σε καινοτομία, παραγωγικότητα και εξωστρέφεια, δεν θα μπορούσε να ανανεωθεί μέσα από τη μείωση του κόστους εργασίας και τις επιδιωχθείσες μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας.

Αντιθέτως, απαιτείται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής ικανό να σχεδιάσει την ανασυγκρότηση της οικονομίας, και επομένως την ενίσχυση της απασχόλησης, να συντονίζει τις πολιτικές των υπουργείων και να οργανώσει συστηματικά την αξιοποίηση του καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει η Ελλάδα. Είναι σαφές ότι η μόνιμη και σημαντική υποχώρηση της υποαπασχόλησης-ανεργίας μπορεί να προκύψει μόνο μέσω του αναπροσανατολισμού της οικονομίας. Βέβαια, τα αποτελέσματα αυτών των προσπαθειών δεν θα είναι άμεσα, αλλά θα διαφανούν μεσο-μακροπρόθεσμα. Γι' αυτό απαιτούνται επιπλέον μέτρα πολιτικής, άμεσης απόδοσης.

Η κυβέρνηση έχει ήδη πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της γνωσιακής και τεχνολογικής αναβάθμισης του παραγωγικού δυναμικού, όπως και της ενίσχυσης της εξωστρέφειας, της παραγωγής προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας και της ένταξης της εγχώριας παραγωγής σε διεθνείς αλυσίδες αξίας. Ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος θεσμοθετεί καθεστώτα ενισχύσεων τα οποία δίνουν προτεραιότητα σε συνεργασίες επιχειρήσεων, στην αύξηση της προστιθέμενης αξίας, τον εξαγωγικό προσανατολισμό, την αύξηση της απασχόλησης, την καινοτομία κ.λπ. Στη διαχείριση του ΕΣΠΑ, επίσης, υπάγονται οι πολιτικές στήριξης της καινοτόμου επιχειρηματικότητας (προγράμματα στήριξης ανέργων για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων), καθώς και υποστήριξης των επιχειρήσεων (προγράμματα επιδότησης επιχειρήσεων για την πρόσληψη ανέργων). Ακόμη, στην Εθνική Στρατηγική για την Έρευνα, τη Στρατηγική για την Τριτοβάθμια Εκπαίδευση και τη Στρατηγική για την Έξυπνη Εξειδίκευση προβλέπονται μέτρα ανάσχεσης της εκροής υψηλά καταρτισμένου προσωπικού στο εξωτερικό – στη συνέχεια (βλ. κεφ. 3.4) αναπτύσσονται ειδικότερα οι πολιτικές για τη συγκρότηση της διαρροής πτυχιούχων. Στόχος είναι η επιτάχυνση του ρυθμού καθαρής αύξησης της απασχόλησης μέσω της δημιουργίας ποιοτικών και διατηρήσιμων θέσεων εργασίας. Προς τούτο, κινητοποιούνται πόροι που αφορούν τόσο την ενίσχυση των ανέργων και των επιχειρήσεων, όσο και την αναβάθμιση των γνώσεων και δεξιοτήτων των νέων εργαζόμενων μέσω προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης κατάρτισης. Έχει ήδη δημιουργηθεί, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), ένα Ταμείο Συμμετοχών με έμφαση στην καινοτομία, το οποίο θα υποστηρίξει την ερευνητική δραστηριότητα στα ελληνικά πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα.

Παράλληλα, εντείνονται οι προσπάθειες ώστε να επιτευχθεί καλύτερος συντονισμός και σχεδιασμός των επιμέρους πολιτικών και να ενισχυθούν οι αναπτυξιακές προοπτικές για να γίνει η χώρα περισσότερο ελκυστική για ΞΑΕ. Επιδιώκεται έτσι η χρηματοδότηση με επιχορηγήσεις, φορολογικές απαλλαγές ή δανεισμό επενδύσεων για τις οποίες βάσιμα τεκμαίρεται ότι μπορούν να συμμετάσχουν στον αναπτυξιακό ανασχεδιασμό. Επιδιώκεται,

επίσης, με συγκεκριμένα μέτρα η υποστήριξη δικτυώσεων, συστάδων επιχειρήσεων (clusters) και συνεταιρισμών.

Αυτή η αναγκαία αλλαγή προσανατολισμού απαιτεί τη βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων και τη δημιουργία νέων θεσμών, που θα διασφαλίσουν τόσο τον κεντρικό σχεδιασμό, όσο και τον περιφερειακό-τοπικό, αλλά και την ύπαρξη διαδικασιών δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτών των σχεδίων ως δομών υποστήριξης των επενδυτών και υλοποίησης των επενδυτικών τους σχεδίων, τα οποία ακολούθως θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας για επιστημονικό προσωπικό με υψηλή ειδικευση.

Ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα υφιστάμενων θεσμικών δυνατοτήτων που δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς και που η αξιοποίηση τους θα συνέβαλλε σημαντικά στην μείωση της ανεργίας, είναι τα εξής:

- Σε πολλές τουριστικές περιοχές εντείνεται συστηματικά η προσπάθεια αναβάθμισης του τουρισμού και επέκτασης της τουριστικής περιόδου, μέσω της βελτίωσης των υποδομών, της βέλτιστης προστασίας του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων και της δημιουργίας ενός καινοτομικού πλαισίου αξιοποίησης και προβολής των πολιτιστικών δραστηριοτήτων και υπηρεσιών.
- Στην αγροτική οικονομία, όπου σημειώνονται υψηλά ποσοστά ανεργίας τη στιγμή που υπάρχει διαθέσιμη κρατική γη, αυτή θα παραχωρηθεί προκειμένου να υποστηριχθούν οι νέοι αγρότες, και ειδικότερα οι συνεταιρισμοί αγροτών, για να επιλέξουν την πιο δόκιμη κάθε φορά δραστηριότητα, να συγκροτήσουν βιώσιμα εγχειρήματα και να έχουν πρόσβαση σε αγορές, εγχώριες ή του εξωτερικού.
- Στον τομέα των ΤΠΕ, υποβοηθάται η περαιτέρω δημιουργία δικτυώσεων και συστάδων με απεύθυνση σε αγορές εγχώριες ή του εξωτερικού.
- Στο πλαίσιο της στρατηγικής της μείωσης της ενεργειακής εξάρτησης υποστηρίζονται δραστηριότητες που αφορούν την επέκταση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τη συστηματική ενεργειακή προστασία των κτιρίων και την ανάπτυξη μαζικών μεταφορών, προκειμένου να επανεκκινηθούν παραδοσιακές παραγωγικές δραστηριότητες και να αξιοποιηθούν νέες τεχνολογίες και υλικά.
- Στον τομέα των μηχανών και συσκευών υποστηρίζονται πρωτοπόρες επιχειρήσεις στο πλαίσιο αναπτυξιακών προγραμμάτων που συνδυάζουν την αξιοποίηση ερευνητικών αποτελεσμάτων, την απασχόληση ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και την ικανοποίηση εσωτερικής ή εξωτερικής ζήτησης.

Οι παρεμβάσεις στο θεσμικό πλαίσιο και οι στοχευμένες αναπτυξιακές επιλογές θα βελτιώσουν την απόδοση των υπαρκτών επενδυτικών πολιτικών, θα καταστήσουν εφικτή την καλύτερη αξιοποίηση πόρων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, του Σχεδίου Γιούνκερ κ.λπ., αλλά και θα δημιουργήσουν ικανές συνθήκες για την πιο αποτελεσματική υποδοχή ΞΑΕ.

Τέλος, η ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, η οποία αποτελεί στρατηγικό στόχο της κυβέρνησης, θα συμβάλει αποφασιστικά στη μείωση της ανεργίας.

### 3.2.3 Αναβάθμιση και εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου στην αγορά εργασίας

Η επικρατούσα μετά το 1980 σχολή οικονομικής σκέψης υποστήριξε emphaticά ότι η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας (ή αλλιώς η ελαστικοποίησή της) μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της, μέσω απορρόφησης της μη ηθελημένης ανεργίας, και επομένως να οδηγεί σε αυξημένο προϊόν. Σήμερα ωστόσο, αναγνωρίζεται ευρέως ότι η περαιτέρω απορρύθμιση της αγοράς εργασίας αφενός δεν προκαλεί αξιόλογη αύξηση της απασχόλησης και αφετέρου μπορεί να προκαλέσει άλλου είδους προβλήματα. Ένα βασικό πρόβλημα της ελαστικοποίησης της αγοράς εργασίας είναι η αύξηση της μερικής και επισφαλούς απασχόλησης<sup>20</sup> και ως εκ τούτου της εργασιακής και τελικά της βιοτικής εν γένει ανασφάλειας. Οι συνέπειες αυτής της πολιτικής των τελευταίων ετών ενδέχεται να αντικατοπτρίζονται και στο μεγάλο κύμα κοινωνικής αντίδρασης που τροφοδοτεί την ταχεία άνοδο των λεγομένων αντισυστημικών κομμάτων. Στην αντίθετη κατεύθυνση κινείται η παρούσα αναπτυξιακή στρατηγική, θέτοντας ως βασική της προτεραιότητα τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου θεσμικής ρύθμισης της απασχόλησης.

Η επιτυχία του εγχειρήματος επανασχεδιασμού των δεξιοτήτων μέσα στην ελληνική οικονομία ως μία βασική διαδρομή μετάβασης στο νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα συναρτάται άμεσα με το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Πριν προβούμε στην διατύπωση ορισμένων βασικών θέσεων, κρίνονται σκόπιμες κάποιες γενικότερες παρατηρήσεις σε σχέση με τη σύνδεση των θεσμών της αγοράς εργασίας με την αναπτυξιακή δυναμική της χώρας:

- Το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης της χώρας βασίστηκε σε ένα κορπορατιστικό πλαίσιο, το οποίο στηριζόταν στη διοικητική παρέμβαση του κράτους για τη διαμόρφωση των μισθών. Η μετάβαση στη δημοκρατία, και αργότερα η είσοδος στην ΕΕ, επέφεραν τον εξευρωπαϊσμό στις εργασιακές σχέσεις με την εγκαθίδρυση θεσμών κοινωνικού διαλόγου στη βάση των οποίων οι κοινωνικοί εταίροι εμπλέκονταν σε συλλογικές διαπραγματεύσεις από τις οποίες προέκυπτε η συλλογική σύμβαση εργασίας. Η υποχρέωση της χώρας, στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, για μείωση του κατώτατου μισθού μέσω μονομερούς πρωτοβουλίας της εκάστοτε κυβέρνησης ακύρωσε στην πράξη το ευρωπαϊκό κεκτημένο της δημόσιας συλλογικής διαβούλευσης.
- Ένας από τους βασικούς ρόλους που καλείται να διαδραματίσει το επιτελικό κράτος για να αντιμετωπίσει το έλλειμμα παραγωγικότητας που παρατηρείται εξαιτίας της βασικά μικρομεσαίας δομής της ελληνικής οικονομίας είναι η δημιουργία δικτύων συνεργασίας ανάμεσα στις επιχειρήσεις. Προϋπόθεση για την επιτυχία της θεσμικής αυτής οικοδόμησης αποτελεί όμως η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης εντός της αγοράς, η οποία δημιουργείται μέσα από τη συνεχή επαφή και συνεργασία των συμμετεχόντων σε αυτήν. Η επικράτηση ενός καθεστώτος στο οποίο οι εργασιακοί όροι επιβάλλονται μέσα από επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις εργασίας και ατομικές συμβάσεις οδηγεί όλους τους εμπλεκόμενους σε ένα διαρκές «δίλημμα του φυλακισμένου», υπονομεύοντας τις δυνατότητες συνεργασίας ανάμεσα στον επιχειρηματικό κόσμο και ένα πλαίσιο ανταγωνισμού που θα διασφαλίζει ίσους όρους για όλους.

<sup>20</sup> Στις ΗΠΑ υπολογίσθηκε ότι περίπου 94% των θέσεων που δημιουργήθηκαν επί κυβερνήσεων Ομπάμα ανήκαν στις παραπάνω κατηγορίες.



- Η ευρωπαϊκή εμπειρία έχει δείξει ότι απαραίτητη προϋπόθεση για ένα επιτυχημένο εθνικό σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης είναι η αποτελεσματική λειτουργία ενός πλέγματος κλαδικών συμβάσεων εργασίας, οι οποίες ως στόχο έχουν τη διατήρηση των εξειδικευμένων εργαζόμενων εντός των κλάδων και της γραμμής παραγωγής, ώστε να μην χαθούν οι δυνατότητες καινοτομίας (χαρακτηριστικό παράδειγμα επ' αυτού συνιστούν οι χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, με πιο ενδεικτική περίπτωση τη Γερμανία).
- Από τα παραπάνω, αναδεικνύεται ότι κεντρικοί στόχοι μιας πολιτικής ανάταξης του θεσμικού πλαισίου της αγοράς εργασίας οφείλει να συμπεριλαμβάνει την ενίσχυση κλαδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας, την κατάργηση των ενώσεων προσώπων, την αύξηση του χρόνου μετενέργειας των συλλογικών συμβάσεων, τον καθορισμό κατώτατου μισθού με συλλογικές διαπραγματεύσεις σε εθνικό επίπεδο, αλλά και την καθιέρωση ενιαίου κατώτατου μισθού ανεξαρτήτως ηλικίας.<sup>21</sup>

Η αδήλωτη εργασία μειώνει την κοινωνική ευημερία, υποσκάπτει τον υγιή ανταγωνισμό, προκαλεί στρεβλώσεις στις αγορές και επηρεάζει τα φορολογικά έσοδα καθώς και τα έσοδα των συνταξιοδοτικών ταμείων. Οι στόχοι που τίθενται για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας είναι η ενσωμάτωσή της στην επίσημη οικονομία και η δημιουργία ίσων όρων για τον ανταγωνισμό, η αντιμετώπιση του φαινομένου της εισφοροδιαφυγής και εισφοροαποφυγής, και τέλος η αποφυγή των αρνητικών συνεπειών στις επιχειρήσεις λόγω υψηλού κόστους συμμόρφωσης.

Η καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας θα βασιστεί στις εξής δράσεις:

- Ενίσχυση των πληροφοριακών συστημάτων που θα διευκολύνουν το έργο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, και συγκεκριμένα ενεργοποίηση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) και της ολοκλήρωσης διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων φορολογικών αρχών, ΕΡΓΑΝΗ και ασφαλιστικών ταμείων.
- Υιοθέτηση ενός νέου οδικού χάρτη για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας σε συνεργασία με τη ΔΟΕ και το αντίστοιχο πρόγραμμα «Υποστήριξη της μετάβασης από την άτυπη στην επίσημη οικονομία και της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα».
- Αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση αδήλωτης εργασίας, με την πρόβλεψη, για παράδειγμα, της παροχής έκπτωσης στο ποσό του προστίμου σε περίπτωση πρόσληψης του εργαζομένου.

<sup>21</sup> Κατά την περίοδο της κρίσης στην Ελλάδα, έχει ανακύψει το ζήτημα των εργαζόμενων φτωχών, το οποίο συνδέεται άμεσα με τη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ του κατώτατου μισθού και του εκτιμώμενου «ορίου φτώχειας». Επιπροσθέτως, ένα σημαντικό τμήμα της πολιτικής που προωθείται μέσω του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής προκρίνει την άμβλυση των πρωτοφανών επιπέδων ανεργίας, ως προϋπόθεση για την αποκατάσταση (έστω και μερικώς) του διαθέσιμου εισοδήματος του πληθυσμού.

### 3.2.4 Μέτρα βραχυπρόθεσμης αντιμετώπισης της ανεργίας

Το σύνολο σχεδόν των παραπάνω πολιτικών αντιμετώπισης της ανεργίας προσφέρουν λύσεις σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Αυτό όμως δεν αρκεί, καθώς παρά τη σχετική πρόσφατη σταθεροποίηση, η ανεργία κινείται σταθερά αρκετά πάνω από το 20%. Είναι αναγκαία επομένως, όπως προαναφέρθηκε, η δημιουργία ενός προγράμματος «γέφυρας» που θα προκαλεί μια επιπρόσθετη σε σχέση με τις προβλέψεις του μεσοπρόθεσμου μείωση της ανεργίας για τα επόμενα 3-4 χρόνια. Και τούτο διότι για την μετά το 2021 περίοδο διαμορφώνεται η ισχυρή πεποίθηση πως η οικονομία της χώρας, υπό την επίδραση των μεταρρυθμίσεων, των συμφωνιών για το χρέος και της οριστικής επίτευξης της δημοσιονομικής και εξωτερικής σταθεροποίησης, θα ανακάμψει αποφασιστικά και η ανεργία θα αποκλιμακωθεί αξιόλογα ως απότοκο της βελτίωσης του μακροοικονομικού περιβάλλοντος.

#### *Ζετές πρόγραμμα εγγυημένης κοινωνοφελούς απασχόλησης*

Η ελληνική κυβέρνηση, ακριβώς για να αντιμετωπίσει την ανωτέρω ανάγκη, έχει εκπονήσει ένα ζετές πρόγραμμα εγγυημένης απασχόλησης για ανέργους, για την παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, όπου το κράτος θα λειτουργεί ως «εργοδότης έσχατης καταφυγής», σύμφωνα με την ιδέα και την ορολογία του οικονομολόγου Η. Minsky (βλ. κεφ. 5.3).<sup>22</sup> Το συνολικό κόστος του προγράμματος αναμένεται να προσεγγίσει το 1,5% του ΑΕΠ, κατανεμημένο σε βάθος τριετίας. Ένα σημαντικό τμήμα του εν λόγω κόστους αναμένεται να ανακτηθεί μέσω κοινωνικών εισφορών, φόρων προστιθέμενης αξίας και αμέσων φόρων. Τα αποτελέσματά του αναμένεται να είναι σημαντικά, καθώς θα προκαλέσουν μια άμεση μείωση των ανέργων κατά περίπου 150.000 ετησίως (σε οκτάμηνη βάση ωστόσο), ενώ η ανεργία αναμένεται να μειωθεί και χάρις στην έμμεση δημιουργία θέσεων απασχόλησης, λόγω της συνολικής αύξησης της ενεργού ζήτησης στη χώρα.<sup>23</sup> Ο κυβερνητικός σχεδιασμός θα υλοποιηθεί στις λεπτομέρειές του κατόπιν εκτενούς διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους, με εμπλεκόμενα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας κ.λπ. Προτεραιότητα θα δοθεί σε μακροχρόνια ανέργους, σε άτομα με χαμηλό οικογενειακό εισόδημα, σε μέλη νοικοκυριών που όλοι είναι άνεργοι, σε ανέργους μεγαλύτερης ηλικίας κ.λπ. Οι μισθοί αναμένεται να κινηθούν στην κατώτερη νόμιμη κλίμακα. Συνοπτικά, το ανωτέρω πρόγραμμα θα αποτελέσει ουσιαστική ανακούφιση για τον άνεργο πληθυσμό της χώρας τα προσεχή 3 χρόνια, με μικρή δημοσιονομική επιβάρυνση αλλά με σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά οφέλη, και θα αποτελέσει μια αποτελεσματική μετάβαση από την παρούσα κατάσταση σε μια πιο «κανονική» αγορά εργασίας.

<sup>22</sup> Wray R. L. (2007) «Minsky's approach to employment policy and poverty: Employer of last resort and the war on poverty», Working Paper No. 515, Levy Economics Institute

<sup>23</sup> Η αναλογία έμμεσων προς άμεσων θέσεων απασχόλησης στο πρόγραμμα εκτιμάται στο 1:3, δηλαδή για κάθε 3 νέες επιδοτούμενες θέσεις απασχόλησης, η οικονομία δημιουργεί άλλη μία.

### *Προγράμματα ΟΑΕΔ*

Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που εκπονούνται από το Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και εφαρμόζονται από τον ΟΑΕΔ και απευθύνονται κυρίως στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (επιδότηση νέων θέσεων εργασίας, απόκτηση εργασιακής εμπειρίας και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις) έχουν επανασχεδιαστεί με βάση νέες αρχές που δοκιμάζονται σε πιλοτικά προγράμματα. Τα τελευταία αξιοποιούν τα στοιχεία του μητρώου των ανέργων για να στοχεύουν σε ομάδες προτεραιότητας και να αντιστοιχίσουν τα επαγγελματικά προσόντα και τους στόχους των ανέργων με τις απαιτήσεις των νέων θέσεων εργασίας που δημιουργούνται από τις επιχειρήσεις. Το ίδιο συμβαίνει με τα προγράμματα προώθησης της επιχειρηματικότητας, που στο εξής θα παρέχουν στήριξη και συμβουλευτική καθοδήγηση στους άνεργους νέους προκειμένου να αναπτύξουν μόνοι τους ένα βιώσιμο επιχειρηματικό σχέδιο και να το υλοποιήσουν στο πρώτο δύσκολο στάδιο μετά την ίδρυση της επιχείρησης. Η αξιοποίηση των συμβούλων επιχειρηματικότητας του ΟΑΕΔ και των μετόρων των κοινωνικών εταίρων αποβλέπει στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας και στον περιορισμό των φαινομένων εκτόπισης που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν από την επιχορήγηση νέων επιχειρήσεων σε ήδη κορεσμένους κλάδους ή περιοχές.

Πέραν των προγραμμάτων απασχόλησης και επιχειρηματικότητας, στις ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας εντάσσονται και τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης για ανέργους ή εργαζόμενους που απειλούνται από την ανεργία σε επιχειρήσεις που βρίσκονται σε επισφαλή θέση στην αγορά, υφίστανται συρρίκνωση ή αναδιάρθρωση. Ωστόσο, το συγκριτικό μειονέκτημα που παρουσιάζουν πολλοί μακροχρόνια άνεργοι ως προς την πρόσβαση στην απασχόληση ή τη διατήρησή της δεν συνδέεται μόνο με την έλλειψη δεξιοτήτων αλλά και με τις αδυναμίες του συστήματος της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και μάλιστα σε ειδικότητες που έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης οφείλουν συνεπώς να σχεδιάζονται σε συνάρτηση με τη διάγνωση των αναγκών του παραγωγικού συστήματος σε πτυχία, προσόντα και δεξιότητες, βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα. Για να επιτευχθεί αυτή η σύνδεση, προβλέπεται η δημιουργία ενός Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών Εκπαίδευσης και Κατάρτισης ως ένας από τους βασικούς άξονες της συνολικής ποιοτικής αναβάθμισης του συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, ο οποίος αποτυπώνεται στο πρόσφατα εγκεκριμένο «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναβάθμισης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και της Μαθητείας» (βλ. κεφ. 4.4.1).

Σε αυτή την κατεύθυνση, απαιτείται η αναβάθμιση του ρόλου του ΟΑΕΔ ως δημόσιου φορέα στήριξης των ανέργων, σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων απασχόλησης, αλλά και η οργανωτική και διοικητική αναδιοργάνωσή του, η υιοθέτηση νέων εργαλείων και μεθόδων εργασίας, η αναβάθμιση των πληροφοριακών του συστημάτων και η ενίσχυσή του με τον απαιτούμενο αριθμό εργασιακών συμβούλων και με επιστημονικό προσωπικό. Οι παρεμβάσεις αυτές θα επιτρέψουν στον ΟΑΕΔ να διευρύνει τη διοικητική και τεχνική του ικανότητα για τη διαχείριση προγραμμάτων μεγάλης εμβέλειας και για την υλοποίηση συνδυαστικών-ολοκληρωμένων προγραμμάτων σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, αξιοποιώντας τον τριμερή του χαρακτήρα. Τέλος, η θεσμοθέτηση διετών κύκλων εκπαίδευσης, για τους αποφοίτους των Επαγγελματικών Λυκείων (ΕΠΑΛ), εντός των ΤΕΙ αναμένεται να συμβάλει θετικά στη σύγχρονη επαγγελματική εκπαίδευση πληθυσμιακών κατηγοριών που πλείοντα δομικά από χρόνια ανεργία.

### *Εξασφάλιση ενός στοιχειώδους-βασικού εισοδήματος για κάθε κάτοικο της χώρας*

Ανεξάρτητα από το αν μισθοδοτείται ή όχι ή αν εμπίπτει σε καθεστώς επιδόματος ανεργίας, απαιτείται να υπάρξει εξασφάλιση ενός στοιχειώδους βασικού εισοδήματος για κάθε κάτοικο της χώρας, πολλώ δε μάλλον αν δεν διαθέτει κανέναν εισοδηματικό πόρο. Η διευθέτηση αυτού του προβλήματος θα διευκολύνει και την προσπάθεια αναστροφής της διαρροής ανθρώπινου δυναμικού προς το εξωτερικό, ενώ επίσης θα συμβάλει στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

### **3.2.5 Προστασία της εργασίας**

Όλα τα μέχρι σήμερα μέτρα και πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου της ανεργίας, που στη χώρα μας έχει πια όλα τα χαρακτηριστικά της διαθρωτικής ανεργίας καθώς η παραγωγή αδυνατεί να απορροφήσει το εργατικό δυναμικό, είχαν κατασταλτικό χαρακτήρα.

Στην περίοδο της κρίσης, οι επιχειρήσεις που αδυνατούν να προσαρμοστούν και να αναδιαρθρώσουν τις παραγωγικές τους επιλογές και δομές λειτουργούν ως ο προθάλαμος για τις νέες στρατιές ανέργων – παράλληλα με τους εργαζόμενους που, με τη σειρά τους, δεν κατορθώνουν να προσαρμόσουν τις δεξιότητές τους ώστε να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες και απαιτήσεις της αγοράς εργασίας. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι ειδικότητες που ζητούνται δεν υπάρχουν και οι ειδικότητες που υπάρχουν δεν ζητούνται.

Όλα τα μέχρι σήμερα μέτρα πολιτικής είχαν ορθώς ως βασικό άξονα την αντιμετώπιση και καταπολέμηση της ανεργίας. Τα νέα δεδομένα, ωστόσο, της κρίσης αλλά και της απόλυτης απορρύθμισης στις εργασιακές σχέσεις, έχουν δημιουργήσει μια «κατηγορία» εργαζομένων που βρίσκονται στα πρόθυρα της εξόδου από την εργασία ή βρίσκονται σε ιδιότυπη ομηρία σε επιχειρήσεις, χωρίς τακτικό μισθό, με συνεχόμενα 9μηνα εκ περιτροπής εργασίας ή απλήρωτοι και χωρίς ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, για χρονικό διάστημα συνήθως πάνω από 6 μήνες.

Εάν οι επιχειρήσεις αυτές είχαν την δυνατότητα να αντιμετωπίσουν το οικονομικό κόστος των απολύσεων, μεγάλο μέρος αυτών των εργαζόμενων-υποψήφίων ανέργων θα βρισκότουσαν σε σύντομο χρονικό διάστημα στην ανεργία, χωρίς προσόντα υψηλής εξειδίκευσης, αδυνατώντας συνεπώς να καλύψουν ανάγκες σύγχρονης ζήτησης. Είναι η νέα «γενιά εργαζομένων» που όσο περνούν τα χρόνια πολλαπλασιάζονται και βρίσκονται στο κατώφλι της ανεργίας. Οι πολιτικές υποστήριξής τους, τα λεγόμενα έκτακτα βοηθήματα, αποτελούν μια πρόσκαιρη ανακούφιση.

Από την άλλη πλευρά, οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις που απασχολούν εργαζόμενους με αυτή την μορφή αντιμετωπίζουν δομικά προβλήματα, καθώς είτε είναι προσκολλημένες σε μια παραδοσιακή λογική, είτε αποτελούν παραδοσιακούς κλάδους που δεν έχουν υποστηριχτεί καταλλήλως ενώ θα μπορούσαν να παρουσιάσουν δυναμική. Ακόμη, υπάρχουν επιχειρήσεις που ανήκουν σε κλάδους που δεν υιοθέτησαν πρακτικές εξωστρέφειας και αξιοποίησης της καινοτομίας όσον αφορά τα παραγωγικά τους πρότυπα ή την προώθηση των προϊόντων τους σε νέες αγορές του εσωτερικού ή του εξωτερικού.

Μια συνεκτική πολιτική που θα συνδυάζει την επαναρύθμιση του εργασιακού περιβάλλοντος με πολιτικές ενίσχυσης της αναδιάρθρωσης των επιχειρήσεων και ενίσχυσης των δεξιοτήτων των εργαζομένων, θα είχε θεαματικά αποτελέσματα, όχι μόνο στο πεδίο της προστασίας-διατήρησης των θέσεων εργασίας, αλλά κυρίως της διεύρυνσής τους και εν τέλει της αντιμετώπισης της ανεργίας τόσο στον βραχύ όσο και σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, με νέες, σταθερές και βιώσιμες θέσεις εργασίας.

#### *Το εργαλείο των τριμερών συμφιλιωτικών συναντήσεων*

Από το 2015 μέχρι το 2017 πραγματοποιήθηκαν περίπου 400 τριμερείς συναντήσεις μεταξύ εργαζομένων-εργοδοσίας, με τη διαμεσολάβηση και άσκηση επιρροής προς όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη από την πλευρά του Υπουργείου Εργασίας. Στο ίδιο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού ρόλου του Υπουργείου Εργασίας έχει πραγματοποιηθεί και ένα πλήθος διμερών συναντήσεων με φορείς των εργαζομένων αλλά και των εργοδοτικών οργανώσεων με τριπλό στόχο: τη διάσωση των θέσεων απασχόλησης και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, την εξομάλυνση των σχέσεων εργαζομένων-εργοδοσίας, και τέλος την απρόσκοπτη συνέχιση των εργασιών των επιχειρήσεων.

Τα θέματα που απασχόλησαν τις τριμερείς συναντήσεις αφορούσαν κυρίως ζητήματα όπως η μη καταβολή δεδουλευμένων αποδοχών, απόπειρες απολύσεων (συνδικαλιστών ή μη), αλλά και προβληματισμό για το μέλλον των επιχειρήσεων. Τα αποτελέσματα είναι εντυπωσιακά, αν ληφθεί υπόψη ότι κατά 80% συμφωνείται μεταξύ των μερών ένα σαφές πλαίσιο αντιμετώπισης των προβλημάτων (χρονοδιαγράμματα αποπληρωμής αμοιβών εργαζομένων, ακυρώσεις απολύσεων, προσφυγή στη διαβούλευση μεταξύ των μερών κλπ). Γενικά, οι συναντήσεις αυτές κρίνονται επιτυχείς, καθώς είχαν ως αποτέλεσμα τη διάσωση χιλιάδων θέσεων εργασίας.

Οι τριμερείς συναντήσεις ανέδειξαν τη βασική αιτία των εργοδοτικών αυθαιρεσιών, δηλαδή την υπερχρέωση των επιχειρήσεων και την αναπτυξιακή τους στασιμότητα. Είναι λοιπόν επιτακτική ανάγκη να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν πολιτικές για να υποβοηθηθεί η αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων και αντίστοιχα οι εργαζόμενοι να ενισχύσουν τις γνώσεις και τις δεξιότητές τους.

Συναφές ζήτημα είναι η αναγκαία αντιμετώπιση της παραβατικότητας, η οποία μπορεί επίσης να οδηγήσει σε μείωση των ποσοστών ανεργίας. Το «κυνήγι» της αδήλωτης εργασίας (η οποία πλησιάζει το 18%) οδηγεί στην αναγκαία μετακίνηση εργαζομένων από τη μαύρη και επισφαλής εργασία στην καταγεγραμμένη.

Τέλος, μια ειδική κατηγορία εργαζομένων για την οποία αναπτύσσονται στοχευμένες πολιτικές (βλ. κεφ. 3.4) είναι οι εργαζόμενοι υψηλής εξειδίκευσης, η γενιά των επιστημόνων που έχουν υψηλά προσόντα ή μεγάλη επαγγελματική εμπειρία και κινδυνεύουν είτε να απο-ειδικευθούν δουλεύοντας πρόσκαιρα σε θέσεις απασχόλησης άσχετες με την εξειδίκευσή τους (brain waste), είτε τελικά να μεταναστεύσουν (brain drain).

### *Το πρόγραμμα για τη διαρθρωτική προσαρμογή εργαζομένων και επιχειρήσεων*

Σε ανταπόκριση και συμπληρωματικά προς όλα τα παραπάνω, εκπονήθηκε ένα «ολιστικό» πρόγραμμα σχετικά με τα ζητήματα διαρθρωτικής προσαρμογής εργαζομένων και επιχειρήσεων που θα συμβάλει όχι μόνο στη διατήρηση των υπάρχουσών θέσεων εργασίας αλλά και στην αύξησή τους τα επόμενα τρία χρόνια. Το «Σχέδιο δράσης για τη διαρθρωτική προσαρμογή εργαζομένων και επιχειρήσεων στην αλλαγή» επιχειρεί να αντιμετωπίσει τα παραπάνω προβλήματα με οριζόντιες πολιτικές υποστήριξης, αλλά και με κάθετες και στοχευμένες παρεμβάσεις σε κλάδους, σε μεμονωμένες επιχειρήσεις αλλά και σε εργαζόμενους, μέσω των συλλογικών τους οργάνων. Έχει εγκριθεί ήδη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι ενταγμένο στο ΕΠΑνΕΚ και αποτελεί αντικείμενο διαχείρισης της Κεντρικής Επιτελικής Δομής του Υπουργείου Εργασίας.

Παράλληλα, έχουν ήδη προωθηθεί προς έγκριση μια σειρά από παρεμβάσεις για την αδήλωτη εργασία, για τον ηλεκτρονικό εκσυγχρονισμό του νέου φορέα ασφάλισης ΕΦΚΑ (με στόχο τη δημιουργία εσόδων για το ασφαλιστικό σύστημα), για τη λειτουργική, επιχειρηματική και κοινωνική αξιοποίηση των ακινήτων των εποπτευομένων φορέων του Υπουργείου (πλην των φορέων πρόνοιας).

## **3.3 ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΑΤΗΣΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ**

### **3.3.1 Τεκμηρίωση δημογραφικού προβλήματος**

Στην ελληνική πολιτική σκηνή απουσιάζει ο ουσιαστικός προβληματισμός και κυρίως η αναζήτηση απτών λύσεων για ένα κρίσιμο εθνικό ζήτημα: το δημογραφικό πρόβλημα. Το πρόβλημα αυτό έχει δύο δίδυμες εκφάνσεις, που είναι η υπογεννητικότητα και η μεταναστευτική εκροή κυρίως νέων και μορφωμένων, σε συνδυασμό με την παράλληλη διακοπή εισροής νέων και πρόθυμων προς ενσωμάτωση μεταναστών. Προφανώς οι δύο όψεις του οξύτατου αυτού προβλήματος αλληλοδιαπλέκονται και συνδυαστικά υποσκάπτουν τα κοινωνικά και δημοσιονομικά θεμέλια της χώρας μας.

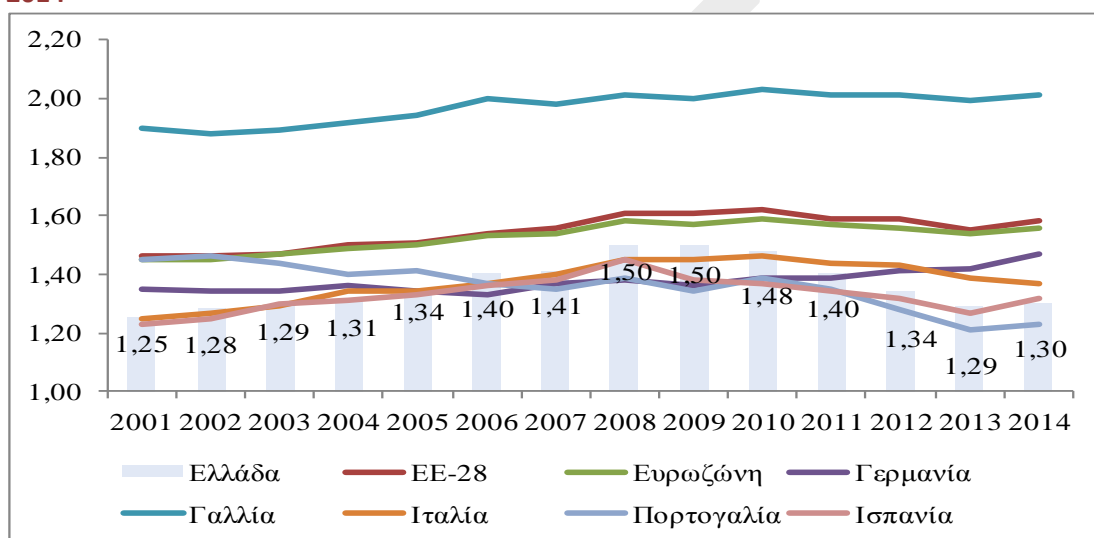
Δεν απαιτούνται αναγωγές στο απώτερο μέλλον για να γίνει αντιληπτή η κρισιμότητα του ζητήματος. Οι αρνητικές συνέπειες της δημογραφικής κρίσης είναι ήδη παρούσες. Η γεννητικότητα παρουσιάζει αρνητικές τάσεις επί δεκαετίες και η μικρή αύξησή της στα αμέσως προ της κρίσης χρόνια ανεστράφη πλήρως στη συνέχεια. Η συνθήκη αυτή καλυπτόταν σε ένα βαθμό από τη μεταναστευτική εισροή αλλοδαπών νέων με πρόθεση ενσωμάτωσης στη χώρα μας, η οποία ωστόσο όχι μόνο έχει ανακοπεί, αλλά έχει αναστραφεί προ πολλού.

Η μεταναστευτική εκροή των νέων, κυρίως επιστημόνων, είναι ένα φαινόμενο που επιτάχθηκε την περίοδο της κρίσης χωρίς να προκύπτουν ενδείξεις αποκλιμάκωσης στην παρούσα χρονική συγκυρία. Αντιθέτως, τα στοιχεία υποδεικνύουν εντατικοποίηση των αρνητικών δημογραφικών επιπτώσεων στο βραχυ-μεσοχρόνιο διάστημα, με περαιτέρω μεσο-μακροχρόνια επιδείνωση.

Ο Συγχρονικός Δείκτης Γονιμότητας (ΣΔΓ) της χώρας από το τέλος του πολέμου έως και τις αρχές της δεκαετίας του '80 καταγράφει υψηλές τιμές κινούμενος μεταξύ 2,2-2,5 παιδιών ανά γυναίκα. Θυμίζουμε εδώ ότι το όριο σταθερής αναπαραγωγής του πληθυσμού είναι

περίπου στο 2,1. Κατά τη δεκαετία του 1980 ο δείκτης καταγράφει μια σταθερή και έντονα πτωτική πορεία, έτσι που στα 1989 πέφτει στο 1,4 με αποτέλεσμα η Ελλάδα να εντάσσεται στις χώρες χαμηλής γονιμότητας. Η πτώση συνεχίστηκε και όλη την επόμενη δεκαετία, και το 1999 ο δείκτης μειώνεται στο 1,2 μετατάσσοντας την πλέον στις χώρες με πολύ χαμηλή γονιμότητα. Η ακραία αυτή κατάσταση αναστράφηκε σε κάποιο βαθμό τη δεκαετία του 2000, φτάνοντας στα χρόνια προ της κρίσης στο 1,5, εξέλιξη που σε σημαντικό βαθμό οφειλόταν στη μαζική εισροή νέων μεταναστών από τις χώρες των Βαλκανίων. Δυστυχώς, η κρίση (που οδήγησε στη μαζική φυγή των μεταναστών που είχαν εγκατασταθεί ακόμη και επί πολλά χρόνια στη χώρα μας) και οι επακολουθήσασες πολιτικές επανέφεραν τον δείκτη σε πτωτική τροχιά, ο οποίος το 2014 έφτασε στο 1,3 (βλ. Διάγραμμα 25)

**Διάγραμμα 25. Ρυθμός γεννητικότητας σε Ελλάδα και επιλεγμένες χώρες της ΕΕ-28, 2001-2014**



Πηγή: Eurostat

Είναι σαφές ότι ο ΣΔΓ δεν αποτελεί τον μόνο ή και τον ακριβέστερο δείκτη πληθυσμιακής εξέλιξης, με μεγαλύτερο μειονέκτημά του ότι δεν συνοπλοποιεί τις μεταναστευτικές ροές. Ακριβώς αυτές είναι που επέτρεψαν στη χώρα μας τα τελευταία 25 περίπου χρόνια να διατηρεί και να επαυξάνει τον πληθυσμό της, ενώ παράλληλα ο ΣΔΓ κινούνταν σε απελπιστικά χαμηλά επίπεδα. Οι μεταναστευτικές ροές, που υπήρξαν θετικές καθ' όλη την προηγούμενη 25ετία, απέκρυπταν το μεγάλο δημογραφικό πρόβλημα της χώρας και απέτρεπαν μια σε βάθος και σε εθνικό και υπερκομματικό επίπεδο συζήτησή του.

Η υπογεννητικότητα δεν είναι άσχετη από την κατά την ίδια περίοδο επικρατούσα ακραία ατομικιστική καταναλωτική κουλτούρα στη χώρα μας, σε συνδυασμό με την επίπλαστη αίσθηση ασφάλειας που προσέφερε το υπερεκτεταμένο και χωρίς επαρκή θεμελίωση κράτος πρόνοιας (ως προς τα επίπεδα συντάξεων, τους χρόνους συνταξιοδότησης, τις παροχές υγειονομικής περίθαλψης κ.λπ.). Η ψευδαίσθηση ασφάλειας αναίρεσε ως ένα βαθμό την παραδοσιακή στήριξη που η «διευρυμένη» ελληνική οικογένεια προσέφερε διαχρονικά. Ανεξαρτήτως πάντως των λόγων της χαμηλής γεννητικότητας, η εξέλιξη των πραγμάτων προοιωνίζεται δραματική, καθώς οι μεταναστευτικές ροές έχουν αναστρέψει το πρόσημό τους και από έντονα θετικές έχουν γίνει έντονα αρνητικές.

Σύμφωνα με τη Eurostat, μέσα στην τετραετία 2010-2013, περίπου 208.000 έλληνες πολίτες εγκατέλειψαν την Ελλάδα. Σε αυτόν τον αριθμό πρέπει να προστεθεί ένα περίπου ισοπληθές σύνολο αλλοδαπών που επέστρεψαν από την Ελλάδα στις πατρίδες τους ή μετανάστευσαν σε τρίτες χώρες λόγω των συνεπειών της κρίσης. Η συνολική εκροή ελλήνων μεταναστών από το 2010 μέχρι τα τέλη του 2015 εκτιμάται ότι κυμαίνεται μεταξύ 280.000 και 350.000 ατόμων<sup>24</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαπιστώσεις για το πλήθος των μεταναστών που επέστρεψαν στη χώρα κατά την ίδια περίοδο, προκύπτει η εκτίμηση ότι μέχρι τα τέλη του 2015 240.000 έως 300.000 Έλληνες (που έγιναν μετανάστες από το 2010 και εντεύθεν) ζούσαν στο εξωτερικό.<sup>25</sup>

Όλες οι διεθνείς εκτιμήσεις (από τον ΟΟΣΑ, τον ΟΗΕ και την Eurostat) προβλέπουν ότι τα επόμενα 30-40 χρόνια θα υπάρξουν σημαντικές αρνητικές μεταβολές του πληθυσμού της χώρας.<sup>26</sup> Οι εκτιμήσεις αυτές κατά τα πιθανότερα σενάρια, υπολογίζουν τον πληθυσμό της χώρας γύρω στα 8,3 εκ. γύρω στο 2050, επαναφέροντας τους αριθμούς στα επίπεδα που βρίσκονταν σχεδόν 60 χρόνια πριν (επισημαίνεται ότι το 1961 ήταν 8,4 εκ.). Σύμφωνα με τη Eurostat, το 2060 ο πληθυσμός της χώρας θα έχει φτάσει στα 8.588.000, με μείωση άνω του 28% σε σχέση με τα προ της κρίσης επίπεδα, και αυτό συνεπάγεται πολύ σημαντική μείωσή του ως ποσοστό επί του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ (από 2,2% το 2013 σε 1,3% το 2060 – Διάγραμμα 26).

Η κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα ώστε αυτή η πορεία να ανακοπεί. Σημειώνεται ότι παρόμοια προβλήματα εμφανίστηκαν σε διάφορες χρονικές στιγμές, τόσο σε μεμονωμένες περιοχές σε κρίση στο εσωτερικό των χωρών<sup>27</sup>, όσο και σε όλες τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Εκεί, η κατάρρευση του καθεστώτος του υπαρκτού σοσιαλισμού οδήγησε σε μαζική μετανάστευση, που σε ορισμένες χώρες πήρε εκρηκτικές διαστάσεις (π.χ. η Γεωργία έχει μείωση περίπου 32%, η Λετονία 25,5, η Λιθουανία 22,3% και η Βουλγαρία 19,7%).

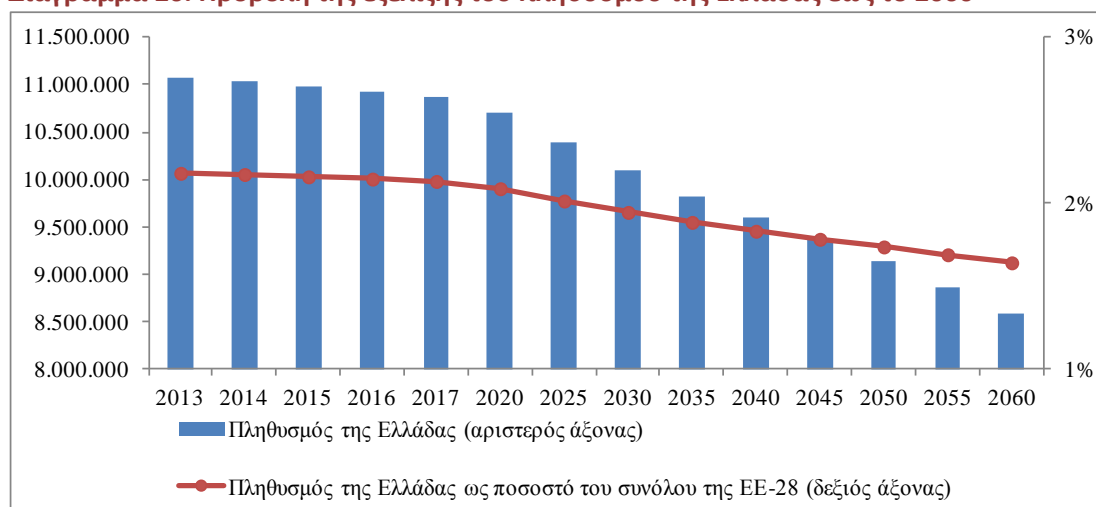
<sup>24</sup> L. Labrianidis, M. Pratsinakis, «Greece's new emigration at times of crisis», *GreeSE Paper No. 99, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, 2016.

<sup>25</sup> Σύμφωνα με μελέτη της Τράπεζας της Ελλάδας ο αριθμός αυτός αγγίζει τις 430.000. Βλ. σχετικά Λαζαρέτου Σ. (2016), «Φυγή ανθρωπίνου κεφαλαίου: σύγχρονη τάση μετανάστευσης των Ελλήνων στα χρόνια της κρίσης», *Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος τ. 43*.

<sup>26</sup> Γενικά τέτοιου τύπου εκτιμήσεις περιέχουν σημαντικό βαθμό αβεβαιότητας, καθώς ξεδιπλώνονται σε βάθος πολλών χρόνων. Σε τόσο μεγάλο χρονικό βάθος, ακόμα και μικρές παραμετρικές μεταβολές μπορεί να επιφέρουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στις τελικές εκτιμήσεις. Μάλιστα, οι εκτιμήσεις αυτές είναι μάλλον αισιόδοξες, γιατί έχουν γίνει είτε αμέσως προ της κρίσης, είτε στη διάρκειά της, χωρίς όμως πλήρη ενσωμάτωση των επιπτώσεών της.

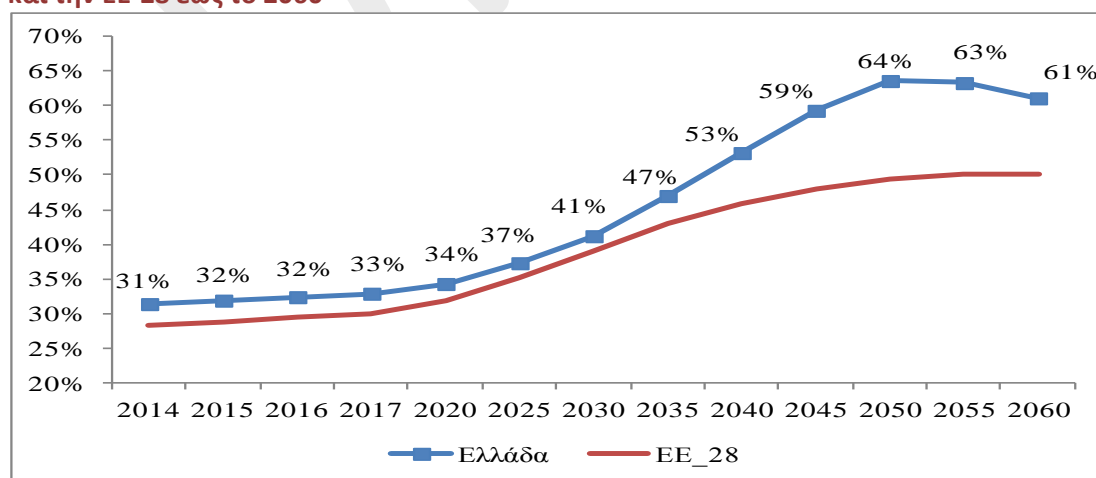
<sup>27</sup> Π.χ. μεγάλη μείωση των πληθυσμιακών μεγεθών της ονομαζόμενης «ζώνης της σκουριάς» (Rust Belt) στις ΗΠΑ, όταν τη μεγάλη συγκέντρωση της βαριάς βιομηχανίας στα πρώτα ¾ του 20ού αιώνα ακολούθησε η αποβιομηχάνιση της περιοχής.



**Διάγραμμα 26. Προβολή της εξέλιξης του πληθυσμού της Ελλάδας έως το 2060**

Πηγή: Eurostat

Η ζοφερή αυτή εικόνα του δημογραφικού ζητήματος, και ιδίως η προβολή της στο μέλλον, δεν είναι πλήρης αν ληφθούν υπόψιν μόνο τα συνολικά πληθυσμιακά μεγέθη. Οι εξελίξεις προμηνύονται αρκετά δυσμενέστερες εάν προσμετρηθούν και τα στοιχεία σχετικά με την ηλικιακή δομή του πληθυσμού της χώρας στην εξέλιξή του. Ο δυνάμει οικονομικά ενεργός πληθυσμός της χώρας θα υποστεί δραματική μείωση από το επίπεδο των 7 εκ. το 2015 στα 4,8-5,5 εκ. γύρω στο 2060, ενώ ο πραγματικά ενεργός από τα 4,7 εκ. στα 3-3,7 εκ. κατά το ίδιο διάστημα, πάντοτε σύμφωνα με εκτιμήσεις διεθνών οργανισμών. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εκτιμήσεις της Eurostat, στις οποίες η δραματική αυτή επιδείνωση απεικονίζεται μέσα από τον διπλασιασμό του μη ενεργού οικονομικά πληθυσμού της χώρας (άνω των 65 ετών) σε σχέση με τον δυνάμει ενεργό (15 έως 64 ετών) (Διάγραμμα 27).

**Διάγραμμα 27. Προβολή της εξέλιξης της αναλογίας πληθυσμού των ατόμων άνω των 65 ετών προς τον δυνάμει οικονομικά ενεργό πληθυσμό (ηλικίες 15 έως 64) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28 έως το 2060**

Πηγή: Eurostat

### 3.3.2 Μέτρα αντιμετώπισης του δημογραφικού προβλήματος

Το δημογραφικό ζήτημα αποτελεί συνδυασμό δύο παραγόντων: της αύξησης του προσδόκιμου ζωής και της υπογεννητικότητας. Η συνολική γήρανση του πληθυσμού αντανακλά τη θετική επίδραση της γενικότερης ποιότητας ζωής στις αναπτυγμένες χώρες, ενώ ταυτόχρονα απηχεί τα χαμηλά επίπεδα παιδικής και νεανικής θνησιμότητας. Η αύξηση του ηλικιακού μέσου όρου μιας κοινωνίας δύναται να προσφέρει νέες ευκαιρίες ενεργούς ενασχόλησης των ηλικιωμένων, σε δραστηριότητες που να συμβάλλουν και να αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής τους, τονώνοντας τη δημιουργικότητα σε όλες τις ηλικιακές ομάδες του πληθυσμού. Από την άλλη, οι έντονες τάσεις πληθυσμιακής γήρανσης ενέχουν δυνητικά αρνητικές συνέπειες για τη λειτουργία της οικονομίας. Σε περιόδους παρατεταμένης ύφεσης και υψηλής ανεργίας, οι προκλήσεις που τίθενται από τις προϊούσες μεταβολές στην ηλικιακή κατανομή του πληθυσμού είναι πολλαπλές και αναδεικνύουν σοβαρά ζητήματα διαγενεακής αλληλεγγύης, όπως το ύψος και η δυνατότητα χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας, η επάρκεια, η ποιότητα και ο χαρακτήρας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, καθώς και η πολιτική προσαρμογής του γηράσκοντος πληθυσμού σε ένα νέο παραγωγικό πρότυπο.

Η παρούσα συγκυρία στην Ελλάδα έχει αναδείξει και μια σειρά ειδικότερων ζητημάτων αναφορικά με την πτωτική πληθυσμιακή τάση. Μια χώρα την οποία εγκαταλείπουν οι νεότεροι και καλά καταρτισμένοι είναι χώρα χωρίς αναπτυξιακό μέλλον. Η ζήτηση ακολουθεί σε γενικές γραμμές τη δημογραφική πτωτική πορεία, συμπαρασύροντας τις συνολικές επενδύσεις, ιδίως αυτές που εξαρτώνται από την ύπαρξη ενός ελάχιστου αξιολογού ανθρωπίνου κεφαλαίου, και αποτρέποντας την επιδιωκόμενη μετάβαση στην οικονομία της γνώσης.

Μία περαιτέρω επίπτωση στην αναπτυξιακή προοπτική είναι η σχέση του δημογραφικού με το ύψος και τη σύνθεση του δημοσίου χρέους. Συνήθως, η παρουσίαση του χρέους γίνεται σε σχέση με το ΑΕΠ, ενώ πλέον τείνει να λαμβάνεται υπόψη η δυνατότητα πληρωμής της χώρας ετησίως (για να θεωρείται βιώσιμο το χρέος, να μην υπερβαίνει π.χ. το 15%-20% του ΑΕΠ της). Και οι δύο τρόποι βασίζονται σε διαιρέσεις του συνολικού χρέους ή της ετήσιας πληρωμής ως προς το ΑΕΠ, το οποίο εκτιμάται σε βάθος 30-50 ετών ως μια περίπου σχετικά μικρή σταθερά αυξητική διαδοχή ετησίων αυξήσεων. Οι υπολογισμοί αυτοί δεν λαμβάνουν όμως υπόψη την επίπτωση που έχει στο ΑΕΠ η δημογραφική επιδείνωση, ούτε τα ανατροφοδοτικά αποτελέσματα που θα έχουν επί της δημογραφικής επιδείνωσης οι επιπτώσεις στο ΑΕΠ.

Ωστόσο, καθώς ο συνολικός και δη ο παραγωγικός πληθυσμός της χώρας θα φθίνει, το κατά κεφαλήν άχθος θα αυξάνει και θα προκαλεί περαιτέρω τάσεις πολιτικο-κοινωνικής διαμαρτυρίας, μέσω της τελευταίας εναπομένουσας ατομικής δυνατότητας «ψήφου με τα πόδια»<sup>28</sup>, δηλαδή της μετανάστευσης από την χώρα. Φυσικά, ο φαύλος κύκλος έξαρσης του δημογραφικού προβλήματος και επιδείνωσης του προβλήματος χρέους θα βαίνει επιδεινούμενος, αν δεν τεθεί τέλος στη μία ή ακόμα καλύτερα και στις δύο όψεις του.

<sup>28</sup> Που σύμφωνα με το σχήμα του A.O. Hirschman σημαίνει να επιλέξουν οι νέοι την πολιτική εξόδου («exit») από τη χώρα, απαρνούμενοι την αφοσίωση («loyalty») προς αυτήν, μαζί ενδεχομένως με την έκφραση πολιτικής διαμαρτυρίας («voice»), βλ. Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Η μέχρι σήμερα απουσία ουσιαστικής ανάδειξης του δημογραφικού προβλήματος είναι ενδεικτική και της απουσίας ουσιαστικού δημόσιου διαλόγου στη βάση δεδομένων και στοιχείων (evidence based policy making) επί των θεμελιωδών προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα άμεσα και στο μέλλον.

Στο σημείο αυτό, αρκεί να υποδειχθούν ορισμένες προκαταρκτικές κατευθύνσεις και μέτρα που χρειάζεται σε επόμενη φάση να εξειδικευθούν, πέρα από τα προφανή μέτρα, όπως η ταχεία μείωση της ανεργίας και η επίτευξη αξιόλογων αναπτυξιακών ρυθμών, τα οποία με βεβαιότητα θα διευκολύνουν την αντιμετώπιση και του δημογραφικού ζητήματος. Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής αναγκαία και στοχευμένα μέτρα:

- Παρέμβαση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από κοινού με τις χώρες ιδίως του Νότου και της Ανατολικής Ευρώπης, που είτε αντιμετωπίζουν ήδη οξύτατα δημογραφικά προβλήματα (π.χ. Βουλγαρία, Λετονία), είτε προβλέπεται σύντομα να αντιμετωπίσουν (π.χ. Ισπανία, Πορτογαλία). Θα πρέπει να επιδιωχθεί σε επίπεδο ΕΕ να αναζητηθούν μέθοδοι και μέτρα που να διαγιγνώσκουν έγκαιρα τέτοιες τάσεις και να υιοθετηθούν πολιτικές που να τις αντισταθμίζουν. Ας σημειωθεί εδώ ότι ενώ η μετανάστευση προκαλεί συνολικά θετικά αναπτυξιακά αποτελέσματα στο επίπεδο της ΕΕ, αυτά όμως εντοπίζονται κυρίως στις χώρες υποδοχής των μεταναστευτικών ροών (Γερμανία και λοιπές Βορειοδυτικές χώρες). Παράλληλα οι χώρες της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης οι οποίες έχουν αναλάβει το σύνολο του κόστους ανατροφής και εκπαίδευσης των μεταναστών, δεν απολαμβάνουν τους καρπούς των προσπαθειών τους σε μεγάλο βαθμό. Καθίσταται επομένως άμεση η ανάγκη λήψης ανατισταθμιστικών μέτρων υπέρ των χωρών μεταναστευτικών εκροών. Μια πολύ πρόσφατη μελέτη πολλών στελεχών του ΔΝΤ τεκμηριώνει σαφώς την ύπαρξη του προβλήματος και υποστηρίζει την ανάγκη λήψης ανατισταθμιστικών μέτρων.<sup>29</sup>
- Επείγει η επανεξέταση του συνόλου των φορολογικών, ασφαλιστικών και λοιπών παροχών (όπως π.χ. μοριοδότηση προσλήψεων, μεγαλύτερης διάρκειας επιδόματα ανεργίας, δυνατότητες παραχώρησης δωρεάν ή με χαμηλότερο αντίτιμο γης, θετικές διακρίσεις), η δημιουργία υποδομών (π.χ. βρεφονηπιακοί σταθμοί) κ.ο.κ. με στόχο την αύξηση της γεννητικότητας.

### 3.4 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΦΥΓΗΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

#### 3.4.1 Το φαινόμενο της μετανάστευσης εξειδικευμένου δυναμικού

Σήμερα αναγνωρίζεται ευρύτατα η μεγάλη σημασία του ανθρώπινου κεφαλαίου για την ανάπτυξη των χωρών. Το ενδιαφέρον των οικονομολόγων για το ανθρώπινο κεφάλαιο αναθερμάνθηκε κατά τη δεκαετία του 1950, αφού αναγνωρίστηκε ότι τα μοντέλα των θεωριών μεγέθυνσης δεν μπορούσαν να ερμηνεύσουν περισσότερο από το μισό της αύξησης της παραγωγικότητας των σύγχρονων οικονομιών («παράδοξο του Solow»).

<sup>29</sup> IMF “Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe” Prepared by R. Atoyan, L. Christiansen, A. Dizioli, C. Ebeke, N. Ilahi, A. Ilyina, G. Mehrez, H. Qu, F. Raei, A. Rhee and D. Zakharova Authorized for distribution by P. M. Thomsen, IMF Discussion Note, July 2016, SDN/16/07

Μάλιστα, οι τελευταίες δύο δεκαετίες χαρακτηρίστηκαν από την ευρεία αναγνώριση της σημασίας της γνώσης, της καινοτομίας και του ανθρώπινου δυναμικού για την οικονομική ανάπτυξη, ιδίως όσον αφορά τις οικονομίες των αναπτυσσόμενων χωρών.

Επίσης, οι προσεγγίσεις των συστημάτων καινοτομίας ανέδειξαν μια σημαντική διάκριση της γνώσης, διαχωρίζοντάς τη στο κωδικοποιημένο σκέλος της (αυτό δηλαδή που μπορεί να καταγραφεί και να αποτυπωθεί με κάποιο τρόπο, π.χ. σε βιβλία και βάσεις δεδομένων) και στο άρρητο, αυτό που δεν είναι δυνατό να κωδικοποιηθεί αλλά παραμένει ενσωματωμένο σε ανθρώπους. Η διάκριση αυτή έχει πολύ μεγάλη σημασία για το ρόλο του ανθρώπινου δυναμικού στην αναπτυξιακή δυναμική χωρών και περιφερειών, με δεδομένο ότι η άρρητη μορφή γνώσης έχει πιο περιορισμένη γεωγραφική κινητικότητα και μεταδίδεται μέσω επαφών οργανωμένων ή άτυπων. Συχνά δε, η μετάδοσή της προϋποθέτει την ύπαρξη παραγόντων που σχετίζονται με το κοινωνικό κεφάλαιο (social capital), όπως είναι οι σχέσεις εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας, ενώ σημαντικό στοιχείο αποτελεί και η ύπαρξη της αντίστοιχης (επιστημονικής) κοινότητας.

Σε αυτό το ευρύτερο πλαίσιο, η διαρροή επιστημονικού και εν γένει καταρτισμένου προσωπικού (brain drain) αποτελεί μια σημαντική πρόκληση για τις χώρες προέλευσης, ιδίως τις λιγότερο ανεπτυγμένες, οι οποίες βλέπουν τη θέση τους να αποδυναμώνεται στον παγκόσμιο ανταγωνισμό. Ταυτόχρονα, οι χώρες υποδοχής είναι εκείνες που καρπώνονται τα οφέλη του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, για το οποίο επιπλέον δεν έχουν επενδύσει οικονομικούς πόρους. Οι αρνητικές επιπτώσεις περιλαμβάνουν τη μείωση του μέσου εκπαιδευτικού επιπέδου, την απώλεια κρατικών κεφαλαίων που επενδύθηκαν στη διαμόρφωση του συγκεκριμένου ανθρώπινου κεφαλαίου καθώς και συχνές απώλειες εισερχόμενου φυσικού κεφαλαίου, δεδομένου ότι αυτό ακολουθεί τις ροές του ανθρώπινου κεφαλαίου. Το σημαντικότερο στοιχείο είναι ότι η διαρροή επιστημονικού και εν γένει καταρτισμένου δυναμικού μπορεί να αποδειχθεί επιβλαβής για τις μακροπρόθεσμες προοπτικές ανάπτυξης των χωρών προέλευσης.

Αναμφίβολα, σε περιβάλλον ύφεσης, η ανωτέρω διαρροή διαβρώνει το ανθρώπινο κεφάλαιο και εξασθενεί δημοσιονομικά έσοδα των χωρών προέλευσης, δυσκολεύοντας τις επιδράσεις των πολιτικών ανάκαμψης. Όμως, υπό προϋποθέσεις μπορεί ταυτόχρονα να συμβάλει στην ανάπτυξη της οικονομίας των χωρών προέλευσης μέσω της μεταφοράς τεχνογνωσίας, εμβασμάτων, εμπορίου, ΞΑΕ, και βέβαια με τα οφέλη που θα μπορούσαν να δημιουργηθούν από τα δίκτυα της διασποράς και ασφαλώς από την επιστροφή των επιστημόνων στη χώρα προέλευσής τους.

Δεδομένου ότι η ύπαρξη ανθρώπινου δυναμικού υψηλής ποιότητας είναι από τους βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις εγκατάστασης επιχειρήσεων –και ιδίως επιχειρήσεων έντασης γνώσης και τεχνολογιών– σε μια χώρα/περιοχή/πόλη, φαίνεται πως δεν είναι τόσο προφανές ποιος προσελκύει ποιον: οι επιχειρήσεις τους εργαζόμενους ή το αντίστροφο; Το πιθανότερο είναι πως στη σύγχρονη μετα-βιομηχανική οικονομία δεν υπάρχει κάποια σαφής σχέση αιτίου-αιτιατού σε καμιά από τις δύο παραπάνω κατευθύνσεις, ούτε θα μπορούσε να καταδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο οι συγκεκριμένοι παράγοντες αλληλεπιδρούν και αλληλοεπηρεάζονται.

Η Ελλάδα διαθέτει υψηλής ποιότητας ανθρώπινο κεφάλαιο, που θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα συγκριτικά πλεονεκτήματά της και βρίσκεται ως προς αυτό στις υψηλότερες θέσεις των σχετικών διεθνών αξιολογήσεων.

Σύμφωνα με την Global Competitiveness Report του 2015, η χώρα μας κατατάσσεται 4η με βάση κριτήριο της «διαθεσιμότητας επιστημόνων και μηχανικών». Ακόμη περισσότερο όμως, πέραν των στατιστικών εκτιμήσεων, η σημασία του ανθρώπινου δυναμικού στην Ελλάδα έμπρακτα αναγνωρίζεται και από τις πολυεθνικές επιχειρήσεις που αναζητούν χώρα εγκατάστασης των δραστηριοτήτων τους (π.χ. για ανάπτυξη λογισμικού).

Ο όγκος της εκροής προσέκλυσε την προσοχή των ΜΜΕ και προκάλεσε μια δημόσια συζήτηση για την αύξουσα διαρροή επιστημονικού δυναμικού στην Ελλάδα. Μέχρι τώρα, αυτή η συζήτηση χαρακτηρίζεται από δύο παρανοήσεις. Συγκεκριμένα, αφενός η μετανάστευση των καταρτισμένων ατόμων παρουσιάζεται ως ένα νέο φαινόμενο, που απορρέει από την κρίση, με αποτέλεσμα να αποσιωπώνται οι βαθύτερες δομικές αιτίες του, και αφετέρου η μετανάστευση που πηγάζει από τη κρίση παρουσιάζεται να αγγίζει αποκλειστικά τους νέους και τους μορφωμένους, αγνοώντας τις μεταναστευτικές ροές ατόμων με μεγαλύτερη ηλικία ή χαμηλότερο μορφωτικό επίπεδο είτε ατόμων που ήταν ήδη μετανάστες στη χώρα μας. Η κρίση μεγέθυνε τους προϋπάρχοντες στην Ελλάδα παράγοντες απώθησης για τα άτομα υψηλής κατάρτισης, εντείνοντας τις τάσεις μετανάστευσης. Ταυτόχρονα όμως, η κρίση φαίνεται ότι ώθησε, για μια ακόμα φορά, και πολίτες χαμηλότερου μορφωτικού επιπέδου (σε μικρότερα βέβαια ποσοστά) να εγκαταλείψουν τη χώρα.

Συνεπώς, η μετανάστευση ατόμων υψηλής μόρφωσης στη χρονική περίοδο μετά το 2010 θα πρέπει να γίνει αντιληπτή ως συνέχεια ενός φαινομένου που προϋπήρχε και βρισκόταν εν εξελίξει, όπως ακριβώς συμβαίνει και με το ευρύτερο δημογραφικό πρόβλημα, καταδεικνύοντας ότι η κρίση απλώς επιτείνει σε βαθμό παροξισμού προβλήματα προϋπάρχοντα. Παράλληλα θα πρέπει να γίνει αντιληπτή και ως ένα σημαντικό μεν τμήμα αλλά όχι ως το σύνολο της σύγχρονης μετανάστευσης που απορρέει από τη κρίση. Σύμφωνα με έρευνες,<sup>30</sup> περίπου 190.000 επιστήμονες ζουν εκτός Ελλάδος, που αποτελούν το 15% του συνόλου των 1.274.000 πτυχιούχων ΑΕΙ στην Ελλάδα, εκ των οποίων περισσότεροι από τους μισούς μετανάστευσαν μετά το 2010. Δύο στους τρεις μετανάστες της περιόδου μετά το 2010 είναι απόφοιτοι πανεπιστημίου.

Η διαρροή επιστημονικού δυναμικού έχει λάβει επικίνδυνες διαστάσεις και προκαλεί ανησυχία σχετικά με τις προοπτικές ανάκαμψης μιας χώρας που στερείται όλο και περισσότερο το νεανικό και καλά εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό της, το οποίο ωστόσο είναι απαραίτητο στην οποιαδήποτε απόπειρα αλλαγής του παραγωγικού της μοντέλου. Συγκεκριμένα, από τη μία πλευρά η μετανάστευση του ανθρώπινου δυναμικού υψηλής κατάρτισης, και από την άλλη η ύφεση και η λιτότητα, δημιουργούν μια συνδυαστική επίδραση και μια αμοιβαία σχέση που ενισχύει τον υφεσιακό φαύλο κύκλο της ελληνικής οικονομίας. Σε αυτό πρέπει να προστεθεί η επίδραση που έχει η διαρροή αυτή και στην ήδη προβληματική ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού, δηλαδή στην υπογεννητικότητα και τελικά στην περαιτέρω γήρανση του πληθυσμού.

Αναμφίβολα στην Ελλάδα, εδώ και πολλά χρόνια, υπάρχει αναντιστοιχία προσφοράς και ζήτησης επιστημονικού δυναμικού, όπως προκύπτει από τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, υποαπασχόλησης, ετεροαπασχόλησης ή απασχόλησης σε επαγγέλματα κατώτερα των προσόντων, από τις χαμηλές αμοιβές επιστημόνων κλπ. Παρατηρείται λοιπόν μια απραξία (συχνά μακράς διάρκειας) ή απασχόληση σε θέσεις εργασίας που απαιτούν μικρότερη

<sup>30</sup> Labrianidis and Pratsinakis, ό.π.

εξειδίκευση, και συνεπώς μια εκ των πραγμάτων απαξίωση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού (brain waste), που οδηγεί κάποιους από αυτούς τους επιστήμονες στη μετανάστευση.

Η αναντιστοιχία αυτή δεν οφείλεται στην υπερβάλλουσα συνολική προσφορά πτυχιούχων: το ποσοστό των πτυχιούχων στο σύνολο του πληθυσμού είναι χαμηλότερο από τον μ.ό. τόσο της ΕΕ (Διάγραμμα 28) όσο και του ΟΟΣΑ, παρόλο βέβαια που το ποσοστό των πτυχιούχων έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια.<sup>31</sup> Η αναντιστοιχία λοιπόν προσφοράς και ζήτησης θα πρέπει να ερμηνευθεί κυρίως ως απόρροια της περιορισμένης ζήτησης για επιστήμονες, καθώς οι επιχειρήσεις της Ελλάδας δεν έχουν καταφέρει να μετακινηθούν στην αλυσίδα παραγωγής της αξίας ώστε να παράγουν πιο σύνθετα προϊόντα και υπηρεσίες έντασης γνώσης και τεχνολογίας. Σε κάθε περίπτωση θα ήταν μεγάλο σφάλμα η ανωτέρω αναντιστοιχία να αντιμετωπισθεί με περιορισμό της συνολικής προσφοράς και όχι με αύξηση της συνολικής ζήτησης επιστημόνων, στοιχείο αναγκαίο της πορείας προσαρμογής μας προς την οικονομία της γνώσης.

Η ελληνική οικονομία εδώ και πολλά χρόνια δέχεται μια «διπλή πίεση», είναι μια οικονομία «stuck-in-the-middle» που δεν μπορεί να ανταγωνιστεί ούτε αυτές που προσφέρουν φτηνή εργασία ούτε και αυτές που προσφέρουν υψηλές υποδομές, καινοτομία, τεχνολογία, προϊόντα και υπηρεσίες έντασης γνώσης κ.λπ. (βλ. κεφ. 1.1). Αυτό συνιστά ένα διαρθρωτικό πρόβλημα που για να επιλυθεί απαιτεί αλλαγές στη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, με κεντρικό στόχο την αναβάθμιση των επιχειρήσεων της και την ανέλιξή τους στην αλυσίδα παραγωγής της αξίας, ώστε να παράγουν πιο σύνθετα προϊόντα και υπηρεσίες.

Είναι δεδομένο πως θα πρέπει να αποτραπεί κατά το δυνατόν η περαιτέρω στέρηση της ελληνικής κοινωνίας από ένα ιδιαίτερα σημαντικό και δυναμικό τμήμα της. Παρόλο που είναι απολύτως κατανοητό γιατί ο καθένας και η καθεμιά αποφασίζει να φύγει, θα πρέπει να είναι εξίσου αντιληπτό ότι το φαινόμενο αυτό έχει πάρει πλέον μαζικές διαστάσεις, με πολύ σημαντικές επιπτώσεις για την ελληνική οικονομία και κοινωνία.

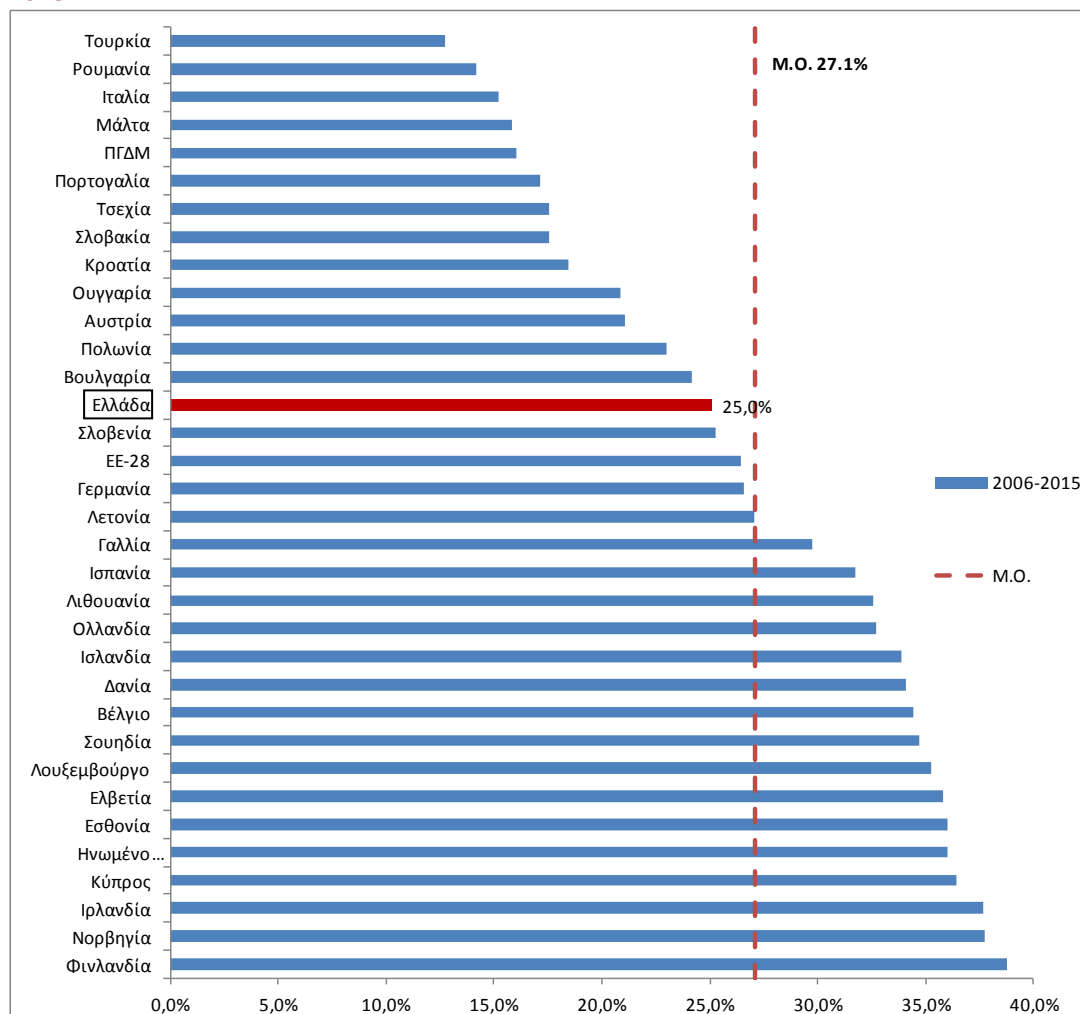
Θα πρέπει επομένως να αναρωτηθούμε τι πρέπει να γίνει ώστε σε πρώτη φάση να περιοριστεί και σε επόμενη φάση να σταματήσει ή και να υπάρξει επιστροφή μέρους αυτών που έφυγαν. Ταυτόχρονα, κεντρικό ζήτημα αποτελεί και η δυνατότητα αξιοποίησης του σημαντικού αυτού ανθρώπινου δυναμικού εκεί όπου βρίσκεται σήμερα, καθώς μεγάλο μέρος του καταλαμβάνει θέσεις-κλειδιά στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία.

Η επιστροφή στην Ελλάδα αυτού του επιστημονικού δυναμικού, πολλοί εκ των οποίων έχουν πραγματοποιήσει πολυετείς σπουδές και σε πολύ καλά πανεπιστήμια, θα ήταν ιδιαίτερα σημαντική για την ελληνική οικονομία αλλά και για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας. Αρκετοί από τους επιστήμονες που εργάζονται στο εξωτερικό έχουν συσσωρεύσει ένα «συμβολικό» κεφάλαιο εκτός Ελλάδας (διδάσκουν σε γνωστά πανεπιστήμια, εργάζονται σε διεθνείς οργανισμούς) και θα επιθυμούσαν να το «αξιοποιήσουν» εντός. Με αυτή την έννοια, θα μπορούσαν να ασκήσουν αξιοσημείωτη επιρροή στο οικονομικό-κοινωνικο-πολιτικό σύστημα. Ασφαλώς θα ήταν πολύ θετικό να

<sup>31</sup> Αναμφίβολα, σε επιμέρους κλάδους (μηχανικοί, γιατροί κ.λπ.) υπάρχουν δυσαρμονίες λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για αυτά τα επαγγέλματα, που πρέπει να αντιμετωπισθούν καθώς, μεταξύ άλλων, τροφοδοτούν άμεσα και τη διαρροή επιστημονικού δυναμικού και την απώλεια πόρων που επενδύθηκαν επ' αυτών.

επιστρέψουν συμβάλλοντας στην εισαγωγή καινοτομίας, στη μεταφορά τεχνογνωσίας και ερευνητικής κουλτούρας, στη βελτίωση των διοικητικών πρακτικών και των επιχειρηματικών στρατηγικών, διαμεσολαβώντας τη σύνδεση με διεθνή επιστημονικά και επιχειρηματικά δίκτυα, αλλά και γενικότερα φέρνοντας μαζί τους τις εμπειρίες εργασίας και ζωής από τις χώρες στις οποίες έζησαν, «μπολιάζοντας» έτσι την ελληνική κοινωνία.

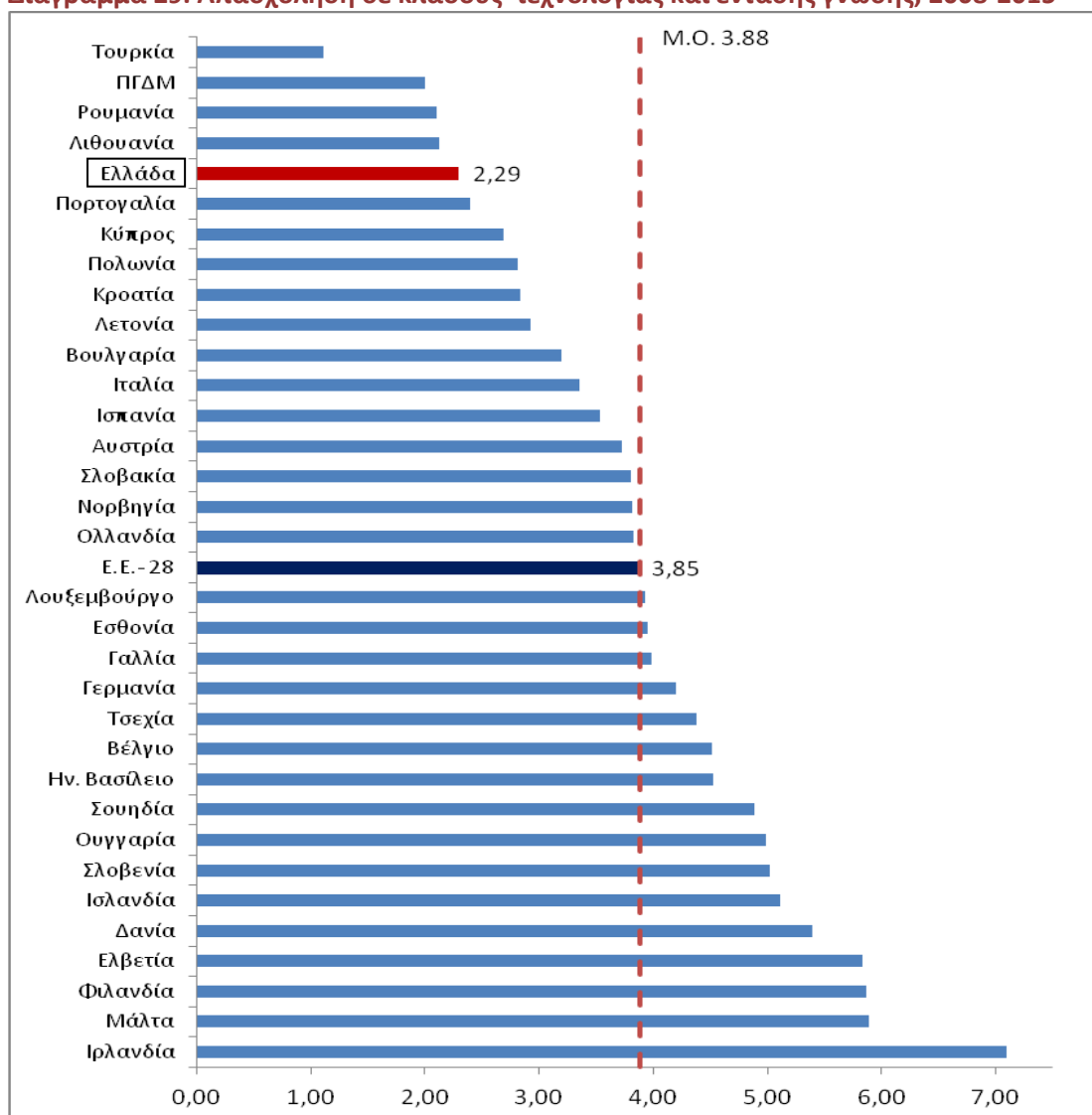
**Διάγραμμα 28. Πληθυσμός ηλικίας 25-64 με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (%), 2006-2015**



[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_pjangroup&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjangroup&lang=en)

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat\\_lfse\\_03&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_03&lang=en)

(σημείωση: στην «τριτοβάθμια εκπαίδευση» περιλαμβάνονται σύμφωνα με το International Standard Classification of Education ISCED 2011 οι εξής κατηγορίες: 5 Short-cycle tertiary education, 6 Bachelor's or equivalent level, 7 Master's or equivalent level, 8 Doctoral or equivalent level)

**Διάγραμμα 29. Απασχόληση σε κλάδους τεχνολογίας και έντασης γνώσης, 2008-2015**

Πηγή: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

### 3.4.2 Πρόγραμμα «Επιλέγω Ελλάδα - Γέφυρες Γνώσης / Συνεργασίας»

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, οι εθνικές και διεθνείς πολιτικές στόχευαν να ελέγξουν τη φυγή των πτυχιούχων ή να αμβλύνουν τις δυσμενείς συνέπειές της προσφέροντας κίνητρα, υλικά και μη, σε αυτούς που επέστρεφαν.<sup>32</sup> Ωστόσο, οι πολιτικές για την ενθάρρυνση της επιστροφής των επιστημόνων που μετανάστευσαν απέτυχαν σχεδόν παντού, εκτός από την περίπτωση των χωρών εκείνων που παρουσίαζαν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Ο βασικός λόγος της αποτυχίας ήταν ότι επικεντρώνονταν στην προσφορά υψηλότερων μισθών, χαμηλότερων φόρων ή κεφαλαίου για έναρξη επιχείρησης, στην επιδότηση της

<sup>32</sup> Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΙΟΜ), για παράδειγμα, εφαρμόζει προγράμματα επιστροφής των ταλέντων (return-of-talent programs) στη Λ. Αμερική για σχεδόν 50 χρόνια και στην Αφρική και την Ασία για σχεδόν 30.



μετεγκατάστασης, την εύρεση εργασίας, σχολείου για τα παιδιά κ.λπ., ενώ οι μετανάστες θεωρούσαν ότι άλλα ζητήματα είναι σημαντικότερα, όπως καλύτερες συνθήκες για έρευνα, πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις, μεγαλύτερη διαφάνεια, περισσότερη δημοκρατία, συνολική βελτίωση της οικονομίας της χώρας και δυνατότητα για διπλή υπηκοότητα. Βέβαια, σε ορισμένες περιπτώσεις, η πολιτική επαναπατριsmού πέτυχε. Αυτό συνέβη είτε σε νέες βιομηχανοποιημένες χώρες, όπως η Σιγκαπούρη και η Δημοκρατία της Κορέας, ή σε μεγάλες χώρες, όπως η Κίνα και η Ινδία, όπου τα ισχυρά προγράμματα που εφαρμόστηκαν στη δεκαετία του 1980 προκειμένου να βοηθήσουν την επιστροφή συνοδεύθηκαν από τη δημιουργία αξιόλογων δομών για Έρευνα & Ανάπτυξη και βέβαια από υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης.

Τα τελευταία χρόνια, οι κυβερνήσεις και οι διεθνείς οργανισμοί έχουν εγκαταλείψει την πολιτική «επιστροφής των ταλέντων» (return of talent), δηλαδή της επιδίωξης μόνιμης επιστροφής τους, και στρέφονται σε πολιτικές για την ενθάρρυνση της κυκλοφορίας των ατόμων με υψηλή εξειδίκευση (brain circulation) μεταξύ των χωρών προέλευσης και προορισμού τους ή ακόμη και πολιτικές για την ενίσχυση της σχέσης τους με τη χώρα προέλευσης ενόσω παραμένουν στη χώρα προορισμού (η «επιλογή της διασποράς» ή της «εικονικής επιστροφής»).

Η «επιλογή της διασποράς» εννοιολογεί εκ νέου (reconceptualises) στη διαρροή επιστημονικού δυναμικού, κατανοώντας τη λιγότερο ως μόνιμη έξοδο ή απώλεια για την πατρίδα και περισσότερο ως μια μορφή «κυκλοφορίας εγκεφάλων», όπου το ταλέντο πηγαίνει στο εξωτερικό αλλά οι πληροφορίες κυκλοφορούν (και) πίσω στη χώρα προέλευσής του. Ούτως ή άλλως, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης το βασικό ζήτημα δεν είναι μόνο πού κατοικούν οι άνθρωποι, αλλά ποια συμβολή είναι σε θέση να έχουν στην κοινωνική, πολιτιστική και οικονομική ανάπτυξη των χωρών με τις οποίες σχετίζονται. Βέβαια, η «εικονική επιστροφή» και δικτύωση με την επιστημονική διασπορά θα έχει πολύ πιο περιορισμένα αποτελέσματα σε σχέση με την πραγματική επιστροφή. Η ύπαρξη διεθνικών κοινοτήτων (σημαντικής, δηλαδή, διασποράς) συνέβαλε σημαντικά στην ένταξη χωρών όπως η Ταιβάν, η Ινδία και η Κίνα στα παγκόσμια δίκτυα μέσω συγκεκριμένων πολιτικών διασύνδεσης των εθνικών τους παραγωγικών συστημάτων με τα παγκόσμια κέντρα αριστείας και καινοτομίας, όπως η Silicon Valley, μέσω ακριβώς της «κυκλοφορίας» εγκεφάλων.

Η ελληνική κυβέρνηση αντιμετωπίζει το πρόβλημα της «διαρροής εγκεφάλων» συνδέοντας το μακρο- και το μικρο-επίπεδο, συνδυάζοντας μακρόπνοες και άμεσες πολιτικές. Η ανάταξη της ελληνικής οικονομίας και η επιστροφή στην ομαλότητα θα βοηθήσει ασφαλώς στον περιορισμό της φυγής αλλά και στην επιστροφή κάποιων στη χώρα. Όμως, αυτό προϋποθέτει να αλλάξει το οικονομικό πρότυπο ανάπτυξης της χώρας, πράγμα που θα γίνει σε βάθος χρόνου. Έτσι, σχεδιάζονται και υλοποιούνται παρεμβάσεις και στο βραχυπρόθεσμο επίπεδο. Παράλληλα με τα όχι λίγα μέτρα πολιτικής που ήδη εφαρμόζονται και αμβλύνουν άμεσα πλευρές αυτού του ζητήματος, και έχοντας πάντοτε ως κεντρικό στόχο την επιστροφή των ανθρώπων αυτών, η κυβέρνηση σχεδιάζει δημόσιες πολιτικές για να υποβοηθήσει αυτούς τους εκπατριsmένους επιστήμονες να «συνδεθούν» και πάλι με τη χώρα, να μεταφέρουν τις γνώσεις και τις εμπειρίες τους, όσο ακόμη επιλέγουν να συνεχίσουν να εργάζονται στο εξωτερικό.

Ανάμεσα στις πολιτικές με άμεσο ορίζοντα που εφαρμόζονται μέσα από δράσεις μικρής κλίμακας μέσω του ΕΠΑΝΕΚ, της ΓΓΕΤ, του ΙΚΥ, του ΕΑΠ κ.λπ. για τη συγκράτηση των νέων

επιστημόνων μέσα στην Ελλάδα, συγκαταλέγονται δράσεις ενίσχυσης της αυτοπασχόλησης πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, πρόσληψης στα ΑΕΙ και ΤΕΙ νέων διδασκόντων για απόκτηση ακαδημαϊκής διδακτικής εμπειρίας, προκήρυξης ερευνητικών προγραμμάτων από το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας, χορήγησης υποτροφιών από το ΙΚΥ και άλλους φορείς σε υποψήφιους διδάκτορες και μεταδιδάκτορες, και μοριοδότησης νέων επιστημόνων για πρόσληψη στο ΕΑΠ. Σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, επίσης εκπονούνται πολιτικές οι οποίες στοχεύουν στη συνολική επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας (νέος αναπτυξιακός νόμος, ΕΣΠΑ, Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική κ.λπ.) στην κατεύθυνση ενίσχυσης ανώτερων επίπεδων τεχνικής κατάρτισης και γνώσης.

Ειδικότερα όμως, η κυβέρνηση, αναγνωρίζοντας την τεράστια σημασία αυτού του ανθρώπινου κεφαλαίου, αναπτύσσει την πρωτοβουλία «Επιλέγω Ελλάδα - Γέφυρες Γνώσης / Συνεργασίας». Η πολιτική αντιμετώπισης αυτής της «νέας διασποράς» στηρίζεται στην αντίληψη ότι η πολιτεία θέλει τους μετανάστες επιστήμονες αρωγούς σε μία κοινή αποστολή για την ανάπτυξη της χώρας, που αναμφίβολα όμως για να επιτύχει θα πρέπει να είναι ταυτόχρονα και προς το δικό τους προσωπικό συμφέρον. Επιπλέον, η όποια τέτοια πολιτική θα πρέπει να υποστηρίζει υπάρχουσες «από τα κάτω» (bottom up) πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών – και υπάρχουν ήδη πολλές τέτοιες επιτυχημένες προσπάθειες σε πόλεις του εξωτερικού με μεγάλες συγκεντρώσεις ελλήνων επιστημόνων.

Ο πρωταρχικός στόχος της πολιτικής «Επιλέγω Ελλάδα - Γέφυρες Γνώσης / Συνεργασίας» είναι να συνδράμει την επιστροφή στην Ελλάδα σημαντικού μέρους των ελλήνων επιστημόνων που σήμερα εργάζονται στο εξωτερικό. Παράλληλα, στοχεύει στην αξιοποίηση του πολύτιμου αυτού ανθρώπινου κεφαλαίου θεωρώντας ότι στο άμεσο μέλλον ένα σημαντικό μέρος του θα παραμείνει στο εξωτερικό (diaspora option). Θα πρέπει λοιπόν να διευκολυνθεί η απρόσκοπτη πραγματοποίηση κάθε δυνατής συνεργασίας αυτών των ανθρώπων με την Ελλάδα, τόσο από τη χώρα στην οποία βρίσκονται όσο και προσφέροντάς τους τη δυνατότητα να εργαστούν κατά διαστήματα στην Ελλάδα. Η πολιτική αυτή στοχεύει ώστε οι Έλληνες επιστήμονες που εργάζονται στο εξωτερικό να μεταφέρουν τις ιδέες, τις γνώσεις και την επιχειρηματικότητα τους, μέσα από ουσιαστικές συνεργασίες με πανεπιστήμια, με ερευνητικά κέντρα αλλά και με ιδιωτικές επιχειρήσεις ή και με την ίδρυση δικών τους επιχειρήσεων. Αυτό θα αποτελέσει και τη «γέφυρα» η οποία αργότερα θα τους φέρει πίσω, με αναμφισβήτητα θετικά αποτελέσματα για τους ίδιους αλλά και για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας.

Η αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου που επιχειρεί η κυβέρνηση στο μακρο-επίπεδο απαιτεί θεσμικές παρεμβάσεις, νόμους, δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος κ.λπ., ωστόσο η αλλαγή του στο μικρο-επίπεδο της νοοτροπίας και κυρίως η καλλιέργεια μιας κουλτούρας αλλαγής μπορεί να επέλθει μέσα από την επαφή των ελληνικών επιχειρήσεων με Έλληνες επιστήμονες/επιχειρηματίες και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας, άρρηκτης γνώσης μεταξύ τους κ.ο.κ. Επομένως, η επαφή με τους Έλληνες του εξωτερικού μέσω και της πολιτικής «Επιλέγω Ελλάδα - Γέφυρες Γνώσης / Συνεργασίας» αποτελεί ουσιαστικό μέρος της συνολικής αλλαγής του αναπτυξιακού μοντέλου.

Στο πλαίσιο του «Επιλέγω Ελλάδα - Γέφυρες Γνώσης / Συνεργασίας» θα υπάρξει χαρτογράφηση και διαρκής παρακολούθηση της θέσης και των χαρακτηριστικών των επιστημόνων μεταναστών, η οικοδόμηση δεσμών εμπιστοσύνης με αυτούς, ώστε το πρόγραμμα να βοηθήσει την επιστροφή τους ή να λειτουργήσει ως «γέφυρα» που θα τους διευκολύνει να συνδεθούν επαγγελματικά με την Ελλάδα, γεγονός που θα κάνει πιο

εύκολη την επιστροφή τους όταν το αποφασίσουν,<sup>33</sup> αλλά και την κινητοποίηση των επιστημόνων μεταναστών<sup>34</sup> ώστε να ενεργούν ως εταίροι στην ανάπτυξη της .

Η πολιτική αυτή ενισχύεται και θα ενισχυθεί πολλαπλώς από την ελληνική κυβέρνηση αλλά και με προγράμματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Marie Curie People programme, European Regional Development Fund κλπ), από τον ΕΟΧ, από διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα) και βέβαια από ιδιώτες ή θεσμικούς χορηγούς.

Οι Έλληνες/ίδες επιστήμονες που εργάζονται στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, ή έχουν δική τους επιχείρηση στο εξωτερικό, θα έχουν έτσι τη δυνατότητα να συνεργαστούν με την Ελλάδα με ποικίλους τρόπους: να γίνουν επενδυτές οι ίδιοι στην Ελλάδα, να διευκολυνθεί η επέκταση υφιστάμενων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων τους στην Ελλάδα, να ενταθούν οι δυνατότητες συνεργασίας για την επιτάχυνση νέων επενδύσεων από άτομα της διασποράς με ή χωρίς συνεργασία με αντίστοιχα άτομα στην Ελλάδα, να αναληφθούν κοινές επιχειρηματικές πρωτοβουλίες στην Ελλάδα είτε να ανατεθούν εξειδικευμένες υπεργολαβικές εργασίες (όπως ήδη συμβαίνει σε τομείς όπως το software, το design, οι στατιστικές αναλύσεις), να διευκολυνθεί η μεταφορά και ανταλλαγή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο global state-of-the-art (καθώς οι ελληνικές επιχειρήσεις έχουν ανάγκη νέων ιδεών, στο επίπεδο τόσο της παραγωγής όσο και της προώθησης), και τέλος να υπερνικηθούν εμπόδια που θέτει το ελληνικό περιβάλλον στην επιχειρηματική δραστηριότητα μέσω συνεργασίας (π.χ. κατανόηση συνθηκών, συνεννόηση, πνευματικά δικαιώματα).

Όσο για τους Έλληνες/ίδες που εργάζονται σε πανεπιστήμια και κάθε είδους ερευνητικά κέντρα του εξωτερικού, θα μπορούσε να τους δοθεί η δυνατότητα να απασχοληθούν για κάποιο διάστημα και σε κάποιο πανεπιστήμιο/ερευνητικό κέντρο στην Ελλάδα ενώ κρατούν ακόμη τη θέση τους στο εξωτερικό (dual appointment) ή ακόμη να μπορούν να υποβάλλουν ερευνητικές προτάσεις (π.χ. στα προγράμματα Horizon) μέσω κάποιου ερευνητικού κέντρου ή πανεπιστημίου/ΤΕΙ μετά από σχετική απόφαση του αρμόδιου Τμήματος. Αυτό θα ενδιαφέρει κυρίως όσους βρίσκονται εκτός ΕΕ και θα ήθελαν να υποβάλουν ερευνητικές προτάσεις σε προγράμματα της ΕΕ, ενδέχεται όμως να έχει και ιδιαίτερη σημασία σήμερα λόγω του Brexit.

Άμεσα, στους επόμενους μήνες, θα αναρτηθεί το portal του προγράμματος και θα πραγματοποιηθούν εκδηλώσεις σε πόλεις στο εξωτερικό με σημαντικές συγκεντρώσεις ελλήνων επιστημόνων, καθώς και στην Ελλάδα.

---

<sup>33</sup> Είναι σκόπιμο να λειτουργήσει μια βάση δεδομένων στην οποία οι επιστήμονες εξωτερικού θα μπορούν να παρουσιάζουν τα βιογραφικά τους και να δηλώνουν ακόμη κάτω από ποιες συνθήκες θα ενδιαφέρονταν να συνεργαστούν στο πρόγραμμα, όπως επίσης θα μπορούσε να υπάρχει η δυνατότητα να απαντώνται βασικά ερωτήματα που τους απασχολούν (σχετικά με τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, τη φορολόγηση των εισοδημάτων τους στην Ελλάδα κ.λπ), ενώ παράλληλα να εκδηλώνεται δυναμικά και η ζήτηση από μέρους των εγχωρίων επιχειρήσεων.

<sup>34</sup> Κάθε Έλληνας επιστήμονας που εργάζεται στο εξωτερικό δεν συνιστά απλώς μια μονάδα αλλά έναν κόμβο, με ένα «σύννεφο» συνεργατών γύρω του, χαρακτηριστικό που πολλαπλασιάζει τη σημασία της συνεργασίας του με την Ελλάδα.

### 3.5 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ - ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

#### 3.5.1 Οι τέσσερις θεμελιακοί πυλώνες

Για πολλά χρόνια οι ελληνικές κυβερνήσεις κρατούσαν μια αμφίσημη στάση. Η σημερινή κυβέρνηση κινείται αποφασιστικά στην κατεύθυνση της μετάβασης σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για τη χώρα. Έχοντας πλήρη επίγνωση των δομικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων που διαθέτουμε (γεωπολιτική θέση, πολιτισμός, κλιματικές συνθήκες κ.λπ.), προτάσσει τέσσερις στενά διασυνδεδεμένους πυλώνες μετασχηματισμού του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας:

- 1<sup>ος</sup> Προσανατολισμός σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο με ταυτόχρονη δόμηση νέων δυναμικών πλεονεκτημάτων, τα οποία θα στηρίζονται α) στην ενίσχυση του τεχνολογικού περιεχομένου προϊόντων και υπηρεσιών, ιδίως μέσα από την υιοθέτηση καινοτόμων διαδικασιών, β) στη στροφή σε διεθνώς εμπορεύσιμες υπηρεσίες και προϊόντα υψηλότερης προστιθέμενης αξίας,<sup>35</sup> και γ) στην αποτελεσματική ενσωμάτωση του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού. Οι ανωτέρω παρεμβάσεις συνολικά θα βελτιώσουν το έλλειμμα παραγωγικότητας της οικονομίας μας.
- 2<sup>ος</sup> Ενίσχυση της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, που αποτελεί επιτακτικό στόχο λόγω του διαχρονικού ελλείμματος στο εμπορικό ισοζύγιο και της αδυναμίας της εγχώριας ζήτησης, λόγω της κρίσης, να υποστηρίξει δυναμικά την εγχώρια παραγωγή. Η εξωστρέφεια μπορεί να υποστηριχθεί από συντονισμένες πολιτικές, με την ανάληψη δράσεων της δημόσιας διοίκησης μέσα και από την ενίσχυση υφιστάμενων υπηρεσιών και δομών (Enterprise Greece, Γενική Γραμματεία Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων κ.ά.) και της καλύτερης συνεργασίας τους με το σύνολο των φορέων της ιδιωτικής οικονομίας που σχετίζονται με την εξωστρέφεια (επιμελητήρια, σύνδεσμοι, λοιπές πρωτοβουλίες), αλλά και από την άμεση προώθηση διακρατικών οικονομικών συνεργασιών με χώρες εκτός ΕΕ που όμως διαθέτουν μεγάλο δυναμικό ανάπτυξης, όπως οι BRICS (Βραζιλία, Ρωσία, Ινδία, Κίνα, Νότια Αφρική), με τις λοιπές χώρες εντός G-20 (Group of Twenty) κ.λπ.
- 3<sup>ος</sup> Ενδυνάμωση, στο πλαίσιο των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ, του εγχώριου παραγωγικού δυναμικού, με στόχο την αυξημένη υποκατάσταση εισαγωγών, σε αντιδιαστολή με τη μέχρι πρότινος ασκούμενη πολιτική που οδήγησε σε μια λογική μεγέθυνσης της εθνικής οικονομίας βασισμένης στην εισαγόμενη ιδίως καταναλωτική ζήτηση.
- 4<sup>ος</sup> Ενίσχυση των συνεργασιών των επιχειρήσεων με δημιουργία εσωτερικών αλυσίδων αξίας και συστάδων επιχειρήσεων προκειμένου να μετατραπεί σε πλεονέκτημα το πολύ μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων και να δημιουργηθεί μία κρίσιμη μάζα που θα επιτρέψει την είσοδό τους στις διεθνείς αγορές και θα βελτιώσει συνολικά τη θέση της ελληνικής οικονομίας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας.

<sup>35</sup> Ενδεικτικά, ως αναφέρουμε τις ευκαιρίες που υπάρχουν στον ιατρικό τουρισμό, στα clinical trials, στην παραγωγή γενόσημων φαρμάκων και στη βιοτεχνολογία.

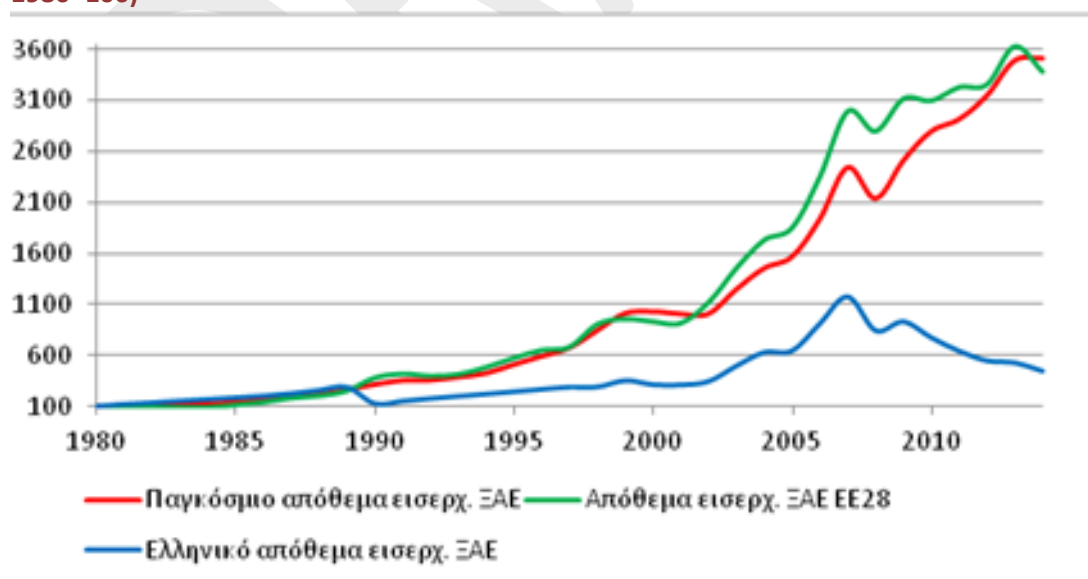
### 3.5.2 Ξένες Άμεσες Επενδύσεις στην Ελλάδα

#### Το τοπίο των ΞΑΕ διεθνώς και στην Ελλάδα

Οι ΞΑΕ αποτελούν αναμφίβολα ένα από τα πεδία στα οποία οι αλλαγές στην παγκόσμια οικονομία είναι περισσότερο εμφανείς. Τα παγκόσμια αποθέματα ΞΑΕ αυξάνονται σχεδόν σταθερά από τη δεκαετία του 1980 (Διάγραμμα 30). Η μεγαλύτερη αλλαγή που έχει πραγματοποιηθεί την τελευταία δεκαετία και δείχνει να εμπεδώνεται είναι η εντυπωσιακή αύξηση της βαρύτητας των αναπτυσσόμενων χωρών, οι οποίες πλέον κυριαρχούν ως αποδέκτες ΞΑΕ, καθώς σε αυτές κατευθύνεται το 55% των παγκόσμιων ροών, ενώ αυξάνεται και η σημασία τους ως πηγών ΞΑΕ, καθώς παράγουν το 34,5% των παγκόσμιων εκροών ΞΑΕ το 2014 (UNCTAD, 2015).

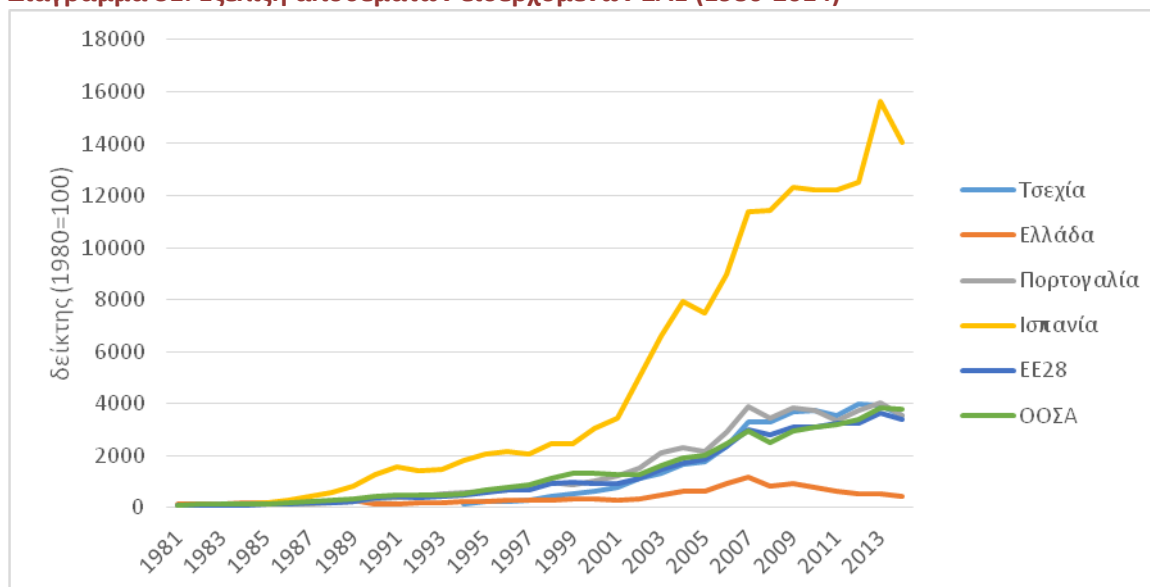
Από το 1980 μέχρι σήμερα παρατηρούμε μια συνεχή αύξηση των αποθεμάτων ΞΑΕ τόσο σε παγκόσμιο επίπεδο όσο και στην ΕΕ28 (Διάγραμμα 30), οι ρυθμοί εξέλιξης των οποίων είναι πολύ παρεμφερείς, με μόνη «παραφωνία» την περίοδο της κρίσης, η οποία επηρέασε όλο τον κόσμο, ωστόσο στην ΕΕ η ανάκαμψη ήταν πολύ ταχύτερη. Η Ελλάδα ως προς τις ΞΑΕ, μέχρι περίπου το 1989 αναπτύσσεται με ρυθμούς παρεμφερείς (αλλά χαμηλότερους) τόσο με την ΕΕ όσο και τις συνολικές παγκόσμιες ροές, ωστόσο από το 1990 εμφανίζει μια σταδιακή απόκλιση· παρά το γεγονός πως οι εισερχόμενες ΞΑΕ στην Ελλάδα αυξάνονται, οι ρυθμοί αύξησης υπολείπονται σημαντικά τόσο των παγκόσμιων, όσο και των ευρωπαϊκών αποθεμάτων. Η απόκλιση εντείνεται σημαντικά μετά την κρίση, αφού έκτοτε τα αποθέματα εισερχόμενων ΞΑΕ μειώνονται συνεχώς. Η απόκλιση αυτή, την στιγμή μάλιστα που οι ΞΑΕ αποκτούν κεντρική αναπτυξιακή σημασία, αποτελεί σημαντικό μέρος του αναπτυξιακού προβλήματος της χώρας, με άλλα λόγια της αναπτυξιακής της στασιμότητας, που απεκρύβει μέσω διάφορων αλυσιτελών πολιτικών (βλ. ιδίως παραπάνω κεφ.1.1 καθώς και τα αντίστοιχα μέρη περί δημοσίου και ιδιωτικού χρέους).

**Διάγραμμα 30. Εξέλιξη εισερχόμενων αποθεμάτων ΞΑΕ (εκατ. \$ ΗΠΑ, τρέχουσες τιμές, 1980=100)**



Στο Διάγραμμα 31, στο οποίο αντιπαρατίθενται οι ρυθμοί εξέλιξης των αποθεμάτων εισερχόμενων ΞΑΕ της Ελλάδας με τους αντίστοιχους άλλων χωρών, αποτυπώνονται ορισμένες χαρακτηριστικές εξελίξεις.

**Διάγραμμα 31. Εξέλιξη αποθεμάτων εισερχόμενων ΞΑΕ (1980-2014)**



Πηγή: UNCTADSTAT, ίδια επεξεργασία

Ένα πρώτο συμπέρασμα είναι πως καθ' όλη σχεδόν τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 τα αποθέματα ΞΑΕ της Ελλάδας εξελίσσονται με ρυθμούς παρεμφερείς των χωρών αντίστοιχου επιπέδου ανάπτυξης αλλά και των δύο ομάδων χωρών. Μόνη εξαίρεση η Ισπανία, η οποία στα μέσα περίπου της εν λόγω δεκαετίας αρχίζει να αποκλίνει, επιταχύνοντας πολύ περισσότερο τους ρυθμούς αύξησης των αποθεμάτων της.

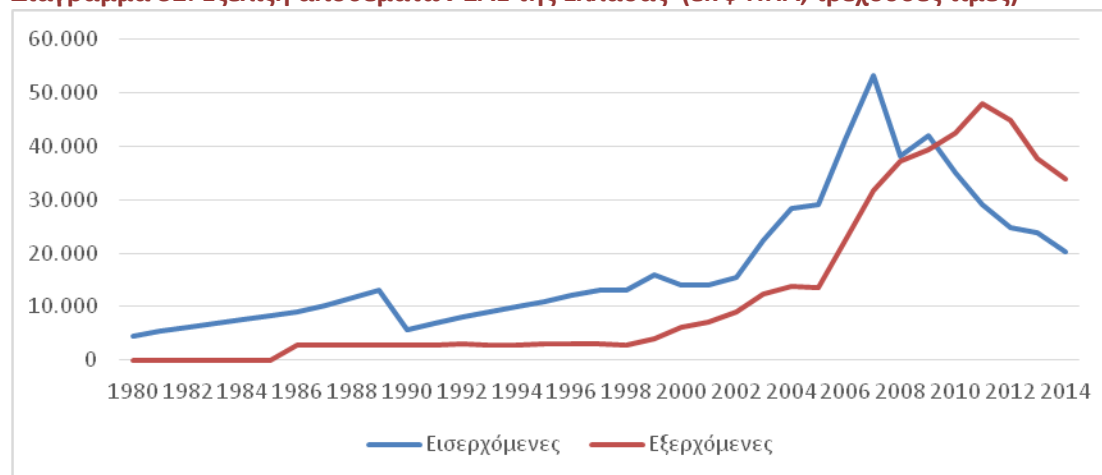
Το δεύτερο συμπέρασμα είναι πως η Ελλάδα, παρά τη σημαντική αύξηση τόσο των εισερχόμενων όσο και των εξερχόμενων ΞΑΕ (τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό των συνολικών παγκόσμιων μεγεθών,<sup>36</sup>) υστερεί σημαντικά στην συμμετοχής της στη φρενήρη αύξηση των παγκόσμιων ΞΑΕ της περιόδου 1990-2007, καθώς ο ρυθμός αύξησης των αποθεμάτων της, αν και θετικός, είναι πολύ μικρότερος από των υπόλοιπων χωρών. Ενδεικτικά, το 1989 τα αποθέματα ΞΑΕ της Ελλάδας ανέρχονταν σε 13,01 δις \$ και της Πορτογαλίας σε 7,67 δις \$. Το 2007 τα αντίστοιχα ποσά έφταναν τα 53,2 δις \$ και 119,7 δις \$ (Πίνακας 5).

Το τρίτο συμπέρασμα είναι πως ενώ όλες οι υπόλοιπες χώρες δείχνουν να ανακάμπτουν, έστω και αργά, μετά την πτώση του 2007, αυτό δεν φαίνεται να συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας, γεγονός που συμβάλλει σημαντικά στα πολύ υψηλά επίπεδα αποεπένδυσης στη χώρα και που οφείλεται αρχικά μεν στην κρίση και τα αίτια της, αλλά εξ ίσου αποφασιστικά και στην αποτυχημένη αντιμετώπιση της, που μάλλον επιδείνωσε, παρά επιδιόρθωσε την προσέλευση των ΞΑΕ. Ταυτόχρονα, την ίδια περίοδο η Ελλάδα μετατρέπεται σε καθαρό εξαγωγέα ΞΑΕ (Διάγραμμα 32), κάτι που επίσης μοιάζει να

<sup>36</sup> Τα αποθέματα εισερχόμενων ΞΑΕ στην Ελλάδα ως ποσοστό των παγκόσμιων αποθεμάτων μειώθηκαν από 0,3% το 2007 σε 0,08% το 2011. Αμφότερα τα μεγέθη είναι πολύ μικρότερα από το 0,88% του 1984.

οφείλεται στον καθοριστικό ρόλο της κρίσης και της απότομης μείωσης, ήδη από το 2007, των αποθεμάτων εισερχόμενων ΞΑΕ.

**Διάγραμμα 32. Εξέλιξη αποθεμάτων ΞΑΕ της Ελλάδας (εκ \$ ΗΠΑ, τρέχουσες τιμές)**



Πηγή: UNCTADstat (2016)

**Πίνακας 5. Αποθέματα εισερχόμενων ΞΑΕ σε τέσσερις επιλεγμένες χώρες (δισ \$)**

Χώρα / Έτος	1980	1993	2007	2014
Ελλάδα	4,5	8,9	53,2	20,2
Πορτογαλία	3,1	16,2	119,7	108,5
Ισπανία	5,1	76,6	585,9	721,9
Τσεχία	–	3,4	112,4	121,5

Από τον Πίνακα 5 καθίσταται εμφανής η εξαιρετικά προβληματική πορεία των αποθεμάτων εισερχόμενων ΞΑΕ στη χώρα (άρα και της ελκυστικότητάς της) στη διάρκεια της τελευταίας 35ετίας.

Η κινητικότητα των ΞΑΕ μπορεί να επηρεαστεί από διάφορα κίνητρα που προσφέρονται από κυβερνήσεις για την προσέλκυση πολυεθνικών και άλλων εταιρειών και τα οποία μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές. Μια βασική διάκριση των επενδυτικών κινήτρων είναι ανάμεσα σε δημοσιονομικά, χρηματοδοτικά και ρυθμιστικά. Στην περίπτωση των ρυθμιστικών κινήτρων, αναφερόμαστε σε εφαρμοζόμενες πολιτικές που σκοπό έχουν να δημιουργήσουν τις απαραίτητες συνθήκες βελτίωσης της επενδυτικής ελκυστικότητας χωρίς να απαιτείται η χρήση δημοσιονομικών ή χρηματοδοτικών εργαλείων. Τέτοιες πολιτικές παρεμβάσεις θεωρούνται η χορήγηση εξαιρέσεων στο εθνικό κανονιστικό-ρυθμιστικό πλαίσιο, η υπογραφή και τήρηση διεθνών συμφωνιών προστασίας των επενδύσεων, η εξασφάλιση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, η αποφυγή κατάχρησης μονοπωλίων, η αναγνώριση και ενίσχυση σύγχρονων μορφών χρηματοδότησης της επενδυτικής δράσης.

Η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι σε διεθνές επίπεδο τα επενδυτικά κίνητρα μπορούν να διαδραματίσουν μόνο περιορισμένο ρόλο στον καθορισμό των ροών των ΞΑΕ. Παράγοντες όπως τα χαρακτηριστικά της αγοράς, η διαθεσιμότητα των πόρων, το κόστος παραγωγής, η απουσία διοικητικών εμποδίων, το σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, η ελεύθερη

πρόσβαση στις διεθνείς αγορές και σε παραγωγικούς συντελεστές, η διασφάλιση της διαφάνειας στον δημόσιο τομέα, η λειτουργία ενός αμερόληπτου συστήματος επιβολής του νόμου, μπορούν να εξηγήσουν ικανοποιητικότερα τις διαφοροποιήσεις των διεθνών επενδυτικών κεφαλαιακών ροών απ' ό,τι η πιθανή διαφοροποίηση των κινήτρων. Παρ' όλα αυτά, είναι σαφές ότι τα επενδυτικά κίνητρα ασκούν μεγαλύτερη επιρροή στους οριακούς επενδυτές. Από την άλλη, μια οικονομία που λειτουργεί και συναγωνίζεται σε μια ανοικτή διεθνή αγορά δεν μπορεί να απορρίπτει την πολιτική των κινήτρων ακόμα και στην ακραία περίπτωση που έχει επιτύχει όλους εκείνους τους παράγοντες που προαναφέρθηκαν και που σχετίζονται αμεσότερα με τις επενδυτικές ροές. Καθώς τις τελευταίες δεκαετίες έχει διαμορφωθεί ένα κλίμα έντονου ανταγωνισμού μεταξύ χωρών και περιοχών για την προσέλκυση ΞΑΕ, που άλλωστε δεν αφορά μόνο τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, η όποια απόφαση να απορριφθούν τέτοιου τύπου πολιτικές θα πρέπει να κριθεί και υπό το πρίσμα της συγκριτικής απώλειας ανταγωνιστικότητας λόγω της ύπαρξής τους σε άλλες περιοχές. Στην περίπτωση αυτή, τα κίνητρα, σωρευτικά με τα υπόλοιπα γνωρίσματα της οικονομίας, ενισχύουν τη θέση της χώρας στο παγκόσμιο ανταγωνιστικό επενδυτικό περιβάλλον. Επιπλέον, τα κίνητρα μπορούν να λειτουργήσουν όχι μόνο ως πόλος έλξης επενδύσεων αλλά και ως μοχλός επιτάχυνσής τους.

#### *Προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων*

Η επιστροφή της Ελλάδας σε αξιόλογους αναπτυξιακούς ρυθμούς συναρτάται άμεσα με την πραγματοποίηση ιδιωτικών ιδίως επενδύσεων, καθώς είναι σαφές ότι τα υπόλοιπα εργαλεία σημαντικής αύξησης του ΑΕΠ, όπως αυτά της δημόσιας και ιδιωτικής κατανάλωσης και της δημόσιας επένδυσης, μπορούν να διαφοροποιηθούν αυξητικά μόνο εν μέρει στην παρούσα συγκυρία. Η υλοποίηση μεγάλου αριθμού ΞΑΕ ωστόσο μπορεί να καλύψει σημαντικό μέρος του επενδυτικού κενού. Σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδας, οι εισροές ΞΑΕ στην Ελλάδα την περίοδο 2003-2015 (και το πρώτο δεκάμηνο του 2016), τόσο οι συνολικές (ακαθάριστες) όσο και οι καθαρές καθώς και το stock, παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις από έτος σε έτος, γεγονός που οφείλεται στο ότι τα συνολικά ποσά είναι αρκετά χαμηλά. Οι αριθμοί κυμαίνονται συνήθως σε περίπου 1-2 δις € καθαρών εισροών το χρόνο (με μ.ό. 1,5 δις ευρώ, βλ. Πίνακας 6 και Διάγραμμα 33), με εξαίρεση τα έτη 2006 και 2008, που πραγματοποιήθηκαν δύο σημαντικές εξαγορές.<sup>37</sup> Οι εξαγορές αυτές ωστόσο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτέλεσαν καθαρή αύξηση του κεφαλαιακού αποθέματος της χώρας, εφόσον λειτούργησαν σε μεγάλο βαθμό ως απλή μεταβολή ιδιοκτησίας.

Τα προσωρινά στοιχεία της ΤτΕ για τις καθαρές εισροές ΞΑΕ για το διάστημα Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2016 δείχνουν πως ανήλθαν στα 2,5 δις ευρώ, δηλαδή επανέρχονται σε προ κρίσης επίπεδα. Παρά τα ενθαρρυντικά αυτά στοιχεία για το 2016, η γενική εικόνα παραμένει ελάχιστα ικανοποιητική. Το συνολικό καθαρό απόθεμα των ΞΑΕ στην Ελλάδα το 2015 (17,688 δις \$, βλ. UNCTAD, 2016) βρίσκεται πολύ κάτω από χώρες αντίστοιχου επιπέδου ανάπτυξης, όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία. Οι κύριοι τομείς που προσέλκυσαν το ενδιαφέρον των διεθνών επενδυτών ήταν οι τηλεπικοινωνίες, με αθροιστικά 11,1 δις €, ακολουθούμενες από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (σχεδόν 11 δις €) και τα χημικά/φάρμακα (4,1 δις € περίπου). Η ανωτέρω επιμέρους σύνθεση των τοποθετήσεων

<sup>37</sup> Η εξαγορά της Εμπορικής Τράπεζας από την CREDIT AGRICOLE και η εξαγορά τμήματος του ΟΤΕ από την Deutsche Telecom αντίστοιχα.



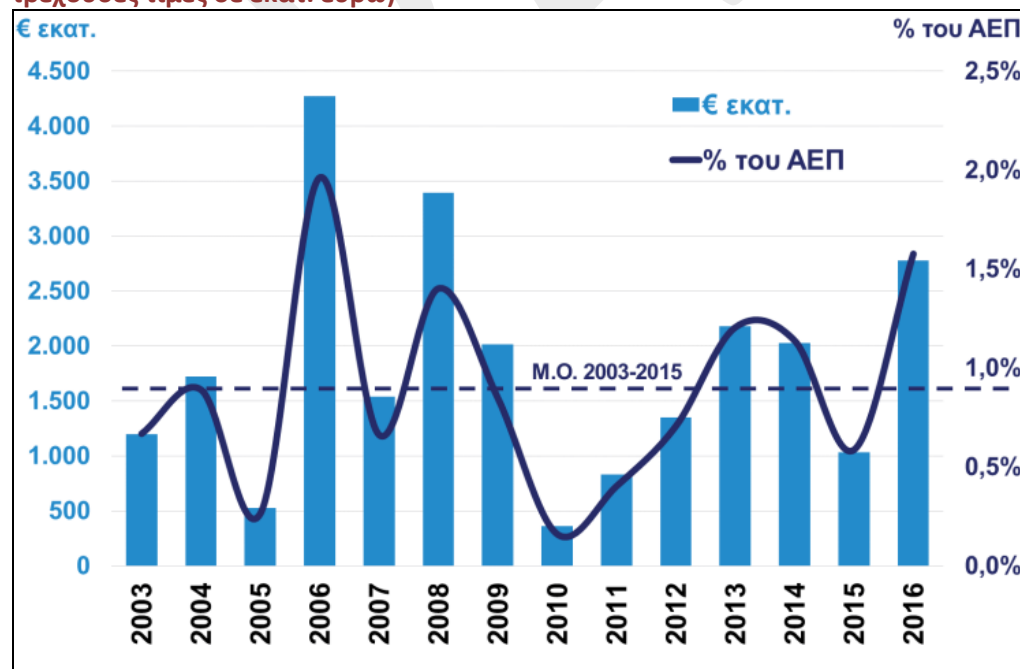
ΞΑΕ, υποδεικνύει μάλλον την τάση εκμετάλλευσης του καταναλωτικού δυναμικού της χώρας, παρά ανάπτυξης της εγχώριας παραγωγής (βλ. ιδίως την ισχυρή συμμετοχή του χρηματοπιστωτικού τομέα και των τηλεπικοινωνιών) και μάλλον αποτελεί μέρος της προβληματικής εξέλιξης της παραγωγικής της ικανότητας, παρά μέρος της λύσης.

**Πίνακας 6. Καθαρές Ξένες Άμεσες Επενδύσεις, σε εκατ. ευρώ**

Έτος	ΞΑΕ
2003	1.129,8
2004	1.692,4
2005	501,3
2006	4.268,9
2007	1.542,6
2008	3.071,1
2009	1.753,8
2010	249,2
2011	822,3
2012	1.354,3
2013	2.122,1
2014	1.259,1
2015	-261,4

Πηγή: Στοιχεία ΤτΕ

**Διάγραμμα 33. Καθαρές Άμεσες Ξένες Επενδύσεις μη Κατοίκων στην Ελλάδα (Ροές, τρέχουσες τιμές σε εκατ. ευρώ)**



Πηγή:

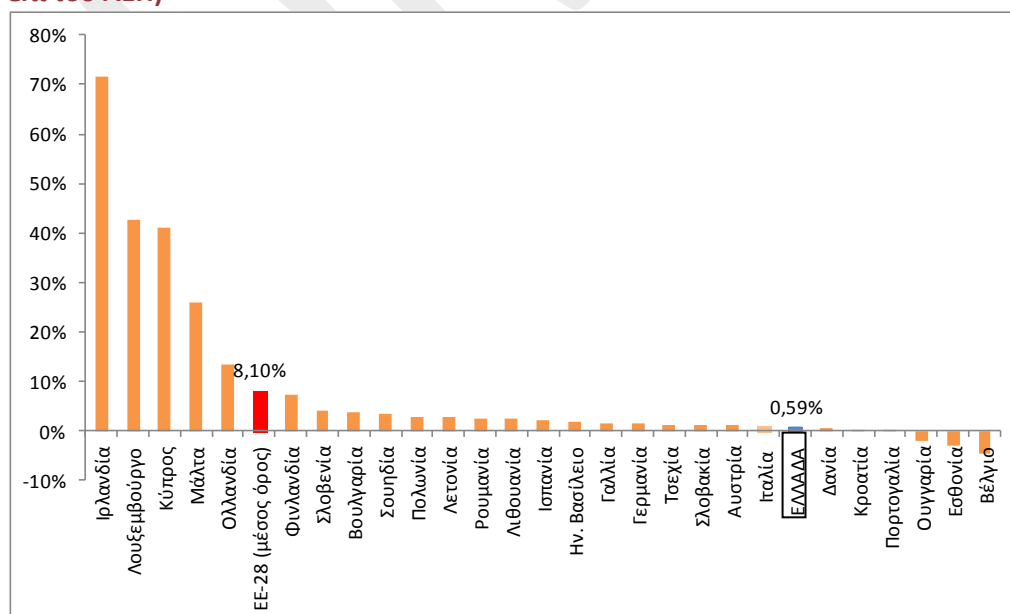
Τράπεζα της Ελλάδας, Eurostat

(σημειώσεις: προσωρινά στοιχεία για το ΑΕΠ για τα έτη 2011 έως 2014, προσωρινά στοιχεία για τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις για τα έτη 2015, 2016· τα στοιχεία των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων περιλαμβάνουν επανεπενδυθέντα κέρδη)

Η έμφαση που παρουσιάζεται στην Ελλάδα στην εισροή ΞΑΕ που εστιάζονται κατά μεγάλο μέρος στις υπηρεσίες, δεν αποτελεί εξαίρεση αλλά τον κανόνα στις χώρες του ΟΟΣΑ. Το μεγαλύτερο ποσοστό (περί το 65%) εισερχόμενων ροών ΞΑΕ στο σύνολο των χωρών του ΟΟΣΑ στην περίοδο 2004-2012 αφορούσε τον τομέα των υπηρεσιών, την ίδια στιγμή που το αντίστοιχο του τομέα μεταποίησης δεν ξεπερνούσε το 30%. Βεβαίως η επιμέρους σύνθεση των υπηρεσιών, ιδίως ως προς την κρίσιμη διάκριση τους ως διεθνώς εμπορεύσιμες και όχι, σε Ελλάδα και ΕΕ, εκτιμάται ότι κινείται στην ίδια επιβαρυντική κατεύθυνση για την χώρα, δηλ. των μη διεθνώς εμπορεύσιμων ΞΑΕ που αποσκοπούν κυρίως στην εκμετάλλευση της μεγάλης αύξησης της εσωτερικής ζήτησης μεταξύ 2000-2010. Ως προς τις χώρες προέλευσης των ΞΑΕ, αν υπολογισθούν με βάση το άθροισμα των συνολικών εισροών, πρώτη είναι η Γερμανία, ακολουθούμενη από τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Μια επιπλέον εικόνα της υστέρησης της χώρας σε σχέση με το μέσο ευρωπαϊκό επίπεδο προσέλκυσης ΞΑΕ παρουσιάζει και το Διάγραμμα 34. Σε αυτό, παρατηρούμε ότι ενώ ο μέσος ευρωπαϊκός όρος είναι 8% του ΑΕΠ, ο ελληνικός κινείται γύρω στις 4-5 φορές χαμηλότερα, υποδεικνύοντας και τις δυνατότητες βελτίωσης στην προσέλκυση ΞΑΕ. Βεβαίως, μια προσεκτική ματιά στις επιμέρους επιδόσεις των χωρών του ίδιου πίνακα τροποποιεί προς το δυσμενέστερο τη δυνατότητα προσέλκυσης ΞΑΕ, μιας και οι πλέον ελκυστικές χώρες (Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Κύπρος) είναι αυτές που αν και δεν αποτελούν φορολογικούς παραδείσους, ωστόσο προσομοιάζουν σε αυτούς, καθώς επιβάλλουν πολύ χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές, πρακτική που η Ελλάδα δεν είναι σε θέση να ακολουθήσει. Σε κάθε περίπτωση πάντως, τα περιθώρια βελτίωσης της ελκυστικότητας της χώρας μας είναι μεγάλα, τουλάχιστον με αφετηρία τις σχετικά καλές επιδόσεις του 2016.

**Διάγραμμα 34. Καθαρές Ροές Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στις χώρες της ΕΕ-28, 2015 (% επί του ΑΕΠ)**



Πηγή: World Bank

Η Ελλάδα, παρά τις οικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει, μπορεί να εξελιχθεί σε στρατηγικό πόλο έλξης για επενδύσεις. Η σημαντική γεωπολιτική της θέση (βλ.κεφ. 2.2), η διεθνής αναγνωρισιμότητά της σε θέματα πολιτισμού, τουρισμού, ποιοτικού τροφίμου και ασφαλούς διαβίωσης, οι εξαιρετικές κλιματικές συνθήκες, σε συνδυασμό με τις σημαντικές υποδομές που έχει αναπτύξει και το δημιουργικό ανθρώπινο κεφάλαιο που διαθέτει, μπορούν να την τοποθετήσουν ψηλά στη διεθνή κλίμακα ελκυστικότητας για την προσέλκυση επενδύσεων. Βασική προϋπόθεση, ωστόσο, είναι να απομακρυνθεί οριστικά η αβεβαιότητα που σχετίζεται με το μακροοικονομικό της περιβάλλον, προκειμένου η χώρα μας να αξιοποιήσει πλήρως το μοναδικό επενδυτικό προφίλ της, το οποίο συνδυάζει χαρακτηριστικά αναπτυγμένης χώρας (υποδομές, κράτος δικαίου, ανθρώπινο δυναμικό, τοπικό management, μέλος όλων των διεθνών οργανισμών κ.λπ.), με προοπτικές αναπτυσσόμενης χώρας (ανεκμετάλλευτοι πόροι, εταιρείες «πρότυπα» ικανές να προσελκύσουν κεφάλαια, τιμές σαφώς κατώτερες από τη μακροχρόνια ισορροπία τους λόγω κρίσης κ.λπ.). Ήδη το κλείσιμο της δεύτερης αξιολόγησης λειτουργεί θετικά για την μείωση της μακροοικονομικής αβεβαιότητας ως προς την χώρα.

Για την επιτυχή προσέλκυση ΞΑΕ, καμία πολιτική ενεργητικής προσέλκυσης επενδύσεων δεν μπορεί να είναι επιτυχημένη, όσο καλά και αν έχει σχεδιασθεί και υλοποιηθεί, αν δεν υποστηρίζεται ταυτόχρονα από το μακροοικονομικό αλλά και το ευρύτερο πολιτικό-κοινωνικό πλαίσιο. Αναγκαία στοιχεία είναι μια συνεκτική στρατηγική επενδύσεων, ο συντονισμός των συναφών δράσεων, σταθερό φορολογικό πλαίσιο, ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο και λιγότερη γραφειοκρατία, επαρκής ρευστότητα και χρηματοδότηση.

Υπάρχουν, ωστόσο, και πολλοί δομικοί παράγοντες που ήδη πριν από το ξέσπασμα της κρίσης επηρέαζαν αρνητικά την ελκυστικότητα της χώρας μας ως προορισμού ΞΑΕ. Πρόκειται για μια σειρά από σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα, όπως η αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, σημαντικές καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης, υψηλή και ευμετάβλητη φορολογία, διαφθορά, ανεπαρκής διασφάλιση των πνευματικών δικαιωμάτων, ακόμη και αδυναμία προβολής της χώρας και των ευεργετικών νομοθετημάτων για την προσέλκυση επενδύσεων (π.χ. ισχυρή παρουσία στο διαδίκτυο και μη συστηματική συνδρομή από τις ελληνικές πρεσβείες) – προβλήματα που επί πολλά χρόνια λειτουργούν αποτρεπτικά στην προσέλκυση επενδύσεων. Και βέβαια, σε όλα αυτά πρέπει να προστεθεί το αυξημένο επιχειρηματικό ρίσκο στη χώρα μας τα τελευταία επτά χρόνια.

#### *Δράσεις του Enterprise Greece για την προσέλκυση επενδύσεων*

Το κύριο όργανο προσέλκυσης ΞΑΕ στην Ελλάδα είναι ο οργανισμός Enterprise Greece, ο οποίος έχει αναπτύξει ένα «Στρατηγικό Σχέδιο Προσέλκυσης Επενδύσεων» που επικαιροποιείται κάθε χρόνο και περιλαμβάνει τόσο κλαδική όσο και χωρική-γεωγραφική στόχευση.

Όσον αφορά τη γεωγραφική στόχευση, οι χώρες πρώτης προτεραιότητας για την προσέλκυση επενδύσεων είναι: Γερμανία, Ρωσία, Ην. Βασίλειο, Γαλλία, ΗΠΑ, Ελβετία, Κίνα, Ιταλία, Ιαπωνία, Καναδάς, Ολλανδία, Ισπανία και Ισραήλ. Στις χώρες με αξιόλογη δυναμική συγκαταλέγονται οι αραβικές χώρες, η Αυστραλία (λόγω και της δυναμικής παρουσίας της ελληνικής ομογένειας) και η Ινδία.

Οι δε κλάδοι πρώτης προτεραιότητας είναι αντιστοίχως οι εξής: τουρισμός & ακίνητα, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, νέες τεχνολογίες (πληροφορική, βιοτεχνολογία, μικροηλεκτρονική), αγροδιατροφή, τεχνολογίες περιβάλλοντος (διαχείριση αστικών και αγροτικών αποβλήτων, διαχείριση υδάτων), εφοδιαστική αλυσίδα, φάρμακα και ιατρικές υπηρεσίες, δημιουργική και πολιτιστική βιομηχανία. Εξίσου σημαντικοί κλάδοι θεωρούνται τα φυσικά καλλυντικά σκευάσματα και ο ναυτιλιακός εξοπλισμός.

Η στρατηγική στόχευση επιτυγχάνεται μέσω ενός πλέγματος ενεργειών εντός και κυρίως εκτός Ελλάδος, όπως η πραγματοποίηση αποστολών στελεχών του Οργανισμού σε χώρες-στόχους, επενδυτικά roadshows, η προώθηση επενδυτικού χαρτοφυλακίου του Οργανισμού και η προετοιμασία επενδυτικών προτάσεων προς αποστολή σε ενδιαφερόμενους επενδυτές, η διοργάνωση και συμμετοχή σε ενημερωτικού χαρακτήρα εκδηλώσεις που διοργανώνονται από φορείς εντός και εκτός Ελλάδος, η διοργάνωση επιχειρηματικών αποστολών στο πλαίσιο επίσημων επισκέψεων του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Πρωθυπουργού και μελών της Κυβέρνησης, η υποδοχή και υποστήριξη ξένων επίσημων και επιχειρηματικών αποστολών στην πραγματοποίηση συναντήσεων στην Ελλάδα, η λειτουργία τμήματος υποδοχής αιτημάτων επενδυτών (Front Office), η υποστήριξη υφιστάμενων και νέων επενδυτών στην υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων τους, η ενημέρωση, παραλαβή και γνωμοδότηση επί των προτάσεων ένταξης στο θεσμικό πλαίσιο για τις «Fast Track» επενδύσεις.

#### *Δράσεις της Γενικής Γραμματείας Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων του ΥΠΟΑΝ*

Η ΓΓ Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων χειρίζεται θέματα ιδιωτικών επενδύσεων που υλοποιούνται στο πλαίσιο των αναπτυξιακών νόμων (βλ. κεφ. 4.6.3), όσο και θέματα που άπτονται των «Στρατηγικών Επενδύσεων» του Ν. 3894/2010. Αν και καμία από τις δύο ανωτέρω κατευθύνσεις δεν αναφέρεται αποκλειστικά σε προσέλκυση ΞΑΕ, ωστόσο μέσω αυτών πολλές και σημαντικές ΞΑΕ υλοποιούνται στη χώρα μας. Ο δε νόμος για τις Στρατηγικές Επενδύσεις πρόκειται να τροποποιηθεί άμεσα, με στόχο αφενός την επιτάχυνση της διαδικασίας αδειοδότησης, τον εξορθολογισμό θεσμικών προβλέψεων με σκοπό την πιο αποτελεσματική λειτουργία του (π.χ. με προσδιορισμό χρονικού πλαισίου - roadmap υλοποίησης του κάθε επενδυτικού σχεδίου που θεωρείται στρατηγικής σημασίας), αλλά και τη διεύρυνση της κλαδικής απήχησης του (καθώς μέχρι τώρα προσελκύει σχεδόν αποκλειστικά επενδύσεις σε τουρισμό και ενέργεια).

#### *Δράσεις του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης*

Με την υιοθέτηση ενός θεσμικού πλαισίου για την ενίσχυση της παραγωγής οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα, δημιουργούνται οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την προσέλκυση ΞΑΕ στη χώρα μας. Η δημιουργία ενός πιο ανταγωνιστικού οπτικοακουστικού τομέα στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της διεθνούς παραγωγής οπτικοακουστικών έργων (τηλεόραση, κινηματογράφος, animation, video games), θα έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη στην οικονομία.

### 3.5.3 Προώθηση έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας

#### Ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης

Το 2015 οι δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη (E&A) διαμορφώθηκαν στο 0,96% του ΑΕΠ, ποσοστό υποδιπλάσιο του μ.ό. της ΕΕ-28 (Διάγραμμα 1). Οι δαπάνες για E&A πάντως σημείωσαν αύξηση 43,3% στο διάστημα 2011-2015, η οποία οφείλεται σε δύο παράγοντες: αφενός και κυρίως στη μείωση του ΑΕΠ και αφετέρου στην αύξηση των εκταμιεύσεων του ΕΣΠΑ (43,5% της κρατικής χρηματοδότησης). Ο εθνικός στόχος για το 2020 είναι ο δείκτης έντασης δαπανών E&A να ανέλθει στο 1,2% του ΑΕΠ.

Σε ό,τι αφορά τη δομή του καθ' ημάς συστήματος έρευνας και καινοτομίας, ο ρόλος του κράτους είναι κυρίαρχος, τόσο σε όρους διεξαγωγής E&A, κυρίως μέσω των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και των δημόσιων ερευνητικών ιδρυμάτων, όσο και σε όρους χρηματοδότησης. Παρότι οι επιχειρήσεις δείχνουν να αντιλαμβάνονται πλέον τη σημασία της εκμετάλλευσης της παραγόμενης γνώσης για την απόκτηση/διατήρηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, η συμβολή τους στις συνολικές δαπάνες E&A (που ανέρχεται σε 31,8%) υστερεί κατά πολύ σε σύγκριση με άλλες χώρες, υποδεικνύοντας και τη μη αποδοτική εκμετάλλευση των εγχώριων ερευνητικών αποτελεσμάτων και της διαθέσιμης τεχνογνωσίας στην οικονομία και την παραγωγή. Το 2015 οι δαπάνες των ελληνικών επιχειρήσεων κυμάνθηκαν στο 0,3% του ΑΕΠ (το ένα τρίτο περίπου του συνολικού εθνικού δείκτη E&A), με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο να κινείται στο 1,3% (πάνω από το μισό του συνολικού δείκτη E&A). Αυτή η αναλογία παραμένει σταθερή, με μικρές μόνο διακυμάνσεις, σε όλη την προηγούμενη δεκαετία (Διάγραμμα 1).

Μέρος της E&A που χρηματοδοτούν οι επιχειρήσεις πραγματοποιείται από τα ΑΕΙ και τα Ερευνητικά Κέντρα της χώρας. Αν και μικρό σε απόλυτες τιμές, το σχετικό ποσοστό αναγόμενο στο σύνολο των δαπανών που πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις για δραστηριότητες E&A είναι σχεδόν διπλάσιο του κοινοτικού μέσου όρου (Πίνακας 7).

Το 2015, τις μεγαλύτερες δαπάνες E&A στις υπηρεσίες πραγματοποίησαν οι χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες (164 εκ. ευρώ), το χονδρικό εμπόριο, που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τους κλάδους φαρμακευτικών προϊόντων, εξοπλισμού πληροφοριακών και επικοινωνιακών συστημάτων, τροφίμων και ποτών κ.ά. (90 εκ.), καθώς και ο κλάδος ενημέρωσης και επικοινωνίας (77 εκ.), ενώ στη μεταποίηση ο κλάδος της φαρμακοβιομηχανίας (42 εκ.), η κατασκευή μεταλλικών προϊόντων (18 εκ.), ο κλάδος τροφίμων και ποτών (15 εκ.) και η κατασκευή ηλεκτρονικών υπολογιστών (11 εκ.). Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών E&A του τομέα των επιχειρήσεων υλοποιείται σε επιχειρήσεις με πάνω από 500 εργαζόμενους (333 εκ., ήτοι 59,3% συνόλου) και ακολουθούν αυτές με 50-249 εργαζόμενους (122 εκ., ήτοι 21,7%).

**Πίνακας 7. E&A που διενεργείται από ΑΕΙ και ΕΚ και χρηματοδοτείται από τις επιχειρήσεις (ως % της συνολικής χρηματοδότησης των επιχειρήσεων για E&A)**

Χώρα / Έτος	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU28	2,65	2,82	2,84	2,86	2,79	2,72	2,72	2,69
Greece	13,62	:	:	:	11,00	10,15	6,76	7,43

### Προσωπικό E&A

Το συνολικό προσωπικό σε Ισοδύναμα Πλήρους Απασχόλησης (ΙΠΑ) που απασχολούνταν σε δραστηριότητες E&A στην Ελλάδα το 2015 ήταν 50.512, εκ των οποίων οι ερευνητές αντιστοιχούσαν σε 35.069. Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Ελλάδα κατατάσσεται στη 13η θέση μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, σχετικά υψηλότερα από την αντίστοιχη κατάταξή της σε όρους δαπανών E&A. Ο τομέας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης παραμένει διαχρονικά ο κυρίαρχος τομέας απασχόλησης ερευνητών (22.880 ΙΠΑ, ήτοι 65,2% του συνόλου). Ακολουθεί ο κρατικός τομέας (6.945 ΙΠΑ, ήτοι 19,8%), με τρίτο τον τομέα των επιχειρήσεων (5.029 ΙΠΑ, ήτοι 14,3%). Η Ελλάδα, με 7,3 διδάκτορες ανά χίλια άτομα οικονομικά ενεργού πληθυσμού, βρίσκεται στην 9η θέση μεταξύ 22 χωρών του ΟΟΣΑ.<sup>38</sup> Από το σύνολο των διδασκόντων, το 8,7% απασχολείται στις επιχειρήσεις.

Οι έλληνες ερευνητές είναι υψηλού επιπέδου, όπως προκύπτει από διάφορους δείκτες. Για παράδειγμα, την τελευταία πενταετία (2010-2014) οι ελληνικές δημοσιεύσεις λαμβάνουν κατά μέσο όρο 6,13 αναφορές ανά δημοσίευση και υπερβαίνουν τον μέσο όρο των αναφορών τόσο στην ΕΕ (6,05) όσο και στον ΟΟΣΑ (6,01). Η εικόνα αυτή προκύπτει παρά τη σημαντική μείωση των προϋπολογισμών των Α.Ε.Ι. που υπήρξε στην περίοδο 2010 – 2016. Ένα μεγάλο ποσοστό δημοσιεύσεων από διάφορες επιστημονικές περιοχές ξεπερνάει κατά πολύ σε απήχηση τον παγκόσμιο μ.ό. και κατατάσσεται στο 1% και 5% των καλύτερων δημοσιεύσεων στον κόσμο. Οι ελληνικές ερευνητικές ομάδες είναι δικτυωμένες διεθνώς και συμμετέχουν με επιτυχία στο πρόγραμμα «Horizon 2020». Η Ελλάδα καταγράφει συνολικά 1.164 συμμετοχές ελληνικών φορέων σε 749 έργα, καταλαμβάνοντας τη 10η θέση και λαμβάνοντας κοινοτική χρηματοδότηση ύψους 351 εκατ. ευρώ (2,2%, στην 11η θέση).

### Επιχειρηματική Καινοτομία<sup>39</sup>

Την περίοδο 2012-2014 το 40,7% των ελληνικών επιχειρήσεων εφάρμοσε οργανωσιακή καινοτομία ή/και καινοτομία μάρκετινγκ, ποσοστό που τις κατατάσσει στην 8η θέση μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών έναντι μ.ό. ΕΕ-28 35,9%.<sup>40</sup> Οι δύο αυτοί τύποι είναι οι κύριοι

<sup>38</sup> Βλ. σχετικά *Οι διδάκτορες στην Ελλάδα: σταδιοδρομία και κινητικότητα*, ΕΚΤ, 2015

<sup>39</sup> Με βάση τους διεθνείς ορισμούς (εγχειρίδιο Όσλο) μία επιχείρηση καταγράφεται ως καινοτόμος εφόσον εισάγει έναν ή περισσότερους από τους εξής «τύπους» καινοτομίας: Καινοτομία Προϊόντος (αγαθά ή υπηρεσίες), Καινοτομία Διαδικασίας, Οργανωσιακή Καινοτομία και Καινοτομία Μάρκετινγκ.

<sup>40</sup> Στοιχεία από Eurostat, ΕΚΤ.

τομείς καινοτομίας των ελληνικών επιχειρήσεων. Επίσης, το 38,7% των επιχειρήσεων καινοτομεί σε προϊόντα ή/και διαδικασίες και βρίσκεται στη 12η θέση μεταξύ των χωρών μελών της ΕΕ-28 (μ.ό. 36,8%).

Η συνεισφορά των καινοτόμων προϊόντων στο συνολικό κύκλο εργασιών των επιχειρήσεων με καινοτομία προϊόντος ανέρχεται σε 24,1% το 2014, δείκτης που κατατάσσει την Ελλάδα στη 14η θέση μεταξύ των χωρών της ΕΕ-28.

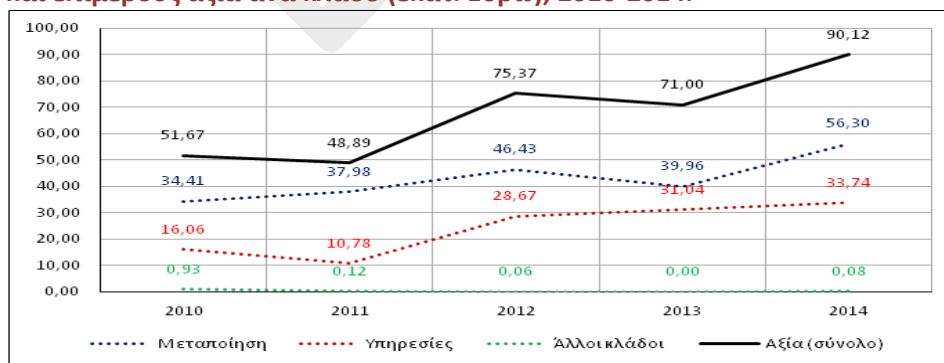
Η χρηματοδότηση από το Δημόσιο αποτελεί σημαντική παράμετρο που υποβοηθά την καινοτομία στις επιχειρήσεις, καθώς το 25,5% των επιχειρήσεων με καινοτομία προϊόντος ή/και διαδικασίας έλαβε δημόσια χρηματοδότηση για τη διενέργεια καινοτομικών δραστηριοτήτων. Με βάση τον δείκτη αυτόν, η Ελλάδα κατατάσσεται στη 13η θέση μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών.

Την περίοδο 2012-2014, η ανάπτυξη καινοτομιών προϊόντος ή/και διαδικασίας υπήρξε αποτέλεσμα συνεργασίας για το 40% αυτών των επιχειρήσεων. Οι καινοτόμες ελληνικές επιχειρήσεις υπερβαίνουν τον ευρωπαϊκό μέσο όρο όχι μόνο στη σύναψη συνεργασιών γενικά με σκοπό την επίτευξη μιας καινοτομίας, αλλά και ιδιαίτερα στο ποσοστό συνεργασίας τους με τα ΑΕΙ και τα ΕΚ. Από την ανάλυση στοιχείων που συνθέτουν το προφίλ των καινοτόμων ελληνικών επιχειρήσεων προκύπτει υψηλός βαθμός συνεργασίας με προμηθευτές και ΑΕΙ & ΕΚ και διαθέτουν μεγαλύτερο ποσοστό επιστημόνων στο σύνολο του προσωπικού τους, μεγαλύτερη εξωστρέφεια και κύκλο εργασιών.

Οι δαπάνες επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας εκπίπτουν από τα ακαθάριστα έσοδα των επιχειρήσεων<sup>41</sup> προσαυξημένες κατά 30% κατά το χρόνο πραγματοποίησής τους. Στο διάστημα 2010-14 καταγράφεται αύξηση των φοροαπαλλαγών αυτών, που σχεδόν φθάνει στο διπλασιασμό τους, από 50 εκ. στα 90 εκ. (Διάγραμμα 35).

Στον νέο αναπτυξιακό νόμο (Ν. 4399/2016) οι καινοτόμες μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελούν ειδική κατηγορία ενίσχυσης, η οποία λαμβάνει περισσότερα και μεγαλύτερης έντασης κίνητρα. Ως «καινοτόμες» θεωρούνται εδώ όσες επιχειρήσεις έχουν δαπάνες Ε&Α που υπερβαίνουν το 10% του συνόλου των λειτουργικών τους δαπανών για ένα τουλάχιστον έτος από τα τρία τελευταία πριν την υποβολή της αίτησης υπαγωγής στις διατάξεις του νόμου.

### Διάγραμμα 35. Συνολική αξία εγκεκριμένων αιτημάτων φοροαπαλλαγών δαπανών Ε&Α και επιμέρους αξία ανά κλάδο (εκατ. Ευρώ), 2010-2014.



Πηγή: Στοιχεία ΓΓΕΤ με επεξεργασία ΕΚΤ.

<sup>41</sup> Ν. 4172/2013, Ν. 4046/2012, Ν. 4093/2012 και Ν. 4127/2013

### *Πολιτικές για την περαιτέρω ενίσχυση της σχέσης ΑΕΙ/ΕΚ - επιχειρήσεων*

Το ελληνικό σύστημα Έρευνας, τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας χαρακτηρίζεται από την κυρίαρχη θέση των ΑΕΙ και των ΕΚ, καθότι εκεί πραγματοποιείται το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών για Ε&Α, απασχολείται ο μεγαλύτερος αριθμός του προσωπικού και παράγεται το μεγαλύτερο αποτέλεσμα με όρους εκροής και απήχησης (δημοσιεύσεις και ερευνητικά έργα).

Τα ελληνικά ΑΕΙ και ΕΚ συμμετέχουν ενεργά σε ερευνητικές κοινοπραξίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε ερευνητικούς τομείς που διαθέτουν συγκριτικό πλεονέκτημα (δηλαδή συγκροτημένες ερευνητικές ομάδες και υποδομές), και έχουν κεντρική θέση στα δίκτυα έρευνας αιχμής που διαμορφώνονται με ξένα ΑΕΙ, ΕΚ και επιχειρήσεις. Παρότι τα ερευνητικά αποτελέσματα των έργων αυτών σήμερα αξιοποιούνται σχεδόν αποκλειστικά από επιχειρήσεις στο εξωτερικό, είναι δεδομένο ότι τα ελληνικά ΑΕΙ και ΕΚ διαθέτουν συσσωρευμένη τεχνογνωσία που πρέπει να αξιοποιηθεί προς όφελος της ανάπτυξης της χώρας. Πολύ περισσότερο καθώς η πλειονότητα των ελληνικών επιχειρήσεων, λόγω του μικρού μεγέθους τους, είναι δύσκολο να πραγματοποιήσουν έρευνα στο εσωτερικό τους, ενώ τα ΑΕΙ και ΕΚ μπορούν να τους προσφέρουν εξωτερικές οικονομίες, πράγμα που ήδη συμβαίνει σήμερα αλλά σε μικρή κλίμακα και όχι συστηματικά.

Σε συνδυασμό με τα κίνητρα που παρέχονται στις ίδιες τις επιχειρήσεις για την αύξηση των δαπανών τους σε δραστηριότητες Ε&Α, μέσω του νέου Αναπτυξιακού Νόμου και μέσω δράσεων του ΕΣΠΑ, η Κυβέρνηση σχεδιάζει πολιτικές για την καλύτερη διασύνδεση της υψηλού επιπέδου Ε&Α από τα ΑΕΙ και τα ΕΚ με τις επιχειρήσεις ώστε να αξιοποιηθούν σε επίπεδο εφαρμογής, μέσα και από την προσφορά ευκαιριών χρηματοδότησης και τον ανασχεδιασμό δημόσιων πολιτικών που θα δίνουν κίνητρα για εξέλιξη, θα ενισχύουν την κινητικότητα των ερευνητών κ.ά.

### **3.5.4 Βελτίωση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων/υπηρεσιών**

Η διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς απαιτεί τόσο την αποτελεσματική εποπτεία της σε πραγματικό χρόνο όσο και την ex post αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της λειτουργίας της. Είναι στοιχείο καίριας σημασίας η διοίκηση να αποκτήσει τη νοσοτροπία και τα εργαλεία για την καθιέρωση της άσκησης δημόσιας πολιτικής βάσει στοιχείων (evidence based policy making). Η Κυβέρνηση κινείται προς αυτή την κατεύθυνση, αξιοποιώντας και ενισχύοντας την υφιστάμενη υποδομή (ΓΕΜΗ, Παρατηρητήριο Εμπορίου, βάσεις αποτελεσμάτων ελέγχων) και καθιερώνοντας συνεργασίες με άλλους φορείς οι οποίοι συγκεντρώνουν ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς. Επιπλέον, καθοριστική είναι και η προώθηση της διαλειτουργικότητας με άλλα πληροφοριακά συστήματα της διοίκησης, τα οποία διατηρούν βάσεις με στοιχεία ιδιαίτερος χρήσιμα (όπως το TAXIS και η Εργάνη). Η αξιοποίηση όλων αυτών των στοιχείων θα συμβάλει αποφασιστικά στο σχεδιασμό έγκαιρων και αποδοτικότερων ρυθμιστικών παρεμβάσεων και στην άσκηση αποτελεσματικότερων ελέγχων στη λειτουργία της αγοράς.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη βελτίωση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, η προώθηση του υγιούς ανταγωνισμού αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ομαλή και δίκαιη λειτουργία μιας οικονομίας αλλά και προαπαιτούμενο της ανάπτυξης, καθώς οι μη ανταγωνιστικές αγορές δεν επιτρέπουν να διαχυθούν στην οικονομία τα



οφέλη από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Επιπροσθέτως, μέσω της βελτίωσης του ανταγωνισμού προάγεται συνολικά η αποτελεσματικότητα, η παραγωγικότητα, οι επενδύσεις και η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Βασικοί στόχοι εν προκειμένω είναι η ενδυνάμωση και διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού, η μείωση των εμποδίων εισόδου και εξόδου στην αγορά, η εξάλειψη των κανονιστικών και γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων στην επιχειρηματική δραστηριότητα, η μείωση της πολυνομίας καθώς και ο εξορθολογισμός του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.

Για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, σχεδιάζεται μια εξειδικευμένη Εθνική Στρατηγική για τον Ανταγωνισμό, η οποία περιλαμβάνει τη λεπτομερή εξέταση του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος για κάθε αγορά και βιομηχανία, αλλά και ρυθμίσεις στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού του, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εκάστοτε αγορών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα προκύψουν σημαντικά οφέλη από τη βελτίωση του ανταγωνισμού. Ωστόσο, η αποτίμηση των ωφελειών σε όρους ΑΕΠ δεν μπορεί να είναι απολύτως ακριβής: διάφορες μελέτες των τελευταίων 15 ετών υπολογίζουν τα οφέλη από 2,5% έως ακόμη και 15% του ΑΕΠ. Ένα πρόσθετο εμπόδιο στην ακριβή ποσοτική αποτίμηση του αναμενομένου οφέλους προκύπτει και από το γεγονός ότι οι μελέτες αυτές διενεργήθηκαν ως επί το πλείστον στα χρόνια αμέσως πριν την κρίση ή στα πρώτα χρόνια της, ενώ στο μεταξύ έχουν δρομολογηθεί ή και ήδη υλοποιηθεί πολλές από τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις και τα όποια αποτελέσματά τους έχουν ήδη σε κάποιο βαθμό διαφανεί. Σε κάθε περίπτωση, όμως, αναμένονται επιπλέον οφέλη.

Αυτά τα οφέλη, όμως, προϋποθέτουν και τον κατάλληλο σχεδιασμό των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Απαιτείται πιο συγκεκριμένη στόχευση σε κλάδους όπου η άρση των στρεβλώσεων θα επιφέρει ένα ισχυρό αναπτυξιακό αποτέλεσμα.

Ο ρυθμός μείωσης της απόστασης μεταξύ του πραγματικού και του δυνητικού Α.Ε.Π. μιας οικονομίας υπολογίζεται στο 2% ετησίως<sup>42</sup>. Με δεδομένη την πορεία βασικών μακροοικονομικών δεικτών της ελληνικής οικονομίας από το 2009 και μετά, είναι προφανές ότι μια τέτοια εξέλιξη, παρότι καλοδεχούμενη, δε θα εξυπηρετούσε αποτελεσματικά τους στόχους της αναπτυξιακής στρατηγικής. Επομένως, οι διαρθρωτικές πολιτικές πρέπει αφενός να υποστηρίζονται από μέτρα τόνωσης της ενεργού ζήτησης, αφετέρου να επικεντρώνονται σε εξωστρεφείς και καινοτόμους κλάδους διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών..

Κομβικό ρόλο για την ανάπτυξη του υγιούς ανταγωνισμού έχουν να παίξουν η ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ), η οποία αποτελεί άλλωστε θεματοφύλακα του ανταγωνισμού στη λειτουργία της αγοράς και ως εκ τούτου η λειτουργία της αποτελεί ζήτημα μείζονος σημασίας. Η ΕΑ θα πρέπει παράλληλα με τη θεσμική μέριμνα που ήδη διέπει τη δράση της, να προωθεί και μια οικονομική και αναπτυξιακή λογική. Σε αυτήν την κατεύθυνση, στόχος είναι να εδραιωθεί μια σχέση συνεργασίας της ΕΑ με το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης σε θέματα όπως η εκπόνηση κλαδικών μελετών, η ανάλυση των δομών της αγοράς και η από κοινού αντιμετώπιση αθέμιτων πρακτικών.

Σε αυτήν την κατεύθυνση, θα ήταν χρήσιμη η εδραίωση μιας σχέσης συνεργασίας με το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης σε θέματα που άπτονται του οικονομικού

<sup>42</sup>Βλ. Rodrik Dani, [The Elusive Promise of Structural Reforms](#)

ενδιαφέροντος, όπως για παράδειγμα κλαδικές μελέτες και ανάλυση δομών της αγοράς. Επίσης, υπάρχουσες και προτεινόμενες ρυθμίσεις θα εξετάζονται στη βάση του κατά πόσο είναι απαραίτητες, ενώ θα διενεργείται μια εκ των προτέρων εκτίμηση και εκ των υστέρων αποτίμηση, η οποία θα βασίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο σε ποσοτικά δεδομένα και αναλύσεις. Προτεραιότητα επίσης αποτελεί η συνεχής βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ενώ θα πρέπει να διενεργείται και περιοδικός έλεγχος του νομικού πλαισίου του ανταγωνισμού.

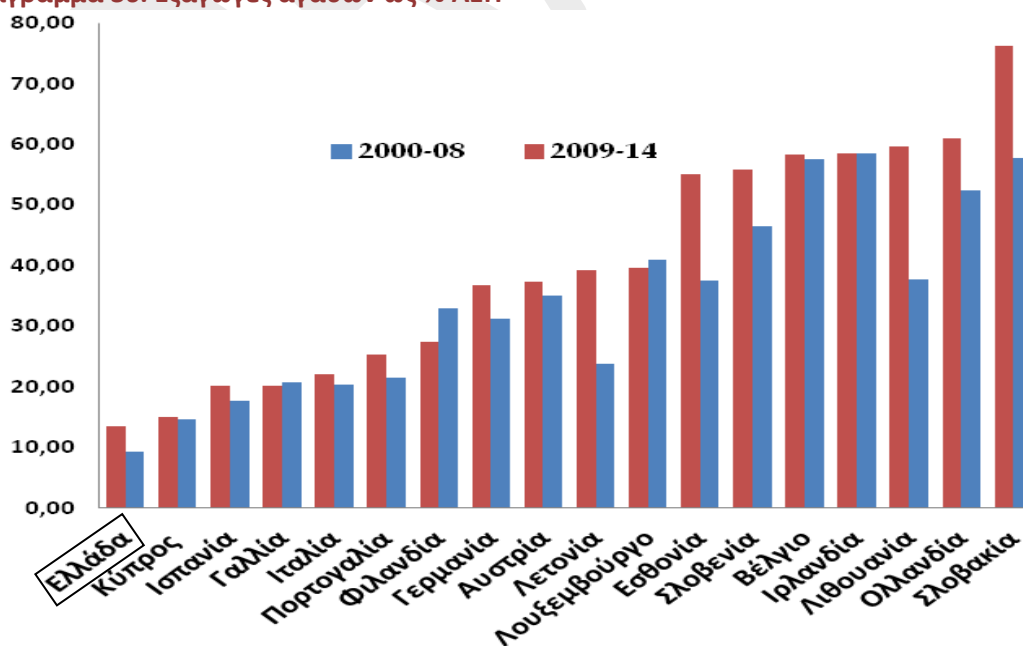
### 3.5.5 Παρεμβάσεις για την ενδυνάμωση της εξωστρέφειας και της προώθησης των εξαγωγών

#### Προώθηση των εξαγωγών

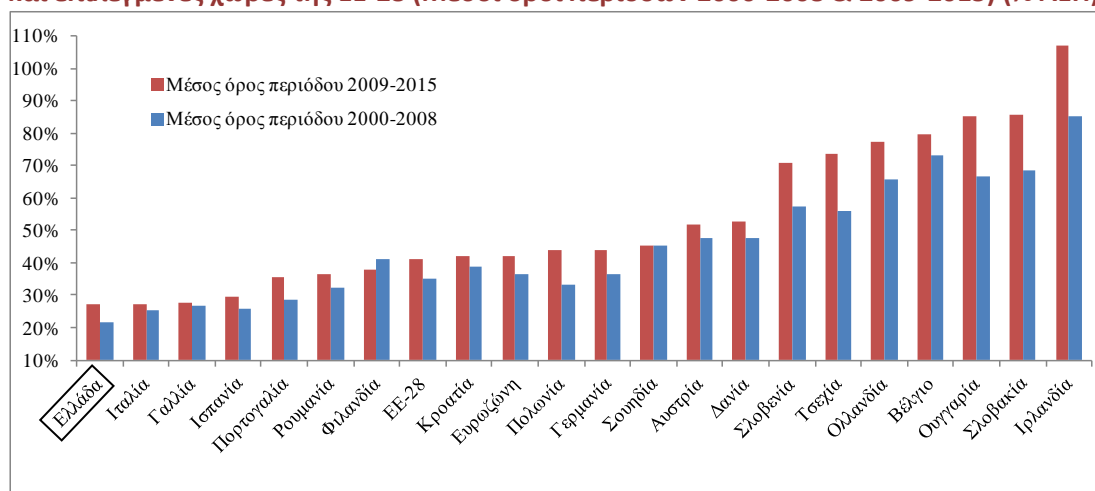
Οι εξαγωγές αποτελούν σημαντικό μηχανισμό ώθησης της οικονομικής δραστηριότητας. Το ποσοστό των ελληνικών εξαγωγών, παρότι αυξήθηκε την περίοδο 2009-2014 σε σχέση με την περίοδο 2000-2008 (από 9,3% σε 13,6% του ΑΕΠ, αντανακλώντας όμως κυρίως την μείωση του ΑΕΠ και όχι τόσο την σε απόλυτους αριθμούς αύξηση των εξαγωγών, βλ. Διάγραμμα 38, Διάγραμμα 40), παρουσιάζει ωστόσο σημαντική υστέρηση σε σχέση με άλλες ανεπτυγμένες χώρες (βλ. Διάγραμμα 36, Διάγραμμα 37). Το 2014 οι εξαγωγές έφτασαν το 15% του συρρικνωμένου ΑΕΠ, ενώ στην Ευρωζώνη ήταν 35%. Αξιοσημείωτο όμως είναι ότι οι ελληνικές εξαγωγές (πλην πετρελαιοειδών) σημείωσαν αύξηση κατά 7,8% το 2015 σε σχέση με το 2014 και μάλιστα κάτω από πολύ αντίξοες συνθήκες.

Μέσω της προώθησης των εξαγωγών, οι ελληνικές επιχειρήσεις, οι οποίες αντιμετώπισαν σημαντική μείωση των πωλήσεών τους στο εσωτερικό, έχουν τη δυνατότητα να διατηρήσουν σταθερό τον κύκλο εργασιών και τις θέσεις εργασίας τους.

Διάγραμμα 36. Εξαγωγές αγαθών ως % ΑΕΠ



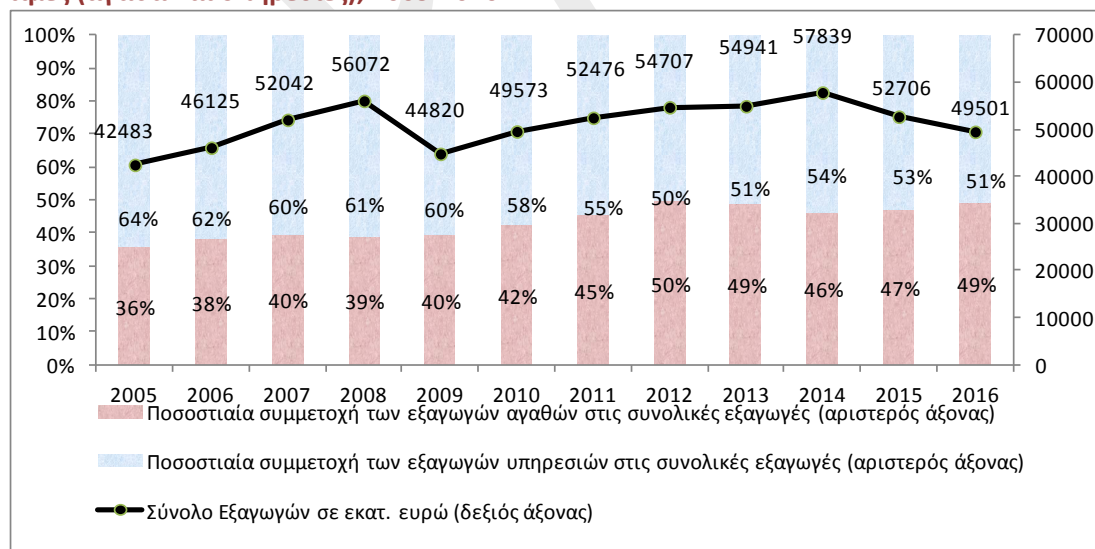
Πηγή: Eurostat

**Διάγραμμα 37. Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών στην Ελλάδα, την ΕΕ-28, την Ευρωζώνη και επιλεγμένες χώρες της ΕΕ-28 (Μέσοι όροι περιόδων 2000-2008 & 2009-2015) (% ΑΕΠ)**

Πηγή: Eurostat (National Accounts)

(σημείωση: τα στοιχεία της περιόδου 2011-2015 για την Ελλάδα είναι προσωρινά)

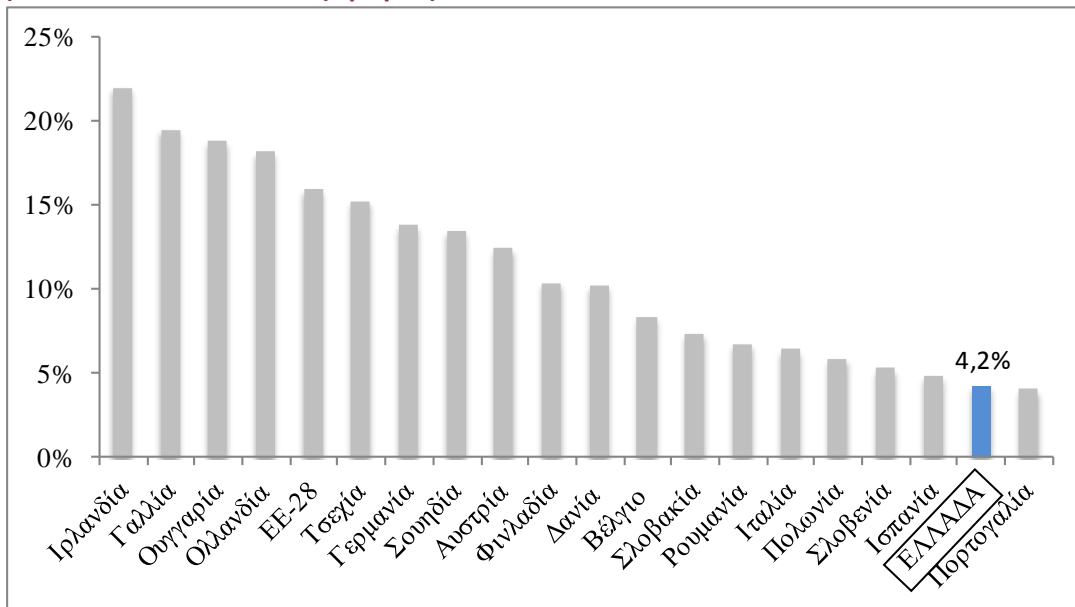
Οι κακές επιδόσεις στις εξαγωγές αντανακλούν πρωτίστως τα προβλήματα χαμηλής παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας, αλλά και ζητήματα διοικητικής ανεπάρκειας (προώθησης εξαγωγών, πληροφόρησης, προδιαγραφών, κόστους εξαγωγών κ.λπ.). Οι μεγάλες επιχειρήσεις διαθέτουν συνήθως τους απαιτούμενους πόρους για τη διερεύνηση των εξαγωγικών τους δυνατοτήτων, ενώ αντίθετα, για τις μικρές επιχειρήσεις το κόστος διερεύνησης των εξαγωγικών προοπτικών τους είναι δυσανάλογα μεγάλο.

**Διάγραμμα 38. Διαχρονική εξέλιξη της διάρθρωσης των εξαγωγών, εκατ. ευρώ τρέχουσες τιμές (αγαθά και υπηρεσίες), 2005-2016**

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

Η ασθενής θέση της χώρας σε σχέση με την αναδυόμενη οικονομία της γνώσης και ως προς τις εξαγωγές, αποτυπώνεται εναργώς στο Διάγραμμα 39, όπου καταγράφεται η τεράστια απόκλιση από τον μέσο ευρωπαϊκό όρο.

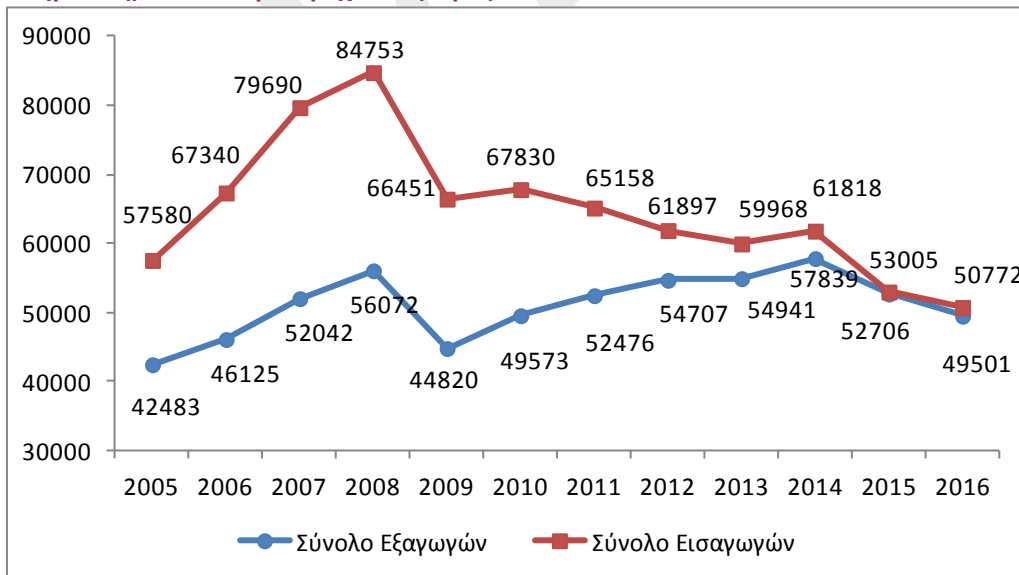
**Διάγραμμα 39. Εξαγωγές αγαθών υψηλής τεχνολογίας, μέσος όρος περιόδου 2007-2015 (% επί του συνόλου των εξαγωγών)**



Πηγή: Eurostat

Στο Διάγραμμα 40 αποτυπώνεται η εξισορρόπηση εισαγωγών και εξαγωγών μετά την κρίση, ενώ φαίνεται σαφώς ότι αυτό επιτεύχθηκε μάλλον μέσα από τη μείωση των εισαγωγών και όχι από την (επιθυμητή) αύξηση των εξαγωγών.

**Διάγραμμα 40. Διαχρονική εξέλιξη των εξαγωγών & των εισαγωγών (αγαθά και υπηρεσίες), εκατ. ευρώ τρέχουσες τιμές, 2005-2016**



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

Με δεδομένο ότι το δυναμικό για τη διεύρυνση της εξαγωγικής βάσης αφορά κατά κύριο λόγο μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις, κυρίως οικογενειακές, με μικρή παραγωγική δυναμικότητα, εσωστρεφή διοίκηση και περιορισμένα κεφάλαια κίνησης, σε συνδυασμό με τη γενικότερη δυσμενή οικονομική συγκυρία και την αδυναμία του χρηματοπιστωτικού

τομέα να ανταποκριθεί στις ανάγκες της αγοράς, καθίσταται επιτακτική η δημόσια παρέμβαση για την ενίσχυση του εξαγωγικού αποτυπώματος της χώρας.

Σήμερα οι ελληνικές εξαγωγές υποβοηθούνται κυρίως από τα γραφεία Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων των Πρεσβειών και από την Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου (Enterprise Greece) που είναι ο αρμόδιος εθνικός φορέας, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, για την προσέλκυση επενδύσεων στην Ελλάδα και την προώθηση των εξαγωγών.

Για την ενίσχυση και προώθηση των εξαγωγών, βασικοί στόχοι που προωθούνται είναι οι εξής:

- **Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και εδραίωση σταθερού οικονομικού πλαισίου:** Οι δύο αυτές αναγκαίες συνθήκες αποτελούν σημαντικές παραμέτρους για την ώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και σχετίζονται πρωταρχικά με την πολιτική σταθερότητα. Σημαντικές παραμέτρους αποτελούν επίσης η δημιουργία ενός σταθερού και σαφούς φορολογικού συστήματος, η εγκαθίδρυση ισχυρών θεσμών και ρυθμιστικών κανόνων, η μείωση του διοικητικού κόστους, η απλοποίηση των διαδικασιών για την αδειοδότηση νέων επιχειρήσεων, η διασφάλιση φορολογικών ελαφρύνσεων, η βελτίωση της επιχειρηματικής νομοθεσίας, η διαφάνεια, η μείωση της γραφειοκρατίας και η δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης των δράσεων προώθησης εξαγωγών. Τέλος, είναι αναγκαία η δημιουργία ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος διοίκησης, καθώς ιδιαίτερα στον τομέα των εξαγωγών δραστηριοποιούνται αρκετοί φορείς με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες.
- **Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων:** Αποτελεί τον πιο κρίσιμο παράγοντα για την επίτευξη του στόχου της αύξησης των εξαγωγών. Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας κινείται σε δύο επίπεδα. Σε όρους κόστους και τιμών, η ανταγωνιστικότητα έχει βελτιωθεί, καθώς στην αγορά εργασίας έχουν γίνει πολλές συναφείς μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα στην αγορά αγαθών χρειάζονται περισσότερες και ουσιαστικότερες παρεμβάσεις, οι οποίες θα οδηγήσουν σε περαιτέρω μείωση των τιμών των προϊόντων και συνεπώς σε πιο ανταγωνιστικά προϊόντα. Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων θα επιτευχθεί ενισχύοντας τη δυνατότητά τους να καινοτομούν, δημιουργώντας ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και ελέγχου της ποιότητας των προϊόντων, και εξασφαλίζοντας οικονομίες κλίμακας και συνέργειες για τη δημιουργία δικτύων προώθησης των προϊόντων τους στις διεθνείς αγορές. Τέλος καθοριστικό ρόλο θα παίξει και η μείωση του φορολογικού, αλλά και ασφαλιστικού βάρους των επιχειρήσεων που θα προκύψει ιδίως μέσω των μέτρων ρύθμισης των ελλειμμάτων και των χρεών, σε μεσοχρόνιο ιδίως επίπεδο.
- **Εξασφάλιση χρηματοδότησης εξαγωγικών επιχειρήσεων – Ρευστότητα:** Η βαθιά ύφεση της ελληνικής οικονομίας με τους υφιστάμενους χρηματοοικονομικούς περιορισμούς καθιστά επιτακτική τη διευκόλυνση της χρηματοδότησης των εξαγωγικών επιχειρήσεων και ιδιαίτερα των μικρομεσαίων. Η αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων εργαλείων της πολιτείας για την ενίσχυση της εξωστρεφούς επιχειρηματικότητας, μέσω ενισχύσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ αλλά και μέσω χρηματοδοτικών εργαλείων από άλλους φορείς, είναι ιδιαίτερα σημαντική. Έτσι π.χ. ο νέος αναπτυξιακός νόμος 4399/2016 ενισχύει ιδιαίτερα τις επιχειρήσεις που έχουν επιδείξει εξαγωγικό δυναμισμό και ενδιαφέρονται να

προχωρήσουν σε νέα επενδυτικά έργα. Εξίσου αναγκαίο και αποτελεσματικό τρόπο χρηματοδότησης αποτελεί η άμεση επιστροφή του ΦΠΑ και η δυνατότητα συμψηφισμού των κρατικών οφειλών με τις φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις των εξαγωγικών επιχειρήσεων.

- **Δημιουργία προγραμμάτων προώθησης εξαγωγών:** Οι περισσότερες χώρες υλοποιούν προγράμματα ενεργής προώθησης των εξαγωγών για να διευκολύνουν την είσοδο εγχώριων επιχειρήσεων στην αγορά των εξαγωγών αλλά και τη μετέπειτα υποστήριξή τους. Αντί για άμεσες επιδοτήσεις στις εξαγωγικές επιχειρήσεις, τα προγράμματα προώθησης εξαγωγών λειτουργούν ως «τράπεζες» πληροφοριών είτε αποτελούν εργαλεία ώστε να ισομοιραστούν μεταξύ των εξαγωγικών επιχειρήσεων τα πάγια κόστη που σχετίζονται με την αναζήτηση πληροφοριών για τις διεθνείς αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται. Ένα συνεκτικό πρόγραμμα προώθησης εξαγωγών θα λειτουργήσει επιβοηθητικά για τις επιχειρήσεις, ώστε να ενημερώνονται για την εξωτερική ζήτηση των προϊόντων τους, να δημιουργούν σχέσεις με τους εισαγωγείς, να εντοπίζουν νέα κανάλια διανομής και να ξεπερνούν διοικητικά εμπόδια ή «εμπορικές τριβές», όπως οι τελωνειακές διαδικασίες και οι διαφορές μεταξύ των εγχώριων και ξένων κανονισμών ή προδιαγραφών του προϊόντος. Ένα τέτοιο πρόγραμμα περιλαμβάνει επίσης ανάλυση κινδύνων για διάφορες χώρες (πολιτική κατάσταση και γεωπολιτική θέση, εμπορική πολιτική της ξένης χώρας-στόχου κ.λπ.). Τα προγράμματα προώθησης εξαγωγών παρέχουν πολύτιμη συνδρομή στις ελληνικές επιχειρήσεις. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται και η πρόταση της κυβέρνησης για την αναβάθμιση της λειτουργίας των γραφείων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων. Θετική εξέλιξη αποτελεί το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχουν βελτιωθεί αρκετά οι δείκτες «συναλλαγών στα σύνορα» (Πίνακας 8)
- **Δημιουργία ισχυρής αναγνωρίσιμης ελληνικής ταυτότητας των προϊόντων (brand name):** Η διακριτή αναγνωρίσιμη ταυτότητα των προϊόντων μιας χώρας στις διεθνείς αγορές («εθνική φήμη» - national brand image) έχει μεγάλη σημασία για τις εξαγωγές καθώς δημιουργεί ιστορική εξάρτηση στο φάσμα των προϊόντων που μπορεί η χώρα να εξάγει με επιτυχία. Η κακή εθνική φήμη αποτελεί εμπόδιο εισόδου στην αγορά ακόμη και για τις εταιρείες που αναπτύσσουν προϊόντα υψηλής ποιότητας. Επομένως, η δημιουργία μιας ισχυρής «εθνικής φήμης», η οποία θα διασφαλίζεται με αυστηρούς ποιοτικούς έλεγχους και συγκεκριμένες προδιαγραφές ποιότητας και ασφάλειας, είναι παραπάνω από αναγκαία. Η Ελλάδα έχει ήδη εξασφαλίσει πιστοποίηση για αρκετά προϊόντα της: Προστατευόμενη Ονομασία Προέλευσης (ΠΟΠ), Προστατευόμενη Γεωγραφική Ένδειξη (ΠΓΕ) κ.λπ.

**Πίνακας 8. Δείκτες εμπορικών συναλλαγών**

	Κατάταξη	Απαραίτητα έγγραφα για την εξαγωγή (αριθμός)	Χρόνος για την εξαγωγή (ημέρες)	Κόστος για την Εξαγωγή (US \$ ανά εμπορευματοκιβώτιο)	Απαραίτητα έγγραφα για την εισαγωγή (αριθμός)	Χρόνος για εισαγωγή (ημέρες)	Κόστος για Εισαγωγή (US \$/εμπορευματοκιβώτιο)
Ελλάδα	48	4	15	1.040	6	14	1.135
Γερμανία	18	4	9	1.015	4	7	1.050
Ισπανία	30	4	10	1.310	4	9	1.400
Πορτογαλία	29	4	15	780	4	13	925
Ολλανδία	13	4	7	915	4	6	975
Ιταλία	37	3	19	1.195	3	18	1.145
Αυστρία	19	3	10	1.150	4	9	1.215
Βέλγιο	26	4	9	1.240	4	8	1.400

Πηγή: Doing business 2015<sup>43</sup>.

#### *Υφιστάμενες πολιτικές για την αύξηση της εξωστρέφειας*

Στο πλαίσιο της προσπάθειας για ενίσχυση της εξωστρέφειας των ελληνικών επιχειρήσεων, έχουν εκπονηθεί και τίθενται σε εφαρμογή το Σχέδιο για τη Διευκόλυνση του Εμπορίου (Trade Facilitation), με επισπεύδοντα το Υπουργείο Οικονομικών που είναι ο αρμόδιος φορέας για την Ενιαία Θυρίδα (Single Window), το Σχέδιο Δράσης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών προϊόντων (με συντονιστή το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων), και το Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών αλλά και το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Εφοδιαστική Αλυσίδα (με συντονιστή το Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών & Δικτύων).

Το 3ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα (2015) έθεσε εκ νέου την ανάγκη επικαιροποίησης της εθνικής στρατηγικής για τις εξαγωγές, αφενός σε ό,τι αφορά την υλοποίηση του σχεδίου δράσης για τη διευκόλυνση του εμπορίου, που είχε ξεκινήσει στο πλαίσιο του 1ου και του 2ου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, και αφετέρου σε ό,τι αφορά την έγκριση ενός Σχεδίου Δράσης για την Προώθηση των Εξαγωγών.

Το Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης ανέλαβε έτσι την πρωτοβουλία για την κατάρτιση ενός «Σχεδίου Δράσης για την Προώθηση των Εξαγωγών», σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών και την «Enterprise Greece», λαμβάνοντας υπόψη καλές Πρακτικές που είχαν εφαρμοστεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο του 1ου και του 2ου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής στα πεδία της Διευκόλυνσης του Εξωτερικού Εμπορίου, με αρμόδιο εμπειρογνώμονα την United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), καθώς και της προώθησης των Εξαγωγών, με αρμόδιο εμπειρογνώμονα το Υπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων της Ολλανδίας, αλλά και τα αποτελέσματα της σχετικής διαβούλευσης, η οποία πραγματοποιήθηκε το 2012-2013 μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

<sup>43</sup> [http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf)

Στο «Σχέδιο Δράσης για την Προώθηση των Εξαγωγών» η έμφαση δίνεται στην ανάπτυξη των θεσμικών ικανοτήτων του κράτους ως προϋπόθεση για το σχεδιασμό και την υλοποίηση αποτελεσματικών πολιτικών προώθησης των εξαγωγών. Με αυτή τη λογική επελέγησαν οι τρεις βασικοί στρατηγικοί στόχοι, που συνιστούν και τους κεντρικούς άξονες ανάπτυξης των δράσεων του Σχεδίου:<sup>44</sup>

- Η ενίσχυση της γνώσης και πληροφόρησης που τίθεται στη διάθεση τόσο των εξαγωγέων όσο και των διαμορφωτών πολιτικής, σε σχέση με το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον της εξαγωγικής δραστηριότητας.
- Η ενδυνάμωση των δομών και λειτουργιών οικονομικής διπλωματίας ως βασικού μηχανισμού διεύθυνσης στις αγορές του εξωτερικού.
- Η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού συστήματος διοίκησης, με έμφαση στην ανάπτυξη συνεργειών για την προώθηση της εξωστρέφειας μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατικών ή και ιδιωτικών φορέων.

Για την ολοκλήρωση σημαντικού μέρους των δράσεων του Σχεδίου έχει προβλεφθεί η παροχή τεχνικής βοήθειας<sup>45</sup>, η οποία εν προκειμένω θα αφορά τον Α΄ πυλώνα του Πληροφοριακού Συστήματος, την αναβάθμιση των υπηρεσιών Helpdesk, το πλαίσιο συντονισμού των δράσεων εξωστρέφειας, καθώς και το πλαίσιο προδιαγραφών προγραμμάτων κατάρτισης για την εξωστρέφεια με βάση καλές πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

### 3.5.6 Αδειοδότηση επιχειρήσεων

#### *Μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στην απλοποίηση της αδειοδότησης επιχειρήσεων*

Στο πλαίσιο της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος μέσα από τον εξορθολογισμό και την εξομάλυνση των σχέσεων δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικότητας εντάσσεται και η μεταρρύθμιση στην αδειοδότηση των επιχειρήσεων.

Η δυσπιστία και εχθρότητα της δημόσιας διοίκησης προς την επιχειρηματικότητα, το συχνά अपαρχαιωμένο κανονιστικό πλαίσιο αλλά και η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ

<sup>44</sup> Για την προώθηση των δράσεων επελέγησαν συγκεκριμένες προτεραιότητες, με βασικά κριτήρια την ανταπόκριση σε χρόνιες και επανειλημμένα διαπιστωμένες ανάγκες και αδυναμίες, αλλά και τον ρεαλισμό και την ωριμότητα ως προς τη δυνατότητα υλοποίησής τους: α) Δημιουργία πληροφοριακού συστήματος & διαδικτυακής πύλης εξωστρέφειας, β) αναβάθμιση υπηρεσιών Helpdesk για την ενημέρωση και υποστήριξη των εξαγωγέων, που παρέχονται από διάφορους φορείς (Συνήγορος Αγοράς στο πλαίσιο της Διεύθυνσης Επιχειρηματικής Ανάπτυξης του ΥΠ.ΕΞ., Enterprise Greece, φορείς εκπροσώπησης εξαγωγέων κ.ά.), γ) προδιαγραφές για προγράμματα κατάρτισης σε θέματα εξωστρέφειας, δ) εκπόνηση Οδηγών Επιχειρηματικότητας για αγορές-στόχους από τα κατά τόπους γραφεία Ο.Ε.Υ. των Πρεσβειών, ε) αναβάθμιση λειτουργίας γραφείου Ο.Ε.Υ., στ) σύστημα διοίκησης με τη δημιουργία σειράς νέων θεσμικών οργάνων και την ανάπτυξη πλαισίου διαχείρισης κρίσεων για τη συντονισμένη αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών ή καταστάσεων που επηρεάζουν δυσμενώς την εξαγωγική δραστηριότητα της χώρας.

<sup>45</sup> Η εν λόγω τεχνική βοήθεια πρόκειται να προσφερθεί από τον Γερμανικό Οργανισμό Διεθνούς Συνεργασίας (GiZ), σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης που έχει ήδη υπογραφεί (2017) μεταξύ αυτού και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (SRSS), με προβλεπόμενη διάρκεια μέχρι το 2018.



υπουργείων ή ανάμεσα σε υπουργεία και εποπτευόμενους οργανισμούς, η μη αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων διοίκησης όπως η αυτοματοποίηση των διαδικασιών, που θα επέτρεπαν μεγαλύτερη ταχύτητα και διαφάνεια, καθώς και η σύγχυση ρόλων ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, αποτελούν διαχρονικά προβλήματα. Το αποτέλεσμα τους είναι σοβαρές καθυστερήσεις στην αδειοδοτική διαδικασία, φαινόμενα διαφθοράς, ανασφάλεια δικαίου κ.λπ, ενώ οι μέχρι σήμερα προσπάθειες να επιλυθούν τα προβλήματα αυτά ήταν μάλλον εμβαλωματικές και αγνοούσαν τα πραγματικά δεδομένα.

Προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού, συντάχθηκε και ψηφίστηκε ο νόμος 4442/2016, ο οποίος φιλοδοξεί να αποτελέσει οδηγό για την αδειοδότηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων στο μέλλον. Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου υπάγεται το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων (κωδικοί NACE). Με τον τρόπο αυτό, η Διοίκηση διαθέτει ενιαίο τρόπο απόδοσης των δραστηριοτήτων, αποκλείονται διχογνωμίες μεταξύ των διάφορων υπηρεσιών (φορολογικές αρχές και ελεγκτικοί μηχανισμοί) ως προς τον ορισμό μίας δραστηριότητας, εξασφαλίζονται πρόσθετοι μηχανισμοί εντοπισμού μη συμμόρφωσης, και επιπλέον ο διοικούμενος γνωρίζει ότι η δραστηριότητά του αντιμετωπίζεται ενιαία. Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα παρακολούθησης όλων των δεικτών παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας, ώστε να μπορεί να προσδιορίζεται και να ανασχεδιάζεται η αναπτυξιακή στρατηγική μέσω της αξιολόγησης των σχετικών στατιστικών στοιχείων.

Η βασική φιλοσοφία του νέου νόμου είναι η μετάβαση από τον «ελεγχόμενο επιχειρηματία», ο οποίος αντιμετωπίζεται μέχρι σήμερα ως καταρχήν πιθανός παραβάτης του νόμου, στον «υπεύθυνο επιχειρηματία». Αυτή η μετάβαση επιτυγχάνεται χάρις στις βασικές παραμέτρους της μεταρρύθμισης, που είναι:

- Η έμφαση στον έλεγχο κατά τη λειτουργία, βάσει αξιολόγησης κινδύνου (risk assessment), και όχι στην εκ των προτέρων αδειοδότηση.
- Η εισαγωγή της έννοιας της «γνωστοποίησης», με την οποία ο επιχειρηματίας ενημερώνει τη διοίκηση για την έναρξη λειτουργίας της επιχείρησής του, χωρίς να χρειάζεται να προσκομίζει δικαιολογητικά, τα οποία διατηρεί στο αρχείο διαθέσιμα ανά πάσα στιγμή στις ελεγκτικές αρχές.
- Η κατάργηση περιττών δικαιολογητικών / εγκρίσεων.
- Η δημιουργία ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος (ΟΠΣ) για τη συνολική διαχείριση των αδειοδοτήσεων και ελέγχων.

Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται ουσιαστικά το δημόσιο συμφέρον και το κοινωνικό σύνολο έναντι ενδεχόμενων κινδύνων (για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια των εργαζομένων, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον κ.ο.κ.). Αντί για τυπικές εκ των προτέρων αυτοψίες και ελέγχους πληρότητας των δικαιολογητικών, τώρα πλέον ελέγχεται το ουσιώδες: αν οι επιχειρήσεις, στην πραγματική τους λειτουργία, συμμορφώνονται ή όχι στους όρους του θεσμικού πλαισίου. Οι συνεπείς επιχειρηματίες επωφελούνται από τις απλές και αντικειμενικές/αυτόματες διαδικασίες, ενώ οι παραβάτες εντοπίζονται ευκολότερα και αντιμετωπίζουν αυστηρές κυρώσεις. Αντίστοιχα, ανθρώπινο δυναμικό της Διοίκησης που σήμερα είναι δεσμευμένο στον έλεγχο των τυπικών γραφειοκρατικών διαδικασιών αδειοδότησης, αποδεσμεύεται προκειμένου να διενεργεί ουσιαστικούς

ελέγχους. Οι δε έλεγχοι συστηματοποιούνται, με ενιαία κριτήρια, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε δραστηριότητας.

Βασικό εργαλείο για την υλοποίηση και παρακολούθηση των παραπάνω παρεμβάσεων είναι το «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Άσκησης Δραστηριοτήτων και Ελέγχων» (ΟΠΣ-ΑΔΕ), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Το σύστημα είναι διαλειτουργικό, διασυνδεδεμένο με το ΓΕΜΗ και το ΤΑΧΙΣ, και μπορεί να οδηγήσει σε αποφασιστική μείωση των διοικητικών βαρών, καθιστώντας αποτελεσματικότερους τους ελέγχους, καθώς δημιουργεί ένα ολοκληρωμένο μητρώο με πληροφορίες για κάθε επιχείρηση, ανταλλάσσοντας δεδομένα με άλλες υπηρεσίες και βάσεις δεδομένων και αποτρέποντας εξωγενείς παρεμβάσεις.

### *Τα επόμενα βήματα-στόχοι*

Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα ξεκίνησε με την απλούστευση των διαδικασιών αδειοδότησης κατά προτεραιότητα σε τρεις βασικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας (μεταποίηση τροφίμων, τουρισμός, καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος), οι οποίοι αποτελούν σχεδόν το 30% της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας και εντάσσονται εφεξής στο καθεστώς της «γνωστοποίησης».

Στην επόμενη φάση, εξετάζονται στοχευμένα ως πεδία επέκτασης της νέας διαδικασίας αδειοδότησης τα κέντρα αποθήκευσης και διανομής (logistics) καθώς και οι εξορυκτικές δραστηριότητες, ενώ παράλληλα έχει συσταθεί ομάδα εργασίας για την απλοποίηση των αδειών εγκατάστασης, που αφορά το σύνολο του κλάδου της μεταποίησης. Οι τομείς αυτοί (συμπεριλαμβανομένης της μεταποίησης) αντιστοιχούν στο 23% του ΑΕΠ της χώρας. Έως το τέλος του 2018, θα έχει ενταχθεί στις απλοποιημένες διαδικασίες αδειοδότησης το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων.

Ωστόσο, η μεταρρύθμιση δεν σταματά στην αδειοδότηση των επιχειρήσεων. Εξίσου δίνεται έμφαση στους εκ των υστέρων ελέγχους κατά τη λειτουργία των επιχειρήσεων στην πράξη. Το νέο σύστημα ελέγχων αποτελεί το αντικείμενο της επόμενης μεγάλης νομοθετικής παρέμβασης του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Μέσα από το νέο θεσμικό πλαίσιο που θα καθιερωθεί, το σύνολο της αγοράς θα ελέγχεται και θα εποπτεύεται αποτελεσματικά και μεθοδικά, και όχι αποσπασματικά όπως συνέβαινε μέχρι σήμερα.

Το νέο σύστημα ελέγχων σχεδιάζεται με βασικούς στόχους:

- Τη διενέργεια ελέγχων στη βάση μίας ολοκληρωμένης θεώρησης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη τον περιορισμό ή την εξάλειψη της επικινδυνότητας και τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς όφελος του υγιούς ανταγωνισμού, μέσω της κατάλληλης μεθοδολογίας ανάλυσης επικινδυνότητας (risk based approach).
- Τη διασφάλιση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού έργου, μέσω της δημοσιοποίησης του σκοπού και του αντικειμένου των ελέγχων, της τυποποίησης και δημοσιοποίησης των ακολουθούμενων ελεγκτικών διαδικασιών, αλλά και της ενημέρωσης των επιχειρηματιών σχετικά με τις υποχρεώσεις τους.
- Την οργάνωση ενός συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των ελέγχων, μέσω της χρήσης κατάλληλων δεικτών και με βασικό εργαλείο το κατάλληλο πληροφοριακό σύστημα.

- Τη διασφάλιση του συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά και τον περιορισμό ή ακόμη την άρση των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων.
- Την ενίσχυση της επικοινωνίας και της ανταλλαγής δεδομένων και πληροφοριών μεταξύ των ελεγκτικών αρχών με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας.
- Την υποστήριξη των ασκούντων το ελεγκτικό έργο, μέσω της κατάλληλης εκπαίδευσης και της παροχής των απαιτούμενων μέσων.
- Τη στήριξη της επιχειρηματικότητας, παρέχοντας συγκεκριμένες κατευθύνσεις και οδηγίες με στόχο την αποφυγή επιβολής κυρώσεων όπου αυτό δεν κρίνεται επιβεβλημένο, και καταφεύγοντας κατά προτεραιότητα στο μέτρο των συστάσεων.

Πρόκειται εν ολίγοις για μια συνεκτική μεταρρυθμιστική παρέμβαση, χάρις στη φιλοσοφία με την οποία σχεδιάστηκε. Η παρέμβαση προωθείται από Ομάδας Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) σε επίπεδο γενικών γραμματέων, όπου συμμετέχουν όλα τα υπουργεία που έχουν αρμοδιότητες στην αδειοδοτική διαδικασία. Ο σχεδιασμός εκτείνεται σε βάθος τριετίας, γίνεται από στελέχη της ΓΓΒ σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα και με βάση τις διεθνείς καλές πρακτικές. Κάθε φάση της μεταρρύθμισης συνοδεύεται από την κατάλληλη εκπαίδευση στις διοικητικές δομές που εμπλέκονται στις διαδικασίες αδειοδότησης, ενώ σχεδιάζεται η δημιουργία μίας μόνιμης δομής που θα παρακολουθεί το σύνολο των διαδικασιών αδειοδότησης – και όλα τα παραπάνω σε στενή και διαρκή συνεργασία και διαβούλευση με τους άμεσα ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες όλων των κλάδων της οικονομίας.

### 3.5.7 Χωρικός σχεδιασμός, χρήσεις γης και κτηματολόγιο

Συστατικό στοιχείο για τη συγκρότηση και υλοποίηση μίας συνολικής εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής αποτελεί και ο χωρικός σχεδιασμός, ως βασικό εργαλείο για την ισόρροπη και ορθολογική κατανομή των παραγωγικών και οικιστικών δραστηριοτήτων στο χώρο με στόχο την εδραίωση ενός βιώσιμου και κοινωνικά δίκαιου αναπτυξιακού προτύπου. Η πολιτική της κυβέρνησης σε αυτόν τον τομέα διαρθρώνεται γύρω από δύο άξονες: την ολοκλήρωση και εφαρμογή του συστήματος χωρικού σχεδιασμού και την ολοκλήρωση του κτηματολογίου.

Η μέχρι σήμερα πολιτική για τον χώρο στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται διαχρονικά από πολυνομία και ταυτόχρονα από την αδυναμία ολοκλήρωσης και υλοποίησης του εκάστοτε σχεδιασμού, με άμεσο αποτέλεσμα την κυριαρχία αποσπασματικών ρυθμίσεων χωρίς ενιαία στρατηγική, την αδυναμία αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος και του δημόσιου συμφέροντος. Σήμερα, μόλις το 50% περίπου της συνολικής έκτασης της χώρας καλύπτεται από θεσμοθετημένα και επικαιροποιημένα τοπικά σχέδια χρήσεων γης, και επομένως ένα μεγάλο ποσοστό του εξωαστικού/ύπαιθρου χώρου συνεχίζει να αναπτύσσεται βάσει του θεσμικού πλαισίου της εκτός σχεδίου δόμησης και των όποιων κατευθύνσεων/περιορισμών θέτουν τα επιμέρους Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τις αντίστοιχες τομεακές δραστηριότητες.

Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο των δύο προηγούμενων Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής με βασική στόχευση τη διευκόλυνση των άμεσων ιδιωτικών επενδύσεων εστίασαν μονομερώς στις ευέλικτες διαδικασίες

αδειοδότησης και είχαν ως αποτέλεσμα την περαιτέρω σύγχυση μίας ήδη περίπλοκης κατάστασης δίχως τα αναμενόμενα οικονομικά αποτελέσματα. Ωστόσο, η ευέλικτη αδειοδότηση θα πρέπει να εναρμονίζεται με τον ορθολογικό χωρικό σχεδιασμό και όχι να έρχεται σε σύγκρουση με αυτόν.

Σε αυτή τη λογική, ολοκληρώθηκε πρόσφατα η αναθεώρηση της προηγούμενης μεταρρύθμισης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού προς την κατεύθυνση της απλοποίησης και ταυτόχρονα της ενίσχυσης του χωρικού σχεδιασμού ως θετικού εργαλείου ανάπτυξης. Ωστόσο, μέχρι την ολοκλήρωσή του, το σύστημα χωρικού σχεδιασμού εξακολουθεί να παρουσιάζει τα ίδια προβλήματα με το παρελθόν.

Υπάρχει πράγματι έλλειμμα επιτελικού σχεδιασμού και αποτελεσματικής στρατηγικής για την αναπτυξιακή ανασυγκρότηση του ελληνικού χώρου στη βάση του ιδιαίτερου φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και των περιφερειακών και τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Εξίσου ελλιπής είναι και η αξιοποίηση αλλά και η διαχείριση και προστασία της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, του περιβάλλοντος και των δημόσιων αγαθών. Η πολυνομία, οι συγκρουόμενες χωρικές ρυθμίσεις, η ύπαρξη πολλαπλών και συχνά επάλληλων ή και αντιφατικών εργαλείων σχεδιασμού και κατευθύνσεων χωροθέτησης, καθώς και ο ελλιπής συντονισμός, επιτείνουν τη δημιουργία συγκρούσεων χρήσεων γης και την ανασφάλεια δικαίου, λειτουργώντας αποτρεπτικά για τις επιχειρηματικές και παραγωγικές δραστηριότητες. Την κατάσταση αυτή επιβαρύνουν περαιτέρω και οι βραδείες και αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης των χωρικών σχεδίων.

Το Κτηματολόγιο αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική διαχείριση της γης αλλά και για την επίσπευση των διαδικασιών κατάρτισης και έγκρισης χωρικών σχεδίων. Η απουσία μέχρι σήμερα εθνικού κτηματολογίου επιβάρυνε πολλαπλώς την ομαλή λειτουργία του κράτους, των πολιτών αλλά και των επιχειρήσεων, λόγω της έλλειψης αξιόπιστων χαρτογραφικών υποβάθρων, δεν επέτρεπε στο κράτος να γνωρίζει την έκταση των ιδιοκτησιών που κατέχει κ.λπ.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι βασικοί στόχοι της προωθούμενης πολιτικής σχεδιασμού της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου είναι:

- Η ολοκλήρωση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού με ιδιαίτερη έμφαση στη γενικευμένη εφαρμογή Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) χρήσεων γης, τα οποία συνιστούν τα βασικά εργαλεία ενίσχυσης της ασφάλειας δικαίου.
- Η απλούστευση και επιτάχυνση υλοποίησης του χωρικού σχεδιασμού.
- Ο περιορισμός της πολυνομίας και πολυπλοκότητας των χωρικών ρυθμίσεων.
- Ο συντονισμός των στρατηγικών, δημόσιων και ιδιωτικών αναπτυξιακών σχεδίων με τα διάφορα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού, ώστε να διασφαλιστεί η προστιθέμενη αξία για την εθνική οικονομία και για τις τοπικές κοινωνίες.
- Η σύνδεση του χωρικού σχεδιασμού με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό σε επίπεδο Περιφέρειας και ΕΣΠΑ.
- Η λειτουργική ένταξη του χωρικού σχεδιασμού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ώστε να αποτελέσει αποτελεσματικό εργαλείο προώθησης ενός κοινωνικά δίκαιου, χωρικά ισόρροπου, δυναμικού και βιώσιμου προτύπου ανάπτυξης.

- Η ολοκλήρωση του εθνικού κτηματολογίου ως ενοποιημένο και συνεχώς επικαιροποιούμενο σύστημα καταγραφής ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων για ολόκληρη τη χώρα, υπό την εποπτεία και την αιγίδα του ελληνικού κράτους.

Βασικό μέσο υλοποίησης της στρατηγικής αυτής στόχευσης είναι ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών σχεδιασμού, αδειοδότησης και ελέγχου της ανάπτυξης. Προς αυτή την κατεύθυνση, προωθείται η δευτερογενής νομοθεσία του νέου νόμου για τον χωρικό σχεδιασμό (Ν. 4447/2016), που περιλαμβάνει τη θεσμοθέτηση των τεχνικών προδιαγραφών και διαδικασιών για την κατάρτιση και έγκριση όλων των επιπέδων χωρικών σχεδίων.

Συναφή εργαλεία είναι και η θεσμοθέτηση νέων κατηγοριών χρήσεων γης που βελτιώνουν τη λειτουργία των ελληνικών πόλεων και προασπίζουν το χαρακτήρα του εξωαστικού χώρου χωρίς να αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα, η επικαιροποίηση των υφιστάμενων ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ σε εφαρμογή της νέας νομοθεσίας (με την εκπόνηση ΤΧΣ), η κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας, η θεσμοθέτηση Εθνικής Χωροταξικής Στρατηγικής και η επικαιροποίηση υφιστάμενων ή/και η εκπόνηση νέων Χωροταξικών Σχεδίων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο για τομείς αιχμής (όπως η θαλάσσια χωροταξία και η εξόρυξη).

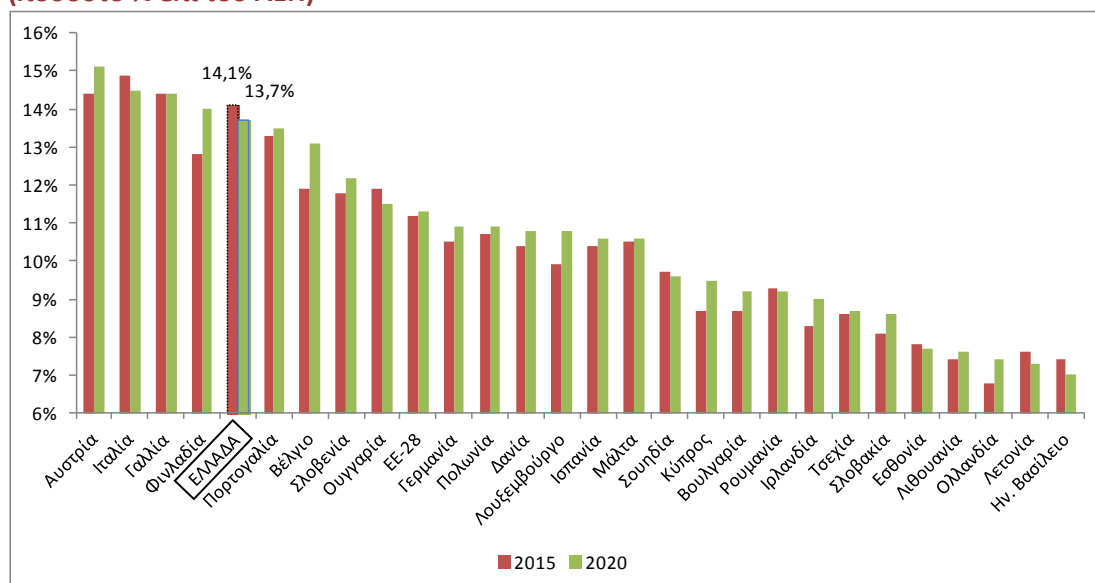
Τέλος, απολύτως απαραίτητα μέσα για την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού είναι η διαμόρφωση νέας δομής για την ενιαία λειτουργία του Κτηματολογίου και των Υποθηκοφυλακείων, μαζί με την ολοκλήρωση βέβαια του Κτηματολογίου και την κύρωση των δασικών χαρτών και την οριοθέτηση του αιγιαλού, που αποτελούν απαραίτητη εισροή για την έγκαιρη εκπόνηση χωρικών σχεδίων, την ολοκλήρωση της εθνικής υποδομής γεωχωρικών δεδομένων και του έργου της e-πολεοδομίας, που θα αποτελέσει το βασικό εργαλείο καταγραφής των θεσμικών γραμμών αναφορικά με τη ρύθμιση του χώρου σε τοπικό επίπεδο, την ουσιαστική ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στην προοπτική της βιώσιμης ανασυγκρότησης της οικονομίας, με αναγκαία προϋπόθεση για όλα τα παραπάνω την ενίσχυση και εδραίωση διαδικασιών συντονισμού μεταξύ συναρμόδιων για τη χωρική ανάπτυξη υπουργείων.

### 3.6 ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ.

#### 3.6.1 *Βελτίωση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και διασφάλιση ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλισης*

Η προώθηση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής αποτελεί βασικό στόχο της ΕΑΣ 2021. Η κοινωνική πρόνοια και ασφάλιση αποτελεί βασική παράμετρο για την επίτευξη του στόχου αυτού. Στην Ελλάδα λόγω της γήρανσης του πληθυσμού αλλά και άλλους λόγους υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός συνταξιούχων (είναι το 54,5% του εργατικού δυναμικού ποσοστό υψηλότερο του μ.ό της ΕΕ-28) και αντίστοιχα υψηλές συνταξιοδοτικές δαπάνες (συνιστούν το 14,1% του ΑΕΠ ενώ ο μ.ό της ΕΕ 28 είναι 11,2%) (Διάγραμμα 41 και Διάγραμμα 42).

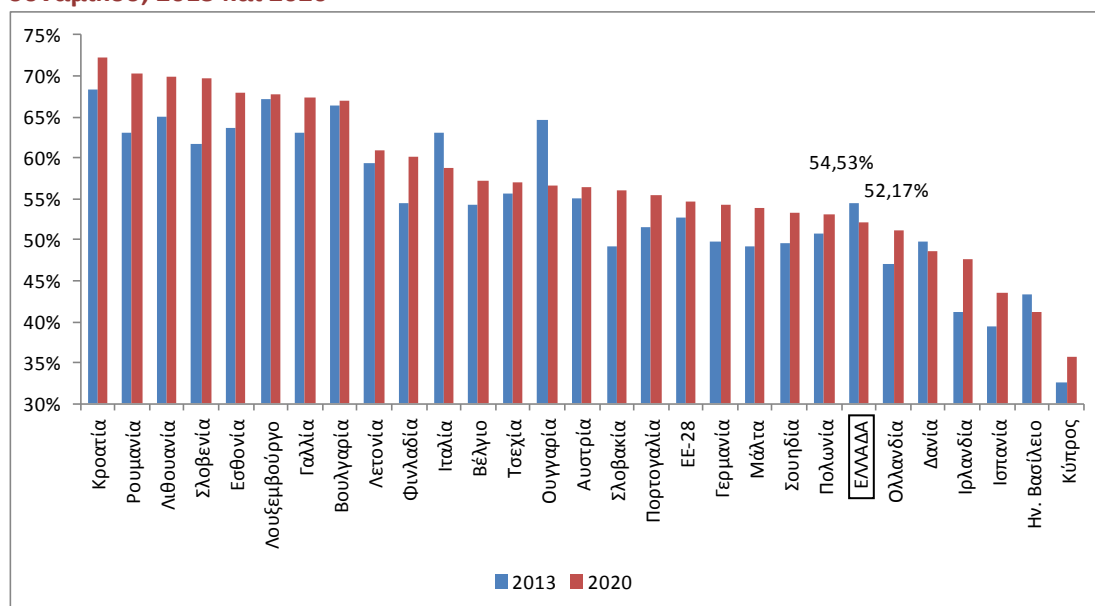
**Διάγραμμα 41. Προβολή συνταξιοδοτικών δαπανών στις χώρες της ΕΕ-281, 2015 και 2020 (ποσοστό % επί του ΑΕΠ)**



Πηγή: European Union - Economic policy committee (EPC)  
(σημείωση: Τα στοιχεία για το έτος 2020 είναι προβολές)

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δομήθηκε στη βάση των κλαδικών ταμείων και όχι της μιας ενιαίας οντότητας, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση, πολυνομία, ανισότητες και γραφειοκρατία. Ήδη από το 1959 η επιτροπή του Υπουργείου Συντονισμού είχε καταγράψει ως βασικά προβλήματα την έλλειψη ενιαίου προγράμματος κατά τη θεσμοθέτηση της κοινωνικής ασφάλισης και την ύπαρξη πλήθους φορέων που προκαλούν ανισότητες και διακρίσεις τόσο σε επίπεδο πόρων όσο και παροχών.

Τα δομικά αυτά προβλήματα οδήγησαν τελικά στην ύπαρξη 325 φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης τη δεκαετία του 1990 και στη σταδιακή εμφάνιση σοβαρών ελλειμμάτων στα ταμεία λόγω της μη ορθολογικής διαχείρισης των δαπανών και των αποθεματικών. Τα ελλείμματα αυτά διογκώθηκαν ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία λόγω των δημογραφικών εξελίξεων και της οικονομικής κρίσης, που συνεπαγόταν συρρίκνωση της απασχόλησης και μείωση των αμοιβών. Μέσα από τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, προωθήθηκαν και στην Ελλάδα αυστηρότεροι κανόνες συνταξιοδότησης και χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης, καθώς και μια σειρά περικοπές στις συντάξεις. Αποτέλεσμα των αλλαγών και των περικοπών αυτών ήταν η μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε ονομαστικές τιμές στα πρώην ταμεία κύριας ασφάλισης την περίοδο 2009-2015. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, οι συνταξιούχοι απώλεσαν μεγάλο μέρος της σύνταξής τους.

**Διάγραμμα 42. Αριθμός συνταξιούχων σε Ελλάδα και ΕΕ-28 ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού, 2013 και 2020**

Πηγή: European Commission, The 2015 Ageing Report  
(σημείωση: Τα στοιχεία για το έτος 2020 είναι προβολές)

Η συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη παρουσιάζει αναλογικά μικρότερη μείωση καθότι, παρά τις σημαντικές μειώσεις που επιβλήθηκαν την περίοδο 2009-2015, η δαπάνη για τις συντάξεις του δημοσίου αυξήθηκε από 6,26 δις ευρώ το 2009 σε 6,35 δις ευρώ το 2015 και αντίστοιχα από 2,7% του ΑΕΠ το 2009 σε 3,6% το 2015, λόγω της αύξησης των συνταξιούχων του Δημοσίου από 406.000 το 2009 σε 469.000 το 2015.

Η σταδιακή αύξηση των ελλειμμάτων που παρουσιάστηκε την περίοδο 2009-2015 έχει ως κύρια αιτία ότι τα έσοδα των ταμείων κύριας ασφάλισης από εισφορές μειώθηκαν από 12,4 δις ευρώ (5,2% του ΑΕΠ) το 2009 σε μόλις 9,8 δις το 2015 (που αντιστοιχεί σε 5,6% του ΑΕΠ). Παρά τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης κατά 2 δις σε ονομαστικές τιμές μεταξύ 2009 και 2015, η δημοσιονομική ελάφρυνση δεν ήταν αντίστοιχη, αφού αφενός συρρικνώθηκαν τα έσοδα από εισφορές και αφετέρου αυξήθηκε ο αριθμός των συνταξιούχων (60.000 περισσότεροι συνταξιούχοι στο σύνολο των πρώην ταμείων κύριας ασφάλισης).

Για την αντιστροφή αυτής της κατάστασης, η κυβέρνηση προχώρησε σε μια ριζοσπαστική μεταρρυθμιστική τομή στο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, με τον Ν. 4387/2016 για το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, τόσο για την οργάνωση και τη λειτουργία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, όσο και για τις παροχές της. Βασικός πυλώνας της μεταρρύθμισης είναι η θέσπιση του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), ο οποίος από 1/1/2017 διαδραματίζει κομβικό ρόλο, δεδομένου ότι ενοποιείται το θεσμικό πλαίσιο, εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες διοίκησης και λειτουργίας, ενώ επιπλέον διασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη άσκηση εποπτείας από την κεντρική διοίκηση.

Τα επιδιωκόμενα οφέλη από τις ανωτέρω παρεμβάσεις αφορούν κυρίως τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος ασφάλισης μέσα από τον εξορθολογισμό των δαπανών, την εξοικονόμηση πόρων, καθώς και την αύξηση των εσόδων του Ε.Φ.Κ.Α. Ένα βιώσιμο και

υγιές ασφαλιστικό σύστημα μπορεί αφενός να εξασφαλίσει τη δίκαιη και αναλογική κατανομή των βαρών στους ασφαλισμένους και αφετέρου τους δίνει τη δυνατότητα να ανακτήσουν τις παροχές που απώλεσαν τα χρόνια της οικονομικής κρίσης.

Με τον ίδιο νόμο θεσπίστηκε και το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών για το σύνολο των ασφαλισμένων που δικαιούνται επικουρική σύνταξη και εφάπαξ.

Τρεις είναι οι βασικοί πυλώνες της στρατηγικής για την κοινωνική ασφάλιση:

1. Εκσυγχρονισμός του ασφαλιστικού συστήματος: Αφορά τόσο τον τομέα της κύριας όσο και της επικουρικής ασφάλισης. Προβλέπονται παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό των εσωτερικών διαδικασιών και για τη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων και των μηχανισμών, καθώς και στην κατεύθυνση της ανάπτυξης ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων που θα εξασφαλίζουν ενιαία λειτουργία.
2. Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας: Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ταμείων ασφάλισης αποτελεί βασικό εργαλείο για την ενίσχυση της βιωσιμότητας των ταμείων αλλά και γενικότερα της ανάπτυξης της χώρας (βλ. κεφ.4.7)
3. Εκσυγχρονισμός διαδικασιών ΥΠΕΚΑΑ και αναβάθμιση υπηρεσιών προς τους πολίτες: Ο ηλεκτρονικός εκσυγχρονισμός του ΥΠΕΚΑΑ, η απλούστευση και η προτυποποίηση των διαδικασιών, αποτελούν βασικό στόχο ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα των υπηρεσιακών μονάδων και παράλληλα να αναβαθμιστεί η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.

Βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την εφαρμογή των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων αποτελεί το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» (ΕΠ ΜΔΤ).

### 3.6.2 Προώθηση της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας

#### *Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία*

Εκτός από τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, υπάρχει και ο τρίτος παραγωγικός τομέας της οικονομίας, αυτός της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΛΟ). Ο τομέας αυτός διαφοροποιείται από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό λόγω δύο βασικών του χαρακτηριστικών: οι δραστηριότητες που αναπτύσσει δίνουν προτεραιότητα στην κάλυψη κοινωνικών αναγκών κι όχι στην κερδοφορία, ενώ αναπτύσσονται μέσα από συλλογικές και δημοκρατικές διαδικασίες συμμετοχής και λήψης αποφάσεων.

Πιο συγκεκριμένα, οι στόχοι, οι αρχές και οι προτεραιότητες της ΚΑΛΟ αφορούν ιδίως τον εντοπισμό και την επίλυση ενός κοινωνικού προβλήματος με τοπικό ή ευρύτερο χαρακτήρα, την παραγωγή προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών που δεν προσφέρονται ή δεν προσφέρονται επαρκώς από τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, τον βιοπορισμό όσων παράγουν ή προσφέρουν τις υπηρεσίες αυτές, και συνεπώς τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, την προώθηση της δημοκρατικής λειτουργίας και διαδικασιών συναπόφασης των μελών και εργαζομένων σε δομές κοινωνικής οικονομίας, όσον αφορά στον τρόπο



εσωτερικής οργάνωσης της εργασίας, τον καθορισμό των μισθών, την παραγωγή και την επανεπένδυση, και ευρύτερα την αειφορία του φυσικού περιβάλλοντος και την καταπολέμηση των κοινωνικών ανισοτήτων.

Η κυβέρνηση πήρε την πρωτοβουλία να εισαγάγει το νόμο για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία (Ν. 4430/2016), ο οποίος αντικατέστησε τον παλαιότερο Ν. 4019/2011. Ο προϋπάρχων Ν. 4019/2011 αποτέλεσε μια θετική πρώτη προσπάθεια, που χρησιμοποιήθηκε ευρέως για την ανάπτυξη συνεργατικών εγχειρημάτων. Το νέο θεσμικό πλαίσιο όμως συμπληρώνει και τακτοποιεί το εννοιολογικό πλαίσιο του Ν. 4019/2011 και επιπλέον θέτει νέες στοχεύσεις και νέο πλαίσιο για την ανάπτυξη και τη διάδοση της ΚΑΛΟ. Διευρύνει κατά πολύ τα πεδία δραστηριότητας της ΚΑΛΟ, όπως και το πεδίο των φορέων-νομικών προσώπων, ενώ θεσμοθετεί μια νέα μορφή κοινωνικής επιχείρησης, τον Συνεταιρισμό Εργαζομένων. Εμπεριέχει επίσης ενδεδειγμένους τρόπους λειτουργίας που αποτελούν διεθνείς καλές πρακτικές, χωρίς όμως να είναι υποχρεωτική η εφαρμογή τους (πχ. σύγκλιση αμοιβών των εργαζομένων εντός του Φορέα), εισάγει την έννοια του Κοινωνικού Αντίκτυπου και προβλέπει την ανάπτυξη εργαλείων αποτίμησής του. Τέλος, διαχωρίζει τις ΚοινΣΕπ σε δύο κατηγορίες: (α) σε ΚοινΣΕπ Ένταξης, των οποίων διευρύνει το πεδίο εφαρμογής σε Ευάλωτες και Ειδικές Ομάδες, και (β) σε ΚοινΣΕπ Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας, οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητες «βιώσιμης ανάπτυξης» ή/και παρέχουν «κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος».

Για τον καλύτερο συντονισμό, την εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμοζόμενης πολιτικής, ο νέος νόμος συστήνει Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, η οποία θα συντονίζει την εκτέλεση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής όπως αυτή αποτυπώνεται στην Εθνική Στρατηγική για την ΚΑΛΟ, θα εποπτεύει τον έλεγχο νομιμότητας των φορέων ΚΑΛΟ, θα συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και όργανα ή/και υπηρεσίες της ΕΕ ή άλλων κρατών και θα συγκεντρώνει ευρωπαϊκές καλές πρακτικές καινοτόμων δράσεων. Επίσης, συστήνεται η εθνική επιτροπή για την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου με στόχο τη διαμόρφωση πολιτικών ανάπτυξης των δραστηριοτήτων ΚΑΛΟ και με αρμοδιότητα τη γνωμοδότηση για την αναθεώρηση, εξειδίκευση και εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία. Τέλος, συστήνεται και συντονιστική επιτροπή με σκοπό τον καλύτερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου στον τομέα της ΚΑΛΟ.

### *Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία*

Η ΚΑΛΟ αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα για την κυβέρνηση, καθώς αποτελεί ένα διαφορετικό πρότυπο κοινωνικο-οικονομικής δράσης που εναρμονίζεται με το όραμα για έναν μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας στην κατεύθυνση της ικανοποίησης κοινωνικών αναγκών με καινοτόμο τρόπο και με έμφαση στις θετικές κοινωνικές επιδράσεις και στην εμπέδωση της αειφόρου ανάπτυξης. Η ΚΑΛΟ συνεισφέρει ουσιαστικά στην ανάπτυξη συλλογικών-συνεργατικών σχέσεων, στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας εμπιστοσύνης που ενισχύει το κοινωνικό κεφάλαιο ενάντια στις νοοτροπίες ατομικισμού και ανταγωνισμού που επικρατούν στην ελληνική κοινωνία, ενώ παράλληλα συντελεί και στην άυξηση της απασχόλησης.

Οι δυνατότητες ανάπτυξης του τομέα της ΚΑΛΟ είναι μεγάλες. Στην ΕΕ δραστηριοποιούνται πάνω από 2,8 εκατομμύρια φορείς κοινωνικής οικονομίας, στους οποίους απασχολούνται

πάνω από 14 εκατομμύρια αμειβόμενοι εργαζόμενοι, που αντιστοιχούν στο 6,5% του ενεργού πληθυσμού της ΕΕ-27. Το 2009-2010 στην Ελλάδα η έμμισθη απασχόληση στο πλαίσιο της κοινωνικής οικονομίας άγγιζε το 2,7% του ενεργού πληθυσμού (117.000-120.000 εργαζόμενοι), ενώ σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Ολλανδία και η Σουηδία το αντίστοιχο ποσοστό ξεπερνούσε το 10%. Η κοινωνική οικονομία είναι ένα φαινόμενο που παρουσιάζει ιδιαίτερη δυναμική, καθώς στο διάστημα 2002-2010 οι συναφείς θέσεις εργασίας αυξήθηκαν κατά 25% στην ΕΕ-27 και κατά 68% στην Ελλάδα.

Στη χώρα μας, οι ΚοινΣεπ, που είναι και το βασικό σχήμα στο πεδίο δραστηριοποίησης της ΚΑΛΟ, είναι κυρίως παραγωγικού-συλλογικού σκοπού, εδρεύουν στα μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και παρέχουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών. Ως προς το μίγμα των υπηρεσιών που παρέχουν, κυριαρχούν οι υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής μέριμνας, και δευτερευόντως αναπτύσσονται υπηρεσίες τέχνης, διασκέδασης και ψυχαγωγίας, ενώ ακολουθεί το εμπόριο, οι διοικητικές-υποστηρικτικές δραστηριότητες, οι επιστημονικές, επαγγελματικές και τεχνικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες καταλύματος και εστίασης και άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών.

Τα χαρακτηριστικά της ΚΑΛΟ την καθιστούν προνομιακό όχημα παραγωγικής ανασυγκρότησης ιδιαίτερα στις σημερινές δύσκολες συνθήκες, γιατί μπορεί να κινητοποιεί οικονομικούς και κοινωνικούς πόρους με μεγάλη αποδοτικότητα, όσον αφορά ιδίως τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ανάπτυξη του παραγωγικού ιστού. Ιδιαίτερα η γνώση και η διάθεση για δημιουργία και καινοτομία, με την απαραίτητη υποστήριξη (κυρίως μέσα από την αξιοποίηση αργούσας περιουσίας, όπως δημόσια αγροτική γη, εργοστάσια που έχουν εγκαταλειφθεί, κτίρια που δεν χρησιμοποιούνται) και τη δημιουργία ενός σταθερού θεσμικού περιβάλλοντος, μπορούν να οδηγήσουν στην ενδυνάμωση και την ανάπτυξη του τομέα.

Μια άλλη αρετή της ΚΑΛΟ είναι ότι κινητοποιεί και αξιοποιεί κοινωνικές δυνάμεις. Ιδίως, η νεολαία, που στην Ελλάδα κατά μείζον μέρος έχει μεταλυκειακή εκπαίδευση, μπορεί να την αξιοποιήσει ως όχημα για να προχωρήσει στη δημιουργία παραγωγικών σχημάτων. Η υψηλού επιπέδου γνώση θα αποτελέσει το κεφάλαιο προκειμένου να αναπτυχθούν μια σειρά βιώσιμων και καινοτόμων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Το φαινόμενο του «brain drain» μπορεί να αντιμετωπιστεί στο βαθμό που οι φορείς της γνώσης γίνουν πρωταγωνιστές και τους δοθούν τα απαραίτητα εργαλεία, ώστε η γνώση που κατέχουν να βρει δημιουργικές διεξόδους.

Η κοινωνική οικονομία συγκροτεί ένα οικονομικό περιβάλλον που αποφέρει πολλαπλά οφέλη σε όλους τους εμπλεκόμενους: χειραφετημένη και ασφαλής εργασία, παροχή αποκλειστικά επωφελούς κοινωνικού έργου, υψηλή ποιότητα παρεχόμενων προϊόντων και υπηρεσιών, σεβασμός στο κοινωνικό και φυσικό περιβάλλον, άμβλυση των κοινωνικών ανισοτήτων και φαινομένων αποκλεισμού. Ακόμη περισσότερο, επιτρέπει και προϋποθέτει τον δημοκρατικό και συμμετοχικό σχεδιασμό της οικονομικής δράσης σε συνάρτηση με τις κοινωνικές ανάγκες, εμπλέκοντας τις τοπικές κοινωνίες, τους παραγωγούς και τους χρήστες.

Υπό αυτό το πρίσμα, η ΚΑΛΟ συνδέεται οριζόντια με πολλαπλά επίπεδα και στόχους πολιτικής:

- Ανάπτυξη επιχειρηματικών εγχειρημάτων που συνδυάζουν την παραγωγική δραστηριότητα με τη δημιουργία θετικού κοινωνικού αντίκτυπου, την οικονομική με την κοινωνικά δίκαιη ανάπτυξη.
- Καταπολέμηση ανεργίας και κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από ένα διαφορετικό παράδειγμα οργάνωσης της εργασίας (συλλογική ιδιοκτησία και έλεγχος, δημοκρατική διοίκηση).
- Παραγωγική ανασυγκρότηση με έμφαση στην επαναλειτουργία εγκαταλειμμένων/πτωχευμένων επιχειρήσεων με τη συμμετοχή των πρώην εργαζομένων τους, αλλά και με την ανάπτυξη διαφανών σχέσεων συνεργασίας και σύμπραξης ανάμεσα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και σε σχήματα της ΚΑΛΟ σε νέα πεδία οικονομικής δραστηριοποίησης (προγραμματικές συμφωνίες, παραχώρηση χώρων και εξοπλισμού σε σχήματα της ΚΑΛΟ).
- Εμβάθυνση της δημοκρατίας μέσα από τη συγκρότηση του δημόσιου χώρου με τρόπο που επιτρέπει τη θέσμιση του κοινωνικού διαλόγου, τον κοινωνικό έλεγχο και τη διαφάνεια στην οικονομική δραστηριότητα, αλλά και τη συνδιαχείριση των κοινών αγαθών.

Η παρούσα Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική υιοθετεί αυτό το στρατηγικό όραμα και επιδιώκει να ενισχύσει την ανάπτυξη όλων των μορφών της ΚΑΛΟ, να διευκολύνει τη δικτύωση των εγχειρημάτων ανεξαρτήτως νομικής μορφής, να ανοίξει χώρο για τη συμπαραγωγή δημόσιας πολιτικής ανάμεσα σε αντιπροσωπευτικά δίκτυα και δημόσιες αρχές σε όλα τα επίπεδα, αλλά και να αναδείξει την ιδέα της ΚΑΛΟ και τις βέλτιστες συναφείς πρακτικές.

Η Εθνική Στρατηγική για την ΚΑΛΟ διαρθρώνεται σε τέσσερις άξονες παρεμβάσεων:

**Συστημικές παρεμβάσεις**, μέσα από τη διαμόρφωση ενός στρατηγικού σχεδίου για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς, τον εξορθολογισμό της συνεταιριστικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, τη μεταβίβαση εγκαταλειμμένων/πτωχευμένων επιχειρήσεων σε συνεταιρισμούς εργαζομένων και μικτά σχήματα ιδιοκτησίας/λειτουργίας, τη διαμόρφωση ενός πλαισίου συνεργασίας δημοσίου τομέα-ΚΑΛΟ, αλλά και τη συναφή εκπαίδευση για τα στελέχη της κεντρικής και δημόσιας διοίκησης.

**Δομές στήριξης** μέσα από φορείς ΚΑΛΟ που θα συμβάλουν στην ανάπτυξη του τομέα και τη διάδοση των αρχών του. Οι φορείς αυτοί θα παρέχουν σχετική ενημέρωση προς το ευρύ κοινό, υποστήριξη σε υποψήφιους κοινωνικούς επιχειρηματίες και ομάδες για την ανάπτυξη σχετικών εγχειρημάτων, αλλά και υποστήριξη επιχειρηματικότητας, δικτύωσης και mentoring σε εγχειρήματα ΚΑΛΟ. Σε περιφερειακό επίπεδο θα αναπτυχθούν ενώσεις των φορέων υποστήριξης με σκοπό την παροχή υπηρεσιών που απαιτούν ευρύτερο επίπεδο οργάνωσης (θερμοκοιτίδες κοινωνικής επιχειρηματικότητας, co-working spaces, υπηρεσίες προώθησης εξαγωγών κ.α.). Οι ενώσεις αυτές θα μπορούσαν να μετεξελιχθούν σε φορείς μικροπιστώσεων για τον τομέα της ΚΑΛΟ.

**Χρηματοδοτική στήριξη των φορέων ΚΑΛΟ** στη λογική της χρηματοδότησης ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξής τους και τις ανάγκες που προκύπτουν (early stage seed capital, αναπτυσσόμενη επιχείρηση, ώριμη επιχείρηση). Αυτό σημαίνει ειδικότερα την άμεση ενίσχυση επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας και κοινωνικών επιχειρήσεων με επιχορηγήσεις (seed capital), τη δημιουργία δανειακών προϊόντων για αναπτυσσόμενα και ώριμα εγχειρήματα ΚΑΛΟ (risk sharing, quasi equity capital, impact investment), την

ανάπτυξη συστήματος μικροπιστώσεων, ένα πλαίσιο επιστρεπτών επιδοτήσεων και τέλος την κάλυψη του κόστους εγγυητικών επιστολών.

**Δράσεις δημοσιότητας**, όπως η δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας διασύνδεσης για τα εγχειρήματα κοινωνικής οικονομίας, σχετικές εκδηλώσεις κ.ο.κ..

### 3.6.3 Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων – ανάπτυξη της υπαίθρου

#### *Περιεχόμενο και μέτρηση των περιφερειακών διαφορών*

Τα δομικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, σε συνδυασμό με την παρατεταμένη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, επηρεάζουν ευθέως τις εσωτερικές και περιφερειακές ανισότητες. Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα αποτυπώνονται κυρίως μέσω της χρήσης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Η συγκεκριμένη μεταβλητή δείχνει ότι εδραιώνεται ένα πρότυπο κέντρου-περιφέρειας και ένα διευρυνόμενο χάσμα μεταξύ της Αττικής και των υπόλοιπων περιφερειών της χώρας. Η παγίωση της κατάστασης δυσχεραίνει την περιφερειακή σύγκλιση. Διάφορες πολιτικές που εφαρμόστηκαν και που ως στόχο είχαν την ανατροπή του συγκεκριμένου προτύπου δεν απέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Η χρήση του δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ για την εκτίμηση του ύψους των περιφερειακών ανισοτήτων είναι, ωστόσο, προβληματική.<sup>46</sup> Η χρήση του ΑΕΠ αποτελεί πληροφοριακή βάση μόνο για την νομισματική διάσταση της οικονομικής πραγματικότητας. Το γεγονός αυτό αποτρέπει μια πληρέστερη προσέγγιση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι οποίες δεν σχετίζονται αποκλειστικά με την οικονομική σφαίρα, αλλά αγγίζουν ευρύτερες πτυχές, όπως η παράμετρος της εκπαίδευσης. Η συγκεκριμένη μεταβλητή, πέρα από τις θετικές επιδράσεις που ασκεί στο ίδιο το άτομο, συμβάλλει και στην ενίσχυση της οικονομικής δράση, μέσα από την αύξηση της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού, τη βελτίωση της υγείας, την τόνωση των σχέσεων εμπιστοσύνης, την καλύτερη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών, την ευκολότερη εισαγωγή καινοτομιών κ.λπ. Όμως, σε πολλές περιπτώσεις οι χωρικές διαφοροποιήσεις στην περίπτωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων είναι τεράστιες.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ο δείκτης χαρακτηρίζεται από εγγενείς αδυναμίες. Για παράδειγμα, δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο που διανέμεται το εισόδημα στα μέλη μιας κοινωνίας, ούτε για την παραοικονομία, την εισφοροδιαφυγή ή την φοροδιαφυγή, τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Ιδίως σε ό,τι αφορά την τοπική οικονομία, είναι σοβαρή η έλλειψη διαχωρισμού μεταξύ του εισοδήματος που παράγει (ΑΕΠ) μια περιφέρεια και του εισοδήματος που διατηρείται σε αυτήν (GNI). Δυο τέτοια παραδείγματα είναι η Βοιωτία και η Κοζάνη. Ενώ το εισόδημα παράγεται στην Βοιωτία (Σχηματάρι, Οινόφυτα, Χαλκίδα), μεταφέρεται μέσω διάφορων διαύλων (αμοιβές προσωπικού, αγορές πρώτων υλών, επιχειρηματικά κέρδη κ.λπ.) στην Αττική. Στην Κοζάνη (Πτολεμαΐδα, Φλώρινα) βρίσκονται οι εγκαταστάσεις του μεγαλύτερου παρόχου ενέργειας της χώρας (ΔΕΗ), ωστόσο το παραγόμενο εισόδημα δεν παραμένει στην περιοχή.

<sup>47</sup> Συγκρίνοντας τη μεταβλητή των μέσων ετών εκπαίδευσης, παρατηρούμε ότι σε ορισμένους Δήμους της Αττικής (π.χ. Παπάγου, Ψυχικού, Φιλοθέης) τα μέσα έτη εκπαίδευσης του πληθυσμού βρίσκονται κοντά στα 13 χρόνια, την ίδια στιγμή που σε άλλες περιοχές (Κοινότητα Σάτρων, Δ. Τυμφαίων, Κοινότητα Οργάνης, Δ. Άνω Πωγωνίου και Κοινότητα Θερμών) δεν ξεπερνούν τα 5 χρόνια, βλ. Λαμπριανίδης Λ., Πανώρη Α., & Καλογερέσης Θ. (2015) «Επίπεδα εκπαίδευσης και

Η χρήση του ΑΕΠ επομένως ως μόνου δείκτη, δημιουργώντας μια στρεβλή εικόνα για το επίπεδο ανάπτυξης των περιοχών στη συνέχεια, υπονομεύει περαιτέρω την ανάπτυξή τους καθότι δεν επιτρέπει τη σωστή κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων τόσο από την ελληνική πολιτεία, όσο και από την ΕΕ (ο ίδιος ο Χάρτης Περιφερειακών Ενισχύσεων, μέσω του οποίου προσδιορίζεται το ύψος των κρατικών ενισχύσεων για τις διάφορες περιοχές, στηρίζεται αποκλειστικά στον δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ).

Ένας δείκτης που επιτρέπει μια καλύτερη προσέγγιση των περιφερειακών ανισοτήτων είναι αυτός της σχετικής φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>48</sup>. Ένας από τους πέντε πρωταρχικούς στόχους των βασικών δεικτών της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είναι η μείωση της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού έως το 2020. Η Ελλάδα παρουσιάζει ένα από τα χειρότερα ποσοστά σε ολόκληρη την ΕΕ, με πάνω από το 1/3 των πολιτών της να βρίσκονται αντιμέτωποι με το φάσμα της σχετικής φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού. Σε περιφερειακό επίπεδο, από το 2008 έως το 2015 τα ποσοστά αυτά έχουν σημειώσει αύξηση σε όλες ανεξαιρέτως τις περιοχές. Εντονότερες είναι οι επιπτώσεις στην Κεντρική Ελλάδα, με περισσότερο από το 40% των πολιτών της το 2015 να εντάσσονται σε αυτές τις κατηγορίες. Επίσης, περιοχές όπως της Αττικής και των νησιών του Αιγαίου, ενώ εμφανίζουν αρχικά καλύτερες επιδόσεις, σημειώνουν έως το 2015 ραγδαία αύξηση στα σχετικά ποσοστά (Πίνακας 9).

#### Πίνακας 9. Κίνδυνος σχετικής φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, διαφοροποιήσεις κατά περιοχές

Περιοχή / Έτος	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Βόρεια Ελλάδα	32.6	33.6	32.2	34.2	36.8	37.0	36.7	35.6
Κεντρική Ελλάδα	32.3	31.4	32.0	34.2	39.7	37.7	40.6	40.4
Αττική	22.4	21.2	23.1	29.1	30.6	34.0	31.6	31.5
Νησιά Αιγαίου	26.2	26.6	23.9	21.3	31.3	33.7	39.4	39.4

Πηγή: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_peps11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps11&lang=en)

#### Η πόλωση της ανάπτυξης και ο ρόλος της Αττικής

Η γεωγραφική πολυμορφία της Ελλάδας είναι ιδιαίτερη παράμετρος στην ανάλυση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η ελληνική επικράτεια διαθέτει πλήθος ορεινών, παραμεθόριων και νησιωτικών περιοχών, που αντιμετωπίζουν διαφορετικές αναπτυξιακές προκλήσεις. Η ιδιομορφία αυτή διαφοροποιεί την αναπτυξιακή διαδικασία κυρίως με την έννοια της άνισης συγκέντρωσης του πληθυσμού και της διαφοροποίησης της παραγωγικής δομής. Ο κύριος όγκος του πληθυσμού συγκεντρώνεται στις πεδινές και στις παραλιακές περιοχές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από καλύτερες κλιματολογικές συνθήκες και από μεγαλύτερες δυνατότητες στην ανάπτυξη υποδομών, μεταφορικών δικτύων και ευνοϊκότερες συνθήκες βελτίωσης του τεχνολογικού επιπέδου. Η άνιση παραγωγική διάρθρωση οδηγεί στην επικράτηση της αγροτικής παραγωγής, με υψηλά επίπεδα

προοπτικές ανάπτυξης», στο Λ. Λαμπριανίδης, Θ. Καλογερέσης, & Γ. Καυκαλάς (επιμ.), *Χωρική ανάπτυξη και ανθρώπινο δυναμικό*, Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ, σσ. 481-517.

<sup>48</sup> Ως σχετική φτώχεια ορίζεται το ποσοστό του πληθυσμού που ζει με εισόδημα μικρότερο του 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις.

ανεργίας στις λιγότερο γεωγραφικά ευνοημένες περιοχές, ενισχύοντας τελικά τις περιφερειακές ανισότητες.

Σημαντικοί δείκτες δυναμισμού, όπως η απασχόληση στον τριτογενή τομέα, το ποσοστό κατόχων πτυχίων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και το ποσοστό νεότερων ατόμων στον συνολικό πληθυσμό, παραπέμπουν σε μια κατανομή με ιδιαίτερη ποικιλομορφία αλλά και αρκετά κοινά σημεία, καθώς και τα τρία αυτά χαρακτηριστικά φαίνεται ότι συγκεντρώνονται στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, αφήνοντας εκτεταμένες περιοχές (π.χ. κεντρική ηπειρωτική χώρα, κεντρική Πελοπόννησο, νότια Κρήτη και βόρεια Θράκη) ουσιαστικά «γυμνές» από βασικούς συντελεστές οικονομικού δυναμισμού.

Το βασικότερο χαρακτηριστικό του ελληνικού αστικού συστήματος είναι η κυρίαρχη θέση που κατέχει η Αττική, ένα υπερμέγεθες μητροπολιτικό κέντρο το οποίο ασκεί καταλυτική επίδραση στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας, συγκεντρώνοντας μεγάλο μέρος του πληθυσμού και της οικονομικής δραστηριότητας και βέβαια της κοινωνικο-πολιτικής εξουσίας. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, η περιφέρεια της Αττικής συγκέντρωνε το 2014 το 35% του πληθυσμού και το 48,2% του ΑΕΠ της χώρας. Από το συνδυασμό των δύο παραπάνω μεγεθών προκύπτει η πρωτοκαθεδρία της Αττικής και σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 43, σύμφωνα με το οποίο η Αττική (και δευτερευόντως η Περιφέρεια Ν. Αιγαίου) είναι οι μόνες δύο περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ πάνω ή πολύ πάνω από τον εθνικό μ.ό. Παράλληλα, η Αττική μαζί με δύο ακόμα πόλεις, τη Θεσσαλονίκη και την Πάτρα, συγκεντρώνουν πάνω από το 50% του συνολικού πληθυσμού.

Η Αττική συγκεντρώνει το 54,9% του ΑΕΠ της χώρας και εάν προσθέσει κανείς και το ΑΕΠ της Θεσσαλονίκης (9,7%) οι δυο αυτοί νομοί (Πολεοδομικά Συγκροτήματα) συγκεντρώνουν το 65% του ΑΕΠ! Εάν προσθέσουμε και το Ηράκλειο, την Πάτρα και την Λάρισα το ποσοστό φτάνει στο 72,5%, ενώ οι υπόλοιποι 46 νομοί παράγουν μόλις το 27,5% του ΑΕΠ!

**Πίνακας 10. ΑΕΠ ανά νομό το 2014 (εκατ. ευρώ, σταθερές τιμές 2010)**

Νομός	α.α.	%	Νομός	α.α.	%
Αττική	89.352	54,9	Αργολίδα	1.493	0,9
Θεσσαλονίκη	15.730	9,7	Πιερία	1.447	0,9
Ηράκλειο	4.368	2,7	Αρκαδία	1.416	0,9
Αχαΐα	4.283	2,6	Λέσβος	1.404	0,9
Λάρισα	4.056	2,5	Ρέθυμνο	1.210	0,7
Δωδεκάνησα	3.379	2,1	Ροδόπη	1.164	0,7
Κυκλάδες	2.848	1,8	Ξάνθη	1.147	0,7
Εύβοια	2.846	1,7	Λακωνία	1.134	0,7
Κοζάνη	2.658	1,6	Λασιθί	1.132	0,7
Μαγνησία	2.623	1,6	Καρδίτσα	1.125	0,7
Αιτωλοακαρνανία	2.533	1,6	Δράμα	1.075	0,7
Βοιωτία	2.356	1,4	Κιλκίς	998	0,6
Χανιά	2.323	1,4	Φλώρινα	983	0,6
Φθιώτιδα	2.214	1,4	Άρτα	750	0,5
Μεσσηνία	2.034	1,3	Πρέβεζα	733	0,5
Ιωάννινα	2.032	1,2	Ζάκυνθος	712	0,4
Καβάλα	1.939	1,2	Χίος	692	0,4
Κορινθία	1.897	1,2	Κεφαλληνία	612	0,4
Έβρος	1.847	1,1	Θεσπρωτία	587	0,4
Ηλεία	1.755	1,1	Ικαρία, Σάμος	564	0,3
Σέρρες	1.694	1,0	Καστοριά	535	0,3
Πέλλα	1.658	1,0	Φωκίδα	458	0,3
Ημαθία	1.636	1,0	Γρεβενά	330	0,2
Κέρκυρα	1.565	1,0	Λευκάδα	306	0,2
Τρίκαλα	1.549	1,0	Ευρυτανία	201	0,1
Χαλκιδική	1.494	0,9	<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>162.669</b>	<b>100,0</b>

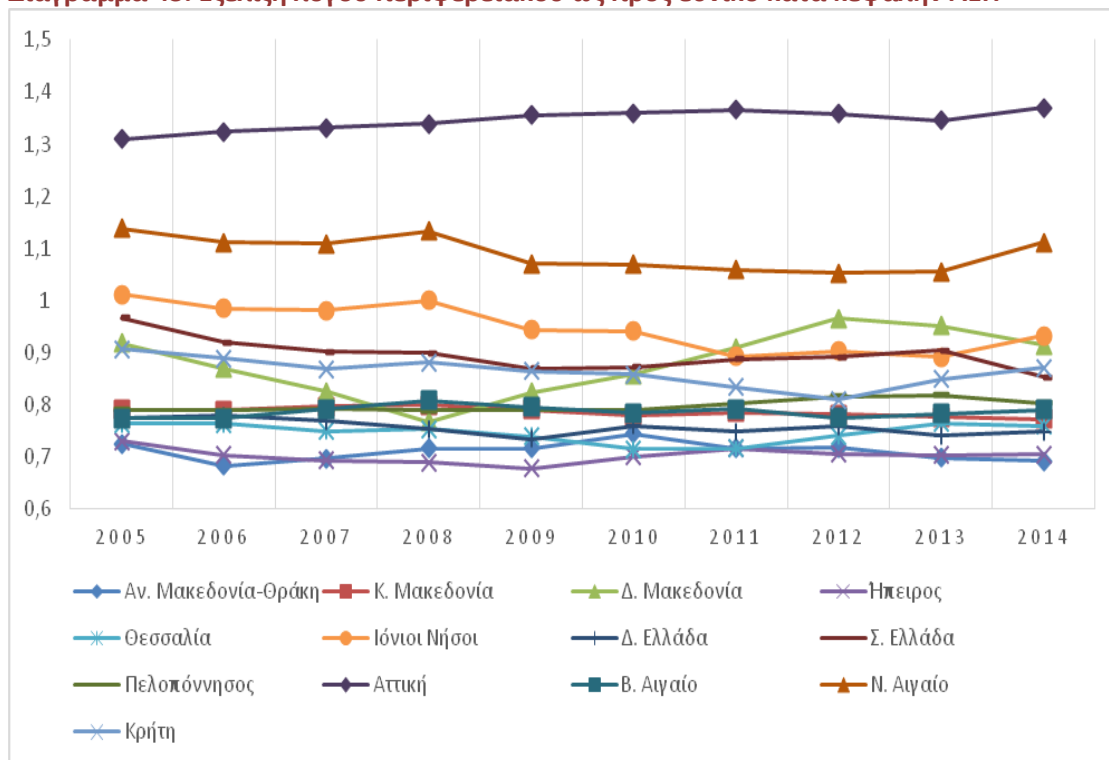
*Ο μετασχηματισμός των αγροτικών περιοχών και η ανάδειξη της υπαίθρου*

Κατά την τελευταία 25ετία, η έννοια των «αγροτικών περιοχών» μεταβλήθηκε δραστικά και αντικαταστάθηκε από αυτήν της «υπαίθρου». Η ανάγκη να θεωρηθούν οι αγροτικές περιοχές ως πολυ-λειτουργικές, αντί να ταυτίζονται αποκλειστικά με τη γεωργική παραγωγή, και η αναγνώριση αξιών όπως η βιωσιμότητα, η πολιτισμική κληρονομιά και τα θελκτικά τοπία, προσέδωσαν συγκριτικά πλεονεκτήματα στις περιοχές της υπαίθρου. Η μέχρι πρότινος αρνητική στάση έναντι των προοπτικών ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών έδωσε σταδιακά από τη θέση της σε μια προσπάθεια ανάδειξης των ευκαιριών και των κινδύνων που σχετίζονται με την ανάπτυξή τους.

Μέχρι πρότινος η ύπαιθρος οριζόταν σε αντιδιαστολή με τον αστικό χώρο, με τρόπο υπολειμματικό, ως το σύνολο των περιοχών που δεν είναι αστικές είτε ως ο χώρος όπου

κατοικούν αυτοί που ασχολούνται με τη γεωργία. Το σύνολο του μη αστικού χώρου θεωρούνταν μια ενιαία και ομοιογενής περιοχή, με κυρίαρχη δραστηριότητα την αγροτική παραγωγή. Ο δυϊστικός καταμερισμός της εργασίας ανάμεσα στην πόλη και την υπαίθρο, προϊόν της διαδικασίας εκβιομηχάνισης, ήταν αδιαμφισβήτητος.

**Διάγραμμα 43. Εξέλιξη λόγου περιφερειακού ως προς εθνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ**



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

Σήμερα τα δεδομένα έχουν αλλάξει δραστικά. Η έννοια της «υπαίθρου», η οποία χαρακτηριζόταν άλλοτε από μονοδραστηριότητα στη γεωργία και δευτερευόντως στην κτηνοτροφία, τη δασοπονία και την αλιεία, αποτελεί παρελθόν. Η υπαίθρος αποτελεί πλέον έναν πολύμορφο και πολυλειτουργικό χώρο, που χαρακτηρίζεται από ποικιλότητα και πολυπλοκότητα, διαφοροποιείται δηλαδή σημαντικά ως προς την οικονομική διάρθρωσή της, τους φυσικούς και ανθρώπινους πόρους, τη γεωγραφική της θέση, τις κοινωνικές συνθήκες κ.λπ. Δεν θεωρείται πλέον μόνο ως χώρος άσκησης της αγροτικής δραστηριότητας, αλλά και χώρος άσκησης πολλαπλών παραγωγικών δραστηριοτήτων, άλλοτε συμπληρωματικών και άλλοτε ανταγωνιστικών μεταξύ τους (τουρισμός, υπηρεσίες, βιοτεχνία, βιομηχανία). Επίσης, η υπαίθρος αναγνωρίζεται και ως χώρος άσκησης ουσιαστικών περιβαλλοντικών και κοινωνικών λειτουργιών, ζωτικών για το κοινωνικό σύνολο (παραθεριστική κατοικία, αναψυχή, ανάδειξη πολιτισμικής κληρονομιάς, προστασία περιβάλλοντος κ.λπ.).

Η παραδοσιακή διχοτομική σχέση της πόλης με τον αγροτικό χώρο έχει ήδη αρχίσει να εξασθενεί από τη στιγμή που η αύξηση της γεωγραφικής κινητικότητας του πληθυσμού, χάρη στη διαρκή βελτίωση των μέσων μεταφοράς και επικοινωνίας, οδηγεί σε μια συνεχή χωρική και κοινωνική αφομοίωση του χώρου της υπαίθρου από τον αστικό μέσω της διάχυσης των προϊόντων, του πολιτισμού και των πρακτικών του αστικού περιβάλλοντος. Μέσα από την ώσμωση του αστικού χώρου και της υπαίθρου, ο αστισμός ως τρόπος ζωής



δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικό γνώρισμα της πόλης, αλλά ούτε και η ύπαιθρος αντικατοπτρίζει πλέον ένα μονοσήμαντο, παραδοσιακό και ενίοτε οπισθοδρομικό πρότυπο κοινωνικών αξιών.

Ταυτόχρονα, όμως, η συνεχής αποχώρηση αγροτικών οικογενειών από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της υπαίθρου, με αποτέλεσμα την κοινωνική απερήμωσή τους, αφενός διαβρώνει την κοινωνική διάρθρωση της υπαίθρου και αφετέρου οδηγεί σε πιέσεις και στις αστικές περιοχές, όπου αυτοί οι πληθυσμοί μεταναστεύουν. Ένας βασικός ανασταλτικός παράγοντας ανάπτυξης της υπαίθρου συνδέεται με τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού της: λίγοι και κατά κανόνα μεγαλύτερης ηλικίας, με χαμηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, συχνά με εμπειρίες ζωής και εργασίας μόνο στην ύπαιθρο κ.λπ. Ωστόσο, πρόσφατα έχει παρατηρηθεί ένα φαινόμενο που μπορεί να οδηγήσει στην άρση του κεντρικού αναπτυξιακού προβλήματος της υπαίθρου: η πληθυσμιακή αναζωογόνησή της μέσω της εισροής πρώην κατοίκων αστικών περιοχών.

Παρατηρείται δηλαδή πλέον και μια αντίστροφη κίνηση, από την πόλη προς την ύπαιθρο: εγκατάσταση πρώτης κατοικίας σε περιαστικές αγροτικές ζώνες ή αγροτικές κωμοπόλεις με τη διεύρυνση της ακτίνας της καθημερινής παλίνδρομης μετακίνησης, τη διαφοροποίηση της τοπικής οικονομίας και της σύνθεσης των επαγγελμαμάτων, και κατ' επέκταση την αλλαγή της κοινωνικής δομής. Οι περιοχές της υπαίθρου που καταρχήν ωφελούνται και δείχνουν σημάδια «αγροτικής αναγέννησης» είναι οι περιαστικές, οι παραθαλάσσιες τουριστικές καθώς και οι πεδινές περιοχές που βρίσκονται κοντά σε πόλεις ή εξυπηρετούνται ικανοποιητικά από τα δίκτυα μεταφοράς. Οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από σχετική αύξηση του πληθυσμού τους και από την επέκταση της οικιστικής τους ζώνης, την εγκατάσταση τουριστικών, εμπορικών ή μεταποιητικών επιχειρήσεων, την ενσωμάτωση της γεωργικής παραγωγής στο αγροβιομηχανικό πλέγμα ή στην αγορά του τοπικού αστικού κέντρου.

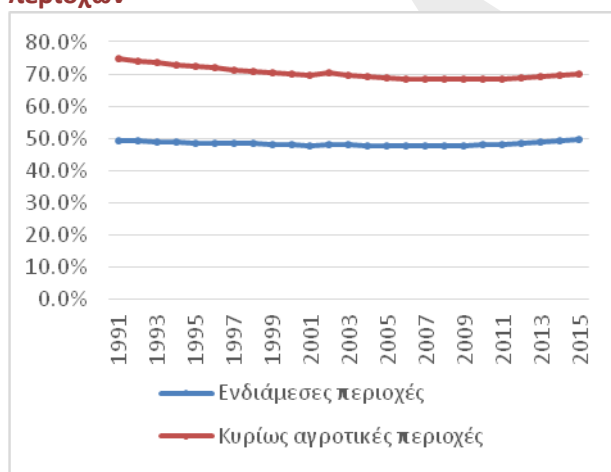
Σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία, το φαινόμενο των «πρώην κατοίκων αστικών περιοχών» που μεταναστεύουν στην ύπαιθρο είναι παλιό και αρκετά εκτεταμένο. Σε μεγάλο βαθμό, καθοδηγείται από μια αντίληψη για την «ειδυλλιακή ύπαιθρο», όπου οι άνθρωποι αυτοί αναζητούν καλύτερη ποιότητα ζωής και πιο ελκυστικό οικιστικό περιβάλλον, και αφετέρου από μια αντίδραση στα κοινωνικά προβλήματα των σύγχρονων μεγαλουπόλεων. Νέες αξίες αποδίδονται στην ύπαιθρο, που αποκτά πολλά θετικά πρόσημα και σημεινόμενα, όπως ασφάλεια, κοινωνική συνοχή, ξέγνοιαστη ζωή, καθαρό περιβάλλον, φυσική ομορφιά, σε αντίθεση με ένα αβέβαιο και εχθρικό αστικό περιβάλλον. Η ανακάλυψη της φύσης, της «αγροτικότητας» και του «τοπικού» ως στοιχείων αυθεντικότητας ή ποιότητας ζωής σηματοδοτούν νέες συμβιωτικές σχέσεις πόλης-υπαίθρου.

Το φαινόμενο αυτό είναι πολύ πρόσφατο και περιορισμένης εμβέλειας στη χώρα μας. Εμφανίστηκε λίγα χρόνια πριν από την κρίση και συνεχίζεται έκτοτε. Παρότι η ελληνική ύπαιθρος δεν ήταν ελκυστική, εδώ και αρκετά χρόνια οι προσφερόμενες υποδομές καθώς και οι ευκαιρίες απασχόλησης έχουν βελτιωθεί. Μάλιστα, στη διάρκεια της κρίσης η ύπαιθρος αποδεικνύεται πολύ πιο ανθεκτική. Έτσι, παρατηρείται πια το φαινόμενο άνθρωποι που ζούσαν στο άστυ (κυρίως σε πολύ μεγάλες πόλεις) να μετακινούνται/επιστρέφουν στην ύπαιθρο. Οι άνθρωποι αυτοί, έχοντας εμπειρία ζωής και εργασίας στα αστικά κέντρα, μπορεί να παίξουν ένα σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της υπαίθρου και να λειτουργήσουν ως «πρότυπα» για τους παλαιότερους κατοίκους της, αλλά

κυρίως η παρουσία τους να βελτιώσει το βασικό έλλειμμα αναπτυξιακής δυναμικής της υπαίθρου, τη σύνθεση του ανθρώπινου δυναμικού της.

Παρά τις σημαντικές αυτές μεταβολές, ωστόσο, οι ανισότητες μεταξύ αστικών κέντρων και υπαίθρου παραμένουν, καθώς οι αλλαγές εντοπίζονται στα τελευταία μόλις έτη και σε περιορισμένη κλίμακα. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 44, οι κυρίως αγροτικές περιοχές φθίνουν πληθυσμιακά σε σχέση με τις κυρίως αστικές περιοχές κατά τη διάρκεια των δύο δεκαετιών (1991-2011). Στη διάρκεια της κρίσης η κατάσταση δείχνει να σταθεροποιείται, ενώ από το 2011 οι κυρίως αγροτικές περιοχές (αλλά και οι ενδιάμεσες) δείχνουν να ανακάμπτουν. Όσον αφορά το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τα κέρδη των κυρίως αστικών περιοχών είναι πολύ μεγαλύτερα, καθώς, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 45, κατά τη δεκαετία 2000-2009 η διαφορά μεταξύ των κυρίως αστικών και των κυρίως αγροτικών περιοχών αυξάνεται κατά 9 ποσοστιαίες μονάδες. Βεβαίως, εξίσου αξιοσημείωτη είναι και η ανάκαμψη των αγροτικών περιοχών κατά την περίοδο της κρίσης, καθώς από το 2009 έως το 2013 η διαφορά μεταξύ των δύο μεγεθών μειώθηκε κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες.

**Διάγραμμα 44. Εξέλιξη πληθυσμού ενδιάμεσων και κυρίως αγροτικών περιοχών προς τον πληθυσμό κυρίως αστικών περιοχών**



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

**Διάγραμμα 45. Εξέλιξη ΑΕΠ (κ.κ.) ενδιάμεσων και κυρίως αγροτικών περιοχών προς ΑΕΠ (κ.κ.) κυρίως αστικών περιοχών**



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

Αν υποθέσουμε ότι η ανάκαμψη οφείλεται κυρίως σε λόγους συγκυριακούς και όχι δομικούς, είναι λογικό να αναμένουμε επαναφορά των προ κρίσης τάσεων. Επομένως, η κυβέρνηση χάραξε πολιτικές που θα διατηρούν και ενισχύουν τις διαφαινόμενες τάσεις (βλ. κεφ. 6.2).

#### *Οι επιπτώσεις της κρίσης και χωρική ανθεκτικότητα*

Η κρίση δεν είχε τις ίδιες επιπτώσεις σε όλες τις περιοχές της χώρας. Κάποιες περιφέρειες έδειξαν μεγαλύτερο βαθμό ανθεκτικότητας σε σχέση με άλλες. Όσον αφορά στο βαθμό

αστικότητας, τα μεγάλα αστικά κέντρα, η οικονομία των οποίων βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στον τριτογενή τομέα, εμφανίζονται ως οι μεγάλοι ζημιωμένοι. Ιδιαίτερα η Αττική στην οποία συγκεντρώνονται σημαντικοί, αλλά εξαιρετικά εκτεθειμένοι στην οικονομική συγκυρία, τομείς, όπως ο τραπεζικός τομέας, τα χρηματοπιστωτικά προϊόντα, οι αγορές ακινήτων και η αγορά των ασφαλειών, υπέστη πολύ σημαντικές απώλειες σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Επιπλέον, λόγω των περιορισμένων κοινωνικών δικτύων ασφαλείας, οι διαστάσεις των κοινωνικών προβλημάτων (αυτοκτονίες, ακραία φτωχιά, αστεγία κλπ) τείνουν να μεγεθύνονται στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Ένα άλλο γεωφυσικό χαρακτηριστικό που δείχνει να επηρεάζει σημαντικά των τρωτότητα των περιοχών της χώρας είναι η νησιωτικότητα. Παρά το γεγονός πως οι νησιωτικές περιοχές στηρίζονται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από την υπόλοιπη χώρα στον τουρισμό, ο οποίος θεωρητικά θωρακίζει τις τοπικές οικονομίες από τις επιπτώσεις της εγχώριας κρίσης, αυτές περιλαμβάνονται μεταξύ των περιοχών που έχουν πληγεί περισσότερο, ενώ και οι υπόλοιπες περιοχές που υστερούν σε γεωγραφικούς όρους (ορεινές, παραμεθόριες) δεν απώθησαν τις αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης.

Τέλος, σε μεγάλο βαθμό η χωρική ανθεκτικότητα συνδέεται και με την τομεακή διάρθρωση των τοπικών οικονομιών. Περιοχές που παρουσιάζουν ισχυρές παραδοσιακές δομές (π.χ. ποιοτική καλλιέργεια), περιοχές που χαρακτηρίζονται από αυξημένη εξωστρέφεια (π.χ. μεγάλα λιμάνια, σύνδεση με κεντρικούς οδικούς άξονες) ή μεταποιητική δραστηριότητα ανταποκρίνονται καλύτερα στην οικονομική κρίση.

#### *Πολιτικές για την κάμψη των περιφερειακών ανισοτήτων*

Οι εφαρμοζόμενες πολιτικές, αλλά και οι οικονομικές δομές που επικρατούν στις ελληνικές περιφέρειες, συμβάλλουν με τη σειρά τους στην επιδείνωση των χωρικών ανισοτήτων. Η ισχυρή συγκέντρωση εξουσιών και οι ασθενείς δομές τοπικής αυτοδιοίκησης που χαρακτηρίζουν την ελληνική διοίκηση συνιστούν βασικό παράγοντα διαίτησης των περιφερειακών ανισοτήτων. Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιες επενδύσεις, που αποτελούν σημαντικό εργαλείο περιφερειακής πολιτικής, αφενός έχουν συρρικνωθεί δραστικά και αφετέρου η απουσία ενός κεντρικού σχεδιασμού και ορθολογικής χρήσης του εργαλείου αυτού στερεί τη χώρα από σημαντικές δυνατότητες αντιμετώπισης των χωρικών ανισοτήτων.

Οι περιφερειακές ανισότητες φαίνεται να είναι εγγενείς στο ελληνικό κράτος. Από το 1982, η πλειονότητα των ευρωπαϊκών πόρων που έχουν εισρεύσει στη χώρα είτε αφορούν τη συνοχή, είτε κατευθύνονται άμεσα στις Περιφέρειες, κι όμως τόσο οι εθνικές πολιτικές με περιφερειακό χαρακτήρα (ΠΔΕ, αναπτυξιακός νόμος), όσο και αυτές που έχουν έμμεσα περιφερειακό χαρακτήρα (παιδεία, άμυνα, γεωργία), δεν έχουν ποτέ συντονιστεί προς κάποιες κοινά αποδεκτές κατευθύνσεις και στόχους.

Όσον αφορά το ΠΔΕ, ο βασικός νόμος για την κατάρτιση και υλοποίηση του ΠΔΕ είναι σε ισχύ από το 1954. Η παλαιότητα του θεσμικού πλαισίου και η λογική που το διέπει δεν συμβαδίζουν με τις σημερινές ανάγκες. Ενώ το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ (ΕΣΠΑ και λοιποί κοινοτικοί πόροι) καταρτίζεται στη βάση υλοποίησης μιας κοινής στρατηγικής που συμφωνείται με την ΕΕ και βασίζεται στις αναπτυξιακές δυνατότητες και ανάγκες της χώρας, το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ στερείται αντίστοιχου υπόβαθρου.

Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι η περιφερειακή σύγκλιση συμπεριλαμβάνει ένα πολύ ευρύ φάσμα πολιτικών και φορέων υλοποίησής τους, ο μεταξύ τους συντονισμός αποτελεί ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα. Πολλώ δε μάλλον δεδομένης της όλο και μεγαλύτερης αποκέντρωσης πόρων και εξουσιών που προωθεί η ΕΕ, μεταφέροντας σχεδιαστικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες πέρα από το κεντρικό κράτος.

**Πίνακας 11. Εξέλιξη κατά κεφαλήν εισοδήματος (PPP)**

Νομός	2008	2013	2008-2013
Ιθάκη, Κεφαλλονιά	26,100	16,800	-35.63
Δυτική Αττική	41,700	29,600	-29.02
Θεσπρωτία	20,400	14,600	-28.43
Κέρκυρα	23,800	17,100	-28.15
Ικαρία, Σάμος	21,500	15,500	-27.91
Θάσος, Καβάλα	20,500	15,200	-25.85
Ροδόπη	16,900	12,600	-25.44
Ζάκυνθος	28,200	21,100	-25.18
Άνδρος, Θήρα, Κέα, Μήλος, Μύκονος, Νάξος, Πάρος, Σύρος, Τήνος	32,700	24,600	-24.77
Εύβοια	21,100	16,000	-24.17
Κάλυμνος, Κάρπαθος, Κως, Ρόδος	24,500	18,600	-24.08
Αχαΐα	20,900	15,900	-23.92
Φωκίδα	17,400	13,300	-23.56
Ηράκλειο	21,800	16,700	-23.39
Θεσσαλονίκη	21,700	16,700	-23.04
Κιλίκις	17,200	13,400	-22.09
Δυτικός Τομέας Αθηνών	17,300	13,500	-21.97
Πειραιάς, Νήσοι	28,000	21,900	-21.79
Μαγνησία	20,200	15,900	-21.29
Χανιά	21,700	17,100	-21.2
Χίος	19,000	15,000	-21.05
Ανατολική Αττική	29,900	23,700	-20.74
Ιωάννινα	17,000	13,500	-20.59
Ξάνθη	16,200	12,900	-20.37
Ευρυτανία	14,700	11,800	-19.73
Νότιος Τομέας Αθηνών	27,500	22,100	-19.64
Ημαθία	16,900	13,700	-18.93
Χαλκιδική	19,300	15,700	-18.65
Λέσβος, Λήμνος	19,200	15,700	-18.23
Λάρισα	20,100	16,500	-17.91
Φθιώτιδα	20,100	16,600	-17.41
Κορινθία	20,100	16,600	-17.41
Ηλεία	15,600	12,900	-17.31
Πιερία	16,400	13,600	-17.07
Ρέθυμνο	19,500	16,200	-16.92
Λασιθί	21,000	17,600	-16.19
Γέλλα	16,700	14,000	-16.17
Λακωνία, Μεσσηνία	17,100	14,600	-14.62
Αργολίδα, Αρκαδία	21,300	18,200	-14.55
Βόρειος Τομέας Αθηνών	35,400	30,300	-14.41
Δράμα	14,900	12,800	-14.09
Έβρος	17,200	14,800	-13.95
Αιτωλοακαρνανία	16,400	14,200	-13.41
Κεντρικός Τομέας Αθηνών	42,600	37,100	-12.91
Καρδίτσα, Τρίκαλα	14,500	12,700	-12.41
Βοιωτία	28,000	25,400	-9.29
Σέρρες	12,700	11,600	-8.66
Λευκάδα	16,500	15,200	-7.88
Καστοριά	14,800	13,700	-7.43
Άρτα, Πρέβεζα	14,900	14,200	-4.7
Γρεβενά, Κοζάνη	19,400	19,700	1.55
Φλώρινα	20,000	20,500	2.5

Πηγή: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

Κεντρικό ρόλο στην επίτευξη των παραπάνω στόχων θα παίξει η αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων πόρων σε κάθε περιφέρεια και ο προσανατολισμός της κρατικής παρέμβασης προς μία κατεύθυνση συντονισμού σε κοινούς στόχους που αφορούν την αντιμετώπιση όλων των επιμέρους εκφάνσεων των περιφερειακών ανισοτήτων.

Ορισμένα από τα μέτρα πολιτικής που εφαρμόζονται ήδη είναι:

- Ο νέος αναπτυξιακός νόμος, με διαφοροποιημένη ενίσχυση περιοχών ανάλογα με την προβληματικότητά τους.
- Η αύξηση κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες των επιτρεπόμενων ορίων κρατικής ενίσχυσης στο πλαίσιο του Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων της ΕΕ από 1.1.2017, για όλες τις περιφέρειες πλην μέρους της περιφέρειας Αττικής.
- Η κατανομή σημαντικού μέρους των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 (5,75 δις - 22,5% του συνόλου των πόρων) στη χρηματοδότηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Ταυτόχρονα, στην ίδια κατεύθυνση σχεδιάζονται οι εξής παρεμβάσεις:

- Η εξειδικευμένη προσαρμογή υφιστάμενων πολιτικών στην περιφερειακή διάσταση, στο πλαίσιο της ΕΑΣ 2021, και κυρίως του ΠΔΕ, ώστε να έχει συμβάλει στην περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση στη χώρα.

Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού του ΠΔΕ, κρίνεται απαραίτητη η ανάπτυξη και εφαρμογή αρχών προγραμματισμού, καθώς και η καλύτερη παρακολούθηση της υλοποίησής του με βάση σαφείς και μετρήσιμους στόχους.

- Ο καλύτερος συντονισμός των πολιτικών με περιφερειακές επιπτώσεις (ΠΔΕ, ΕΣΠΑ, Αναπτυξιακός νόμος κ.λπ.), σε μια προσπάθεια επίτευξης κοινά αποδεκτών στόχων περιφερειακής σύγκλισης, διασφαλίζοντας τις αναγκαίες συνέργειες και τη συμπληρωματικότητα επιμέρους πολιτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι αναγκαίος και ο συντονισμός των πολιτικών που έχουν περιφερειακή διάσταση με μη περιφερειακές πολιτικές (εκπαίδευση, αγροτική ανάπτυξη).

### 3.6.4 Η αναπτυξιακή προοπτική των νησιών

Η Ελλάδα είναι μια κατεχοχόν νησιωτική χώρα, καθώς το 18,7% της συνολικής επιφάνειας του εδάφους της αποτελείται από νησιά, στα οποία διαμένει το 15,1% του συνολικού πληθυσμού.

Η νησιωτικότητα έχει δύο όψεις. Από τη μια πλευρά, εξαιτίας των χαρακτηριστικών της περιφερειακότητας, του μικρού μεγέθους και της απομόνωσης που συνεπάγεται, δημιουργούνται σοβαρά εμπόδια, τα οποία είναι διαρθρωτικά και επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα των νησιών, απειλώντας σε σημαντικό βαθμό την κοινωνική συνοχή. Από την άλλη, λόγω της ιδιόμορφης βιοποικιλότητάς τους, τα νησιά καθίστανται φορείς ενός μοναδικού, πλούσιου αλλά και ευπαθούς φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως έναυσμα ώστε με τις κατάλληλες πολιτικές παρεμβάσεις να μετατραπούν τα μειονεκτήματα σε αναπτυξιακές ευκαιρίες και ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.

Στην κατεύθυνση αυτή, η ΕΑΣ 2021 αναπτύσσει πολιτικές δράσεις στους εξής βασικούς άξονες:

### *Μεταφορές*

Με δεδομένο ότι η προσβασιμότητα είναι ίσως το πιο σημαντικό πρόβλημα των νησιών, κρίνεται αναγκαία η αναβάθμιση και ο εκσυγχρονισμός τόσο των επιβατικών όσο και των εμπορευματικών μεταφορών. Βασικές προτεραιότητες εν προκειμένω είναι ο ανασχεδιασμός του χάρτη των ακτοπλοϊκών μεταφορών για την πληρέστερη διασύνδεση των νησιών και ιδίως των πιο απομακρυσμένων, τόσο με την ηπειρωτική Ελλάδα όσο και μεταξύ τους (ακτινωτή διασύνδεση), καθώς και η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου σχεδίου συνδυασμένων θαλάσσιων, αεροπορικών και χερσαίων μεταφορών, ώστε να επιτευχθεί η έγκαιρη μετάβαση από και προς οποιοδήποτε κέντρο τόσο των μόνιμων κατοίκων όσο και των εγχώριων ή/και αλλοδαπών επισκεπτών. Παράλληλα, στόχος είναι η εφαρμογή του μεταφορικού ισοδύναμου τόσο για τις επιβατικές, όσο και για τις εμπορευματικές μεταφορές, με τη μορφή επιχορήγησης μειωμένης τιμής εισιτηρίου για τους μόνιμους κατοίκους, και επίσης η ενίσχυση της παροχής Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος για τις ακτοπλοϊκές και αεροπορικές μεταφορές, ώστε να διατηρηθεί το ζωτικής σημασίας δίκτυο και να διασφαλιστεί η τακτικότητα των συνδέσεων που είναι απαραίτητη για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή, καθώς και για να εξαιρεθούν φαινόμενα στρέβλωσης του ανταγωνισμού λόγω της πιθανής δημιουργίας ολιγοπωλιακών συνθηκών.

### *Περιβάλλον*

Το περιβάλλον αποτελεί φυσικό πόρο, ο οποίος επηρεάζει όλους τους τομείς της οικονομικής και ανθρώπινης εν γένει δραστηριότητας. Η περιβαλλοντική πολιτική για τα νησιά λαμβάνει υπόψη της το ευμετάβλητο του φυσικού τους περιβάλλοντος εξαιτίας και της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβάνοντας δράσεις με στόχο τόσο τη διαφύλαξη όσο και την αποδοτική αξιοποίηση των σπάνιων φυσικών πόρων που διαθέτουν τα νησιά. Τα μέτρα πολιτικής που εν προκειμένω θεσμοθετούνται είναι μέτρα που στοχεύουν στην υδατική αυτονομία των άνυδρων νησιών μέσω της αδειοδότησης κατασκευής μονάδων αφαλάτωσης, αλλά και μέτρα διαχείρισης των απορριμάτων και λυμάτων με εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων (όπως Σταθμοί Μεταφόρτωσης Απορριμάτων, πλωτά μέσα διαχείρισης, αξιοποίηση γεωργικών και κτηνοτροφικών αποβλήτων), μέτρα προστασίας των ακτών και των υδάτων μέσω της δημιουργίας ειδικών δομών παρακολούθησης και πρόληψης, αλλά και των ειδικών περιοχών NATURA, καθώς και των δασικών περιοχών, μέσω της κατάρτισης επικαιροποιημένων δασικών χαρτών.

Παράλληλα, προωθούνται δράσεις ύδρευσης, αποχέτευσης και επεξεργασίας υδάτων, με στόχο την πιο ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων και την προστασία των αποδεκτών, που σχετίζονται με τη δημιουργία σύγχρονων αρδευτικών δικτύων και μονάδων βιολογικού καθαρισμού, τους ΧΥΤΥ, τους υποθαλάσσιους αγωγούς μεταφοράς νερού και την κατασκευή φραγμάτων και λιμενοδεξαμενών.

### *Ενέργεια*

Μια ολοκληρωμένη πολιτική για την ενέργεια θα είχε ως στόχο την ενεργειακή αυτάρκεια του νησιωτικού πληθυσμού και την παράλληλη εξοικονόμηση των σπάνιων φυσικών πόρων του εδάφους και των υδάτων των νησιών. Αυτό θα επιτευχθεί με δράσεις που σχετίζονται με την προσπάθεια για μείωση της κατά κεφαλή κατανάλωσης, στο πλαίσιο του στόχου για «ενεργειακά αποτελεσματικά νησιά», την ανάπτυξη και εφαρμογή της «Πράσινης Υψηλής Τεχνολογίας» όσον αφορά τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (και συγκεκριμένα της αιολικής, ηλιακής, γεωθερμικής, παλιρροϊκής ενέργειας και βιομάζας, που βρίσκεται σε αφθονία στις νησιωτικές περιοχές και παραμένει ανεκμετάλλευτη), λαμβάνοντας όμως πάντοτε υπόψη τη νησιωτική κλίμακα, και τέλος τη διασύνδεση των νησιών με το δίκτυο της ηπειρωτικής Ελλάδας και Ευρώπης.

### *Τουρισμός*

Είναι γεγονός ότι ο τουρισμός αποτελεί για τα νησιά τον σημαντικότερο ίσως μοχλό ανάπτυξης. Παρόλα αυτά, το μέχρι σήμερα τουριστικό μοντέλο έχει αποδειχθεί ανεπαρκές, με έντονες διακυμάνσεις στον κύκλο εργασιών των επιχειρήσεων του κλάδου λόγω εποχικότητας. Η ολοκληρωμένη πολιτική της κυβέρνησης για τον τουρισμό στοχεύει στην αναβάθμιση της ποιότητας και διαφοροποίησης του τουριστικού προϊόντος με παράλληλη διασφάλιση της διατηρησιμότητας του φυσικού τοπίου των νησιών. Οι δράσεις προς αυτή την κατεύθυνση αφορούν την επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου και την ανάπτυξη μορφών θεματικού τουρισμού (ιαματικός, προσκυνηματικός, συνεδριακός, γαστρονομικός, αθλητικός, πολιτιστικός, ναυτικός τουρισμός), ώστε να καταστούν τα νησιά ελκυστικός προορισμός 365 ημέρες το χρόνο· την ενίσχυση του θαλάσσιου τουρισμού, της κρουαζιέρας και του yachting· την απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης των μεγάλων τουριστικών επενδύσεων· την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού με στόχο την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και τη θεσμοθέτηση ενός νέου Ειδικού Πλαισίου για τον τουρισμό· τέλος, τη χρηματοδότηση δράσεων στο πλαίσιο του ΕΠΑΝΕΚ, οι οποίες θα συμβάλουν στη διατήρηση των υφιστάμενων και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την τουριστική δραστηριότητα. Τέτοιες δράσεις μπορεί να αφορούν σε προγράμματα στήριξης των μεσαίων και μικρών επιχειρήσεων, καθώς και σε προγράμματα αξιοποίησης και βελτίωσης του φυσικού και πολιτιστικού αποθέματος που διαθέτουν τα νησιά.

### *Έρευνα και καινοτομία*

Ο τομέας της έρευνας θα πρωταγωνιστήσει στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής για τα νησιά. Η προτεραιότητα αυτή, η οποία απορρέει και από τις συνθήκες που διαμορφώνονται στον διεθνή ανταγωνισμό, στοχεύει στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων και στην παροχή υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας, μέσα από δράσεις όπως η παροχή κινήτρων (π.χ. γη) σε νέους επιστήμονες και εξειδικευμένους επαγγελματίες για μόνιμη εγκατάσταση και δραστηριοποίηση στα νησιά, η άμεση ίδρυση του Ερευνητικού Ινστιτούτου Νησιωτικής Πολιτικής, το οποίο θα λειτουργήσει όχι μόνο ως ερευνητικό κέντρο συλλογής, ανάλυσης δεδομένων, τεκμηρίωσης και διαμόρφωσης πολιτικών, αλλά επίσης και ως εργαστήριο καινοτομίας, και τέλος η ενίσχυση του ρόλου των

νησιωτικών Πανεπιστημίων (Αιγαίου, Ιονίου, Κρήτης) για την καλύτερη αξιοποίηση του ερευνητικού-επιστημονικού δυναμικού τους.

### *Αγροτικός Τομέας και Αλιεία*

Εξίσου αναγκαία είναι μια συνεκτική πολιτική αγροτικής ανάπτυξης στα νησιά, που θα στοχεύει στην παραγωγή υψηλής ποιότητας και προστιθέμενης αξίας γεωργικών-αλιευτικών προϊόντων και προϊόντων διατροφής. Οι παράμετροι μιας τέτοιας πολιτικής είναι η χρηματοδότηση δράσεων μέσω του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020 (ΠΑΑ) για την εγκατάσταση νέων γεωργών, για την ανάπτυξη μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων, για τη στήριξη των γεωργικών επενδύσεων, για την κατασκευή δικτύου υποδομών για τον πρωτογενή τομέα (σφαγεία, ελαιοτριβεία), για την ενίσχυση των νεοφυών γεωργικών επιχειρήσεων· η αξιοποίηση του νέου Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας και Θάλασσας (ΕΠΑΛΘ) 2014-2020· ο εκσυγχρονισμός του αλιευτικού κώδικα και γενικότερα η ανάπτυξη του αλιευτικού τουρισμού· τέλος, η ενίσχυση τοπικών δράσεων και επενδύσεων που αφορούν τόσο την επιχειρηματικότητα στον τριτογενή τομέα, όσο και την ανάδειξη-προβολή της τοπικής, αγροτικής, πολιτιστικής κληρονομιάς των νησιών (αγροτουρισμός, διασύνδεση παραγωγικών τομέων), στο πλαίσιο του προγράμματος CLLD-LEADER.

### *Υπηρεσίες Υγείας*

Ο τομέας των υπηρεσιών υγείας, πέρα από το θεμελιώδη σκοπό της προστασίας της ανθρώπινης ζωής, μπορεί να επιτελεί και αναπτυξιακό ρόλο, ιδιαίτερα για τις πιο απομονωμένες νησιωτικές περιοχές. Η κατασκευή και αναβάθμιση υγειονομικών υποδομών όπως Νοσοκομεία, Κέντρα Υγείας, Περιφερειακά Ιατρεία, καθώς και η ενίσχυση του ιατρικού και νοσηλευτικού ανθρώπινου δυναμικού, θα δώσουν σημαντική ώθηση στην βελτίωση της ποιότητας ζωής και την ευημερία των νησιωτών. Στην κατεύθυνση αυτή, σχεδιάζονται και υιοθετούνται δράσεις για την αντιμετώπιση της ελλιπούς στελέχωσης των Νοσοκομείων, των Κέντρων Υγείας και των Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων των νησιών, την εισαγωγή ειδικών κινήτρων για την ενίσχυση της στελέχωσης των δομών υγείας των νησιών (όπως η παροχή επιδομάτων σε αγροτικούς ιατρούς που υπηρετούν ή θα δηλώσουν προτίμηση σε Π.Ι και Κ.Υ νησιών, η χορήγηση αυξημένης μοριοδότησης για διορισμό στο ΕΣΥ γιατρών που έχουν υπηρετήσει σε αγροτικά ιατρεία νησιών, η δυνατότητα για τους οπλίτες γιατρούς να υπηρετούν κατά την θητεία τους σε αγροτικά ιατρεία και Κ.Υ νησιών) και την προμήθεια υγειονομικά διαμορφωμένων πλωτών μέσων για διακομιδή ασθενών. Επίσης σχεδιάζεται η λειτουργία βάσεων αεροδιακομιδής (π.χ. στη Σύρο, στη Λέσβο κ.ο.κ.).

Παράλληλα, προωθείται η ενίσχυση της λειτουργίας Επιτροπών Υγείας στα νησιά για θέματα αναπηρίας, η ενίσχυση και αναβάθμιση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας των νησιών (ΤοΜΥ), η ενίσχυση των δομών του ΕΚΑΒ και η δημιουργία και στελέχωση Μονάδων Εντατικής Θεραπείας, καθώς επίσης και η επέκταση και αξιοποίηση εφαρμογών τηλεϊατρικής.



### 3.6.5 Στατιστική καταγραφή των άνισων δυνατοτήτων συγκράτησης εντός των περιφερειών της ζήτησης για κατανάλωση, επενδύσεις και δημόσια έργα

Στην ενότητα αυτή επιχειρούμε να κατανοήσουμε τις άνισες δυνατότητες συγκράτησης εντός της κάθε περιφέρειας των πραγματοποιούμενων δαπανών για κατανάλωση, επενδύσεις και δημόσια έργα. Περιττεύει νομίζουμε να τονισθεί η σημασία της κατανόησης αυτής της διαρροής για την επίτευξη περιφερειακών στόχων σύγκλισης. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιήσαμε τα στοιχεία μελέτης που εκπονήθηκε το 2013<sup>49</sup>. Η μελέτη ανέπτυξε ειδικό λογισμικό που επιτρέπει τη χρήση πολυπεριφερειακού υποδείγματος εισροών – εκροών, δίνοντας τη δυνατότητα υπολογισμού επιδράσεων στο παραγόμενο προϊόν, την απασχόληση, το εισόδημα και την προστιθέμενη αξία στις περιφέρειες. Χρησιμοποιήθηκαν τα δεδομένα που πηγάζουν από τις συγκεντρωτικές καταστάσεις πελατών-προμηθευτών που υποβάλλονται από τις επιχειρήσεις μέσω διαδικτύου (ΠΟΛ. 1114/2005) βάσει του άρθρου 20 του Π.Δ. 186/1992 (Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων). Τα δεδομένα (που έχουν έτος αναφοράς το 2012), αντλήθηκαν από την Αρμόδια Αρχή (ΚΕΠΥΟ) και με βάση αυτά υπολογίστηκαν οι διαπεριφερειακές ροές, οι κατάλληλοι συντελεστές διαπεριφερειακού εμπορίου, οι περιφερειακοί πολλαπλασιαστές, τα διανύσματα ζήτησης για ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις κ.λπ.

#### Περιφερειακή διάσταση

Το πρώτο κεντρικό συμπέρασμα αφορά τη περιφερειακή διάσταση στη διάχυση των επιδράσεων: Οι περιφέρειες δεν αντιδρούν με ίδιο τρόπο στην αύξηση επιμέρους οικονομικών μεταβλητών. Για παράδειγμα, όπως φαίνεται στο Πίνακα 12, έστω ότι υπάρχει αύξηση της κατανάλωσης κατά 100 μονάδες στη περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας, αυτή προκαλεί αύξηση 156 μονάδων στο σύνολο της επικράτειας. Από αυτές τις 156 μονάδες, μόλις το 38,3% μένει στη Κεντρική Μακεδονία. Το 44,7% κατευθύνεται στην Αττική και τα υπόλοιπα ποσοστά κατανέμονται στις υπόλοιπες περιφέρειες, με τις γειτονικές να έχουν ελαφρώς μεγαλύτερα ποσοστά από τις υπόλοιπες.

Γενικά η Αττική απορροφά το μεγαλύτερο μέρος της παραγόμενης αύξησης ανεξαρτήτως εγγύτητας με τις υπόλοιπες περιφέρειες. Σημαντικό ρόλο παίζει και η Κεντρική Μακεδονία. Παρεμφερής εικόνα παρατηρείται σε όλες τις περιφέρειες: Τα μεγαλύτερα οφέλη καρπώνονται η Αττική, η εκάστοτε περιφέρεια που ερευνάται και η Κεντρική Μακεδονία. Ένα επιπλέον συμπέρασμα, είναι ότι η απόσταση επηρεάζει την δυνατότητα συγκράτησης της διάχυσης προς την Αττική. Έτσι βλέπουμε ότι η διάχυση κινείται κάτω του 50% στις μη συνορεύουσες με την Αττική περιφέρειες της κυρίως χώρας, ενώ είναι πάνω από το 50% στις συνορεύουσες με την Αττική (με την εξαίρεση της Πελοποννήσου) και τις νησιωτικές περιφέρειες όπου φαίνεται ότι η έλξη της Αττικής είναι πολύ ισχυρή. Μια ανάλογη διαπίστωση ισχύει και για το δευτερεύον κέντρο απορρόφησης την Κεντρική Μακεδονία. Και εδώ η απόσταση μετράει (πάλι με την παράδοση εξαίρεση της Πελοποννήσου), έτσι που όσο πιο κοντά είναι η περιφέρεια προς την Κεντρική Μακεδονία, τόσο μεγαλύτερο το ποσοστό απορρόφησης απ' αυτήν.

<sup>49</sup> «Εκτίμηση των επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, στο εισόδημα και την απασχόληση των 13 περιφερειών της χώρας<sup>49</sup>» με επιστημονικό υπεύθυνο τον Ν. Φωτόπουλο

Τρεις περιφέρειες τα Ιόνια, το Βόρειο Αιγαίο και η Στερεά Ελλάδα αποδεικνύονται ιδιαίτερα αδύναμες ως προς τα ποσοστά εσωτερικής απορρόφησης (κάτω του 20%), στοιχείο που θα πρέπει να υπολογίζεται σε όλα τα περιφερειακά αναπτυξιακά σχήματα. Για τις δύο απ' αυτές ο προφανής λόγος είναι το μικρό μέγεθος και ο νησιώτικος χαρακτήρας τους, που τις αναγκάζει να διαρρέουν το μεγαλύτερο μέρος της προκαλούμενης ζήτησης, επενδύσεων κ.λπ. Η τρίτη είναι η Στερεά όπου η ιδιομορφία της Βοιωτίας και της εν αυτή βιομηχανικής περιοχής είναι προφανής.

**Το ίδιο μοτίβο επικρατεί σε γενικές γραμμές τόσο στο ενδεχόμενο αύξησης των επενδύσεων (Πίνακας 13) και σε λιγότερο βαθμό για το αντίστοιχο αύξησης δημοσίων έργων (Πίνακας 14).** Πιο συγκεκριμένα για τις επενδύσεις τα στοιχεία που περιγράψαμε παραπάνω είναι ακόμα πιο έντονα. Η απορροφητικότητα της Αττικής από τις συνορεύουσες περιοχές και τα νησιά είναι πάνω του 50%, ενώ είναι κάτω από το 40% στις απομακρυσμένες περιφέρειες της Δυτικής και της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Επίσης παρατηρούμε την μεγάλη απορροφητικότητα της Κεντρικής Μακεδονίας εν σχέση με τις δύο άλλες περιφέρειες της Μακεδονίας και σε κάποιο βαθμό και την Θεσσαλία, κάτι που υποδεικνύει ένα σχετικά αυτόνομο επενδυτικό κέντρο στην Βόρεια Ελλάδα, με σχετικά αξιόλογες δυνατότητες συγκράτησης της επενδυτικής δαπάνης στο εσωτερικό του. Ακριβώς αντίθετη είναι η κατάσταση με τις νησιωτικές περιφέρειες εκτός της Κρήτης. Εδώ η δυνατότητα εσωτερικής συγκράτησης της επενδυτικής δαπάνης είναι ελάχιστη. Τέλος παρατηρούμε ότι χάνεται το παράδοξο της Πελοποννήσου σε σχέση με την Αττική.

Ως προς την αύξηση των δημοσίων έργων υπάρχει αξιόλογη διαφοροποίηση σε σχέση με τα παραπάνω. Αρχικά είναι σαφές ότι υπάρχει πολύ μεγαλύτερη δυνατότητα εσωτερικής απορρόφησης της ζήτησης για δημόσια έργα, ιδίως μάλιστα στις νησιωτικές περιφέρειες όπου ίσχυε ακριβώς το αντίθετο στις δύο προηγούμενες περιπτώσεις. Ακριβώς τα αντίθετα ισχύουν για Πελοπόννησο και Στερεά, όπου η εσωτερική απορροφητικότητα είναι ελάχιστη.

Τέλος, μια γενική παρατήρηση: είναι πολύ πιο ισχυρή η δυνατότητα εσωτερικής απορρόφησης των επενδύσεων σε δημόσια έργα από τις ιδιωτικές επενδύσεις και την κατανάλωση, κάτι που τα καθιστά πρώτους υποψήφιους όταν ο στόχος είναι η περιφερειακή σύγκλιση. Σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν και μεγάλη διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων ανά περιφέρεια και μέτρο. Τα παραπάνω μπορούν να δειχθούν συνοπτικά στους Πίνακας 12 έως Πίνακας 16:

**Πίνακας 12. Αύξηση κατανάλωσης ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες**

Κατηγορία ζήτησης: +100 στη κατανάλωση (κάθε στήλη αντιστοιχεί σε σενάριο αύξησης της κατανάλωσης μόνο στην εκάστωτε περιφέρεια ενδιαφέροντος - ο πίνακας διαβάζεται κάθετα)													
Περιφέρεια	Α. Μακεδονία & Θράκη	Κ. Μακεδονία	Δ. Μακεδονία	Θεσσαλία	Ήπειρος	Ιόνια Νησιά	Δ. Ελλάδα	Στερεά Ελλάδα	Πελοπόννησος	Αττική	Βόρειο Αιγαίο	Νότιο Αιγαίο	Κρήτη
Α. Μακεδονία & Θράκη	24.6	3.0	2.2	2.1	1.8	1.4	2.0	2.0	1.3	2.2	2.2	1.5	1.5
Κ. Μακεδονία	17.1	38.3	16.7	12.0	9.5	8.3	9.1	8.0	19.2	9.6	10.5	7.9	7.5
Δ. Μακεδονία	0.6	0.8	22.3	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5
Θεσσαλία	2.6	2.5	3.4	27.1	2.8	1.8	2.3	3.2	1.7	2.8	2.1	1.9	1.5
Ήπειρος	1.0	1.7	1.3	2.0	27.2	2.9	2.2	2.8	1.1	1.2	0.6	0.7	0.7
Ιόνια Νησιά	0.2	0.3	0.2	0.3	0.7	17.8	0.5	0.2	0.3	0.4	0.1	0.2	0.2
Δ. Ελλάδα	1.1	1.1	1.0	1.1	2.2	3.8	24.3	1.7	2.3	2.1	1.5	1.2	1.3
Στερεά Ελλάδα	2.6	3.7	1.9	2.6	2.0	2.2	2.4	19.2	2.1	2.8	3.0	2.3	1.7
Πελοπόννησος	1.4	1.6	1.5	1.7	1.7	2.3	3.0	2.7	22.8	2.2	2.0	2.0	1.6
Αττική	<b>47.5</b>	<b>44.7</b>	<b>48.0</b>	<b>48.6</b>	<b>50.3</b>	<b>56.8</b>	<b>51.8</b>	<b>57.8</b>	<b>47.2</b>	<b>72.8</b>	<b>55.6</b>	<b>54.1</b>	<b>51.2</b>
Βόρειο Αιγαίο	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4	18.7	0.3	0.2
Νότιο Αιγαίο	0.4	0.7	0.6	0.5	0.4	0.8	0.5	0.6	0.6	1.0	1.6	25.3	1.0
Κρήτη	0.7	1.3	0.6	0.8	0.6	1.0	1.2	1.0	0.9	1.8	1.5	2.1	30.9
Επικράτεια (ποσοστό)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Επικράτεια (απόλυτο)	182.5	156.7	176.5	185.0	183.6	<b>189.5</b>	184.1	181.9	125.1	171.2	<b>187.1</b>	<b>185.8</b>	182.6

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

**Πίνακας 13. Αύξηση επενδύσεων ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες**

Κατηγορία ζήτησης: +100 στις επενδύσεις (κάθε στήλη αντιστοιχεί σε σενάριο αύξησης των επενδύσεων μόνο στην εκάστωτε περιφέρεια ενδιαφέροντος - ο πίνακας διαβάζεται κάθετα)													
Περιφέρεια	Α. Μακεδονία & Θράκη	Κ. Μακεδονία	Δ. Μακεδονία	Θεσσαλία	Ήπειρος	Ιόνια Νησιά	Δ. Ελλάδα	Στερεά Ελλάδα	Πελοπόννησος	Αττική	Βόρειο Αιγαίο	Νότιο Αιγαίο	Κρήτη
Α. Μακεδονία & Θράκη	23.7	1.8	1.4	1.4	1.1	0.8	1.0	1.0	0.8	1.2	1.5	0.9	0.9
Κ. Μακεδονία	21.0	38.6	24.2	16.2	12.2	9.4	11.0	9.6	6.5	8.1	13.6	10.5	8.9
Δ. Μακεδονία	0.4	0.5	16.6	0.6	0.7	0.3	0.3	0.4	0.3	0.5	0.5	0.3	0.3
Θεσσαλία	4.3	5.9	7.3	27.2	6.8	2.7	3.7	3.5	1.0	2.5	2.8	2.6	2.5
Ήπειρος	0.4	0.5	0.5	0.5	19.2	2.1	0.8	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Ιόνια Νησιά	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	14.9	0.3	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2
Δ. Ελλάδα	6.2	4.6	7.9	4.8	10.4	9.7	30.3	2.8	3.4	4.2	3.0	3.4	3.3
Στερεά Ελλάδα	3.1	4.3	2.5	3.6	3.9	4.0	2.9	21.9	2.5	2.9	4.2	3.4	2.1
Πελοπόννησος	0.6	0.7	0.6	0.7	1.8	2.4	1.9	1.6	25.2	1.4	1.4	1.4	0.8
Αττική	<b>38.6</b>	<b>41.7</b>	<b>37.7</b>	<b>43.4</b>	<b>42.4</b>	<b>50.3</b>	<b>46.3</b>	<b>56.2</b>	<b>57.4</b>	<b>70.7</b>	<b>53.2</b>	<b>57.3</b>	<b>54.5</b>
Βόρειο Αιγαίο	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	16.2	0.2	0.2
Νότιο Αιγαίο	0.3	0.5	0.5	0.5	0.3	1.9	0.5	1.4	0.7	5.8	1.0	17.8	1.0
Κρήτη	1.1	0.7	0.6	0.8	0.5	1.2	1.0	0.7	1.2	1.7	2.1	1.7	24.9
Επικράτεια (ποσοστό)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Επικράτεια (απόλυτο)	168.4	146.4	<b>177.1</b>	175.2	169.8	<b>179.8</b>	175.5	141.7	84.4	171.4	<b>179.6</b>	177.0	174.2

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

**Πίνακας 14. Αύξηση δημοσίων έργων ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες**

Κατηγορία ζήτησης: +100 στα δημόσια έργα (κάθε στήλη αντιστοιχεί σε σενάριο αύξησης των δημοσίων έργων μόνο στην εκάστωτε περιφέρεια ενδιαφέροντος - ο πίνακας διαβάζεται κάθετα)													
Περιφέρεια	Α. Μακεδονία & Θράκη	Κ. Μακεδονία	Δ. Μακεδονία	Θεσσαλία	Ήπειρος	Ιόνια Νησιά	Δ. Ελλάδα	Στερεά Ελλάδα	Πελοπόννησος	Αττική	Βόρειο Αιγαίο	Νότιο Αιγαίο	Κρήτη
Α. Μακεδονία & Θράκη	45.1	3.0	1.5	1.2	0.9	0.9	1.1	1.1	0.9	1.4	1.2	0.8	0.7
Κ. Μακεδονία	20.2	45.7	17.0	10.8	7.9	7.9	7.0	7.4	7.1	10.2	8.4	8.8	6.9
Δ. Μακεδονία	0.6	2.4	47.7	0.8	1.0	0.5	0.5	0.8	0.5	1.9	0.5	0.5	0.4
Θεσσαλία	1.9	5.2	2.6	26.4	2.0	1.1	1.3	2.1	1.2	2.7	1.4	1.1	0.9
Ήπειρος	0.3	0.5	0.6	0.5	53.9	6.3	1.3	0.5	0.5	0.8	0.4	0.5	0.3
Ιόνια Νησιά	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9	39.3	0.5	0.1	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1
Δ. Ελλάδα	0.5	1.0	0.9	1.1	1.8	3.6	47.1	1.8	2.5	1.8	0.7	0.7	0.7
Στερεά Ελλάδα	2.2	2.9	1.7	2.4	2.0	1.9	3.5	26.4	2.5	3.1	2.6	3.0	2.1
Πελοπόννησος	0.5	0.8	0.4	0.8	1.0	1.5	2.1	1.4	21.9	1.9	0.7	0.8	0.8
Αττική	<b>27.8</b>	<b>37.2</b>	<b>26.9</b>	<b>54.8</b>	<b>28.0</b>	<b>35.8</b>	<b>34.7</b>	<b>57.3</b>	<b>61.7</b>	<b>73.4</b>	<b>42.2</b>	<b>41.7</b>	<b>33.1</b>
Βόρειο Αιγαίο	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	39.2	0.2	0.1
Νότιο Αιγαίο	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.8	0.9	40.5	0.8
Κρήτη	0.4	0.8	0.4	0.6	0.4	0.8	0.6	0.6	0.6	1.5	1.4	1.2	53.0
Επικράτεια (ποσοστό)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Επικράτεια (απόλυτο)	233.7	232.5	233.8	233.9	233.7	<b>234.1</b>	233.9	233.0	229.8	230.8	<b>234.0</b>	<b>234.1</b>	233.9

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

**Πίνακας 15. Εσωτερικές απορροφητικότητες**

Μέσοι όροι (αστάθμητοι) εσωτερικής απορροφητικότητας	13 περιφέρειες	12 περιφέρειες πλην Αττικής	11 περιφέρειες πλην Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας	Αττική	Κεντρική Μακεδονία
Κατανάλωση	28,6%	24,9%	23,7%	72,8%	32,3%
Επενδύσεις	26,7%	23%	21,6%	70,7%	38,6%
Δημόσια έργα	43,0%	40,5%	40,0%	73,4%	45,7%

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

**Πίνακας 16. Διαρροή προς την Αττική και την Κ. Μακεδονία για ζήτηση που δημιουργείται στις υπόλοιπες περιφέρειες**

Μέσοι όροι (αστάθμητοι)	Αττική	Κεντρική Μακεδονία	Αττική + Κεντρική Μακεδονία
Κατανάλωση	51,1%	11,3%	62,4%
Επενδύσεις	48,3%	12,6%	60,9%
Δημόσια έργα	40,1%	10,0%	50,1%

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

### 3.7 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΣ ΕΠΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

#### 3.7.1 Εισαγωγή

Ολοένα και συχνότερα αλλά και πιο επιτακτικά γίνεται αντιληπτή η ανάγκη για την περιβαλλοντική επαναθεμελίωση της οικονομίας, για τη μετάβαση προς ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης με ισορροπία μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής ευημερίας και δικαιοσύνης χωρίς αποκλεισμούς, και της προστασίας του περιβάλλοντος και του φυσικού κεφαλαίου της χώρας. Ένα τέτοιο ολοκληρωμένο αυτό αναπτυξιακό υπόδειγμα είναι απολύτως συμβατό τόσο με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης που υιοθετήθηκαν από τα Ηνωμένα Έθνη το 2015, όσο και με την αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ «Ευρώπη 2020». Κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο αυτό παίζει η προσπάθεια για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, ώστε να περιορισθεί και ει δυνατόν να αναστραφεί η κλιματική αλλαγή. Η χώρα μας, παρά τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζει και συμμορφώνεται με τις κατευθύνσεις της ΕΕ και του ΟΗΕ για την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τομέα όπου διαθέτουμε ισχυρά συγκριτικά πλεονεκτήματα.

Η αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων και η μετάβαση σε μια περιβαλλοντικά προσανατολισμένη οικονομία είναι ιδιαίτερα σύνθετο ζήτημα που απαιτεί συνολικό και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Ο σχεδιασμός αυτός πρέπει να περιλαμβάνει την απεξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα και τη γενίκευση της χρήσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, την αλλαγή του προτύπου παραγωγής στον πρωτογενή τομέα, στη βιομηχανία και στις κατασκευές, ενώ βασικός του άξονας πρέπει να είναι η αλλαγή και του προτύπου της κατανάλωσης στην κατεύθυνση της τοπικότητας, της μείωσης της ενεργειακής κατανάλωσης και της επανάχρησης. Η υλοποίηση μιας τέτοιας προοπτικής έχει ως προαπαιτούμενο την ενεργητική συμμετοχή των πολιτών είτε ως παραγωγών είτε ως καταναλωτών και πρέπει να αναπτυχθεί σε στάδια και σε βάθος χρόνου. Η ανάγκη επανεκκίνησης της οικονομίας της χώρας μέσω ενός αναπτυξιακού σχεδιασμού δίνει την ευκαιρία ώστε βασικά στοιχεία μιας τέτοιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής να γίνουν αντικείμενο διαβούλευσης ώστε να ενσωματωθούν και να γίνουν μέρος της άμεσα.

Η κλιματική μεταβολή δεν αποτελεί την μόνη οικολογική απειλή. Θέματα βιοποικιλότητας, ζητήματα όπως η αναβάθμιση των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων κ.λπ. αποτελούν επίσης κεντρικά ζητούμενα μιας βιώσιμης μεσομακροχρόνια ανάπτυξης. Η στο μέτρο του δυνατού μετατροπή επί το βιολογικότερο των καλλιεργειών καθώς και η συνέχιση της παρεμπόδισης καλλιέργειας γενετικά τροποποιημένων φυτών, αποτελούν επίσης κεντρικούς αναπτυξιακούς στόχους στα πλαίσια ενός βιώσιμου περιβαλλοντικά μέλλοντος, ενώ παράλληλα μπορεί να αποτελέσουν πεδία δυνητικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας.

Αμέσως παρακάτω θα παρουσιάσουμε αναλυτικότερα τις ενέργειες που απαιτούνται για την αναβάθμιση της κυκλικής οικονομίας, που αποτελεί κεντρικό πυλώνα στα πλαίσια της περιβαλλοντικής προοπτικής του τόπου.

#### 3.7.2 Κυκλική οικονομία

Οι παραγωγικές και αναπτυξιακές διαδικασίες κάθε οικονομίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το φυσικό περιβάλλον στο οποίο εξελίσσονται. Πρόκειται για θεμελιώδη

συνθήκη που καθορίζει τη διαδικασία του παραγωγικού «μεταβολισμού της φύσης» από τις ανθρώπινες κοινωνίες. Το παραγωγικό υπόδειγμα διεθνώς είναι βασισμένο σε μια «γραμμική» διαδικασία: σε πρώτο στάδιο υπάρχει η απόσπαση πρώτων υλών από το περιβάλλον, ακολουθεί η κατασκευή του προϊόντος με απόρριψη στο περιβάλλον διαφόρων υποπροϊόντων της παραγωγικής διαδικασίας, και τέλος η κατανάλωση (χρήση) του προϊόντος και η διάθεσή του εκ νέου στο περιβάλλον με τη μορφή απορριμμάτων. Το υπόδειγμα αυτό είναι εμφανώς μη βιώσιμο, καθώς οι μη ανανεώσιμοι πόροι εξαντλούνται.

Οι πιέσεις αυτές στο περιβάλλον είναι σε ευθεία συνάρτηση με τη μεγέθυνση της οικονομίας. Καθώς οι οικονομίες διεθνώς, ήδη από τη δεκαετία του 1950, έχουν υιοθετήσει τον καταναλωτισμό ως κεντρική λογική τους, η πίεση για διαρκή αύξηση της παραγωγής, δηλαδή για μεγέθυνση της οικονομίας, αλλά και για σμίκρυνση του κύκλου ζωής των προϊόντων είναι συνεχής, με συνέπεια τις αντίστοιχες πιέσεις στους πόρους και στο περιβάλλον γενικότερα. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος είχε προταθεί ήδη από τη δεκαετία του 1970, με αφορμή τις πετρελαϊκές κρίσεις, χωρίς όμως κάποια ανταπόκριση, η στρατηγική της «μηδενικής ανάπτυξης». Μια νεότερη πρόταση για την αντιμετώπιση του προβλήματος στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς που προσπαθεί να αποφύγει να θέσει τον καταναλωτισμό και τη συνεχή ανάπτυξη ως πρόβλημα, είναι η ιδέα της «αποσύνδεσης» (decoupling) της ανάπτυξης από το περιβάλλον. Η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει καταρχήν την ιδέα της «απο-υλοποίησης» της παραγωγής, δηλαδή της αύξησης των μη υλικών στοιχείων της οικονομίας αλλά και την ψηφιοποίηση πολλών υλικών διαδικασιών για τη μείωση της χρήσης υλικών μέσων αλλά και φυσικών μετακινήσεων.

Πιο πρόσφατη είναι η ιδέα της λεγόμενης «κυκλικής οικονομίας», που εντάσσεται στην ίδια στρατηγική της αποσύνδεσης ανάπτυξης και περιβάλλοντος. Η κυκλική οικονομία απευθύνεται κυρίως στους κλάδους παραγωγής αγαθών, προσπαθώντας να τροποποιήσει αφενός το γραμμικό μοντέλο παραγωγής και αφετέρου να αυξήσει την αποδοτικότητα στη χρήση των πόρων. Η βασική ιδέα είναι η ελαχιστοποίηση της απόρριψης υλικών στο περιβάλλον, μέσω του ανασχεδιασμού των προϊόντων ώστε να αυξηθεί η διάρκεια ζωής τους, η πρόβλεψη της δυνατότητας επανάχρησής τους και της εύκολης και φθηνής επισκευής τους, της λειτουργικής τους αναβάθμισης, ακόμη και της ολικής επανακατασκευής τους. Με τον τρόπο αυτό επιχειρείται μια παρέμβαση στη γραμμικότητα του μοντέλου παραγωγής και κατανάλωσης, αυξάνοντας την κυκλικότητα της οικονομίας μέσω της επανάχρησής των προϊόντων συνολικά ή εν μέρει, και μέσω της αύξησης της ωφέλιμης διάρκειας ζωής τους.

Μια συναφής ιδέα είναι και η «βιομηχανική συμβίωση», όπου παραγωγικές μονάδες διαφορετικών κλάδων, συνήθως αλλά όχι αποκλειστικά με χωρική γειτνίαση (συστάδων επιχειρήσεων, βιομηχανικές περιοχές), κάνουν χρήση υποπροϊόντων της παραγωγικής τους διαδικασίας εξαλείφοντας ή ελαχιστοποιώντας τα τελικά απόβλητα και βελτιώνοντας την αποδοτικότητα της χρήσης των πόρων τους. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση των πιέσεων για απόσπαση πρώτων υλών από το περιβάλλον και η δραστική μείωση των απορριμμάτων. Η ανακύκλωση και η διαχείριση των απορριμμάτων αποτελεί μέρος της στρατηγικής αυτής, ωστόσο στο πλαίσιο ενός σχεδιασμού για τον περιβαλλοντικό μετασχηματισμό της οικονομίας, η ανακύκλωση και η διαχείριση αποβλήτων πρέπει να θεωρείται ως η τελευταία ευκαιρία ανάκτησης των πρώτων υλών και ως τελευταία καταφυγή.



Παρότι είναι ένα ανοιχτό ερώτημα κατά πόσο η κυκλική οικονομία είναι σε θέση, χωρίς να αμφισβητεί το κυρίαρχο καταναλωτικό μοντέλο και τη διαρκή ανάπτυξη, να αντιμετωπίσει την προοπτική εξάντλησης των πρώτων υλών, την περιβαλλοντική υποβάθμιση και την κλιματική αλλαγή, ωστόσο αναμφισβήτητα κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση. Η προώθησή της, ωστόσο, δεν θα προκύψει από την εθελούσια συμμόρφωση αλλά προϋποθέτει ότι τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ θα θεσμοθετηθούν κανόνες, διαδικασίες, φορολογικά και άλλου είδους κίνητρα και αντικίνητρα κ.λπ.

Η Κυκλική Οικονομία αποτελεί ευκαιρία αλλά και αναγκαιότητα για την Ελλάδα, λόγω των διαθέσιμων πόρων και των γεωγραφικών χαρακτηριστικών της χώρας. Ειδικά σήμερα, σε μια οικονομική φάση πολύ υψηλής ανεργίας, η κυκλική οικονομία έχει το πλεονέκτημα ότι συνεπαγεται δραστηριότητες έντασης εργασίας. Σε κάθε περίπτωση όμως, η μετάβαση στην κυκλική οικονομία πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά, καθώς ενώ θα υπάρχει ασφαλώς αύξηση της απασχόλησης σε κάποιους κλάδους, θα υπάρχει παράλληλα και μείωση στους κλάδους που σχετίζονται με την εξόρυξη και διαχείριση των πρώτων υλών αλλά και στην ίδια τη βιομηχανία, στο βαθμό που θα επιβραδυνθεί η παραγωγή νέων προϊόντων. Ο σχεδιασμός της μετάβασης θα πρέπει να περιλαμβάνει την υποστήριξη και επανεκπαίδευση του εργατικού δυναμικού που θα πληγεί από την αλλαγή του παραγωγικού προτύπου και κίνητρα για τη δημιουργία επιχειρήσεων που θα το υλοποιήσουν.

Ένα τέτοιο νέο πρότυπο έχει χαρακτηριστικά τοπικότητας και αποκέντρωσης και ως εκ τούτου μπορεί να είναι προνομιακό πεδίο ανάπτυξης μικρομεσαίων επιχειρήσεων του κοινωνικού τομέα της οικονομίας. Εκτός από τα σημαντικά περιβαλλοντικά οφέλη, όμως, χώρες όπως η Ελλάδα, που δεν παράγουν μεγάλο όγκο και ποικιλία βιομηχανικών προϊόντων, έχουν τη δυνατότητα να αυξήσουν την απασχόληση στη βιομηχανία μέσω της επισκευής και επανακατασκευής, της επανάχρησης και της λειτουργικής αναβάθμισης των προϊόντων.<sup>50</sup>

Οι δράσεις προς μια κυκλική οικονομία πρέπει να επεκταθούν στα θέματα της παραγωγής και της κατανάλωσης, με έμφαση στην πρόληψη. Τέτοια μέτρα παρουσιάζονται στο «Σχέδιο δράσης της ΕΕ για την κυκλική οικονομία»<sup>51</sup> και αφορούν την παραγωγή, την κατανάλωση, τη διαχείριση αποβλήτων, την αγορά δευτερογενών πρώτων υλών, την καινοτομία, τις επενδύσεις, και την τομεακή δράση (πλαστικές ύλες, σπατάλη τροφίμων, πρώτες ύλες κρίσιμης σημασίας, κατασκευές και κατεδαφίσεις, βιομάζα και υλικά βιολογικής προέλευσης).

Η χώρα μας παρουσιάζει μεγάλες δυνατότητες εφαρμογής αυτού του μοντέλου για πολλούς λόγους. Διαθέτει φυσικούς πόρους και αναξιοποίητους δευτερογενείς πόρους, αλλά και επιστημονικό δυναμικό, τεχνογνωσία, παράδοση σε τεχνικά επαγγέλματα. Ταυτόχρονα, ο ελληνικός ο πρωτογενής τομέας έχει μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης αλλά και ανάγκες εκσυγχρονισμού και μείωσης του κόστους παραγωγής, ενώ εμφανίζει χαμηλούς δείκτες στην παραγωγικότητα των πόρων και στην ενεργειακή απόδοση. Τέλος,

<sup>50</sup> Πρέπει να σημειωθεί ότι η επανάχρηση των προϊόντων είναι σε θέση να δημιουργήσει έως και δέκα φορές περισσότερες θέσεις εργασίας από ό,τι ο κλάδος της ανακύκλωσης. Βλ. σχετική έκθεση του δικτύου κοινωνικών επιχειρήσεων *rruse*, <https://goo.gl/gQrsMV>

<sup>51</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Com2015/614 final (<https://goo.gl/RHvly4>)

υπάρχει ήδη διαθέσιμο ένα πλαίσιο στρατηγικής από πλευράς ΕΕ και αντίστοιχα χρηματοδοτικά εργαλεία, που μάλιστα μπορεί να προσαρμοστεί στα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά της χώρας (νησιωτικότητα, απομακρυσμένες-ορεινές περιοχές).

Πρόσφατα, η ΕΕ ενέκρινε μια δέσμη μέτρων για την Κυκλική Οικονομία και ανακοίνωσε τη συνεργασία με την ΕΤΕπ για την τόνωση των επενδύσεων. Στο εθνικό πλαίσιο, η έγκριση του Εθνικού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων για όλη την Ελλάδα και των αντίστοιχων Περιφερειακών Σχεδιασμών, η έναρξη ένταξης έργων αποβλήτων στο ΥΜΕΠΕΡΑΑ, καθώς και η ενεργοποίηση των μέτρων του Αναπτυξιακού Νόμου, παρέχουν νέες σημαντικές δυνατότητες.

Η νέα ευρωπαϊκή πολιτική για την κυκλική οικονομία στοχεύει σε μια οικονομία πιο ανταγωνιστική στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας. Η χαμηλή ενεργειακή απόδοση, η κατασπατάληση φυσικών πόρων και η απαξίωσή τους, δημιουργούν αρνητικό ισοζύγιο στο εμπόριο πρώτων υλών μεταξύ ΕΕ και υπόλοιπου κόσμου, και παράλληλα τεράστιες ποσότητες αποβλήτων με αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και την δημόσια υγεία.

Σύμφωνα με μελέτες, η κυκλική οικονομία θα επέφερε σε ευρωπαϊκό επίπεδο οφέλη της τάξης των 1,8 τρις ευρώ έως το 2030, στοιχείο που μεταφράζεται σε 11% αύξηση του ΑΕΠ, 580.000 νέες θέσεις εργασίας, μείωση του κόστους τροφίμων στο 30% του σημερινού και βελτίωση της παραγωγικότητας των πόρων.

Αν δεν αναληφθούν νέες πρωτοβουλίες ώστε να βελτιωθεί η διαχείριση των αποβλήτων, θα εξακολουθήσουν να χάνονται σημαντικές ποσότητες πολύτιμων πόρων τα επόμενα έτη. Η εφαρμογή και μόνο των στόχων του σχεδίου Οδηγίας για τα απόβλητα σε επίπεδο ΕΕ ισοδυναμεί με όφελος για την οικονομία ύψους 46,1 δις €, με 177.000 νέες θέσεις εργασίας και με περιβαλλοντικό όφελος τη μείωση εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 655 Mtn.

Ενδεικτικά πεδία, στα οποία απαιτείται παρέμβαση της χώρας μας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, αλλά και ρυθμίσεις στην εσωτερική αγορά είναι:

- Οικονομικά κίνητρα για χρήση δευτερογενών πρώτων υλών στην αγορά και βελτίωση της παραγωγικότητάς τους (μείωση ΦΠΑ, φορολογικές ελαφρύνσεις, υποχρέωση χρήσης στο σχεδιασμό, μέτρα επέκτασης διάρκειας ζωής).
- Ενίσχυση μικρών επιχειρήσεων επισκευής και συντήρησης.
- Αξιοποίηση της κοινωνικής οικονομίας και συναφών συλλογικών πρωτοβουλιών πολιτών.
- Καθιέρωση Περιβαλλοντικής Δήλωσης (Environmental Product Declaration) για τη διευκόλυνση της ανακύκλωσης και επανάχρησης, καθώς και σύνδεση της Δήλωσης με περιβαλλοντικό αποτύπωμα, επισκευασιμότητα και αντοχή.
- Ηλεκτρονική ευρωπαϊκή πλατφόρμα αγοράς δευτερογενών υλικών κατά τα πρότυπα ορισμένων εθνικών (Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο).
- Θέσπιση κριτηρίων για Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.
- Θέσπιση Κανονισμών για επιδιόρθωση, αποσυναρμολόγηση, επανάχρηση, ανακατασκευή, με τήρηση ισορροπίας μεταξύ αντοχής, ασφάλειας, επιμήκυνσης ζωής.

Η χώρα μας, με σημαντική καθυστέρηση, ολοκλήρωσε το θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης των αστικών, βιομηχανικών και επικινδύνων αποβλήτων. Στη μετάβαση προς μια κυκλική οικονομία, οφείλουμε ακόμη να ενισχύσουμε τις δράσεις πρόληψης της επικινδυνότητας και της ποιότητας των αποβλήτων, να βελτιώσουμε το πλαίσιο για την ανακύκλωση και ανάκτηση των αποβλήτων κατασκευών και κατεδαφίσεων, να ενθαρρύνουμε τη διείσδυση των δευτερογενών καυσίμων σε βιομηχανικές εφαρμογές και την ανάκτηση βιολογικών αποβλήτων και αποβλήτων τροφίμων, ενώ τέλος χρειάζεται να εξορθολογιστεί η νομοθεσία για τα επικίνδυνα απόβλητα και να αντιμετωπιστούν τα εμπόδια στην αγορά των αποβλήτων.

Ειδικά για την Ελλάδα, τα εκτιμώμενα οφέλη του νέου σχεδιασμού αποβλήτων (ΕΣΔΑ) μέχρι το 2020 ανέρχονται σε 2 δισ. ευρώ και 16.000 νέες θέσεις εργασίας, ενώ η εφαρμογή μόνο των στόχων της ανακύκλωσης θα επιφέρει καθαρό όφελος 730 εκ. €, 1.770 νέες μόνιμες θέσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης και μείωση εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 10,15 Mtn.

Περαιτέρω εξοικονόμηση στην κατανάλωση εισαγόμενων πρώτων υλών θα μπορούσε επίσης να επιτευχθεί με την παραγωγική αξιοποίηση 5.743.000 τόνων αστικών απορριμμάτων, 174.000 τόνων λυματολάσπης, 17.186.000 τόνων βιομηχανικών και 10.781.000 τόνων γεωργικών αποβλήτων ετησίως. Εργαλείο για την αξιοποίηση των πόρων αυτών αποτελούν τα 13 ΠΕΣΔΑ, τα οποία έχουν πρόσφατα εγκριθεί και πρέπει άμεσα να υλοποιηθούν. Επίσης, στην εξοικονόμηση κατανάλωσης πόρων θα μπορούσαν να συμβάλουν δράσεις οικοσχεδιασμού προϊόντων, καινοτόμων εφαρμογών βιομηχανικής συμβίωσης και μείωσης παραγωγής αποβλήτων.

## **4. ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΜΕΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΜΙΑΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ**

### **4.1 ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ-ΣΥΝΕΚΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ-ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ -ΔΙΑΡΚΗΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ-ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

Η ανάγκη για διαρκή και αποτελεσματικό συντονισμό των επιμέρους πολιτικών και της δράσης των κυβερνητικών και δημόσιων φορέων είναι πλέον αναμφισβήτητη. Ωστόσο, μια συνεκτική και αποτελεσματική εθνική αναπτυξιακή πολιτική, τόσο ως προς την κατάσταση όσο και ως προς την υλοποίησή της, προϋποθέτει και ένα βήμα πέρα από τον απλό συντονισμό: την υιοθέτηση μια λογικής ολοκληρωμένου, μακρόπνοου και τεκμηριωμένου σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής.

Βασική προϋπόθεση για να υποστηριχθεί μια τέτοια λογική είναι η εισαγωγή στοιχείων του λεγόμενου «τεκμηριωμένου σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής» (Evidence-based policy making / EBPM), που έχει να προσφέρει πολλά πλεονεκτήματα αλλά είναι ελάχιστα γνωστός στη χώρα μας – παρότι αλλού χρησιμοποιείται ευρύτατα. Βασικά στοιχεία του EBPM είναι η διατύπωση συγκεκριμένων και μετρήσιμων στόχων, η εκ των προτέρων στάθμιση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων κάθε πιθανής πολιτικής (impact assessment - ex ante), η αξιοποίηση αξιόπιστων πρωτογενών δεδομένων για την επεξεργασία μιας

πολιτικής, η ενσωμάτωσή της στον ευρύτερο κυβερνητικό προγραμματισμό με επίκεντρο ένα ισχυρό Κέντρο Διακυβέρνησης (center of government) που τον συντονίζει, η πιλοτική εφαρμογή αλλά και κατόπιν η ουσιαστική παρακολούθηση και αξιολόγηση (ex post assessment) με στόχο τη διασφάλιση της μέγιστης αποτελεσματικότητας και της άριστης κατανομής των πόρων.

Έως σήμερα η λογική αυτή έχει εισαχθεί εν μέρει στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, ενώ το εθνικό σκέλος (ΠΔΕ) υλοποιείται συνήθως με ad hoc διαδικασίες, χωρίς διατυπωμένους στόχους ή μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης. Συνεπώς, ιδεατά, η ΕΑΣ 2021 θα έπρεπε να αποκτήσει τη λογική ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος με συνεκτικό χαρακτήρα και ετήσιες κατανομές πόρων με ανάλυση ανά φορέα και έργο.

Στο πλαίσιο μιας τέτοιας νέας φιλοσοφίας σχεδιασμού της δημόσιας αναπτυξιακής πολιτικής, είναι αναγκαία η εκ των προτέρων εκτενής διαβούλευση με όλους τους εμπλεκόμενους «stakeholders» (κοινωνικοί εταίροι, ειδικοί, κοινωνία πολιτών κ.ο.κ.) αλλά και η διαρκής αξιολόγηση της εφαρμοζόμενης πολιτικής και των επιμέρους δράσεών της, ώστε να εξετάζεται εάν ανταποκρίνεται όχι μόνο στους αρχικά διατυπωμένους στόχους, αλλά και στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, τόσο του εσωτερικού περιβάλλοντος (δημοσιονομικές συνθήκες, παραγωγικότητα κ.λπ.), όσο και του εξωτερικού. Μια ειδικότερη πτυχή της διαρκούς αξιολόγησης στο πλαίσιο του ολοκληρωμένου σχεδιασμού είναι και η γενίκευση και συστηματοποίηση των επισκοπήσεων δαπανών (spending reviews) στο σύνολο των φορέων του δημοσίου.

Η εισαγωγή ενός τέτοιου ολοκληρωμένου και βασισμένου σε πραγματικά δεδομένα κύκλου δημόσιας πολιτικής (σχεδιασμός, διαβούλευση, ένταξη στον κυβερνητικό προγραμματισμό, εφαρμογή, αξιολόγηση, επανασχεδιασμός) είναι αναγκαίος για να αντιμετωπιστεί το διαβόητο χάσμα υλοποίησης (implementation gap), δηλαδή η απόσταση από την πληθωρική νομοθέτηση μέχρι την ασθενή εφαρμογή, που διαχρονικά υπονομεύει τις δημόσιες πολιτικές και τις μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας.

Η χάραξη μιας εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής είναι προνομιακό πεδίο για την εισαγωγή μιας λογικής ολοκληρωμένου σχεδιασμού που βασίζεται σε στέρεα δεδομένα και αναλύσεις, στον συνεκτικό συντονισμό και την αποτελεσματική υλοποίηση. Όχι μόνο επειδή μπορεί να δώσει την αναγκαία ώθηση στην εξομάλυνση και ανάταξη της οικονομίας της χώρας, αλλά και επειδή μπορεί να συνδέσει την αναγκαία για την Ελλάδα αλλαγή παραδείγματος στον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών με την επιτακτική σημερινή συγκυρία αλλαγής του αναπτυξιακού υποδείγματος (paradigm shift).

Το παρόν σχέδιο οικονομικής ανάπτυξης της χώρας κινείται σε ένα επίπεδο αφαίρεσης και γενίκευσης. Παρουσιάζονται επαρκώς οι κεντρικοί του στόχοι καθώς και τα κύρια μέσα για την επίτευξη τους αλλά και οι σημαντικότερες υποστηρικτικές δράσεις. Απομένει, ωστόσο, ένα τεράστιο και καθοριστικό έργο που πρέπει να συντελεσθεί ώστε οι ανωτέρω σχεδιασμοί να αποκτήσουν πραγματική υπόσταση και να συμβάλουν πραγματικά στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Το σχέδιο συνοψίζεται στο τρίπτυχο: ολοκληρωμένος σχεδιασμός - συνεκτικός συντονισμός - αποτελεσματική υλοποίηση. Εάν μία μόνο από τις τρεις αυτές πτυχές δεν επιτευχθεί, αυτό συνεπάγεται ότι το σύνολο του σχεδίου θα παραμείνει μια θεωρητική κατασκευή, όπως συχνά έχει συμβεί στη χώρα μας στα προηγούμενα χρόνια, και απλώς θα αναπαραχθούν οι παραδεδομένες πρακτικές του

άναρχου ή ανύπαρκτου σχεδιασμού, της επιβολής επιμέρους συμφερόντων και ομάδων πίεσης κ.λπ.

Το πρώτο πρόβλημα που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η προσπάθεια εφαρμογής στην πράξη αυτού του αναπτυξιακού σχεδίου είναι αν η υπάρχουσα κρατική δομή μπορεί να υποστηρίξει την καινοτομική στρατηγική του. Όπως είναι σήμερα δομημένη, η διοικητική μηχανή δυσκολεύεται να προωθήσει έναν ολοκληρωμένο σχεδιασμό, κυρίως γιατί αδυνατεί να συντονίσει ικανοποιητικά τις επιμέρους υπηρεσίες τόσο στον σχεδιασμό, όσο και στην υλοποίηση της αναπτυξιακής προσπάθειας.

Επομένως, είναι κρίσιμο μετά την έγκριση και εκκίνηση του αναπτυξιακού σχεδίου να τεθεί εξίσου και άμεσα σε εφαρμογή μια διαδικασία συνεχούς αξιολόγησης της πορείας του (on going evaluation), που φυσικά θα συμπεριλαμβάνει και την πιθανή τροποποίησή του στη βάση της ανάδειξης νεότερων δεδομένων όσο και πιθανών ατελειών. Απαιτείται μια δομή ικανή να υλοποιεί, να εποπτεύει και να συντονίζει την εφαρμογή των επιμέρους δράσεων του αναπτυξιακού σχεδίου, να ελέγχει την ομαλή συσχέτισή τους με τα βασικά μέσα και τελικά με τους κεντρικούς αναπτυξιακούς στόχους. Η δομή αυτή θα πρέπει να μπορεί να επιλέγει/ιεραρχεί και να κλιμακώνει χρονικά τις επιμέρους δράσεις, να ρυθμίζει τον συνεκτικό συντονισμό τους με άλλες δράσεις που θα εξελίσσονται παράλληλα, να διαθέτει επαρκή ισχύ ώστε να επιβάλλει τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την αποτελεσματική τους υλοποίηση, αλλά και να κινητοποιεί κατά προτεραιότητα τους αναγκαίους υλικούς και ανθρώπινους πόρους.

Η ΕΑΣ 2021 λειτουργεί συμπληρωματικά αφενός με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018 και αφετέρου με το ΕΣΠΑ 2014-20. Εντάσσει τις δυο αυτές πολιτικές σε ένα ενιαίο πλαίσιο, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα και μια σειρά σημαντικών ζητημάτων τα οποία δεν αντιμετωπίζονται. Η δυναμική της δεν προκύπτει τόσο από την ένταση της χρηματοδότησής της (ΠΔΕ, ΕΣΠΑ, δανεισμός από θεσμικές τράπεζες) όσο από τον σχεδιασμό της στην προοπτική μιας αποτελεσματικής αξιοποίησης της προσπάθειας του ελληνικού λαού και των πόρων που διαθέτει η ελληνική κοινωνία.

Με δεδομένο ότι σήμερα δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν μεγάλες αλλαγές στα υφιστάμενα αναπτυξιακά προγράμματα, η Αναπτυξιακή Στρατηγική αποτελεί κεντρική κυβερνητική πολιτική με την έννοια ότι όλες οι υπάρχουσες επιμέρους πολιτικές θα προσανατολιστούν ώστε να υπηρετούν τους κεντρικούς στόχους της ΕΑΣ 2021, που είναι:

- Στόχος 1: Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας
- Στόχος 2: Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού
- Στόχος 3: Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού (Επιλέγω Ελλάδα – Γέφυρες γνώσης / στυνεργασίας)
- Στόχος 4: Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρηματικό Περιβάλλον
- Στόχος 5: Προώθηση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής
- Στόχος 6: Περιβαλλοντικός επανασχεδιασμός της οικονομίας

Για όλους αυτούς τους στόχους υπάρχουν σήμερα διάσπαρτες πολιτικές, που δεν στηρίζονται απαραίτητα στην ίδια λογική ενώ συχνά παρουσιάζουν επικαλύψεις αλλά και «κενά», τα οποία προτείνεται να συμπληρωθούν με αντίστοιχες δράσεις (βλ. κεφ. 8). Έτσι,

θα επιτευχθεί η υλοποίηση αυτών των βασικών στόχων ενώ παράλληλα, με δεδομένο πως η «Αναπτυξιακή Στρατηγική» αποτελεί κυβερνητική πολιτική, θα υπάρξει και «μετατόπιση» του συνόλου των δράσεων των υπουργείων προς την κατεύθυνση της «Αναπτυξιακής Στρατηγικής» γεγονός που θα εξασφαλίσει την υλοποίηση του συνόλου των στόχων της.

Υπενθυμίζουμε εδώ ότι τα μέσα που θα συμβάλλουν καθοριστικά για την επίτευξη αυτών των στόχων και σε τελευταία ανάλυση της αλλαγής του αναπτυξιακού υποδείγματος (paradigm shift) είναι κυρίως:

- Μέσο 1: Ολοκληρωμένος αναπτυξιακός σχεδιασμός, συνεκτικός συντονισμός, αποτελεσματική υλοποίηση, διαρκής παρακολούθηση και αξιολόγηση.
- Μέσο 2: Εκσυγχρονισμός των δομών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης
- Μέσο 3: Βελτιστοποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος
- Μέσο 4: Αξιοποίηση πόρων (ανθρώπινων, φυσικών, πολιτιστικών) και δημόσιας περιουσίας
- Μέσο 5: Ενίσχυση των συνεργειών - δικτυώσεων

Στο κεφ. 8 (Παράρτημα 1) υπάρχει ένας πίνακας διπλής εισόδου όπου στον οριζόντιο άξονα παρουσιάζονται για κάθε υπουργείο μερικές από τις κύριες πολιτικές- εξειδικεύσεις των παραπάνω μέσων που μπορούν να συμβάλλουν στην επίτευξη κάποιου από τους έξι βασικούς στόχους της ΕΑΣ 2021. Πρόκειται για ένα πρώτο σχεδιάγραμμα –πίνακα που αποτυπώνει ευσύννοπα και σε αδρές γραμμές μερικά από τα κύρια μέτρα και προτεραιότητες της αναπτυξιακής πολιτικής 2021 και θα αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο καταγραφής της, καθώς και περαιτέρω επεξεργασίας και υλοποίησης της.

## 4.2 ΠΕΡΙ ΔΟΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

### 4.2.1 Γενικά περί μεταρρυθμίσεων

Η έννοια «δομικές» ή «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις», ή απλούστερα «μεταρρυθμίσεις», αναφέρεται στις ενέργειες στις οποίες προβαίνει το κράτος για την υποβοήθηση της οικονομικής ανάπτυξης και τον εξορθολογισμό της δομής και λειτουργίας του. Πρόκειται για παρεμβάσεις στις αγορές εργασίας, χρήματος, προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και για δομικές παρεμβάσεις στις δημόσιες και κρατικές δομές (διοίκηση, εκπαίδευση, δικαιοσύνη κ.λπ.).

Οι δομικές μεταρρυθμίσεις είναι αναμφισβήτητα απαραίτητες για την οικονομική ανάπτυξη, ωστόσο υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις για το χαρακτήρα τους. Καθώς μάλιστα οι αναπτυξιακές ανάγκες αλλά και οι αντιλήψεις για το τί συνιστά μεταρρύθμιση μεταβάλλονται, κάθε μεταρρυθμιστική διαδικασία αποτελεί αντικείμενο πολιτικής διαπραγμάτευσης και τεχνοκρατικής επεξεργασίας. Οι αγορές χρήματος, προϊόντων και εργασίας, αποτέλεσαν διαχρονικά αντικείμενο ρύθμισης από το κράτος, με διαφορετική λογική κάθε φορά, ως αποτέλεσμα διαφορετικών προσεγγίσεων. Για παράδειγμα, η σφιχτή ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα ήταν ο επικρατέστερος διεθνώς κανόνας από τη δεκαετία του 1940 και μέχρι τη δεκαετία του 1970, που όμως διαφοροποιήθηκε στη δεκαετία του 1980 – και στις δύο περιόδους, πάντως, μπορεί να γίνει λόγος για

«μεταρρύθμιση». Αντίστοιχη μετάβαση παρατηρήθηκε και στο πεδίο της αξιοποίησης των δημόσιων πόρων, περνώντας από το μοντέλο των κρατικοποιήσεων στο μοντέλο της ιδιωτικοποίησης, καθώς επίσης και στην αγορά εργασίας, όπου ο κανόνας της σχετικά σταθερής και σχεδόν δια βίου μόνιμης απασχόλησης αντικαταστάθηκε από την προσωρινή, ευέλικτη απασχόληση (ή το μείγμα ασφάλειας και ευελιξίας που έγινε γνωστό ως flexicurity).

Στην παρούσα χρονική συγκυρία, μετά από μια μακρά περίοδο απορρύθμισης και ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και του διεθνούς ανταγωνισμού, επικρατεί διεθνώς αβεβαιότητα σχετικά με τις μεθόδους δόκιμης διεύθυνσης των τριών αυτών βασικών αγορών, αλλά και της ίδιας της κρατικής αυτορρύθμισης. Οι βεβαιότητες που επικράτησαν σταδιακά στη δεκαετία του 1980 και ιδίως του 1990, και βασίστηκαν στην απορρύθμιση δια της απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης, ήτοι στην απόδοση κυρίαρχου και συχνά αποκλειστικού (απο-)ρυθμιστικού ρόλου στην αγορά και στην αντίστοιχη απομείωση του ρόλου του κράτους, έχουν πλέον αρχίσει διεθνώς να αμφισβητούνται, ιδίως ως συνέπεια της κρίσης του 2008, χωρίς ωστόσο παράλληλα να έχει αναδυθεί ένα νέο, σαφές και κοινώς αποδεκτό πρότυπο.

Η αποδοχή ή η απόρριψη των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το γεγονός ότι συχνά συνεπάγονται αναδιανομή πλούτου και ευκαιριών με θετικές και αρνητικές συνέπειες που εκδηλώνονται σε διαφορετικό χρονικό ορίζοντα και διαχέονται στο σύνολο της κοινωνίας και συνεπώς δεν γίνονται άμεσα ορατές σε κάθε πολίτη. Εξαρτάται συνεπώς από την ένταση, το πρόσημο, τη χρονική στιγμή και τη διάρκεια αυτών των επιπτώσεων εάν και τότε οι μεταρρυθμίσεις θα συναντήσουν την αποδοχή ή την αντίδραση αντίστοιχα των θιγόμενων ή ωφελούμενων κοινωνικών ομάδων. Επίσης, οι μεταρρυθμίσεις, ενώ κατά κανόνα θίγουν άμεσα λίγους ή ορισμένα επιμέρους οργανωμένα συμφέροντα, ωστόσο αποδίδουν τα αποτελέσματά τους μεσο-μακροπρόθεσμα, τα οποία μάλιστα διαχέονται σε πολλούς ή /και στο σύνολο της κοινωνίας, και συνεπώς δεν είναι άμεσα ορατά στον κάθε πολίτη και στην καθημερινότητά του. Η κυβέρνηση θεωρεί απαραίτητη την υλοποίηση ορισμένων μεταρρυθμίσεων που έχουν θετικό κοινωνικό πρόσημο και έχει προχωρήσει ήδη στην υλοποίηση κάποιων εξ αυτών.

#### **4.2.2 *Περί των μεταρρυθμίσεων στις αγορές χρήματος, προϊόντων, εργασίας και στο κράτος***

Η απελευθέρωση των αγορών χρήματος, προϊόντων, εργασίας, κατά κανόνα αυξάνει τον ανταγωνισμό, γεγονός το οποίο είναι καταρχήν θετικό. Ωστόσο, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των αγορών, ενδέχεται η απορρύθμιση μιας συγκεκριμένης αγοράς στην οποία δραστηριοποιούνται εκατοντάδες ή χιλιάδες μικρομεσαίες επιχειρήσεις να οδηγήσει αρχικά μεν σε αυξημένο ανταγωνισμό και σε περιορισμένη πτώση τιμών, αλλά στη συνέχεια σε ολιγοπωλιακή ή ακόμα και μονοπωλιακή συγκέντρωση σε έναν μικρό αριθμό μεγάλων εταιριών, ενίοτε πολυεθνικών, οι οποίες κατόπιν συχνά προβαίνουν σε αυξήσεις τιμών, μειώσεις αποδοχών κ.λπ. Μοιάζει, ως εκ τούτου, πιο ασφαλής επιλογή η ελεγχόμενη απελευθέρωση των αγορών χρήματος και προϊόντων, υπό ρητές ρυθμιστικές προϋποθέσεις χάριν της πραγματικής αύξησης του ανταγωνισμού, της αποφυγής δημιουργίας ολιγοπωλίων, της προστασίας των εργασιακών σχέσεων και της διατήρησης της παραγωγής και των φορολογικών εσόδων εντός της χώρας.

Η απορρύθμιση στην αγορά εργασίας μπορεί να επιφέρει άλλου είδους επιπτώσεις, όπως η αύξηση της μερικής, εκ περιτροπής και εν γένει επισφαλούς απασχόλησης, αλλά και η είσοδος στην αγορά εργασίας εταιριών με κύριο αντικείμενο την εκμίσθωση εργαζομένων, που συνεπάγεται αυξημένο κίνδυνο εργασιακής εκμετάλλευσης και ανασφάλειας.

Όσον αφορά το κράτος, στην παρούσα χρονική συγκυρία στη χώρα μας υπάρχει γόνιμο έδαφος για μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα επιφέρουν ουσιαστικά θετικά αποτελέσματα. Τέτοια παραδείγματα μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι παρεμβάσεις στη λειτουργία του δικαστικού συστήματος, με βασικό στόχο την ταχύτερη και ασφαλέστερη απονομή δικαιοσύνης, και οι παρεμβάσεις στο σύστημα διασφάλισης των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (π.χ. κτηματολόγιο), ως απαραίτητη προϋπόθεση εύρυθμης λειτουργίας μιας οικονομίας βασισμένης στη λογική της αγοράς. Η εξάλειψη της γραφειοκρατίας (δηλαδή μεταξύ άλλων η απολύτως απαραίτητη απλοποίηση διαδικασιών για έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας, αδειοδοτήσεων παντός τύπου κ.λπ.), η ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης (σε όλες τις μορφές της: κεντρική, περιφερειακή, δημοτική και νομικών προσώπων), αλλά και ο συστηματικός περιορισμός και παραδειγματική πάταξη κρουσμάτων διαφθοράς, αποτελούν δομικές μεταρρυθμίσεις με προοδευτικό πρόσημο.

Το ίδιο ισχύει και για την επιδίωξη μιας πιο αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μεταρρύθμιση η οποία μεταξύ άλλων εξαρτάται εν πολλοίς από την ολοκλήρωση της ψηφιοποίησης της διοικητικής ύλης. Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση αποτελεί επίσης πολύ σημαντική μεταρρυθμιστική παράμετρο για την αναπτυξιακή στροφή της χώρας, με την υιοθέτηση ενός κατά το δυνατόν απλού, δίκαιου, σταθερού φορολογικού συστήματος, με μικρότερους, προσαρμοσμένους στις συνθήκες κρίσης φορολογικούς συντελεστές.

Η παρέμβαση στο χώρο της παιδείας, με στοχευμένο τρόπο ώστε να ανταποκρίνεται στις διαρκώς εξελισσόμενες και μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας, χωρίς όμως να αποποιείται του αποφασιστικού ρόλου της στη δημιουργία ολοκληρωμένων και ενεργών πολιτών καθώς και στην πρόοδο της γνώσης και της έρευνας, είναι ακόμα μία επείγουσα δομική μεταρρύθμιση με προοδευτικό πρόσημο.

Κρίσιμη τέλος είναι η ανάγκη θεσμικών παρεμβάσεων στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός επιχειρηματικού κράτους (τέτοιο που να απέχει από το «κράτος-επιχειρηματία» μιας κρατικιστικής παράδοσης αλλά και που να μην ταυτίζεται με το «κράτος-νυχτοφύλακα» της οικονομικά φιλελεύθερης αντίληψης)<sup>52</sup> και της απεξάρτησης από τους πελατειακούς δεσμούς και από τη γραφειοκρατική-θεσμική σκλήρυνση,<sup>53</sup> την οποία εκμεταλλεύονται ομάδες συμφερόντων στρεβλώνοντας προς όφελός τους την έκφραση της κρατικής βούλησης. Έτσι, είναι δυνατό να διαμορφωθεί ένα παράδειγμα στο πλαίσιο του οποίου το κράτος δεν θα είναι ένας βαρύς γραφειοκρατικός μηχανισμός που παρεμβαίνει μόνο για να διορθώνει επιμέρους αποτυχίες της κατά τα άλλα απορρυθμισμένης αγοράς, αλλά θα προωθεί ενεργά την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα, μέσα από τη συνέργειά του με τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα, διαμορφώνοντας ένα μοντέλο έξυπνης, βιώσιμης και κοινωνικά επωφελούς οικονομικής δράσης χάριν την ιδιωτικής και συλλογικής ευημερίας.

<sup>52</sup> Mazzucato M. (2013/2015) Το επιχειρηματικό κράτος: ανατρέποντας μύθους, εκδ. Κριτική: Αθήνα

<sup>53</sup> Olson M. (1982) Rise and Decline of Nations



### 4.2.3 Προϋποθέσεις για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων

Η κυβέρνηση αντιμετωπίζει θετικά αλλά υπό συγκεκριμένες αυστηρές προϋποθέσεις τη δομική μεταρρύθμιση των αγορών χρήματος, προϊόντων και εργασίας. Τέτοιες προϋποθέσεις αποτελούν η προσεκτική ρύθμιση και έλεγχος των αγορών προς αποφυγή ολιγοπώλησης/μονοπώλησης, η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, η καταπολέμηση της κοινωνικής ανισότητας, η αποφυγή συρρίκνωσης της εγχώριας παραγωγής, η εξασφάλιση των κρατικών εσόδων και ο σεβασμός του περιβάλλοντος. Παράλληλα, η κυβέρνηση προσεγγίζει πιο αποφασιστικά την ανάγκη παρεμβάσεων για μια αποτελεσματικότερη, αποδοτικότερη και κοινωνικά δικαιότερη δομική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Οι «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» που εφαρμόστηκαν τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, στο πλαίσιο ενός εξαντλητικού προγράμματος δημοσιονομικής λιτότητας, επέφεραν κατά κανόνα μειώσεις αποδοχών, απολύσεις και αύξηση της εργασιακής ανασφάλειας, που συνακόλουθα συνέβαλαν στη δημιουργία ενός κλίματος μόνιμης κοινωνικής και πολιτικής αναταραχής, αλλά και μεταρρυθμιστικής κόπωσης. Για την επιτυχή εφαρμογή τους θα ήταν απαραίτητη η ύπαρξη επαρκούς ζήτησης στην οικονομία, προϋπόθεση που ωστόσο έλειψε με αποτέλεσμα να υπονομευθεί η επιτυχία και η αποδοχή των όποιων παρεμβάσεων. Και τούτο διότι η επιτυχής προώθηση δομικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες τείνουν να έχουν αρνητικά αποτελέσματα βραχυ-μεσοπρόθεσμα επί της εργασίας και των εισοδημάτων μεγάλων ομάδων πληθυσμού, δύναται να αποκτήσουν κοινωνική νομιμοποίηση και να ολοκληρωθούν ομαλά μόνον εφόσον η συνολική ζήτηση στην υπό μεταρρύθμιση οικονομία είναι ισχυρή και αυξανόμενη, και πάντως όχι αδύναμη και δραματικά μειούμενη.

Η Ελλάδα, κατά γενική ομολογία, προέβη σε μικρό χρονικό διάστημα σε πολλές και σκληρές μεταρρυθμίσεις.<sup>54</sup> Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται συνεπώς η μεταρρυθμιστική κόπωση, ιδίως καθώς τα αναμενόμενα οφέλη είτε δεν έχουν ακόμα σε μεγάλο βαθμό διαφανεί, είτε υπονομεύθηκαν από τη γενικότερη κατάσταση (κίνδυνος GREXIT, μη ρύθμιση του χρέους, υπερβολική λιτότητα κ.λπ.). Η μέθοδος αυτή προσέδωσε αρνητικό πρόσημο στην ίδια την έννοια «μεταρρύθμιση», τουλάχιστον στο μεγαλύτερο μέρος της ελληνικής κοινωνίας και πολιτικής, έτσι ώστε ακυρώθηκε και η δυνατότητα μιας ουσιαστικής οικειοποίησης («ιδιοκτησίας» / ownership) πολλών ορθολογικών και πράγματι αναγκαίων μεταρρυθμίσεων από την ελληνική πλευρά.

Επομένως, είναι σαφές πια ότι βασική προϋπόθεση επιτυχίας των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων είναι να διαμορφώνουν ένα πρότυπο κοινωνικά δίκαιης και οικονομικά αποτελεσματικής ανάπτυξης, ακόμη και αν αυτό προϋποθέτει αναγκαστικά σε κάποιον βαθμό (λόγω της προηγούμενης δημοσιονομικής κατάρρευσης) και μέτρα περιοριστικής πολιτικής. Σε «αντάλλαγμα» για τα τελευταία, το νέο μεταρρυθμιστικό πρότυπο θα πρέπει να διασυνδέει τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με αντισταθμίματα δικαιοσύνης και βιωσιμότητας. Η ενίσχυση της οικονομικής δράσης θα πρέπει να προωθείται με μέτρα προσεκτικής απελευθέρωσης αγορών, αλλά και ρύθμισης, όπου απαιτείται, για την αντιμετώπιση ολιγοπωλιακών καταστάσεων, καθώς και να αντισταθμίζεται από παρεμβάσεις ενίσχυσης της εργασιακής ασφάλειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση της παραγωγικότητας· η οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική πρέπει να γίνεται ελκυστική για

<sup>54</sup> OECD, *Going for Growth for 2015*, και World Bank, *Doing Business 2015*.

τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα τις πολλαπλές ανισότητες (κοινωνικές, περιφερειακές και άλλες), παράλληλα με τον εξορθολογισμό του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης ώστε να παρέχονται ίσες ευκαιρίες σε όλους το Δημόσιο, τέλος, επείγει να εξορθολογιστεί και να εκσυγχρονιστεί με τη συνδρομή των λειτουργιών του σε όλες τις δομές που παρέχουν δημόσια υπηρεσία (διοίκηση, παιδεία, υγεία, ασφάλεια), όχι με οριζόντιες και άδικες αλλά με στοχευμένες και καλά σχεδιασμένες παρεμβάσεις που να έχουν στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του.

Εάν οι άμεσα ορατές συνέπειες των δομικών μεταρρυθμίσεων είναι κατά βάση αρνητικές (όπως ήταν μέχρι τώρα οι μειώσεις αποδοχών, οι απολύσεις και η ένταση της εργασιακής ανασφάλειας), οδηγούν σε κοινωνική και πολιτική αναταραχή επηρεάζοντας εν τέλει αρνητικά τις όποιες αναμενόμενες θετικές αναπτυξιακές προοπτικές τους σε μεταγενέστερο χρόνο. Από την άποψη αυτή, η διατήρηση ενός επιπέδου επαρκούς ζήτησης κρίνεται απαραίτητη για την επιτυχή εφαρμογή των δομικών μεταρρυθμίσεων, ώστε να περιοριστούν οι αρνητικές επιπτώσεις και να υπάρξει η απαραίτητη κοινωνική συναίνεση, προκειμένου η μεταρρυθμιστική προσπάθεια να ολοκληρωθεί ομαλά και προς όφελος της οικονομίας συνολικά.

Αυτές είναι οι αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η οποία περνάει μέσα από την κοινωνική αποδοχή και υιοθέτησή τους, προκειμένου μετά από μία παρατεταμένη περίοδο κρίσης ο όρος «μεταρρυθμίσεις» να αποκτήσει ξανά θετικό, αν όχι προοδευτικό, πρόσημο.

### 4.3 ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### 4.3.1 Φορολογικό Σύστημα

Η φορολογική πολιτική αποτελεί ένα από τα βασικά αναπτυξιακά εργαλεία που διαθέτει η εκάστοτε κυβέρνηση, αφενός μέσω της παροχής φορολογικών κινήτρων για τη δημιουργία επενδύσεων και θέσεων απασχόλησης και για την προσέλκυση επιχειρήσεων, και αφετέρου μέσω της αναδιανομής των εισοδημάτων.

Το ελληνικό φορολογικό σύστημα διέπεται από συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, όπως η αρχή της νομιμότητας και βεβαιότητας του φόρου, η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος των φορολογικών διατάξεων, η φορολογική ισότητα και η καθολικότητα του φόρου, οι οποίες συνίστανται στην όμοια φορολογική μεταχείριση ατόμων που διαβιούν υπό όμοιες συνθήκες και στην ανόμοια για όσους διαβιούν υπό διαφορετικές συνθήκες, καθώς και στην απαγόρευση αδικαιολόγητων εξαιρέσεων από τη φορολογική υποχρέωση. Στην πράξη όμως, η επί δεκαετίες εφαρμοσμένη φορολογική πολιτική βρίσκεται στον αντίποδα των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών. Η ανυπαρξία περιουσιολογίου, η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή, τα μη στοχευμένα φορολογικά κίνητρα, καθώς και η μη ανταποδοτικότητα των φόρων, αποτελούν τις μεγάλες «πληγές» του φορολογικού μας συστήματος.

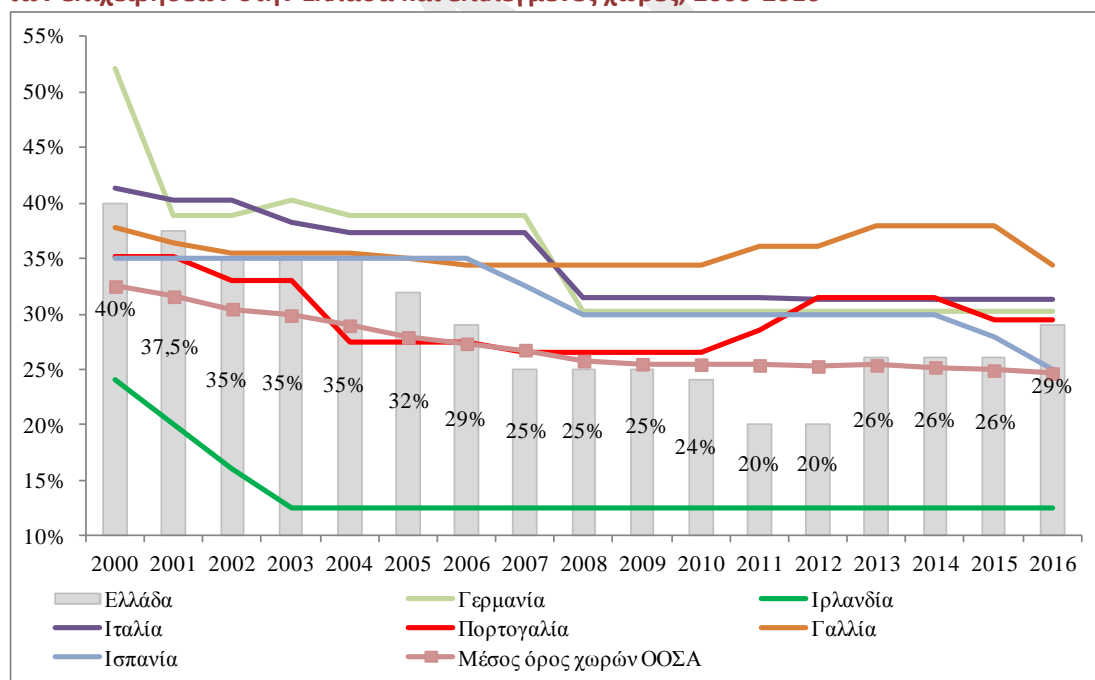
Ο φορολογικός συντελεστής επί του εισοδήματος των επιχειρήσεων ξεκινάει από 40% το 2000 και μειώνεται συνεχώς για να φτάσει το 2011 το 20%, ενώ από το 2012 αρχίζει μια

νέα ανοδική πορεία για να φτάσει το 2016 στο 29%. Πολλές αναπτυγμένες χώρες έχουν υψηλότερο φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα καθ' όλη αυτή την περίοδο (Διάγραμμα 46).

Αν και όχι υπερβολικός με βάση τα μέσα ευρωπαϊκά επίπεδα, ο φορολογικός συντελεστής είναι συγκριτικά με παραπλήσιες ανταγωνιστικά χώρες σχετικά υψηλός και αποτελεί βασική στόχευση η σταδιακή μείωσή του για να διευκολυνθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Για την πραγματική εικόνα των υφιστάμενων φορολογικών συντελεστών, επισημαίνεται ότι στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης με τους θεσμούς επιτεύχθηκε, σε μεγάλο βαθμό, η διατήρηση της προοδευτικότητας της φορολογικής κλίμακας φυσικών προσώπων, ενώ τμήμα των φορολογικών επιβαρύνσεων κατανεμήθηκε στις επιχειρήσεις και στους ιδιοκτήτες μεγάλης ακίνητης περιουσίας, όχι βεβαίως χωρίς συνέπειες, λαμβάνοντας υπόψη τη δραματική συρρίκνωση του ΑΕΠ.

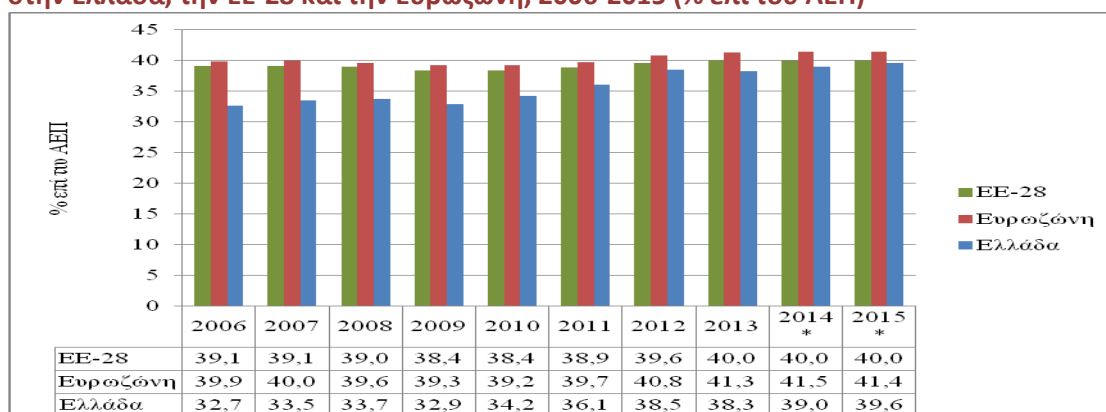
Τα συνολικά έσοδα από τη φορολογία και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα αυξάνονται σταθερά την περίοδο 2006-2015 στο 39,6% του ΑΕΠ, αλλά εξακολουθούν να υπολείπονται κατά τι του μέσου όρου της ΕΕ και της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 47). Βέβαια, πρέπει να συνεκτιμάται εν προκειμένω ότι η μεγάλη αυτή φορολογική αύξηση έγινε την ώρα που τα συνολικά εισοδήματα συρρικνώνονταν δραματικά κατά την ίδια περίοδο.

**Διάγραμμα 46. Διαχρονική εξέλιξη του φορολογικού συντελεστή επί του εισοδήματος των επιχειρήσεων στην Ελλάδα και επιλεγμένες χώρες, 2000-2016**



Πηγή: OECD

**Διάγραμμα 47. Συνολικά έσοδα από φορολογία και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 2006-2015 (% επί του ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

(σημείωση: τα δεδομένα για τα έτη 2014 και 2015 που αφορούν την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη είναι προσωρινά)

Η στρατηγική στόχευση της φορολογικής πολιτικής εδράζεται στα εξής χαρακτηριστικά που πρέπει να διέπουν το φορολογικό σύστημα: δίκαιο, απλό και διαφανές, σταθερό και αποτελεσματικό. Οι βασικές μεταρρυθμίσεις που ήδη υλοποιούνται ή θα υλοποιηθούν το επόμενο διάστημα για την άμεση ή έμμεση ενίσχυση της αναπτυξιακής πορείας της χώρας είναι:

- **Περιουσιολόγιο:** θα αναληφθεί νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε να συμπληρωθεί και να τροποποιηθεί κατάλληλα ο Ν. 3842/2010. Το περιουσιολόγιο θα χρησιμοποιηθεί καταρχήν για τον έλεγχο του πόθεν έσχες των φορολογουμένων και τον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Θα αποτελέσει επίσης την αφετηρία για ένα ριζικά νέο φορολογικό σύστημα, καθολικό, δίκαιο, απλό και αποτελεσματικό. Η οργάνωση του περιουσιολογίου θα επιτρέψει να κατανέμονται τα φορολογικά βάρη με βάση αντικειμενικά εισοδηματικά και κοινωνικά κριτήρια, ανάλογα με την περιουσία που ο καθένας κατέχει, πάντοτε σε συνδυασμό με αφορολόγητα όρια.
- **Επέκταση της χρήσης πλαστικού χρήματος** μέσω κανονιστικών αποφάσεων και παροχής κινήτρων στους φορολογούμενους (π.χ. λοταρία).
- **Διερεύνηση της δυνατότητας ευνοϊκών ρυθμίσεων** για μικροοφειλέτες.
- **Αναπροσαρμογή του ΕΝΦΙΑ** μέσω της εξίσωσης εμπορικών-αντικειμενικών αξιών.
- **Διεύρυνση της φορολογικής βάσης** μέσω της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.
- **Υλοποίηση του προγράμματος εθελοντικής αποκάλυψης κεφαλαίων.**
- **Διασταύρωση φορολογικών καταθέσεων και τραπεζικών λογαριασμών** για την αντιμετώπιση μεγάλων υποθέσεων φοροδιαφυγής.
- **Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου πετρελαίου και τσιγάρων.**
- **Φορολογικά κίνητρα στις επιχειρήσεις** μέσω του νέου αναπτυξιακού νόμου και του νόμου για τις «Στρατηγικές Επενδύσεις».

Τα μέσα επίτευξης των παραπάνω στόχων είναι κυρίως η ισχυρή και ορθολογικά στελεχωμένη φορολογική διοίκηση και η απλοποίηση της φορολογικής νομοθεσίας και των διαδικασιών επιβολής φορολογικών ποινών.

Έχει ήδη ξεκινήσει η απαραίτητη διαδικασία ώστε οι υπάλληλοι των φορολογικών υπηρεσιών να ασχολούνται κυρίως με τον φορολογικό έλεγχο (διασταύρωση δηλώσεων-καταθέσεων και όχι με γραφειοκρατικές εργασίες, καθώς το νέο φορολογικό σύστημα πρέπει να στηρίζεται σε ένα καθολικό ηλεκτρονικό έλεγχο που να εξάγει, με βάση καθορισμένα, αντικειμενικά κριτήρια, ένα δείγμα περιπτώσεων ύποπτο για φοροδιαφυγή, έχοντας ως απόλυτη προτεραιότητα τις λίστες που βρίσκονται ήδη στην κατοχή του ελληνικού Δημοσίου (λίστα Λαγκάρντ κ.ά.).

Οι λίστες αυτές, μαζί με τυχαίο δείγμα, αποτελούν το πλήθος των περιπτώσεων που θα εξετάζονται κάθε χρόνο, προφανώς μέσα στις δυνατότητες που έχει το ανθρώπινο δυναμικό των ελεγκτικών μηχανισμών. Συγχρόνως, δρομολογείται η ενίσχυση όλων των ενδιάμεσων διαδικασιών διαιτησίας και διακανονισμών, με σαφείς διαδικασίες τιμωρίας των παραβάσεων (πρόστιμα, αυξημένοι φορολογικοί συντελεστές), ώστε να περιορίζονται οι προσφυγές στα δικαστήρια και να εμπεδώνεται ένα κλίμα σταθερότητας, φιλικό προς τις επενδύσεις.

Σε βάθος χρόνου, στρατηγική στόχευση είναι η αλλαγή του μείγματος της φορολογίας με αλλαγή της σχέσης έμμεσων και άμεσων φόρων μέσω μείωσης, όταν το επιτρέψουν οι δημοσιονομικές συνθήκες, των έμμεσων φόρων, ώστε να υπάρξει ανάκαμψη της ζήτησης.

Λογική της Εθνικής Αναπτυξιακής Στρατηγικής δεν είναι ότι η ανάκαμψη της οικονομίας προηγείται και έπεται η ανάκαμψη των εισοδημάτων. Αντίθετα, η ανάκαμψη των εισοδημάτων, αρχίζοντας από τα χαμηλότερα, είναι μια από τις προϋποθέσεις για την τόνωση της ζήτησης, την αύξηση των επενδύσεων και την ανάκαμψη τελικά της οικονομίας. Γι' αυτό το λόγο, οι φορολογικές παρεμβάσεις, στο μέτρο που το επιτρέπουν οι υφιστάμενες δημοσιονομικές συνθήκες, θα μεταφέρουν τα φορολογικά βάρη από τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα στα υψηλότερα. Άλλωστε, η εισπρακτική επιτυχία ενός δίκαιου φορολογικού συστήματος αποτελεί απόλυτα επιτεύξιμο στόχο (τόσο σε βραχυπρόθεσμο όσο κυρίως σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα), που βρίσκεται στον αντίποδα της πεπατημένης όλα αυτά τα προηγούμενα χρόνια φορολογικής πολιτικής. Ένα δίκαιο, σταθερό και ταυτόχρονα φιλικό προς τις επενδύσεις φορολογικό σύστημα είναι και αναγκαίο και εφικτό.

#### **4.3.2 Ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα**

##### *Η υφιστάμενη κατάσταση της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα*

Αναπόσπαστο κομμάτι μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής για την ελληνική οικονομία συνιστά η διαμόρφωση μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων με στόχο την αντιμετώπιση των χρόνιων παθογενειών στην οργάνωση και λειτουργία του δημοσίου τομέα. Μια οικονομική, αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση συμβάλλει στην ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, μειώνει το γραφειοκρατικό κόστος και τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις, δημιουργεί συγκριτικά πλεονεκτήματα και

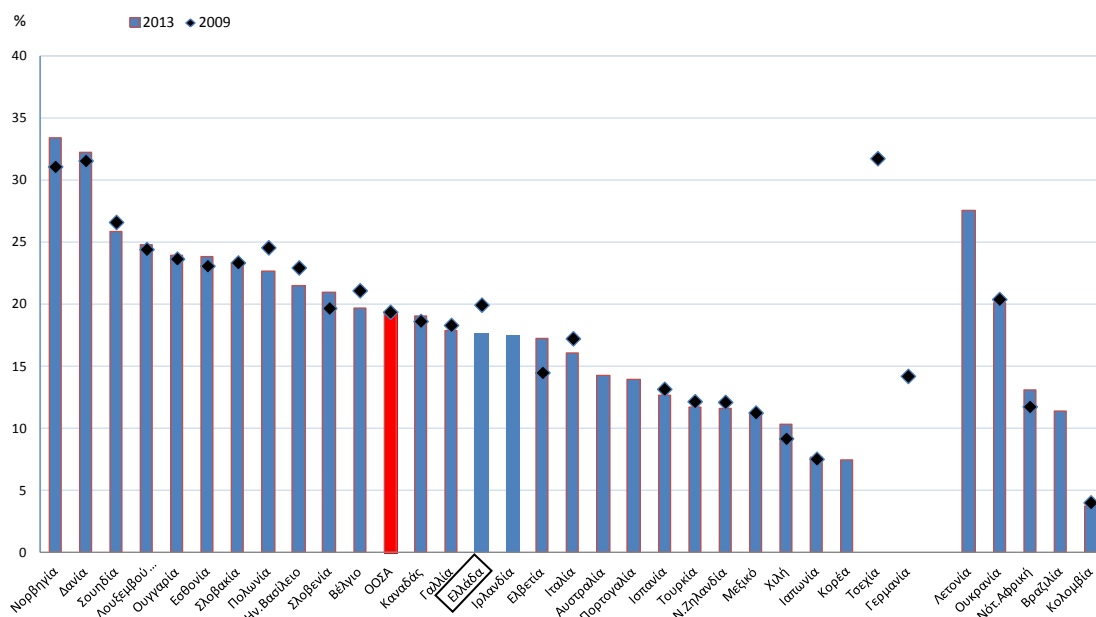
καθιστά τη χώρα ελκυστικό προορισμό για την πραγματοποίηση επενδύσεων. Η παραγωγική ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στη διοικητική ανασυγκρότηση.

Το πλέγμα των αναγκαίων παρεμβάσεων για τη διοικητική ανασυγκρότηση προϋποθέτει όμως την πλήρη κατανόηση των χρόνιων αδυναμιών στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι αδυναμίες αυτές εντοπίζονται καταρχάς στην έλλειψη ενός οργανωμένου και λειτουργικά συνεκτικού συστήματος απόδοσης της Διοίκησης: αδυναμίες στη στοχοθεσία, το στρατηγικό μάντζμεντ και την αξιοποίηση μετρήσιμων δεδομένων, χαμηλό επίπεδο λειτουργικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού (τόσο ως προς την κατανομή του, όσο και ως προς την αξιοκρατική ανάδειξη των μεσαίων και ανώτερων στελεχών), αναποτελεσματική οργάνωση των δομών, κατακερματισμός και έλλειμμα συντονισμού. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, οι χρόνιες αδυναμίες έχουν να κάνουν με την πάταξη της διαφθοράς, τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, όπως επίσης την αντιμετώπιση φαινομένων διαπλοκής και πελατειακών σχέσεων. Επιπλέον, ο χαμηλός βαθμός ενσωμάτωσης σύγχρονων τεχνολογιών, σε συνδυασμό με τους βαρείς και δυσκίνητους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς και τις χρονοβόρες διαδικασίες, έχουν συντελέσει στην αύξηση των διοικητικών βαρών, προκαλώντας πρόσθετα κόστη για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Τέλος, βασικά προβλήματα εντοπίζονται στο επίπεδο της πολυνομίας και της ποιότητας των ρυθμίσεων με κριτήριο τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, αλλά και την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων.

Η αντιμετώπιση των χρόνιων αυτών αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αναδείχθηκε επιτακτικά όταν ξέσπασε η οικονομική κρίση, με στόχο την ανάσχεση τόσο του δημοσιονομικού εκτροχιασμού, όσο και της υφεσιακής πορείας της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο η διαχείριση της κρίσης δεν είχε τόσο διαρθρωτικό, όσο δημοσιονομικό προσανατολισμό. Το αποτέλεσμα των πρώτων δύο προγραμμάτων προσαρμογής μετά το 2010 ήταν η δραστική μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων από 692.907 το 2009 σε 565.671 το 2016 (με συνακόλουθη αύξηση του μέσου όρου ηλικίας τους, λόγω της ποσόστωσης στη σχέση προσλήψεων/αποχωρήσεων), η μείωση και συγχώνευση πολλών ΝΠΔΔ, καθώς και ο εξορθολογισμός των μισθολογικών παροχών (ενιαίο μισθολόγιο).

Αξίζει να σημειωθεί πως ο αριθμός των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού παρέμενε και εξακολουθεί να παραμένει πολύ κοντά στον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 48). Παρά τη μείωση του συνολικού τακτικού προσωπικού, τα αποτελέσματα στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την ενίσχυση της διαφάνειας ήταν περιορισμένα. Έτσι, παρά τη μικρή βελτίωση, η χώρα παραμένει σταθερά στις τελευταίες θέσεις, συχνά όχι μόνο σε επίπεδο ΕΕ αλλά και ευρύτερα στους δείκτες ποιότητας της δημόσιας διοίκησης (του ΟΟΣΑ, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, της Eurostat), όπως είναι η κυβερνητική αποδοτικότητα, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τα διοικητικά βάρη στην επιχειρηματικότητα, η διαφθορά κ.λπ. Τα ανωτέρω καταδεικνύουν πόσο αναγκαία είναι η στροφή του μοντέλου σε διαρθρωτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις, καθώς και η ανάσχεση της γενικότερης αποεπένδυσης του δημοσίου τομέα, που σταδιακά στερείται απαραίτητους πόρους για την επίτευξη της αποστολής του.

### Διάγραμμα 48. Εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό επί του εργατικού δυναμικού (2009 και 2013)



Πηγή: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT database

#### Στρατηγική και μεταρρυθμίσεις για την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης

Από το 2015, η στρατηγική της διοικητικής ανασυγκρότησης, όπως καταστρώθηκε και άρχισε να υλοποιείται μέσω του νομοθετικού έργου τα έτη 2015-2016, απαντά στην ανάγκη αντιστροφής της πορείας απαξίωσης του δημόσιου τομέα κατά την προηγούμενη περίοδο, αλλά και στα διαχρονικά αίτια της μειωμένης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Διακηρυγμένος στόχος είναι η δημιουργία μιας αποκομματικοποιημένης, αποδοτικής και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, η αποκατάσταση της σχέσης του δημόσιου τομέα με την κοινωνία μέσω της ανταπόκρισής του στις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών και της λειτουργίας του αποκλειστικά υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Στην ίδια κατεύθυνση, η ενδυνάμωση της σχέσης κράτους-πολίτη, η μείωση της γραφειοκρατίας, η απλοποίηση των διαδικασιών, η επέκταση της ψηφιοποίησης, η αξιοποίηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, συνιστούν βασικούς άξονες της κυβερνητικής πολιτικής.

Ξεκινώντας από την αξιοποίηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, πραγματοποιούνται παρεμβάσεις τόσο στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της αξιοκρατίας και διαφάνειας, όσο και της πιο λειτουργικής και αποτελεσματικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Σημαντικό δε ρόλο σε όλα αυτά καλείται να διαδραματίσει το Εθνικό Κέντρο και η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, μετεκπαιδύοντας το ήδη υφιστάμενο προσωπικό και προσλαμβάνοντας και εκπαιδύοντας νέο, υψηλής κατάρτισης και δυνατοτήτων.

Σε αυτό το πνεύμα, συστήθηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 4369/2016), που αποσκοπεί στην ανάδειξη και αξιοποίηση στελεχών με αυξημένα τυπικά προσόντα και διοικητική εμπειρία για την άσκηση καθηκόντων σε θέσεις ευθύνης, μέσω αντικειμενικών διαδικασιών κρίσης. Εν συνεχεία, με το νέο σύστημα

επιλογής προϊσταμένων, διασφαλίζεται η επιλογή των πλέον άξιων, κατάλληλων και ικανών υποψηφίων, ενώ παράλληλα ενισχύεται το κλίμα εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση. Εχέγγυο διαφάνειας και αντικειμενικότητας αποτελεί παράλληλα η συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ στα συμβούλια επιλογής των ως άνω στελεχών. Με τα νέα συστήματα αξιολόγησης και βαθμολογικών προαγωγών πραγματοποιούνται δύο από τα πλέον επίκαιρα και ουσιώδη προαπαιτούμενα για την εύρυθμη και δημοκρατική λειτουργία της διοίκησης.

Περαιτέρω, στην κατεύθυνση της πιο αποτελεσματικής κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα βάσει των αρχών της ισότητας, της δημοσιότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, θεσπίστηκε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ν. 4440/2016), το οποίο έχει ως στόχο τη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα μέσα από την ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες κάθε φορέα, με ταχύτητα και ομοιόμορφους κανόνες. Τέλος, το νέο ενιαίο μισθολόγιο (Ν. 4354/2015), που από τις αρχές του 2016 διέπει το προσωπικό του δημόσιου τομέα, αποτελεί ήδη καλή βάση για ένα διαρθρωτικό βήμα πέρα από τις αμιγώς δημοσιονομικές θεωρήσεις. Η ενιαία και ομοιογενής μεθοδολογία που υιοθετήθηκε στο νεοπαγές μισθολόγιο θα αποτελέσει πρόπλασμα για την άρση του πολυκερματισμού που παρατηρείται στις εργασιακές σχέσεις με τις οποίες απασχολούνται οι εργαζόμενοι στο δημόσιο.

Όσον αφορά την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, καθώς και την εξοικονόμηση πόρων, αποφασιστικό βήμα συνιστά η επικείμενη έκδοση επικαιροποιημένων οργανογραμμάτων και η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (job description), μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης των δομών του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Τα ως άνω εγχειρήματα, σε συνδυασμό με την αναμόρφωση του κλαδολογίου, αναμένεται να αποτελέσουν τη βάση για ένα σύγχρονο δημόσιο με λειτουργικές και παραγωγικές δομές, στελεχωμένες κατά ορθολογικό και διαφανή τρόπο, με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό.

Παράλληλα, ήδη λαμβάνει χώρα ο σχεδιασμός για την εγκατάσταση μητρώου διαδικασιών στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, με στόχο τη χαρτογράφησή τους και τη μετέπειτα αξιοποίηση τεχνικών ανασχεδιασμού τους. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία που θα επιτρέψει σε μεγάλο βαθμό την απλοποίηση της λειτουργίας του δημοσίου τομέα, τη μείωση του κόστους, αλλά και των διοικητικών βαρών. Περαιτέρω η νομοθετική ρύθμιση για τη διαδικασία έκδοσης και διακίνησης διοικητικών πράξεων και άλλων εγγράφων στο δημόσιο, αποκλειστικά μέσω Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ), συμβάλλει στη μείωση των γραφειοκρατικών βαρών και απαντά στην ανάγκη εξοικονόμησης κόστους και ανθρωπορικών εργασιών, ενώ ανταποκρίνεται στο γενικό αίτημα για διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και στην ανάγκη να καταστεί αυτή πιο φιλική προς το περιβάλλον και να εναρμονισθεί με τα τεχνολογικά άλματα στη χρήση πληροφορικών λύσεων.

Καθοριστικό ρόλο στην αντιμετώπιση των φαινομένων της πολυνομίας και κακονομίας θα παίξει η εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής για την κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας από το Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Η συγκέντρωση και η συστηματική ταξινόμηση των κανόνων δικαίου θα συμβάλει καίρια στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης του πολίτη απέναντι στο κράτος, θα δημιουργήσει ασφάλεια δικαίου στις συναλλαγές, απλοποιώντας το κανονιστικό περιβάλλον και ενισχύοντας την τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Στενά σχετιζόμενη με την πολυνομία και κακονομία είναι και η συναφής καθυστέρηση που



παρατηρείται στην έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών Αποφάσεων, εγκυκλίων εφαρμογής και εν γένει κανονιστικών πράξεων υλοποίησης της νομοθέτησης. Απαιτούνται, συνεπώς, επιπλέον συστηματικές διαδικασίες αξιολόγησης της ποιότητας και των επιπτώσεων των νομοθετικών παρεμβάσεων (τόσο εκ των προτέρων, όσο και ιδίως εκ των υστέρων), κατάργηση απαρχαιωμένων ή περιττών ρυθμίσεων, και εν γένει απλοποίηση και βελτίωση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου.

Η πολιτική της Ανοικτής Διακυβέρνησης αποτελεί επίσης σημαντικό και καινοτόμο εργαλείο για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση και για την οικοδόμηση μιας σχέσης εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και το κράτος. Στο πλαίσιο της Ανοικτής Διακυβέρνησης εντάσσεται η πρωτοβουλία για κατάρτιση νομοσχεδίου για την Ανοικτή και Συμμετοχική Διακυβέρνηση. Σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη, προωθείται η εξωδικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών μέσω διαδικασιών διαμεσολάβησης, ενώ παράλληλα προωθείται η υιοθέτηση και δημοσίευση οδηγού για την προτυποποίηση της παροχής υπηρεσιών και διαδικασιών. Επίσης, προκειμένου να ανακτήσουν οι πολίτες την εμπιστοσύνη τους προς τη Διοίκηση, προβλέπεται η δυνατότητα συμπλήρωσης ερωτηματολογίων και κατάθεσης προτάσεων ώστε να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή τους στην αξιολόγηση της λειτουργίας των φορέων της διοίκησης. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η εισαγωγή διαδικασιών κοινωνικού ελέγχου της διοίκησης, που αποσκοπούν στη βελτίωση της λειτουργίας της μέσω του εντοπισμού προβλημάτων κακοδιοίκησης και σημείων μη εύρυθμης λειτουργίας.

Εγγυητής της άμεσης και αποτελεσματικής υλοποίησης όλων των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση στο ανώτερο επίπεδο είναι το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης. Λειτουργώντας ως επιτελικό κέντρο συντονισμού, το εν λόγω όργανο διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο επικυρώνοντας εν είδει συλλογικής κυβερνητικής απόφασης την επιλογή, το σχεδιασμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης των μέτρων που αποτελούν τους άξονες της κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση.

Έχοντας αφήσει πίσω τις οριζόντιες μειώσεις προσωπικού, αμοιβών και δημοσίων οργανισμών, που κατά κανόνα επιχειρήθηκαν χωρίς συστηματική μελέτη των επιπτώσεών τους και χωρίς αξιολόγηση της αναγκαιότητάς τους, καθώς και τη συλλήβδην απαξίωση του δημοσίου τομέα και των στελεχών του, βαδίζουμε προς μια συστηματική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, που αποτελεί αναγκαίο προαπαιτούμενο και υποστήριγμα της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας.

#### **4.3.3 Αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής & Επικοινωνιών στη Δημόσια Διοίκηση - Ψηφιακή πολιτική**

Η παγκόσμια οικονομία μετεξελίσσεται με πολύ γρήγορους ρυθμούς σε ψηφιακή. Οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) αποτελούν πλέον το θεμέλιο όλων των σύγχρονων οικονομιών και τη σημαντικότερη κινητήρια δύναμη της καινοτομίας, της παραγωγικότητας και της ανάπτυξης. Το διαδίκτυο και οι ψηφιακές τεχνολογίες ενοποιούν με διαρκώς αυξανόμενους ρυθμούς όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, αλλάζοντας τον τρόπο ζωής και εργασίας των ανθρώπων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αναγνωρίζοντας την εξέλιξη και τη διαρκή διείσδυση των ΤΠΕ σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, έχει αναδείξει τη δημιουργία της ψηφιακής ενιαίας αγοράς σε μία από τις βασικές της προτεραιότητες. Η στρατηγική της ΕΕ για την ψηφιακή ενιαία αγορά εστιάζει στη βελτίωση της πρόσβασης για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις στα διαδικτυακά αγαθά και υπηρεσίες σε όλη την Ευρώπη, στη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την ανάπτυξη των ψηφιακών δικτύων και υπηρεσιών και στη μεγιστοποίηση του δυναμικού ανάπτυξης της ευρωπαϊκής ψηφιακής οικονομίας.

Αναφορικά με το βαθμό διείσδυσης και επέκτασης των ΤΠΕ στη χώρα, σύμφωνα με το σύστημα δεικτών που καθιέρωσε η ΕΕ για τη μέτρηση των επιδόσεων των κρατών-μελών σε πέντε μεγάλες κατηγορίες παρεμβάσεων ΤΠΕ (Digital Economy & Society Index - DESI), η Ελλάδα κατατάσσεται στην 26η θέση μεταξύ των 28 χωρών μελών της ΕΕ στην κατηγορία των χωρών που παρουσιάζουν υστέρηση στον τομέα.

Η Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι σήμερα εμφανίζεται αδύναμη στον τομέα των νέων τεχνολογιών σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της ΕΕ, πρέπει να αδράξει τις ευκαιρίες που προσφέρει η ψηφιακή επανάσταση και με κατάλληλο σχεδιασμό να δρομολογήσει δράσεις και ψηφιακές παρεμβάσεις που θα στηρίξουν την επανεκκίνηση της οικονομίας και την ανάπτυξη, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ιδιαίτερα σε τομείς υψηλής εξειδίκευσης, και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας.

Ειδικότερα στον τομέα της Ψηφιακής Οικονομίας, αν και σε επιμέρους δραστηριότητες ως προς τη χρήση του διαδικτύου, όπως είναι η πρόσβαση σε ενημέρωση, ψυχαγωγία, κοινωνικά δίκτυα, παιχνίδια και επικοινωνία, οι επιδόσεις είναι καλές, η χώρα μας υπολείπεται σημαντικά του μ.ό. της ΕΕ στους τομείς των ηλεκτρονικών συναλλαγών και των αγορών μέσω διαδικτύου, ως προς τη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας από τις επιχειρήσεις, καθώς το ποσοστό των πωλήσεων των επιχειρήσεων μέσω ηλεκτρονικού εμπορίου είναι μικρό, τα ηλεκτρονικά παραστατικά έχουν περιορισμένη διείσδυση και είναι λίγες οι επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν σύγχρονες τεχνολογίες οργάνωσης της παραγωγής.

Σε ό,τι αφορά τον κλάδο των ΤΠΕ, η συνεισφορά του στην οικονομία της χώρας και στην απασχόληση είναι πολύ περιορισμένη, όπως και η εξωστρέφειά του. Ως προς τη σύνθεση του κλάδου, οι τηλεπικοινωνίες αποτελούν το 60% (31% στη Δυτική Ευρώπη), ο εξοπλισμός πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών το 21% (όσο και στη Δυτική Ευρώπη) και οι υπηρεσίες πληροφορικής και λογισμικού μόλις το 19% (47% στη Δυτική Ευρώπη). Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα σήμερα δεν βρίσκεται σε προνομιακή θέση αναφορικά με τις ΤΠΕ, με δεδομένο το ρόλο που αυτές παίζουν στην ανάπτυξη και στην ευημερία της χώρας, η ανάπτυξή τους αποτελεί μονόδρομο για τη χώρα. Η Ελλάδα πρέπει να εκμεταλλευτεί το σημαντικό πλεονέκτημα που διαθέτει, το ανθρώπινο δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης στον τομέα των ΤΠΕ, για να δρομολογήσει τις αναγκαίες παρεμβάσεις στο πλαίσιο για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας.

Το στρατηγικό πλάνο για τις ΤΠΕ, όπως αποτυπώνεται στην Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική (ΕΨΣ), είναι να αποτελέσουν μοχλό για την επανεκκίνηση και ανάπτυξη της οικονομίας, την ενίσχυση της απασχόλησης ιδιαίτερα σε τομείς υψηλής εξειδίκευσης, αλλά και καταλύτη για μια αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη Δημόσια Διοίκηση, εργαλείο και μέσο για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Ο οδικός χάρτης για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας καθορίζεται στην ΕΨΣ. Σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας, η ΕΨΣ εστιάζει σε δύο τομείς παρέμβασης: στην επιτάχυνση της ψηφιοποίησης της οικονομίας και στην ώθηση του κλάδου ΤΠΕ για την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας και της απασχόλησης, εξειδικεύοντας τις αναγκαίες δράσεις και προτεραιότητες που αντιστοιχούν στον κάθε τομέα.

Η πλειονότητα των ελληνικών επιχειρήσεων δεν είναι υψηλής τεχνολογίας, ούτε παρέχει σχετικές υπηρεσίες. Τα οφέλη όμως από την ψηφιοποίηση της λειτουργίας τους και της οικονομίας γενικότερα αφορούν όλους τους κλάδους της οικονομίας, χάρις στις δυνατότητες που προσφέρουν, όπως η δυνατότητα πρόσβασης σε νέες αγορές, η βελτίωση της παραγωγικότητάς τους, η διαφοροποίηση των προσφερόμενων προϊόντων και υπηρεσιών και η δημιουργία προϋποθέσεων καινοτομίας σε όλα τα στάδια των παραγωγικών τους διαδικασιών. Η μετάβαση των ελληνικών επιχειρήσεων και επαγγελματιών από το παραδοσιακό σε ένα σύγχρονο μοντέλο λειτουργίας που αξιοποιεί και ενσωματώνει τις ΤΠΕ απαιτεί με τη σειρά της την ύπαρξη ενός ισχυρού, καινοτόμου και ανταγωνιστικού κλάδου ΤΠΕ. Στο πλαίσιο αυτό τίθενται οι ακόλουθες προτεραιότητες:

- Προώθηση της ψηφιοποίησης της λειτουργίας των ΜΜΕ.
- Ενίσχυση της εξωστρέφειας και του ηλεκτρονικού εμπορίου.
- Συνεργασία για τη συμμετοχή στην 4η Βιομηχανική Επανάσταση.
- Συντονισμός της εθνικής πολιτικής για την Ενιαία Ψηφιακή Αγορά.
- Δράσεις πόλεων «lighthouse».
- Εστίαση στην επιχειρηματική αξιοποίηση της καινοτομίας σε ΤΠΕ.
- Αξιοποίηση της καινοτομίας ΤΠΕ στους τομείς προτεραιότητας της Οικονομίας.
- Δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για νεοφυείς επιχειρήσεις ΤΠΕ.
- Υποστήριξη της εξωστρέφειας θεματικών συνδέσμων & συστάδων επιχειρήσεων.
- Αξιοποίηση της διανοητικής ιδιοκτησίας και συμμετοχή σε διαδικασίες προτυποποίησης.
- Δημιουργία ενός πιο ανταγωνιστικού οπτικοακουστικού τομέα, με την ενίσχυση της εγχώριας επιχειρηματικότητας και την προσέλκυση κεφαλαίων από το εξωτερικό για επενδύσεις στην παραγωγή οπτικοακουστικών έργων.

#### **4.3.4 Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος**

Η δημοσιονομική εξυγίανση και ανάπτυξη μιας χώρας δεν εξαρτάται μόνο από οικονομικές επιδόσεις. Η αξιόπιστη λειτουργία των θεσμών είναι εξίσου αναγκαία. Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, χώρες με ισχυρούς λειτουργικούς θεσμούς είναι πιο αποτελεσματικές και μπορούν να αναπτυχθούν πιο γρήγορα.

Μεταξύ των θεσμών που επηρεάζουν ουσιαστικά τις αναπτυξιακές επιδόσεις, το δικαστικό σύστημα κατέχει εξέχουσα θέση, καθώς ελέγχει και ρυθμίζει το πλαίσιο εντός του οποίου εφαρμόζεται μια αναπτυξιακή στρατηγική και ανάλογα με τα χαρακτηριστικά που διαθέτει μπορεί είτε να δίνει ώθηση είτε αντιθέτως να αποτελεί τροχοπέδη για την ευόδωσή της.

Στο μέτρο που επηρεάζει τις διανεμητικές επιπτώσεις μιας στρατηγικής, μπορεί επίσης να διασφαλίζει τη δίκαιη κατανομή των οικονομικών καρπών, να αποτρέπει τη διεύρυνση των κοινωνικών αδικιών και τις μη αναστρέψιμες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Άλλωστε, μεταξύ των οικουμενικών στόχων βιώσιμης ανάπτυξης που έχει θέσει ο ΟΗΕ είναι και η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, η αποτελεσματικότητα και λογοδοσία των θεσμών.

Το δικαστικό σύστημα πρέπει, ως εκ τούτου, να λειτουργεί και διαρκώς να βελτιώνεται, δηλαδή τόσο στη νομοθετική όσο και στη δικαστική και διοικητική του διάσταση. Η αποτελεσματική προστασία δικαιωμάτων και αγαθών αποτελεί αναγκαίο όρο κάθε ισορροπημένης αναπτυξιακής πολιτικής η οποία αντλεί από τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατοχυρώνοντας την ανάπτυξη ως δικαίωμα και επικυρώνοντας τη θέση ότι ανάπτυξη δεν επέρχεται χωρίς δικαιώματα.

Το ελληνικό δικαστικό σύστημα, παρά τη βελτίωση που σημειώνει τα τελευταία έτη, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σημαντικά, δομικής τάξης προβλήματα τα οποία ασφαλώς επηρεάζουν και την αναπτυξιακή τροχιά της χώρας. Διεθνείς δείκτες απόδοσης δικαιοσύνης κατατάσσουν τη χώρα μας σε ιδιαίτερα χαμηλή θέση.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικασ

. Οι συναφείς βελτιωτικές παρεμβάσεις κινούνται τόσο σε οριζόντιο όσο και σε κάθετο επίπεδο, τόσο δηλαδή στο σύνολο της δικαιοσύνης, όσο και στις επιμέρους κατευθύνσεις της, τη διοικητική, την πολιτική και την ποινική δικαιοσύνη. Οι δράσεις αυτές άλλοτε έχουν κυρίως θεσμικό προσανατολισμό και άλλοτε στοχεύουν στην αναβάθμιση των υποδομών, τη βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων και των σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων και δυνατοτήτων.

Καθοριστικής σημασίας μεταρρυθμιστική παρέμβαση αποτελούν οι δράσεις που αφορούν την ηλεκτρονική δικαιοσύνη. Στο πλαίσιο αυτό, αναπτύσσονται πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη βελτιστοποίηση των ροών εργασίας της πολιτικής, ποινικής και διοικητικής διαδικασίας και στην ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος συλλογής, επεξεργασίας και χρήσης αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων. Οι δράσεις αυτές υπολογίζεται ότι θα επιφέρουν επιτάχυνση και εξορθολογισμό του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία των δικαστηρίων και βελτίωση της ποιότητας εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων. Ειδικότερα, το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων για την Πολιτική και Ποινική Διαδικασία (ΟΣΔΔΥ ΠΠ) αφορά το σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος με σκοπό την ηλεκτρονικοποίηση της ροής της ποινικής και πολιτικής διαδικασίας, και περιλαμβάνει επιμέρους εφαρμογές (υπο-συστήματα) για την υποστήριξη της επιχειρησιακής λειτουργίας των μονάδων όλων των βαθμίδων των δικαστηρίων που εμπλέκονται στη ροή κάθε δικαστικής υπόθεσης (ποινικής και πολιτικής) και τις εισαγγελίες.

Στο ίδιο πνεύμα κινούνται και οι δράσεις με αντικείμενο την τηλεδιάσκεψη σε δικαστήρια και σωφρονιστικά καταστήματα. Η αξιοποίηση συστημάτων τηλεδιάσκεψης στο δικαστικό έργο, και συγκεκριμένα στη διεξαγωγή της δίκης, μπορεί να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα επιτάχυνσης του έργου της δικαιοσύνης και αναβάθμισης της εξυπηρέτησης του πολίτη που εμπλέκεται σε δικαστικές υποθέσεις. Η τηλεδιάσκεψη προσφέρει

μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά τον χρόνο και τον τρόπο διεξαγωγής της εξέτασης μαρτύρων, κρατούμενων και εμπειρογνομόνων από απομακρυσμένα σημεία, μειώνοντας και το σχετικό κόστος των εμπλεκόμενων μερών. Επίσης, στην περίπτωση μαρτύρων που είναι ευάλωτοι ή έχουν υποστεί εκφοβισμό, η τηλεδιάσκεψη μειώνει το άγχος που προκαλεί μια κατάμεστη αίθουσα δικαστηρίου, ενώ στην περίπτωση του κρατουμένου, μειώνεται κατά πολύ το κόστος της κατάθεσης σε αίθουσα δικαστηρίου, ειδικά στις περιπτώσεις υψηλής επικινδυνότητας στη μετακίνηση του κρατουμένου.

Στρατηγική αναπτυξιακή διάσταση έχει και η εκ βάθρων μεταρρύθμιση του θεσμού της διαμεσολάβησης. Αντικειμενικός σκοπός της είναι η ουσιαστική μεταρρύθμιση του ισχύοντος νομικού πλαισίου για τη διαμεσολάβηση, ιδίως ως προς τις συνθήκες και τους όρους λειτουργίας του θεσμού, την επάρκεια των διαμεσολαβητών και των εκπαιδευτών διαμεσολαβητών, τη λειτουργία των φορέων κατάρτισης, τους κανόνες (κώδικες) δεοντολογίας, τον τρόπο διεξαγωγής εξετάσεων και πιστοποίησης των διαμεσολαβητών, τον έλεγχο ποιότητας και λειτουργίας του θεσμού, τη σύνδεση του θεσμού με την ακαδημαϊκή κοινότητα και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, καθώς και τα στατιστικά της διαμεσολάβησης. Το έργο αυτό αναμένεται να συμβάλει στην ενίσχυση του θεσμού της διαμεσολάβησης και της εμπιστοσύνης του κοινού ώστε όλο και περισσότεροι πολίτες να προσφεύγουν σε διαμεσολάβηση. Η επίτευξη περισσότερων επιτυχημένων διαμεσολαβήσεων θα επιφέρει ελάφρυνση της δικαστικής ύλης και θα επιταχύνει τον χρόνο επίλυσης των διαφορών. Η σωστή λειτουργία του συστήματος διαμεσολάβησης εξοικονομεί χρόνο και κόστος και μπορεί να αποσυμφορήσει τον όγκο εργασίας των δικαστηρίων, επιτρέποντας στους δικαστές να εστιάζουν απερίσπαστοι στις πιο σύνθετες υποθέσεις.

Σε οριζόντιο επίπεδο, εξετάζεται η νομοθετική παρέμβαση αφενός στον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Δικαστικών Λειτουργιών και αφετέρου στον Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων. Πρόκειται για νομοθετήματα τα οποία χρήζουν επικαιροποίησης, η δε μεταρρύθμισή τους αποσκοπεί στην αποτελεσματικότερη διοίκηση και λειτουργία των δικαστηρίων, με προφανείς θετικές επιδράσεις στον χρόνο αλλά και στην ποιότητα της προσφερόμενης υπηρεσίας. Παράλληλα, προωθείται η ορθολογική κατανομή δικαστών, δικαστικών υπαλλήλων και λοιπού προσωπικού, μέσω της αναδιάρθρωσης του δικαστικού χάρτη και της καλύτερης στελέχωσης των δικαστικών δομών με εξειδικευμένο και διαρκώς επιμορφούμενο προσωπικό.

Κριτήριο αποτελεσματικότητας ενός δικαστικού συστήματος συνιστά τόσο το απαιτούμενο κόστος πρόσβασης σε αυτό, όσο και η διασφάλιση της πρόσβασης ιδίως σε ευάλωτες ομάδες πληθυσμού. Για τον λόγο αυτό, ήδη σχεδιάζονται δράσεις με σκοπό τον εξορθολογισμό των δικαστικών τελών και παραβόλων και την αύξηση της διαφάνειας σε όλους τους δικαιοδοτικούς κλάδους. Παράλληλα, ολοκληρώνεται σχετική νομοθετική πρωτοβουλία με αντικείμενο την ενίσχυση του δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη των ευπαθών ιδίως ατόμων.

Ειδικότερα στην κατεύθυνση μέτρων πολιτικής που θα οδηγήσουν σε αυξημένη δικαστική αποτελεσματικότητα, ταχύτερη εκδίκαση υποθέσεων και μείωση του αριθμού των χρονιζουσών υποθέσεων, ένα πρώτο βήμα σε ό,τι αφορά τη διοικητική δικαιοσύνη έγινε με τον Ν. 4446/2016. Αντίστοιχα βήματα σχεδιάζονται ήδη και για την πολιτική δικαιοσύνη, ενώ προς την κατεύθυνση της ταχείας αποσυμφόρησης του φορτίου της ποινικής δικαιοσύνης υιοθετήθηκαν έκτακτες παρεμβάσεις με τον Ν. 4411/2016. Παράλληλα,

μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις υλοποιούνται στον νέο Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, ενώ προχωρά με εντατικούς ρυθμούς η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, ειδικότερα του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της διάσπαρτης, δυσεύρετης και δύσχρονης νομοθεσίας.

Το σύστημα απονομής δικαιοσύνης είναι σημαντική συνιστώσα και για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ειδικότερα, στο σκέλος της αφερεγγυότητας νομικών προσώπων, έχει ολοκληρωθεί ήδη το κύριο έργο μεταρρύθμισης του Πτωχευτικού Κώδικα με κριτήρια (α) την παροχή ουσιαστικής δυνατότητας επαναδραστηριοποίησης (fresh start) του έντιμου επιχειρηματία που ατύχησε παρόλες τις καλόπιστες προσπάθειές του, (β) την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και τη σύντμηση των προθεσμιών της πτωχευτικής διαδικασίας, έτσι ώστε για μεν τις μη βιώσιμες επιχειρήσεις η πτώχευση να ολοκληρώνεται σε εύλογο χρονικό διάστημα, για δε τις βιώσιμες επιχειρήσεις να τίθενται τάχιστα σε εφαρμογή οι μηχανισμοί διάσωσης, και (γ) την ενίσχυση της εξυγιαντικής λειτουργίας του πτωχευτικού δικαίου για τις βιώσιμες επιχειρήσεις, έτσι ώστε αυτό να μην αποτελεί καταστροφέα αξιών, αλλά ένα σύγχρονο εργαλείο αντιμετώπισης της εμπορικής αφερεγγυότητας, με έμφαση στην προληπτική διάσταση και στην ανάγκη διάσωσης παραγωγικών πόρων (ανθρωπίνων και μη), παράλληλα προς τη λειτουργία του ως όχημα συλλογικής και δίκαιης ικανοποίησης των δανειστών στην προκύπτουσα «κοινωνία ζημιάς». Η μεταρρύθμιση αυτή ολοκληρώνεται άμεσα με την περαιτέρω απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας επί πτωχεύσεων μικρού αντικείμενου. Στον ίδιο τομέα, σημαντική τομή αποτελεί ο θεσμός του διαχειριστή αφερεγγυότητας, ο οποίος για πρώτη φορά εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη. Παράλληλα, όσον αφορά την αφερεγγυότητα φυσικών προσώπων, λαμβάνεται διαρκής μέριμνα για την αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των σχετικών υποθέσεων, με τη στελέχωση των αρμόδιων δικαστηρίων και την επιμόρφωση των δικαστών. Τέλος, σχεδιάζεται η επί της ουσίας και κατά το λόγο αρμοδιότητας του δικαστικού συστήματος αντιμετώπιση τυχόν εκκρεμοτήτων, που αφορούν την αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων.

Στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, εμβληματική δράση συνιστά η προώθηση της θεσμοθέτησης της Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Έργο της αποτελεί η επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, έπειτα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής, και η επίλυση και διευθέτηση οργανωτικών, κανονιστικών, λειτουργικών και επιχειρησιακών θεμάτων.

Στον τομέα του εκσυγχρονισμού του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, ιδίως σε ό,τι αφορά την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα σε θέματα δικαιοσύνης (βλ. 4.3.2), έχει εκπονηθεί σχέδιο εκσυγχρονισμού των γεωργικών, κτηνοτροφικών και λοιπών εκμεταλλεύσεων των Αγροτικών Καταστημάτων Κράτησης. Οι σχετικές προτάσεις έχουν ήδη αξιοποιηθεί για το σχεδιασμό των επόμενων καλλιεργητικών περιόδων. Παράλληλα, έχει υποβληθεί συγκεκριμένη πρόταση στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» με τίτλο «Αναδιοργάνωση του τρόπου Διοίκησης των καταστημάτων κράτησης με έμφαση στην Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού». Οι δράσεις της στοχεύουν στην προτυποποίηση της οργανωτικής δομής και των διαδικασιών που ακολουθούνται από τα καταστήματα κράτησης, σε συνδυασμό με την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Η αξιοποίηση των ΤΠΕ είναι σημαντική όχι μόνο γενικότερα στη δημόσια διοίκηση αλλά και ειδικότερα στη δικαιοδοτική διαδικασία (βλ. 4.3.3). Στο πλαίσιο αυτό έχει αναπτυχθεί και λειτουργεί ολοκληρωμένο σύστημα για τη διαχείριση των καταστημάτων κράτησης, έχει ξεκινήσει πιλοτικά σε μικρό αριθμό καταστημάτων κράτησης η επικοινωνία των κρατούμενων με τις οικογένειές τους μέσω «Skyre», που λειτουργεί θετικά στην προετοιμασία τους για μια ελεύθερη ζωή με υπευθυνότητα και χωρίς έγκλημα, ενώ ακόμη γίνεται προσπάθεια, σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ), για την ανάπτυξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων που θα προσφέρονται από απόσταση.

Τέλος, στον εξίσου κρίσιμο τομέα της απασχόλησης και της δημιουργίας νέων βιώσιμων θέσεων εργασίας (βλ. 3.2.1), εισάγονται σημαντικές παρεμβάσεις και στον τομέα της δικαιοσύνης:

- Επεκτείνεται ο θεσμός των σχολείων δεύτερης ευκαιρίας (ΣΔΕ) στα καταστήματα κράτησης, με στόχο και άμεσο όφελος τον σχεδόν μηδενικό υποτροπιασμό και την επανασύνδεση των κρατούμενων με τον οικογενειακό, εργασιακό και κοινωνικό περίγυρο. Ο περιορισμός του υποτροπιασμού αναμφίβολα εκτός από τα κοινωνικά οφέλη, μπορεί μάλιστα να οδηγήσει μεσο-μακροπρόθεσμα σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων.
- Θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα φοίτησης στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ). Από το ακαδημαϊκό έτος 2016-2017, 20 κρατούμενοι έχουν το δικαίωμα δωρεάν φοίτησης στο ΕΑΠ εφόσον πληρούν τα τυπικά προσόντα. Η ανοικτή και εξ αποστάσεως εκπαίδευση είναι το βέλτιστο μοντέλο εκπαίδευσης για ανθρώπους που βρίσκονται σε εγκλεισμό.
- Σχεδιάζονται ενέργειες κατάρτισης σε συνδυασμό με την ανάπτυξη παραγωγικών εργαστηρίων στα καταστήματα κράτησης. Στα καταστήματα κράτησης παράγονται προϊόντα και υπηρεσίες από τους κρατούμενους, που αποτελεί πολύτιμη εργασιακή εμπειρία χωρίς ωστόσο να συνδυάζεται με την ανάλογη πιστοποίηση της γνώσης και των δεξιοτήτων. Το σχέδιο δράσης που εκπονείται στοχεύει στο συνδυασμό των δραστηριοτήτων αυτών με δράσεις κατάρτισης και, όπου είναι εφικτό, με πιστοποίηση της γνώσης και κατάρτισης, με στόχο τη βελτίωση των προϋποθέσεων επανένταξης των αποφυλακισθέντων.

#### **4.3.5 Καταπολέμηση της διαφθοράς – προαγωγή της διαφάνειας**

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) είναι αρμόδια για το σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας συνεκτικής και αποτελεσματικής εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς, με ιδιαίτερη έμφαση στον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων (Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας, Σώμα Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος). Επίσης, είναι η αρμόδια αρχή για το συντονισμό της πολιτικής καταπολέμησης της απάτης (AFCOS) αλλά και σημείο υποδοχής καταγγελιών τόσο για θέματα διαφθοράς όσο και για θέματα απάτης σε ό,τι αφορά χρήματα που προέρχονται από επιδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι βασικές θεσμικές και νομοθετικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης σε αυτή την κατεύθυνση είναι οι εξής:

- Ο Νόμος 4389/2016 για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης («πόθεν έσχες»), με βάση τον οποίο επιστρέφουν στην Αρχή για το Ξέπλυμα βρώμικου χρήματος οι περισσότερες δηλώσεις (πλην των πολιτικών προσώπων), ενώ το σύνολο των δηλώσεων υποβάλλονται ηλεκτρονικά και ελέγχονται με διασταυρώσεις στοιχείων από τις αντίστοιχες φορολογικές δηλώσεις. Η αρμόδια Επιτροπή της Βουλής για τον έλεγχο των πολιτικών προσώπων ενισχύθηκε με δικαστικούς λειτουργούς για την ενίσχυση της διαφάνειας και της αμεροληψίας.
- Ο Νόμος για το «πολιτικό χρήμα», που βρίσκεται υπό επεξεργασία σε συνεννόηση με τους Θεσμούς και πρόκειται να ολοκληρωθεί σύντομα.

Οι ανωτέρω θεσμικές παρεμβάσεις λαμβάνουν υπόψη όλες τις σχετικές συστάσεις της Επιτροπής κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (Group of States Against Corruption - GRECO) ώστε να βελτιωθεί η κατάσταση της χώρας σε μια σειρά δείκτες αξιολόγησης. Ο νόμος για το «πολιτικό χρήμα» ενσωματώνει τις εναπομείνουσες συστάσεις της GRECO, αποσκοπώντας στη δημιουργία ενός αυστηρότερου νομικού πλαισίου αναφορικά με την τραπεζική δανειοδότηση των πολιτικών κομμάτων, επεκτείνει τις απαγορεύσεις της ιδιωτικής χρηματοδότησης, στοχεύει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και την ενίσχυση της διαφάνειας, εξασφαλίζοντας πλήρη δημοσιότητα και ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών στα οικονομικά στοιχεία των κομμάτων, ενώ λαμβάνει υπόψη και ζητήματα που άπτονται της απρόσκοπτης καθημερινής λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων ως ζωτικών κυττάρων του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Άλλες συναφείς θεσμικές παρεμβάσεις στο πεδίο αυτό είναι η επέκταση των ανακριτικών δυνατοτήτων σε περιπτώσεις βαριάς οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς. Παράλληλα, η κυβέρνηση έχει αναλάβει πρωτοβουλίες για τη νομική κατοχύρωση των whistleblowers («μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», με επέκταση και στον ιδιωτικό τομέα). Τέλος, πρώτιστος στόχος της είναι και η ενοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών της δημοσίας διοίκησης, ώστε να αξιοποιηθούν πιο ορθολογικά οι δυνατότητες των ελεγκτικών μηχανισμών και να αρθούν οι πολλαπλές αλληλεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων τους.

Αυτές οι νομοθετικές πρωτοβουλίες θωράκισαν περαιτέρω το θεσμικό πλαίσιο ενάντια στα φαινόμενα διαφθοράς, ενισχύοντας το αίσθημα δικαιοσύνης για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Βασικό εργαλείο στο πεδίο αυτό είναι ο Εθνικός Στρατηγικός Σχεδιασμός για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο οποίος αναθεωρήθηκε και βρίσκεται σε διαρκή επεξεργασία διατρέχοντας το σύνολο του δημοσίου τομέα. Στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο περιλαμβάνονται 47 στόχοι, οι οποίοι αντιστοιχούν σε 116 δράσεις με τα αντίστοιχα χρονοδιαγράμματα υλοποίησής τους, προωθώντας βαθιές τομές στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ο συντονισμός και η ενοποίηση ελεγκτικών μηχανισμών, η εισαγωγή προτύπων εσωτερικού ελέγχου και η δημιουργία μεικτών κλιμακίων ελέγχου στα τελωνεία (με Οικονομική Αστυνομία, τελωνειακές αρχές, ΣΔΟΕ, Λιμενικό κ.λπ.).

Ειδικότερες δράσεις σε αυτό το πλαίσιο είναι (α) η ετήσια αναθεώρηση και δημοσίευση της χαρτογράφησης των αρμοδιοτήτων των αρχών στην ιστοσελίδα της ΓΕΓΚΑΔ, (β) η δημιουργία συστήματος υποδοχής καταγγελιών καθώς και γραφείου Καταγγελιών που αφορούν σε θέματα διαφθοράς στην ελληνική Διοίκηση καθώς και σε θέματα διαχείρισης των κονδυλίων που διαθέτει η ΕΕ στην χώρα. Για πρώτη φορά λειτουργεί στη χώρα ενιαίος φορέας παραλαβής καταγγελιών για θέματα ΕΣΠΑ, και πολύ σύντομα θα επεκταθεί στην



υποδοχή καταγγελιών σχετικά με τον Αναπτυξιακό Νόμο, σπάζοντας τον φαύλο κύκλο της αδιαφάνειας στη διαχείριση των κονδυλίων, (γ) η εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς φορείς και οργανισμούς, στους οποίους μέχρι σήμερα η χώρα εκπροσωπείται πλημμελώς. Συγκεκριμένα, ιδιαίτερη σημασία είχε η επιτυχής ολοκλήρωση από τον ΟΟΣΑ του προκαταρκτικού ελέγχου συμμόρφωσης της Ελλάδος, σε σχέση με την αξιολόγηση για την εφαρμογή των προβλεπομένων στη Σύμβαση του ΟΟΣΑ, όσον αφορά την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργιών κατά τις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές.

Για την υποστήριξη της Εθνικής Στρατηγικής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, το 2016 η χώρα μας ζήτησε και έλαβε τεχνική βοήθεια μέσω χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ συμβάσεων (με φορείς υλοποίησης το Πάντειο Πανεπιστήμιο, το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, το Πανεπιστήμιο Κρήτης), και ειδικότερα:

- Σύμβαση παροχής τεχνικής βοήθειας από τον ΟΟΣΑ για την υλοποίηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συγχρηματοδοτούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Έναρξη καμπάνιας με τίτλο «Παίζω τίμια», σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας και την ΕΡΤ, για την ευαισθητοποίηση των μαθητών και των νέων σε θέματα πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς.
- Συστηματική προετοιμασία για τη συλλογή στοιχείων για την ευπρόσωπη παρουσία της χώρας κατά τη διετή έκθεση αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ήδη, το 2016 πραγματοποιήθηκε συνάντηση όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών με κλιμάκιο αξιολογητών της Επιτροπής, όπου και παρουσιάστηκε προσχέδιο της έκθεσης.
- Λειτουργική και οργανική αναβάθμιση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου να αποτελέσουν μια πραγματικά ανεξάρτητη, αντικειμενική και συμβουλευτικού χαρακτήρα δομή, η οποία θα συμβάλλει καθοριστικά στην αποτελεσματικότερη λειτουργία της διοίκησης και κατ' επέκταση στην αύξηση του βαθμού ικανοποίησης και εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων, προλαμβάνοντας φαινόμενα μη τήρησης της νομιμότητας, μικρής και μεσαίας διαφθοράς.
- Σύσταση ομάδων εργασίας για την εκπόνηση τομεακών στρατηγικών σε τομείς υψηλού κινδύνου / διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.
- Προσδιορισμός των ευαίσθητων περιοχών εμφάνισης διαφθοράς στο εσωτερικό των δομών της Γενικής Κυβέρνησης, μαζί με την ανάπτυξη στρατηγικών αξιολόγησης κινδύνου και συγκεκριμένων σχεδίων δράσης με συντονισμένες και αποδεκτές προσεγγίσεις ως προς τις μεθόδους και τις διαδικασίες αξιολόγησης.
- Λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, τις δημόσιες συμβάσεις και τη δημοσιονομική διαδικασία μέσω της ενίσχυσης της δημοσιότητας των δημοσίων δαπανών, των δημοσίων συμβάσεων και του προϋπολογισμού, αλλά και μέσω της εναρμόνισης των κανόνων και διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων με τις διεθνείς συστάσεις.
- Απεικόνιση της συλλογής δεδομένων διαφθοράς από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και τις δικαστικές αρχές. Για πρώτη φορά η πολιτική απέναντι στη διαφθορά δεν θα βασίζεται μόνο στην αντίληψη που έχει το κοινό για αυτήν, αλλά

και στα συγκεκριμένα στοιχεία που διαθέτουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί. Για την επίτευξη του στόχου αυτού εντείνεται η στενή συνεργασία με την ΕΛΣΤΑΤ για τη διαρκή συλλογή στατιστικών στοιχείων.

- Διοργάνωση σειράς σεμιναρίων με θεματολογία σχετική με την καταπολέμηση της διαφθοράς κατόπιν συνεργασίας του ΕΚΔΔΑ με το HAUS, με κύριο ωφελούμενο τη ΓΕΓΚΑΔ αλλά και τα στελέχη των ελεγκτικών μηχανισμών, των διωκτικών σωμάτων και της δικαιοσύνης.
- Σύσταση και λειτουργία Ομάδας Εργασίας για την αναθεώρηση του συστήματος ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων.

Η πολιτική βούληση βρίσκει για πρώτη φορά διαύλους θεσμικής θωράκισης και πραγματικού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της πρόληψης αλλά και της καταστολής φαινομένων διαφθοράς, μέσω της καλύτερης λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών.

#### 4.4 ΘΕΜΑΤΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

##### 4.4.1 Θέματα εκπαίδευσης

###### *Παρούσα κατάσταση*

Η υψηλή αξιολόγηση της εκπαίδευσης αποτέλεσε διαχρονικά οργανικό χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας. Συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, στην Ελλάδα η πρόσβαση στη δημόσια εκπαίδευση –και ιδιαίτερα στην ανώτερη και ανώτατη– υπήρξε σχετικά προσιτή σε μεγάλο φάσμα κοινωνικών στρωμάτων. Το γεγονός αυτό συνέβαλε στη δημιουργία μιας πληθυσμιακής διαστρωμάτωσης με υψηλό αριθμό επιστημόνων και τεχνολόγων, αντίστοιχης με αυτή των πλέον αναπτυγμένων οικονομιών. Η εκπαίδευση λοιπόν απέκτησε ιδεολογικό και συμβολικό βάρος και αποτέλεσε όχημα κοινωνικής και επαγγελματικής ανόδου και συνέβαλε στην ισότητα των φύλων.

Αν και η χώρα έχει σήμερα να επιδείξει ένα υψηλής ποιότητας επιστημονικό δυναμικό, με εξαιρετικές επιδόσεις και διεθνή διασπορά, οι διαρθρωτικές ιδιαιτερότητες του ελληνικού μοντέλου ανάπτυξης έχουν οδηγήσει σε μεγάλη υστέρηση στην οικονομία έντασης γνώσης. Όπως αποδεικνύεται από στοιχεία της Eurostat, η Ελλάδα εμφανίζει το χαμηλότερο ποσοστό επένδυσης σε E&A σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες (βλ. κεφ. 3.5.3). Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι μόνο στην Ελλάδα ο λόγος της ιδιωτικής ως προς τη δημόσια επένδυση εμφανίζεται σημαντικά μικρότερος της μονάδας. Στη συγκρίσιμη περίπτωση της Πορτογαλίας, ο λόγος αυτός είναι περίπου ίσος με τη μονάδα, ενώ σε όλες τις υπόλοιπες χώρες είναι σαφώς μεγαλύτερος.

Ο συνδυασμός καλών επιδόσεων (σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση και την αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου) αλλά και σημαντικών διαρθρωτικών προβλημάτων (σε ό,τι αφορά τις αναπτυξιακές στρατηγικές) έχει ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να χαρακτηρίζεται σήμερα ως «moderate innovator» και να βρίσκεται στην 40ή θέση σε σύνολο 128 χωρών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, σύμφωνα με το Global Innovation Index. Παρ' όλα αυτά, κατά την ανάλυση επιμέρους δεικτών παρατηρούνται ιδιαίτερα ανησυχητικές αποκλίσεις. Για

παράδειγμα, ενώ στον δείκτη «ανθρώπινο δυναμικό και έρευνα» η Ελλάδα καταλαμβάνει την περίοπτη 18η θέση, στον δείκτη «ωριμότητα/πολυπλοκότητα των επιχειρήσεων» (Business Sophistication) η χώρα καταλαμβάνει την 87η θέση.

Ένα άλλο ανησυχητικό στοιχείο είναι η προϊούσα μείωση του υψηλής ποιότητας δυναμικού που είναι διαθέσιμο στην Ελλάδα, εξαιτίας του «brain drain» που πήρε σημαντικές διαστάσεις ιδιαίτερα στη διάρκεια της τελευταίας δετίας (βλ. κεφ. 3.4).

Η εμπλοκή της εκπαίδευσης και της παραγωγής νέας γνώσης στην αναπτυξιακή διαδικασία υπό συνθήκες οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής κρίσης, έχει ιδιαίτερες απαιτήσεις και καθιστά απαραίτητη τη διατύπωση μιας εθνικής στρατηγικής και την άμεση υλοποίηση τολμηρών διαρθρωτικών μέτρων.

### *Κεντρική στρατηγική στόχευση*

Κεντρικό πυλώνα της στρατηγικής που εκπονεί και υλοποιεί η ελληνική κυβέρνηση αποτελεί η μεταρρύθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος, ώστε να υπηρετεί την αυταξία της μόρφωσης και της παραγωγής νέας γνώσης, αλλά και τις ανάγκες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου. Οι κύριοι στόχοι αυτής της στρατηγικής είναι, πρώτον, η βελτίωση του εκπαιδευτικού αποτελέσματος μαζί με τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, και δεύτερον, η δημιουργική αφομοίωση και η αποτελεσματική αξιοποίηση των αποφοίτων στην αγορά εργασίας.

Η πραγματοποίηση αυτών των στόχων προϋποθέτει μια σειρά διορθωτικών/βελτιωτικών μέτρων (όπως η κάλυψη των υφιστάμενων κενών στις θέσεις εκπαιδευτικού προσωπικού με μόνιμους εκπαιδευτικούς, η επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού, η εισαγωγή νέων μεθόδων διδασκαλίας και αξιολόγησης των μαθητών/τριών, η ενίσχυση των υποδομών και των δομών υποστήριξης της εκπαιδευτικής κοινότητας καθώς και η εσωτερική διαδικασία προγραμματισμού και αποτίμησης του εκπαιδευτικού έργου κάθε σχολικής μονάδας), αλλά και την εισαγωγή νέων θεσμών που αυξάνουν τη συνοχή των δημοσίων ιδρυμάτων, οικοδομούν ικανότητες (capacity building) και καλλιεργούν μια κουλτούρα υγιούς συνεργασίας με τους ιδιωτικούς φορείς, τους ΟΤΑ, τον ιδιωτικό τομέα, τον τρίτο πυλώνα της οικονομίας, τους διεθνείς φορείς, προς όφελος της κοινωνικής ισότητας και της ανάπτυξης.

### *Μεταρρυθμιστικές προτάσεις*

Οι επιμέρους επιχειρησιακές δράσεις για την υλοποίηση της κεντρικής στρατηγικής στόχευσης οργανώνονται στους εξής τέσσερις βασικούς άξονες:

#### **A. Νέα όργανα στρατηγικού σχεδιασμού και οριζόντιας δικτύωσης**

Τα δυσλειτουργικά Συμβούλια Ιδρύματος σε Πανεπιστήμια και ΤΕΙ αντικαθίστανται από τα περιφερειακά Ακαδημαϊκά Συμβούλια Ανώτατης Εκπαίδευσης και Έρευνας (Α.Σ.Α.Ε.Ε.), τα οποία εκλέγονται από τα ακαδημαϊκά ιδρύματα και τα ερευνητικά κέντρα της κάθε περιοχής. Στα νέα όργανα συμμετέχουν επίσης εκπρόσωποι των υπουργείων Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων και Οικονομικών, με στόχο τη διατύπωση ολοκληρωμένων

προτάσεων για την χάραξη στρατηγικών ανάπτυξης, συμπεριλαμβάνοντας την αναζήτηση εργαλείων χρηματοδότησης, όχι στα στενά πλαίσια ενός και μόνον ιδρύματος, αλλά συνολικά για όλα τα ιδρύματα της περιφέρειας, προωθώντας εν τοις πράγμασι την ώσμωση, την συνέργεια και την εξωστρέφεια

Ταυτόχρονα, το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (ΕΣΥΠ) αναμορφώνεται εκ θεμελίων με τη σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου Εκπαίδευσης και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΣΕΚΑΑΔ). Σε αντιδιαστολή με το προηγούμενο όργανο, το ΕΣΕΚΑΑΔ διαθέτει ένα ευέλικτο διοικητικό σχήμα και εστιάζει στη σχέση εκπαίδευσης και ανάπτυξης σε εθνικό επίπεδο.

#### Β. Βασικές μεταρρυθμίσεις στην ανώτατη εκπαίδευση

Στο πλαίσιο αυτό, προωθούνται μέτρα ευέλικτης οικονομικής διαχείρισης των ΑΕΙ, όπως ο ενιαίος προϋπολογισμός και απολογισμός με βάση το σύνολο των διαθέσιμων πόρων (τακτικός προϋπολογισμός, ΕΣΠΑ, δανεισμός από την ΕΤΕπ, και άλλους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, αξιοποίηση πανεπιστημιακής περιουσίας και ίδιοι πόροι από παροχή υπηρεσιών). Επίσης, προωθούνται μέτρα που ενισχύουν το αυτοδιοίκητο των δημόσιων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων: απόδοση της ευθύνης δημιουργίας νέων προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών, δικαίωμα προκήρυξης και διορισμού μελών ΔΕΠ, χορήγησης αδειών, μετατάξεων εντός του ίδιου φορέα, σύστασης τομέων-εργαστηρίων, παροχής επιδόματος στέγασης και δικαιώματος σίτισης.

Παράλληλα, προωθείται και η ουσιαστική αναδιάρθρωση των ΑΕΙ, με παρεμβάσεις όπως η εκλογή πρυτάνεων με τετραετή θητεία και η εκλογή αντιπρυτάνεων από ξεχωριστή λίστα, η ανασύσταση του πρυτανικού συμβουλίου, η ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας της συγκλήτου, η συμμετοχή φοιτητών στα όργανα διοίκησης, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Σημαντική παρέμβαση είναι η πλήρης αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών μέσα από τη διασφάλιση της επάρκειας σε προσωπικό και της συνάφειας του κάθε προγράμματος με το επισπεύδον τμήμα, τη διασφάλιση δωρεάν πρόσβασης σε όσους έχουν περιορισμένο οικογενειακό και προσωπικό εισόδημα, τη σύνδεση των εσόδων από τα μεταπτυχιακά με τον τακτικό προϋπολογισμό κ.λπ. Η αναδιάρθρωση των ΑΕΙ γίνεται όχι μόνο αναφορικά με την εσωτερική τους λειτουργία και τη σχέση τους με την κεντρική διοίκηση αλλά και αναφορικά με το μέγεθος των μονάδων. Προωθείται η στρατηγική συνέργεια μεταξύ ΑΕΙ, ΤΕΙ και ερευνητικών κέντρων και η υιοθέτηση μιας πορείας συνολικού επανασχεδιασμού του ρόλου των ΤΕΙ. Μέρος αυτής της προσπάθειας αποτελεί η σύμπραξη δύο ΤΕΙ της Αττικής ώστε να δημιουργηθεί ένα νέο πανεπιστήμιο. Τα οφέλη που θα προκύψουν από αυτήν την πορεία «οικονομίας κλίμακας» αναμένονται να είναι σημαντικά. Τέλος, είναι κρίσιμο να προωθηθούν νέες παραγωγικές κατευθύνσεις σπουδών στην ανώτατη εκπαίδευση, με τη δημιουργία καινούριων τμημάτων και την αναδιάρθρωση παλαιότερων με στόχο την καλύτερη σύνδεσή τους με κλάδους που συνεισφέρουν σε ειδικούς τομείς της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας.

#### Γ. Μεταρρύθμιση εκπαιδευτικού συστήματος

Η μεταρρύθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος και ο εκ νέου σχεδιασμός του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου αποτελεί κεντρικό πυλώνα της εθνικής στρατηγικής. Οι στόχοι εδώ είναι η βελτίωση του

εκπαιδευτικού αποτελέσματος μαζί με τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων πρόσβασης στην εκπαίδευση και η βελτίωση της δυνατότητας συμμετοχής των αποφοίτων κάθε βαθμίδας του εκπαιδευτικού συστήματος στην αγορά εργασίας.

Η εκπλήρωση του πρώτου στόχου απαιτεί την κάλυψη των υφιστάμενων κενών στις θέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού, την αρχική παιδαγωγική του κατάρτιση και τη συνεχή επιμόρφωση του τη σταθερή υποστήριξη του από εξειδικευμένα στελέχη τη δημιουργία νέων προγραμμάτων σπουδών και νέου διδακτικού υλικού στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση,, την εισαγωγή νέων μεθόδων διδασκαλίας και αξιολόγησης, την ουσιαστική αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και τέλος μια εσωτερική διαδικασία σχεδιασμού και αποτίμησης του έργου της σχολικής μονάδας με στόχο την αυτοβελτίωση της. Σε αυτή την προσπάθεια είναι απαραίτητος ο εξορθολογισμός της λειτουργίας του εκπαιδευτικού συστήματος, ώστε να εξοικονομούνται πόροι που θα αξιοποιούνται για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών.. Η κυβέρνηση σχεδιάζει ένα μακροπρόθεσμο πλάνο για την εκπαίδευση, το οποίο προέκυψε με την ολοκλήρωση του Εθνικού και Κοινωνικού Διαλόγου για την Παιδεία αλλά και μέσα από τη συνεχή διαβούλευση με τη κοινωνία.

#### Δ. Αναδιάρθρωση της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης

Ο δεύτερος στόχος σχετίζεται με την έμφαση που ήδη δίνεται στο ρόλο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ). Η κυβέρνηση έχει αναπτύξει και συμφωνήσει με τους θεσμούς ένα ολοκληρωμένο «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Αναβάθμιση της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και της Μαθητείας». Το πλαίσιο αυτό χαρακτηρίζεται από (α) μια ολοκληρωμένη ολιστική προσέγγιση για μια πιο ελκυστική επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, (β) σταδιακές μεταρρυθμίσεις για τη δημιουργία αισθήματος εκπαιδευτικής ασφάλειας και διαρκούς βελτίωσης, και (γ) μια ευέλικτη αλλά ενιαία δομή διακυβέρνησης, που θα συμπεριλαμβάνει μια πιο δημοκρατική προσέγγιση στη χάραξη δημόσιας πολιτικής αλλά και αυστηρές διαδικασίες στην εφαρμογή της.

Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν σχεδιαστεί δέκα στρατηγικές κατευθύνσεις, οι οποίες ενδεικτικά περιλαμβάνουν την ανάδειξη του κοινωνικού ρόλου της ΕΕΚ, τη στενή σύνδεση ΕΕΚ με την αγορά εργασίας, την αναβάθμιση του ρόλου της επαγγελματικής εκπαίδευσης και της μαθητείας και την ενσωμάτωσή τους στο στρατηγικό πλάνο ανάπτυξης. . Στην προσπάθεια διασύνδεσης της ΕΕΚ με την αγορά εργασίας κρίσιμο ρόλο θα παίξει ο Μηχανισμός Διάγνωσης των αναγκών της αγοράς εργασίας που έχει ήδη δημιουργηθεί από το ΕΙΕΑΔ. Οι εκροές του Μηχανισμού μπορούν να αποτελέσουν πολύτιμο υλικό στη διαδικασία αναβάθμισης της ΕΕΚ.

Τέλος, κρίσιμο στοιχείο για την καταπολέμηση της ανεργίας είναι η βέλτιστη σύνδεση της μαθητείας και της επαγγελματικής κατάρτισης με προγράμματα παραμονής των μαθητευόμενων / καταρτιζόμενων εντός των επαγγελμάτων στα οποία εκπαιδεύονται. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα διατηρηθούν και θα διευρυνθούν οι δεξιότητες, ενισχύοντας την καινοτομία στη γραμμή παραγωγής, ενώ η ενδεχόμενη αποτυχία οδηγεί σε ανακύκλωση της ανεργίας των μαθητευόμενων. Η ενιαία διακυβέρνηση και η αναβάθμιση όλων των δομών του ΕΕΚ αποτελεί κλειδί για τη σύνδεση επαγγελματικής εκπαίδευσης και απασχόλησης.

Το εθνικό σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης πλαισιώνεται επιπρόσθετα και με παρεμβάσεις ενίσχυσης της αρχικής κατάρτισης (IEK), της διά βίου μάθησης και αναβάθμισης του ρόλου της επαγγελματικής εκπαίδευσης, θεσμοθετώντας τη δυνατότητα ίδρυσης διετών δομών στα ΑΕΙ, οι οποίες θα παρέχουν πιστοποιημένα διπλώματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, πάντοτε σε σύνδεση με τις ανάγκες που παρουσιάζει η παραγωγική ανασυγκρότηση και η αγορά εργασίας. Στα ΤΕΙ δημιουργούνται διετή προγράμματα σπουδών για τους αποφοίτους των Επαγγελματικών Λυκείων που μέχρι σήμερα στερούνταν της όποιας δυνατότητας πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Στόχος εδώ παραμένει η ανάπτυξη στενότερων δεσμών ανάμεσα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και την οικονομία.

Ε. Συνέργειες ανάμεσα στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και τις επιχειρήσεις

Για την προώθηση αυτής της δέσμης παρεμβάσεων, προβλέπεται η δυνατότητα τοποθέτησης φοιτητών (προ- & μεταπτυχιακών) σε επιχειρήσεις (placement, interships), η δυνατότητα δημιουργίας κοινών προγραμμάτων εκπαίδευσης σε μεταπτυχιακό επίπεδο με αναγνωρισμένα ιδρύματα του εξωτερικού και την σύνδεση του περιεχομένου αυτών των προγραμμάτων με τις καινοτομικές στοχεύσεις των επιχειρήσεων. Συναφώς, ενισχύονται συνεργατικές δράσεις μεταξύ επιχειρήσεων και με τους ερευνητικούς φορείς, μέσα από τη διαμόρφωση καινοτομικών συστάδων, αλλά και αναπτύσσονται πολλαπλά χρηματοδοτικά εργαλεία προσανατολισμένα στις νεοφυείς επιχειρήσεις με ορίζοντα τη μετάβαση από την επιδότηση σε «κυκλικούς» μηχανισμούς χρηματοδότησης, με συμμετοχή στο κεφάλαιο ή/και στα περιουσιακά δικαιώματα.

#### 4.4.2 Πολιτισμός

Ο πολιτισμός, σε συνδυασμό με το φυσικό κάλλος, συνθέτει την ιδιαίτερη φυσιογνωμία του ελληνικού χώρου, συνιστά ένα από τα σημαντικότερα συγκριτικά πλεονεκτήματα της Ελλάδας και, έχοντας προεκτάσεις στον τουρισμό και τις νέες τεχνολογίες, αποτελεί έναν από τους βασικούς αναπτυξιακούς πυλώνες της χώρας. Στρατηγική επιλογή του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού αποτελεί η αρμονική συνύπαρξη της πολιτιστικής κληρονομιάς με τη σύγχρονη δημιουργία και τον ήπιο τουρισμό. Τα μνημεία ως υλικές μαρτυρίες του παρελθόντος, μαζί με το άμεσο περιβάλλον τους, αλλά και το σύγχρονο πολιτισμό ως δημόσιο κοινωνικό αγαθό, αποτελούν άξονες μιας βιώσιμης αναπτυξιακής στρατηγικής.

Ο πολιτισμός, αξιοποιώντας τις επιμέρους αναπτυξιακές του διαστάσεις, μπορεί να υπηρετήσει τη μετάβαση σε ένα καινοτόμο και εξωστρεφές οικονομικό πρότυπο. Κύρια αιχμή αποτελεί η πολιτιστική κληρονομιά, η οποία ως συγκριτικό πλεονέκτημα θα συνεισφέρει προστιθέμενη αξία στην προσπάθεια ανασυγκρότησης της ελληνικής οικονομίας και της κοινωνίας. Ο εξορθολογισμός της τιμολογιακής πολιτικής και εν γένει των συνθηκών επισκεψιμότητας στους τόπους ιστορικού ενδιαφέροντος έχει ήδη αυξήσει τα έσοδα της χώρας, διασφαλίζοντας σε μεγάλο βαθμό την αυτοχρηματοδότηση των λειτουργικών αναγκών και την ελάφρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει σημαντικά στην αύξηση του ΑΕΠ. Η εφαρμογή του ηλεκτρονικού εισιτηρίου στους αρχαιολογικούς χώρους και τα μουσεία της χώρας, με την εγκατάσταση πληροφοριακού συστήματος ηλεκτρονικής έκδοσης εισιτηρίων, ελέγχου των επισκεπτών

και των εσόδων, θα συμβάλει έτι περαιτέρω. Παράλληλα, ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στον εμπλουτισμό των πωλητηρίων με ελκυστικά είδη υψηλής αισθητικής. Στην αναπτυξιακή διάσταση της πολιτιστικής κληρονομιάς εμπίπτει και η προωθούμενη αναδιοργάνωση του Ταμείου Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων.

Οι αρχαιολογικοί χώροι, τα μουσεία και τα μνημεία δεν αντιμετωπίζονται ως μεμονωμένοι προορισμοί, αλλά συνδέονται με τον τουρισμό και τις τοπικές οικονομίες μέσω κατάλληλων συνεργειών, οι οποίες δημιουργούν δυναμισμό σε τοπικό και υπερτοπικό επίπεδο, με άμεσο την άρση της εποχικότητας του τουρισμού.

Παράλληλα, μεγάλη βαρύτητα δίνεται στη χρηματοδότηση έργων πολιτισμού, που αναδεικνύουν την ιστορική φυσιογνωμία της χώρας και συμβάλλουν στην ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών. Για την καλύτερη υλοποίηση αυτού του στόχου, έχει ενισχυθεί ο συντονισμός του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού με άλλα Υπουργεία και με τις Περιφέρειες, με αποτέλεσμα να έχουν ήδη ενταχθεί έργα πολιτισμού σε διάφορα επιχειρησιακά και τομεακά προγράμματα, να επίκειται η ένταξη και άλλων έργων, ενώ σημαντικός είναι και ο αριθμός των προγραμματικών συμβάσεων πολιτιστικής ανάπτυξης.

Ταυτόχρονα, σημαντική είναι η πολιτική ενίσχυσης της διπλωματικής διάστασης της πολιτιστικής κληρονομιάς και ανάπτυξης της πολιτιστικής διπλωματίας. Οι αρχές και τα ιδεώδη του ελληνικού πολιτισμού έχουν προβληθεί σε σημαντικές εκθέσεις στο εξωτερικό, ενώ έχουν ήδη σχεδιαστεί δράσεις στο πλαίσιο του έτους Ελληνο-κινεζικής φιλίας, οι οποίες σκοπεύουν να αναδείξουν τον ελληνικό και τον κινεζικό πολιτισμό διεθνώς. Παράλληλα, έχει σχεδιαστεί και θα λειτουργήσει από το καλοκαίρι του 2017 το Διεθνές Δίκτυο Αρχαίου Δράματος, συγκεντρώνοντας στα αρχαία θέατρα της Ελλάδας σπουδαστές και επαγγελματίες του θεάτρου από την Ελλάδα και το εξωτερικό, γεγονός που θα τονώσει τις τοπικές οικονομίες με ποιοτικό τουρισμό. Συγχρόνως, έχει δοθεί έμφαση στην ενεργοποίηση της χώρας ως διεθνούς παράγοντα στον τομέα της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών.

Στον πυρήνα της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας τίθενται και οι πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες. Οι οπτικές και οι αναπαραστατικές τέχνες, οι εκδόσεις, η μουσική, τα εικαστικά, συνιστούν σημαντικούς παράγοντες αναπτυξιακής δυναμικής. Σύμφωνα με πολύ πρόσφατη μελέτη για τη χαρτογράφηση της Πολιτιστικής και Δημιουργικής Βιομηχανίας (ΠΔΒ) στην Ελλάδα, το 2014 ο ευρύτερος τομέας<sup>55</sup> απασχολούσε 110.700 εργαζομένους σε 46.370 επιχειρήσεις, με κύκλο εργασιών 5,3 δις € και προστιθέμενη αξία για την ελληνική οικονομία περίπου 2,1 δις €, συνεισφέροντας 1,4% στο ΑΕΠ. Τα παραπάνω μεγέθη καθιστούν την ΠΔΒ τον δεύτερο σημαντικότερο κλάδο της ελληνικής οικονομίας σε όρους απασχόλησης μετά τις κατασκευές και τον τέταρτο σε όρους προστιθέμενης αξίας μετά τη βιομηχανία τροφίμων, τις κατασκευές και τις νομικές και λογιστικές δραστηριότητες.

Σε απόλυτη προτεραιότητα έχει τεθεί η ενίσχυση δομών στήριξης των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών. Για παράδειγμα, έχει ήδη εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση προγράμματος για την οργάνωση και λειτουργία Creative Hub στο εμβληματικό κτίριο του

<sup>55</sup> Ο οποίος περιλαμβάνει δραστηριότητες των εξής κλάδων: Εκτυπώσεις / κατασκευές / χειροτεχνίες, λιανικό εμπόριο πολιτιστικών αγαθών, εκδόσεις, εκδόσεις λογισμικού και προγραμματισμός Η/Υ, οπτικοακουστικά, τηλεόραση/ραδιόφωνο/επικοινωνία, αρχιτεκτονική, διαφήμιση, εξειδικευμένο σχέδιο, τέχνες και διασκέδαση, βιβλιοθήκες/μουσεία.

Acropolis Palace. Στόχο αποτελεί η δικτύωση των φορέων του σύγχρονου πολιτισμού σε παγκόσμιο επίπεδο, η άρση της απομόνωσής τους και το άνοιγμά τους στην παγκόσμια αγορά, ως προϋπόθεση για τη βιωσιμότητά τους σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης.

Παράλληλα, κεντρική πολιτική του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού είναι η στήριξη των δομών και των λειτουργικών πυλώνων του σύγχρονου πολιτισμού. Βασική προτεραιότητα αποτελεί η ενίσχυση του Μεγάρου Μουσικής Αθηνών, η ενεργοποίηση του Εθνικού Μουσείου Σύγχρονης Τέχνης (ΕΜΣΤ) και η ολοκλήρωση του έργου της Εθνικής Πινακοθήκης, τα οποία θα αποτελέσουν κοιτίδες ανάπτυξης σύγχρονης πολιτιστικής δημιουργίας και θα προσφέρουν ευκαιρίες στους σύγχρονους δημιουργούς. Η λειτουργία του Κέντρου Πολιτισμού – Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος (ΚΠΙΣΝ), έχει ήδη δημιουργήσει έναν πνεύμονα πολιτισμού με καθημερινή επισκεψιμότητα, καθιστώντας την ευρύτερη περιοχή των νοτίων προαστίων της Αθήνας ελκυστικότερη τουριστικά και αναπτυξιακά. Τα κέντρα αυτά θα δικτυωθούν με άλλα αντίστοιχα στην ελληνική περιφέρεια και θα αποτελέσουν κόμβους επικοινωνίας με διεθνή κέντρα κουλτούρας, αναπτύσσοντας καινοτόμες δράσεις και προσφέροντας ευκαιρίες στη σύγχρονη πολιτιστική παραγωγή για άνοιγμα σε νέες αγορές.

Ο κινηματογράφος θα αποτελέσει πεδίο σημαντικών παρεμβάσεων στην κατεύθυνση της προσέλκυσης ξένων παραγωγών. Το ΥΠΠΟΑ, μέσω του Ελληνικού Κέντρου Κινηματογράφου και σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία επεξεργάζεται ήδη μία ολοκληρωμένη στρατηγική που περιλαμβάνει θεσμικές παρεμβάσεις, όπως η δημιουργία του Film Commission, καθώς επίσης την παροχή φορολογικών κινήτρων και τη διευκόλυνση των αδειοδοτήσεων.

Με τη δημιουργία του θεσμικού πλαισίου για την ενίσχυση της παραγωγής οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα, υλοποιούνται οι βασικές προϋποθέσεις για την προσέλκυση ΞΑΕ στη χώρα μας και την ενίσχυση της εγχώριας επιχειρηματικότητας. Το Εθνικό Κέντρο Οπτικοακουστικών Μέσων και Επικοινωνίας (ΕΚΟΜΕ) καθίσταται ο φορέας υποδοχής και επεξεργασίας των αιτήσεων υπαγωγής επενδυτικών σχεδίων για την παραγωγή οπτικοακουστικών έργων. Επίσης, το σύνολο των διαδικασιών που προβλέπονται στο καθεστώς ενίσχυσης διενεργείται υποχρεωτικά μέσω του Πληροφοριακού Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων (Π.Σ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Βάσει των πρώτων στοιχείων του Αρχαιολογικού Κτηματολογίου, το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί τους επόμενους μήνες, έχουν καταγραφεί 4.000 κηρυγμένοι χερσαίοι χώροι και ζώνες προστασίας με συνολική έκταση περί τα 9.000 τ.χλμ., ήτοι το 6,8% της ελληνικής επικράτειας. Επίσης υπάρχουν 100 κηρυγμένοι ενάλιοι χώροι και ζώνες προστασίας συνολικής επιφάνειας 1.500 τ.χλμ., 12.000 αρχαία ακίνητα μνημεία και 1.000 θέσεις κατάκλισης αρχαίων μνημείων. Εκτός από τους προαναφερθέντες χώρους, όλη η χώρα υπόκειται σε έλεγχο από τις κατά τόπους εφορίες αρχαιοτήτων που επιτηρούν τις εκσκαφές για τεχνικά έργα, ώστε να συνεχιστεί απρόσκοπτα η αποκατάσταση των μνημείων και η ανάδειξή τους προς όφελος και των τοπικών κοινωνιών, με την αξιοποίηση όλων των χρηματοδοτητών εργαλείων. Αναμφίβολα ο παραπάνω πλούτος συμβάλλει καθοριστικά στην ελκυστικότητα της χώρας.

ΩΗ προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς αναγνωρίζεται ως συνταγματική υποχρέωση που βρίσκεται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων του κράτους



και κατά την αντίληψη της νέας διακυβέρνησης της χώρας δεν βρίσκεται στον αντίποδα της εθνικής προσπάθειας επανόδου σε συνθήκες οικονομικής ομαλότητας. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των τεχνικών έργων δεν αντιμετωπίζονται ως αντίθετες έννοιες προς την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Αντίθετα η συνύπαρξη προσδίδει επιπλέον προστιθέμενη αξία με όρους αειφορίας και βιωσιμότητας. Προτεραιότητα για το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού είναι η υποστήριξη των αναπτυξιακών έργων και των έργων υποδομής, που αποτελούν τις αιχμές του εγχειρήματος. Στην κατεύθυνση αυτή στρατηγική επιλογή αποτελεί η ενίσχυση των δομών των Υπηρεσιών που εμπλέκονται στην αδειοδοτική φάση των έργων και παράλληλα η διαμόρφωση συνθηκών αποτελεσματικής εκτέλεσης αρχαιολογικών εργασιών στο πλαίσιο των έργων αυτών, χωρίς να ακυρώνεται η εξέλιξη των έργων και η επιτυχής έκβαση της γενικής προσπάθειας. Κύριες δράσεις στον τομέα αυτό αποτελούν η άρση των αλληλοεπικαλύψεων αρμοδιοτήτων που παρατηρείται κατά τη λειτουργία των Υπηρεσιών, η αντιμετώπιση της πολυνομίας της προηγούμενης περιόδου και η εξασφάλιση του απαραίτητου προσωπικού που εμπλέκονται σε όλες τις φάσεις των έργων. Στο πλαίσιο αυτό έχει αναπτυχθεί γόνιμη συνεργασία μεταξύ συναρμόδιων Υπουργείων, κατά την οποία καταγράφονται οι αρυθμίες στον τομέα που έχουν παρατηρηθεί και προωθούνται βελτιωτικές παρεμβάσεις που θα εξασφαλίζουν ομαλή και έγκαιρη άσκηση των αρχαιολογικών εργασιών στο πλαίσιο σύγχρονων τεχνικών έργων. Σε προτεραιότητα βρίσκεται η λειτουργία μητρώου προσλήψεων προσωπικού ορισμένου χρόνου, ώστε να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η διαδικασία, η επικαιροποίηση των ρυθμιστικών κειμένων διενέργειας των αρχαιολογικών εργασιών. Πιλότο για την επιτυχία του στόχου αποτελεί ο Διαδριατικός αγωγός φυσικού αερίου (Trans Adriatic Pipeline), η μεγαλύτερη άμεση ξένη επένδυση εν μέσω κρίσης και εγχείρημα μεγάλης γεωστρατηγικής σημασίας, για το οποίο έχει αναπτυχθεί συντονισμός σε όλα τα επίπεδα του Υπουργείου Πολιτισμού. Ο συντονισμός 13 περιφερειακών υπηρεσιών και η άριστη συνεργασία με τον φορέα του έργου έχει εξασφαλίσει την ομαλή εξέλιξη των εργασιών εντός των συμφωνημένων χρονοδιαγραμμάτων, ενώ παράλληλα αναπτύσσεται πολύτιμη τεχνογνωσία, που μπορεί να εξαχθεί και να προσδώσει προστιθέμενη αξία στο τεχνικό έργο.

### *Αθλητισμός*

Στον τομέα του αθλητισμού, στο στρατηγικό σχεδιασμό της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων η ανάπτυξη του αθλητικού τουρισμού σε συνεργασία με το Υπουργείο Τουρισμού με σκοπό αφενός την αποδοτικότερη αξιοποίηση των υπαρχουσών αθλητικών εγκαταστάσεων και αφετέρου την ενίσχυση των τουριστικών εσόδων μέσω της προσέλκυσης αλλοδαπών αθλητικών ομάδων για προετοιμασία στην ελληνική επικράτεια εκτός τουριστικής σεζόν. Επίσης, στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η συστηματική προσπάθεια ανάληψης διεθνών διοργανώσεων που θα ενισχύσουν το 'αθλητικό' προφίλ της χώρας μας αλλά θα συμβάλλουν σημαντικά στην ενίσχυση των εσόδων. Ενδεικτικά αναφέρεται η ανάληψη διοργάνωσης του Ευρωπαϊκού Πρωταθλήματος Κωπηλασίας κάτω των 23 στις 9-10 Σεπτεμβρίου 2019 στη λίμνη Παμβωτίδα στα Ιωάννινα, καθώς και η ανάληψη κορυφαίων διοργανώσεων αντισφαίρισης το 2018 και το 2019 που θα πραγματοποιηθούν στην Αθήνα. Για το λόγο αυτό μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και σε συνεργασία με τους Δήμους, πραγματοποιούνται στοχευμένες παρεμβάσεις στο σύνολο των αθλητικών εγκαταστάσεων της χώρας με σκοπό τη συντήρηση και τη βελτίωσή τους. Επιπρόσθετα, αναμένεται η ολοκλήρωση του ηλεκτρονικού μητρώου των αθλητικών φορέων της χώρας και η

αυστηροποίηση του πλαισίου χρηματοδότησης αυτών με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της καλής διακυβέρνησης.

## 4.5 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

### 4.5.1 Χρηματοπιστωτικό σύστημα

Η ελληνική οικονομία λειτουργεί σε περιβάλλον έλλειψης ρευστότητας και διαρκώς μειούμενων νέων χορηγήσεων, καθώς η πιστωτική επέκταση εξακολουθεί να είναι αρνητική. Με βάση τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας για το 2016, ο ετήσιος ρυθμός μεταβολής της συνολικής χρηματοδότησης του εγχώριου ιδιωτικού τομέα διαμορφώθηκε στο -1,5%, επιτείνοντας έτσι την πιστωτική συρρίκνωση της τελευταίας πενταετίας. Ταυτόχρονα, ο ρυθμός μεταβολής της χρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις μειώθηκε κατά 0,1% σε ετήσια βάση, γεγονός που καταδεικνύει την περιορισμένη προσφορά. Η περιορισμένη προσφορά φαίνεται να οφείλεται, σε κάποιο βαθμό, λόγω της αποθάρρυνσης από τα δίκτυα διανομής των τραπεζών για υποβολή αιτημάτων για νέες χορηγήσεις. Δεν πρέπει, βεβαίως, να παραβλέπεται το γεγονός ότι και η ζήτηση είναι σχετικά μειωμένη, ωστόσο αναμένεται να αυξηθεί σε συνδυασμό με τη μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας.

Η σχετική αδυναμία των συστημικών τραπεζών να παράσχουν ρευστότητα και να παίξουν το ρόλο χρηματοδότη της ανάπτυξης ενισχύει τους φόβους για μεγέθυνση και ανάκαμψη χωρίς πιστωτική επέκταση (credit-less recovery). Πρόκειται για ένα ασύνηθες φαινόμενο, το οποίο συνοδεύεται από ισχνούς και ιδιαίτερα ευμετάβλητους ρυθμούς μεγέθυνσης, που περιορίζουν και τελικά υπονομεύουν την αναπτυξιακή προοπτική.

Η συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας την τελευταία επταετία δημιούργησε τεράστιο πρόβλημα στον επενδυτικό τομέα, όπου σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για τα έτη 2011-2014 ο καθαρός σχηματισμός κεφαλαίου είναι αρνητικός, πράγμα που μεταφράζεται σε αποεπένδυση με τεράστιες συνέπειες για την παραγωγικότητα.

Οι Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς σε σύνολο 693.000 επιχειρήσεων μόνο οι 400 είναι μεγάλες (Πίνακας 17). Ο αριθμός των θέσεων εργασίας στις ΜΜΕ, από 2,2 εκ. το 2010 μειώθηκε σε 1,85 εκ. το 2015, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ· το 67% της ανεργίας που δημιουργήθηκε στη χώρα είναι αποτέλεσμα της ύφεσης στις ΜΜΕ. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα των ΜΜΕ αποτελεί το κενό χρηματοδότησης, το οποίο σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις ανέρχεται σε €3,5-4 δις ευρώ. Το κενό αυτό δημιουργήθηκε ως αποτέλεσμα της κρίσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αλλά και της ανυπαρξίας εναλλακτικών εργαλείων χρηματοδότησης και στήριξης των ΜΜΕ.

**Πίνακας 17. Μέγεθος ελληνικών επιχειρήσεων**

	Αριθμός Επιχειρήσεων			Προστιθέμενη Αξία στο σύνολο της Οικονομίας	
	Ελλάδα		ΕΕ28	Ελλάδα	ΕΕ28
	Αριθμός	%	%	%	%
0-9 εργαζόμενοι	669.773	96,69	92,70	37,4	21,1
10-49 εργαζ.	20.058	2,90	6,10	20,8	18,2
50-249 εργαζ.	2.455	0,35	1	16,6	18,5
<b>Σύνολο ΜΜΕ</b>	<b>692.286</b>	<b>99,94</b>	<b>99,80</b>	<b>74,8</b>	<b>57,8</b>
Μεγάλες	400	0,06	0,20	25,2	42,2
<b>Σύνολο</b>	<b>692.686</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Πηγή: European Commission

Το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα βρίσκεται σε καθεστώς κρίσης. Οι ήδη ζημιογόνες τράπεζες υπέφεραν από τη σοβαρή απώλεια κεφαλαίων μέσω του PSI και στη συνέχεια ανακεφαλαιοποιήθηκαν μέσω του ΤΧΣ και ιδιωτών επενδυτών. Η τελευταία ανακεφαλαιοποίηση των τεσσάρων συστημικών τραπεζών, η οποία ολοκληρώθηκε το Δεκέμβριο του 2015, έφερε το ποσοστό κεφαλαιακής επάρκειας γύρω στο 18% (μετά την ανακεφαλαιοποίηση οι τράπεζες διαθέτουν κεφάλαια ύψους €36 δις ευρώ και διαμορφώνουν δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας core tier 1 περί το 18%, που είναι από τους υψηλότερους παγκοσμίως σε κλαδικό επίπεδο). Θα πρέπει όμως να συνυπολογιστεί ότι οι ελληνικές τράπεζες διαθέτουν το υψηλότερο DTA, δηλαδή τον υψηλότερο αναβαλλόμενο φόρο παγκοσμίως, που ανέρχεται σε 19,28 δις ευρώ, χωρίς να περιλαμβάνονται οι ενδεχόμενες ζημιές στη χρήση του 2015. Οι παραπάνω υποθέσεις μειώνουν τα πραγματικά κεφάλαια των τραπεζών στα 16,6 δις. Επιπλέον, καθώς η διαδικασία αναδιάρθρωσης των κόκκινων δανείων βρίσκεται στα αρχικά στάδιά της, οι τράπεζες δεν διαθέτουν ακόμα την απαραίτητη δυνατότητα επαρκούς χρηματοδότησης της μικρομεσαίας ιδίως επιχειρηματικότητας.

Το 2016 επιτεύχθηκε σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας με αύξηση του ΑΕΠ, ενώ σύμφωνα με εκτιμήσεις της ΕΕ για τα έτη 2017 και 2018 προβλέπονται ρυθμοί ανάπτυξης 2,1% και 3% αντίστοιχα. Απαιτείται όμως να εμπεδωθεί το κλίμα εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία, καθώς οι κύριοι οικονομικοί δείκτες-οδηγοί της ανάπτυξης παραμένουν ασθενείς, η κατανάλωση παρουσιάζει σημάδια σταθεροποίησης αλλά και το διαθέσιμο εισόδημα συμπιέζεται από την υψηλή φορολογία. Το συνολικό ύψος των επενδύσεων για το 2016, σύμφωνα με στοιχεία της PWC, ανήλθε στα €20 δις μαζί με τις καταθέσεις/χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα. Ταυτόχρονα, η αποεπένδυση των non-core assets των συστημικών τραπεζών ανήλθε σε €3,3 δις. Οι εκδόσεις διαπραγματεύσιμων εταιρικών ομολόγων κατά το 2016 ανήλθαν στο €1,6 δις, με κουπόνια που κυμαίνονταν μεταξύ 1% και 8%<sup>56</sup>. Το 2016 οι ελληνικές επιχειρήσεις στο σύνολό τους προσέλκυσαν κεφάλαια συνολικού ύψους €4,4 δις. Πραγματοποιήθηκαν 38 εξαγορές και συγχωνεύσεις ύψους €4,4 δις, οι οποίες αφορούσαν τον κλάδο των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

Το οικονομικό κλίμα έχει προοπτικές σημαντικής βελτίωσης το 2017, με την ολοκλήρωση της αξιολόγησης και τη λήψη κατάλληλων μέτρων που αφορούν την κάλυψη του χρηματοοικονομικού κενού της χρηματοδότησης των επιχειρήσεων. Τα μέτρα θα πρέπει να

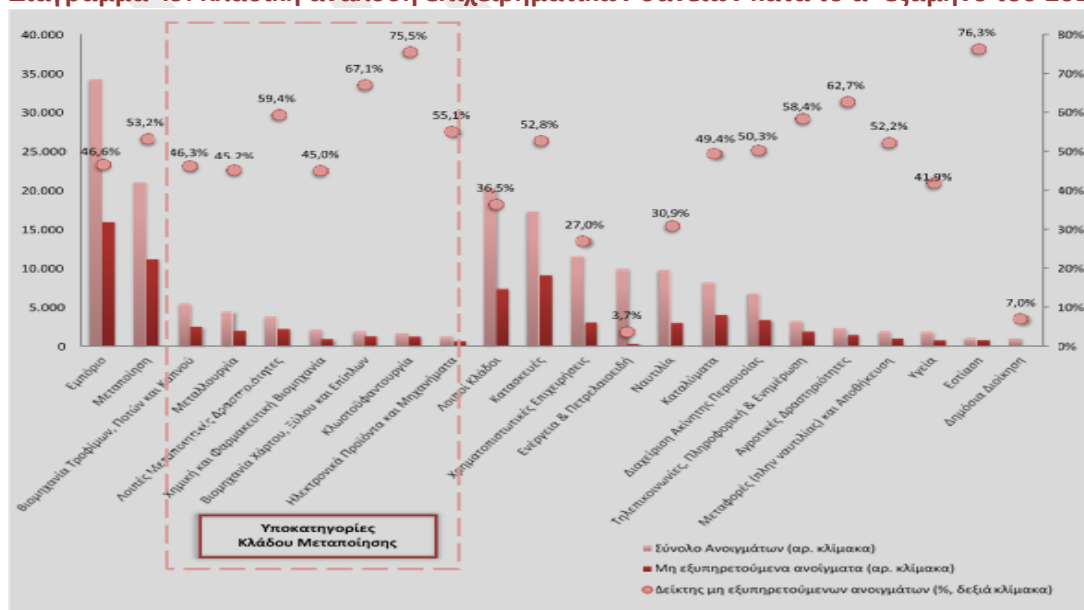
<sup>56</sup> Η μεγάλη απόκλιση στις αποδόσεις σημαίνει αδυναμία υπολογισμού του κινδύνου.

αφορούν τη δημιουργία εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων, κατάλληλων να αντιμετωπίσουν την περιορισμένη παροχή ρευστότητας στις επιχειρήσεις από το τραπεζικό σύστημα αλλά και τη διστακτικότητα των επιχειρήσεων να αξιώσουν νέο δανεισμό ή να αναδιάρθρουν τον υφιστάμενο. Ήδη έχουν αναπτυχθεί οι εξής δράσεις:

**1. Η αναδιάρθρωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων.** Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος θα απομειώσει τα βάρη για τους δανειολήπτες που θα συνεργαστούν, αλλά και θα επιτρέψει στις τράπεζες να απελευθερώσουν κεφάλαια, τα οποία μπορούν στη συνέχεια να κατευθυνθούν στις πιο δυναμικές και εξωστρεφείς επιχειρήσεις, στην κατεύθυνση της συνολικής αναδιάρθρωσης της οικονομίας υπέρ των κλάδων που συμβάλλουν πολλαπλασιαστικά στον δείκτη παραγωγικότητας, με θετική επίδραση στον δυναμικό ρυθμό ανάπτυξης, ακόμη και σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί άμεσα το τεράστιο αυτό πρόβλημα, έχει ψηφισθεί το θεσμικό πλαίσιο που επιτρέπει τη δευτερογενή αγορά δανείων (εξυπηρετούμενων ή μη), ώστε να υπάρχει σημαντικός αριθμός συμμετεχόντων και πρόσθετη τεχνογνωσία στη διαχείριση επισφαλών δανείων. Ήδη έξι funds έχουν υποβάλει αιτήσεις στην ΤτΕ για αδειοδότηση και δραστηριοποίηση σε αυτόν τον τομέα. Επίσης, με νομοθετικές ρυθμίσεις διευκολύνθηκε και επιταχύνθηκε η συνεργασία των μετόχων και των τραπεζών στην κατεύθυνση της εξυγίανσης των επιχειρήσεων. Η κυβέρνηση, με τη δημιουργία της Ειδικής Γραμματείας Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους, ήδη παρέχει την απαραίτητη θεσμική υποστήριξη στους δανειολήπτες.

Παράλληλα με τις παραπάνω δράσεις και με δεδομένο ότι κλάδοι της οικονομίας στους οποίους θα στηριχθεί η ΕΑΣ 2021 (Διάγραμμα 49), παρουσιάζουν σημαντικά υπόλοιπα μη εξυπηρετούμενων δανείων, αλλά και ότι η ίδια η διαδικασία της αναδιάρθρωσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων αποτελεί έμμεση μορφή παροχής ρευστότητας (μέσω της αποδέσμευσης χρηματορρών), θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι η όλη διαδικασία θα υποστηρίζει τους στόχους της ΕΑΣ 2021. Επιπρόσθετα, η διαδικασία αναδιάρθρωσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων θα αποτελέσει από μόνη της ένα νέο τμήμα του χρηματοπιστωτικού κλάδου της οικονομίας, του οποίου η επίδραση στο ΑΕΠ θα πρέπει να εκτιμηθεί.

**Διάγραμμα 49. Κλαδική ανάλυση επιχειρηματικών δανείων κατά το α' εξάμηνο του 2016**



2. **Η κάλυψη του κενού στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων μέσω της δημιουργίας equity funds.** Σήμερα, η πλειονότητα των ΜΜΕ είναι υποκεφαλαιοποιημένες, δηλαδή παρουσιάζουν σημαντικό έλλειμμα ιδίων κεφαλαίων. Μελέτη της Grant Thornton από το 2014 δείχνει ότι πάνω από το 30% των ΜΜΕ έχει αρνητικό κεφάλαιο κίνησης και πολύ χαμηλή σχέση ιδίων προς ξένα κεφάλαια (περίπου 19% το 2013). Η σημερινή εικόνα των επιχειρήσεων είναι ακόμη πιο δυσμενής. Συνεπώς, είναι επιτακτική η ανάγκη ενίσχυσης των ιδίων κεφαλαίων των περισσότερων ΜΜΕ. Η κεφαλαιακή ενδυνάμωση των ΜΜΕ θα έχει ευεργετικές συνέπειες και πολλαπλασιαστικά οφέλη, καθώς θα προσελκύσει/κινητοποιήσει επιπρόσθετα κεφάλαια, όπως δάνεια από τράπεζες καθώς και πόρους από προγράμματα του ΕΣΠΑ και του αναπτυξιακού νόμου.

Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης συνέστησε το 2016 το Ταμείο Επιχειρηματικών Συμμετοχών (Equifund - Fund of Funds), το οποίο αποτελεί μια επενδυτική πλατφόρμα με πολλαπλασιαστικό αντίκτυπο στην οικονομία και στην κοινωνία. Διαχειριστής του είναι το European Investment Fund (EIF). Το Equifund ξεκινά τη λειτουργία του με κεφάλαια 200 εκατ. ευρώ από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους και 60 εκατ. ευρώ από το EIF, τα οποία, με σημαντικό ποσοστό μόχλευσης, θα κατευθυνθούν στις ΜΜΕ όλων των σταδίων, από τη μεταφορά τεχνολογίας και τη χρηματοδότηση σποράς έως τη χρηματοδότηση ώριμων επιχειρήσεων για την περαιτέρω ανάπτυξή τους. Δρομολογείται παράλληλα η σύσταση επιμέρους ταμείων που θα διαχειριστούν αυτά τα κεφάλαια μέχρι το τέλος του 2017, ώστε στη συνέχεια σε ορίζοντα πενταετίας να επενδυθούν σε ΜΜΕ.

Σύμφωνα όμως με την ex ante μελέτη της Grant Thornton το equity gap για τις ΜΜΕ είναι πολλαπλάσιο των κεφαλαίων που θα καλύψει το Equifund για το λόγο αυτό προτείνεται η δημιουργία:

- Περιφερειακών Ταμείων (Funds) τα οποία μπορούν να μοχλεύσουν πόρους των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με ιδιωτικούς πόρους και να στοχεύουν στην ενίσχυση των ΜΜΕ των περιφερειών. Τα Funds αυτά θα μπορούσαν να παρέχουν όχι μόνο μετοχικό κεφάλαιο στις επιχειρήσεις αλλά και μετατρέψιμα ομολογιακά δάνεια. Επίσης με την κατάλληλη εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου θα μπορούσαν να παρέχουν και μικροπιστώσεις σε μικρές επιχειρήσεις.
- Ταμείου Δανείων-Debt Fund (στα πλαίσια του αναπτυξιακού νόμου) το οποίο θα παρέχει μετατρέψιμα ομολογιακά δάνεια με στόχο τη χρηματοδότηση της αναδιοργάνωσης των ΜΜΕ που δοκιμάζονται από την κρίση. Το Debt Fund θα επενδύει σε επιχειρήσεις που βρίσκονται σε κατάσταση stress αλλά δεν είναι χρεοκοπημένες, η επένδυση θα στοχεύει στην οικονομική σταθεροποίηση της επιχείρησης με την αναδιάρθρωση του δανεισμού της, τη στρατηγική επανατοποθέτηση της στην αγορά και την επιστροφή στην κερδοφορία. Αξίζει να σημειωθεί ότι με τη λειτουργία αυτού του Fund και την εξυγίανση των ΜΜΕ θα υπάρχει συγκράτηση της ανεργίας και δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.
- Δημιουργία Ταμείου Συμμετοχών (FoF-Fund of Funds) στα πλαίσια του νέου αναπτυξιακού νόμου με τη δέσμευση πόρων του ΠΔΕ. Το προτεινόμενο FoF θα καλύψει την αυξημένη ζήτηση της αγοράς για τη δημιουργία (venture capital/private equity) funds όπως φαίνεται από την υποβολή αιτήσεων στο EquiFund. Τα

funds που θα δημιουργηθούν θα επενδύουν σε επιχειρήσεις: μικρομεσαίες, μεσαίας κεφαλαιοποίησης & μεγάλες στους κλάδους και τομείς που ορίζει ο αναπτυξιακός Ν.4399/2016. Επίσης δύναται να είναι και κλαδικά ώστε να στηρίζουν τη σχεδιαζόμενη εθνική πολιτική ανάπτυξης, να συγχρηματοδοτούν επιχειρήσεις σε συνεργασία με άλλα funds της αγοράς (co-financing).

3. Μέσω του ΕΤΕΑΝ ξεκίνησε η δράση του Ταμείου Επιχειρηματικότητας (ΤΕΠΙΧ) με στόχο την προώθηση της επιχειρηματικότητας, τη διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση και την ενίσχυση των επενδύσεων μέσω της παροχής δανείων, για την παροχή είτε κεφαλαίου κίνησης, είτε επενδυτικού δανείου με ευνοϊκούς όρους. Η δράση θα διαθέσει συνολικά κεφάλαια ύψους 550 εκατ. € στις ΜΜΕ, τα οποία θα προέρχονται κατά 50% από το ΤΕΠΙΧ και 50% από τη συμμετοχή των συνεργαζόμενων τραπεζών. Σε κάθε περίπτωση, η επιτυχία του προγράμματος εξαρτάται από τη ρευστότητα των συνεργαζόμενων τραπεζών.

Επειδή όμως η ανάγκη δανειακών κεφαλαίων είναι επιτακτική για τις επιχειρήσεις, θα πρέπει να εξετασθεί και η δυνατότητα παροχής ειδικών δανειακών προϊόντων στις επιχειρήσεις. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής παρεμβάσεις:

- Παροχή micro finance / μικροδανείων ύψους €5.000-€20.000 (seed loans) για την ανάπτυξη πολύ μικρών επιχειρήσεων και την προετοιμασία τους για να συγκεντρώσουν κεφάλαια (fund raising). Τα δάνεια αυτά προορίζονται να στηρίζουν τη νεανική επιχειρηματικότητα, αλλά και ευάλωτες κοινωνικές και ηλικιακές ομάδες, ενώ θα παρέχονται και από μη τραπεζικούς οργανισμούς.
- Παροχή ειδικών επενδυτικών δανείων σε επιχειρήσεις για την ανάπτυξη προϊόντων ή υπηρεσιών. Τα δάνεια αυτά θα χορηγούνται είτε με τη μορφή δανείων με συμμετοχή στα κέρδη (profit participating loans), είτε με τη μορφή μετατρέψιμων ομολογιακών δανείων.<sup>57</sup>
- Δημιουργία Ταμείου Εγγυήσεων (Guarantee Fund), το οποίο θα επιταχύνει τη διαδικασία δανειοδότησης και θα κινητοποιήσει το τραπεζικό σύστημα, ενώ επίσης θα παρέχει εγγυητικές επιστολές προς τις επιχειρήσεις.
- Δημιουργία ξεχωριστών προϊόντων ασφάλισης των εξαγωγών και στήριξης των εξαγωγών για όλες τις επιχειρήσεις, προκειμένου να ενισχυθεί η εξωστρέφειά τους.

Επιπρόσθετα στις παραπάνω δράσεις, έχουν ήδη αναδειχθεί ορισμένα κρίσιμα πεδία παρέμβασης με συγκεκριμένους στόχους, που είναι ειδικότερα οι εξής:

**Παροχή θεσμικής υποστήριξης σε δανειολήπτες και δημιουργία οικείων διοικητικών δομών.** Αυτό μεταφράζεται στη δημιουργία 120 Γραφείων Ενημέρωσης και Υποστήριξης Δανειοληπτών πανελλαδικά, στελεχωμένων από υφιστάμενους δημοσίους υπαλλήλους, τα οποία θα ενημερώνουν τους ενδιαφερόμενους για το πλέγμα προστασίας, τα δικαιώματα και τις πρόνοιες της πρόσφατης σχετικής νομοθεσίας, στην αναβάθμιση 30 από αυτά τα Γραφεία σε Κέντρα Ενημέρωσης και Υποστήριξης Δανειοληπτών, στελεχωμένα από

<sup>57</sup> Τα Profit Participating Loans αποτελούν μορφή δανείων, για τα οποία προβλέπεται ότι ο πιστωτής λαμβάνει συμμετοχή στα κέρδη ή τον κύκλο εργασιών της εταιρείας ως αντάλλαγμα της παροχής κεφαλαίου. Η δομή του δανείου αυτού είναι απλή: ο δανειστής δεν λαμβάνει μετοχική συμμετοχή στην εταιρεία, αλλά δεν συμμετέχει και σε τυχόν ζημιές της εταιρείας.

οικονομολόγους και δικηγόρους που θα προσληφθούν μέσω ΑΣΕΠ για να παρέχουν εξατομικευμένες λύσεις σε ιδιώτες, ελεύθερους επαγγελματίες και ΜΜΕ, καθώς και στη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Πίστωσης, η οποία θα προβαίνει δωρεάν σε Αξιολόγηση Πιστοληπτικής Ικανότητας για πολίτες και ΜΜΕ, με σκοπό την υποβοήθηση και διευκόλυνση της χρηματοδότησής τους από τις τράπεζες.

**Αναβάθμιση της δυνατότητας των τραπεζών να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων**, μέσα από θεσμικά εργαλεία όπως η ψήφιση νομοσχεδίου για την παροχή «ακαταδίωκτου» στα στελέχη των τραπεζών και του Δημοσίου (ΔΟΥ, ασφαλιστικών ταμείων) που διενεργούν τις διαδικασίες αναδιάρθρωσης χρεών, η παροχή φορολογικών κινήτρων για την αναδιάρθρωση και ιδίως τη διαγραφή δανείων, και η δημιουργία μητρώου ακινήτων για τη δημοσιοποίηση των αγοραίων τιμών, με σκοπό την υποβοήθηση της αγοράς ακινήτων.

**Βελτίωση του νομικού πλαισίου του εξωδικαστικού συμβιβασμού και ενίσχυση της κουλτούρας εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών.** Στην κατεύθυνση αυτή, εισάγεται θεσμικό πλαίσιο για τον εξωδικαστικό μηχανισμό ρύθμισης οφειλών επιχειρήσεων, με σημαντικά οφέλη όπως η αναδιάρθρωση όλων των χρεών, τόσο τραπεζικών όσο και δημοσίων (ΔΟΥ, ασφαλιστικά ταμεία), η αποπληρωμή του συνόλου των χρεών βάσει της πραγματικής ικανότητας αποπληρωμής της επιχείρησης, όπως αποτιμάται μέσω ειδικής μελέτης βιωσιμότητας, η αξιοποίηση των πιστοποιημένων διαμεσολαβητών με σκοπό να υποβοηθούν τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης, ενεργοποιώντας έτσι έναν θεσμό που παραμένει ανενεργός από τη σύστασή του μέχρι σήμερα, καθώς και η αξιοποίηση της τεχνολογίας για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, με τη χρήση ειδικού πληροφορικού συστήματος μέσω του οποίου θα διενεργείται ηλεκτρονικά όλη η διαδικασία (ειδικά για τις μικρές επιχειρήσεις προβλέπεται αυτοματοποιημένη διαδικασία, ώστε να ελαχιστοποιείται το διοικητικό κόστος και να ολοκληρώνονται οι διαδικασίες σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα).

**Βελτίωση του συναφούς πλαισίου απονομής δικαιοσύνης**, με την πρόβλεψη περισσότερων θέσεων δικαστικών λειτουργών και με ειδική επιμόρφωσή τους στη διαχείριση υποθέσεων αναδιάρθρωσης χρεών, τη δημιουργία ειδικών αιθουσών δικαστηρίων, όπου θα εκδικάζονται υποθέσεις αναδιάρθρωσης χρεών νοικοκυριών, ελευθέρων επαγγελματιών και μικροεπιχειρηματιών, με σκοπό την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των δεκάδων χιλιάδων αιτήσεων που υποβάλλονται, και τέλος την περαιτέρω βελτίωση του πτωχευτικού κώδικα.

#### 4.5.2 ΕΘΝΙΚΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΦΟΡΕΑΣ (ΕΑΦ)

##### Σκοπός

Η σκοπιμότητα ίδρυσης ενός Εθνικού Αναπτυξιακού Φορέα (ΕΑΦ) εδράζεται σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος έχει να κάνει με την αδυναμία επαρκούς χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας, και ιδίως της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας και των αναπτυξιακών σχεδιασμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, από το τραπεζικό σύστημα, ιδίως εξαιτίας του πλήθους των «κόκκινων» δανείων.

Ο δεύτερος σχετίζεται με την ανάγκη ύπαρξης ενός ανεξάρτητου ενοποιημένου κρατικού φορέα που θα επενδύει σε μακροχρόνια βάση σε αναπτυξιακά σχέδια, με βάση την Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική και μέσω κατάλληλων επενδυτικών επιλογών.

Είναι σαφές ότι αυτός ο ρόλος μπορεί να υλοποιηθεί επαρκώς μόνο από ένα κυρίως ή αποκλειστικά κρατικό φορέα· στο σημείο αυτό υπάρχει απόλυτη σύμπτωση της ΕΑΣ 2021 και των βέλτιστων πρακτικών που επικρατούν στην ΕΕ. Ανώτατος στόχος είναι ο ΕΑΦ να υποστηρίζει την προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογικής αναβάθμισης, την αύξηση της προστιθέμενης αξίας και των εξαγωγών, της απασχόλησης, της περιφερειακής βιώσιμης και περιεκτικής (inclusive) ανάπτυξης.

### *Θέματα ίδρυσης, χρηματοδότησης και λειτουργίας*

Ο ΕΑΦ αναμένεται να προκύψει από τη συνένωση ορισμένων κρατικών φορέων που ήδη λειτουργούν επιτυχώς, και ειδικότερα του ΕΤΕΑΝ, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.&Δ.), του Πράσινου Ταμείου, του ΟΑΕΠ (Οργανισμού Εξασφάλισης Εξαγωγικών Πιστώσεων) κ.ά.

Ο ΕΑΦ θα θεσμοθετηθεί λαμβάνοντας υπ' όψιν τη θεσμική εμπειρία παρόμοιων φορέων των χωρών της ΕΕ, ιδίως δε των πιο επιτυχημένων ίσως παραδειγμάτων: της Γερμανικής KfW, της Γαλλικής (CDP) και της Ιταλικής CDC. Κρίνεται προτιμότερο να μην λειτουργήσει υπό τη μορφή αναπτυξιακής τράπεζας, έτσι ώστε να εξειρείται του από την ευρωπαϊκή οδηγία 2013/36 και τους κανονισμούς 513/2013 και 1024/2013, αν και σε εθελοντική βάση θα συμμορφώνεται προς αυτούς. Επομένως, η χρηματοδότηση του ΕΑΦ δεν θα προκύπτει μέσω τραπεζικών καταθέσεων, αλλά από την αξιοποίηση υφιστάμενων αναπτυξιακών πόρων, όπως π.χ. από την ταμειακή διαχείριση κρατικών πόρων, την εκχώρηση της διαχείρισης των διαθεσίμων των ΝΠΔΔ και των ασφαλιστικών ταμείων, τη μόχλευση μέρους των πόρων του ΕΣΠΑ μέσω της ΕΤΕπ, την έκδοση ειδικών επενδυτικών ομολόγων, αμοιβαίων Κεφαλαίων κ.ο.κ., που θα συνοδεύονται ενδεχομένως και με κίνητρα (π.χ. φορολογικές ελαφρύνσεις).

### *Ενδεικτικές δραστηριότητες του ΕΑΦ*

Ανάμεσα στις δραστηριότητες που μπορεί να αναπτύξει ένας τέτοιος φορέας, είναι οι εξής:

- η παροχή μακροπρόθεσμης πίστης σε τομείς ενδιαφέροντος της ΕΑΣ 2021
- η χρηματοδότηση έργων ανταποδοτικού χαρακτήρα, με έμφαση στα ΣΔΙΤ
- η χρηματοδότηση των ΟΤΑ για έργα αναπτυξιακού και κοινωνικού ενδιαφέροντος (ύδρευση, αποχέτευση, αποκομιδή και ανακύκλωση σκουπιδιών κ.λπ.)
- η διαχείριση ενός ή περισσότερων ταμείων συμμετοχών, με μόχλευση ιδιωτικών και θεσμικών πόρων, με στόχο την ενίσχυση (ενδεικτικά) δανείων και εγγυήσεων για την παραγωγική ανασυγκρότηση, τη συμμετοχή σε μετοχικά κεφάλαια εταιριών (seed, mezzanine capital κ.λπ.)
- η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σε θέματα διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων, η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στην κυβέρνηση και σε



ΜΜΕ για θέματα ανάπτυξης, εξυγίανσης και αναδιάρθρωσης, επιχειρηματικής επέκτασης και εξαγωγικής διείσδυσης κ.λπ.

- η δημιουργία επιχειρηματικών σχέσεων με αντίστοιχους θεσμούς του εξωτερικού, με αντικείμενο την από κοινού συμμετοχή σε αναπτυξιακά έργα
- η ανάπτυξη συνεργειών με το τραπεζικό σύστημα, με στόχο την υλοποίηση προγραμμάτων χρηματοδότησης / συγχρηματοδότησης προσανατολισμένα στον ιδιωτικό τομέα.

## 4.6 ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

### 4.6.1 Αναπτυξιακή Στρατηγική και ΠΔΕ

Το ΠΔΕ ως βασικό εργαλείο αναπτυξιακής πολιτικής συμβάλλει στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και στη στήριξη της κοινωνικής συνοχής. Οι πόροι του ΠΔΕ για το 2017 ανέρχονται σε 6,75 δις ευρώ και κατανέμονται κατά 5,75 δις στο συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και 1 δις για έργα που θα χρηματοδοτηθούν αμιγώς από εθνικούς πόρους. Οι ίδιοι πόροι προβλέπονται και για το 2018, ενώ αναμένεται αύξηση στα 7 δις για τα έτη 2019-2020.

Οι αναπτυξιακοί τομείς που αφορούν το ΠΔΕ είναι κυρίως η ενέργεια, το περιβάλλον, οι μεταφορές, η επιχειρηματικότητα, η ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου, η ενίσχυση της απασχόλησης, η υγεία και η πρόνοια, η ενίσχυση της κοινωνίας της γνώσης, η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η διοικητική μεταρρύθμιση και η στήριξη των επενδυτικών προγραμμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από το εθνικό σκέλος καλύπτονται κυρίως πολιτικές για συντήρηση και επέκταση υποδομών και κοινωνικών δομών, επενδυτικές προτεραιότητες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, έκτακτες ανάγκες που προκύπτουν από φυσικές καταστροφές, και λοιπές δράσεις όπως η ενίσχυση ιδιωτικών επενδύσεων στο πλαίσιο υλοποίησης των αναπτυξιακών νόμων. Βασικό κριτήριο για τη χρηματοδότηση των έργων από το εθνικό σκέλος είναι η συμπληρωματικότητα, οι συνέργειες και η σκοπιμότητά τους σε σχέση με την εκτέλεση των συγχρηματοδοτούμενων έργων, ενώ βασική προτεραιότητα αποτελεί η κάλυψη των ανελαστικών υποχρεώσεων που αφορούν την κοινωνική συνοχή και τις δημόσιες υποδομές.

Βασική πηγή εσόδων του ΠΔΕ αποτελούν οι πόροι από την ΕΕ και οι εθνικοί πόροι. Στο πλαίσιο της ρήτρας αναθεώρησης του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ (Π/Υ της ΕΕ) αναμένεται πρόσθετη εισροή πόρων ύψους 1 δις. Η κατανομή αυτών των πόρων σε επιμέρους τομείς θα γίνει σε συνεννόηση και μετά από διαπραγμάτευση με την ΕΕ. Πρόσθετη πηγή χρηματοδότησης αποτελεί η δανειοδότηση από διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, όπως η ΕΤΕπ, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΒΡΔ), η Παγκόσμια Τράπεζα κ.λπ. Η δανειοδότηση αυτή είναι κρίσιμη για την προσπάθεια ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας, δεδομένων και των ευνοϊκών όρων δανεισμού, καθώς αυξάνει ποσοτικά τους πόρους των δημοσίων επενδύσεων και παράλληλα μοχλεύει ιδιωτικούς πόρους σε αναπτυξιακά έργα.

#### 4.6.2 Ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης

Οι πόροι από την ΕΕ εισρέουν στη χώρα είτε μέσω του ΠΔΕ (συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ), είτε μέσω του τακτικού προϋπολογισμού, είτε απευθείας στους ωφελούμενους φορείς. Διαφοροποιούνται με βάση το επίπεδο διαχείρισής τους: κεντρική διαχείριση όταν την ευθύνη διαχείρισης έχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και επιμερισμένη όταν την κύρια ευθύνη έχει το κράτος μέλος. Επιμερισμένη διαχείριση εφαρμόζεται στους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΣΠΑ) όσο και σε άλλα προγράμματα όπως το CEF, ο ΕΟΧ, τα ταμεία αλληλεγγύης, το ευρωπαϊκό ταμείο προσαρμογής στην παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ), η πρωτοβουλία απασχόλησης νέων (ΠΑΝ), τα ταμεία μετανάστευσης, ασύλου και ένταξης (AMIF), το ταμείο εσωτερικής Ασφάλειας (ISF) και το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (TEBA).

Στις ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης υπό κεντρική διαχείριση περιλαμβάνονται το EFSI (σχέδιο Γιούνκερ), το Horizon 2020, τα Cosme, InnoFin και Easi. Ειδικότερα, οι πόροι που προέρχονται από το EFSI αποτελούν μια κεντρική προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία μέσω της μόχλευσης κεφαλαίων από τον ιδιωτικό τομέα φιλοδοξεί να καλύψει το χρηματοδοτικό κενό και να χρηματοδοτήσει έργα υψηλού ρίσκου.

Το συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ περιλαμβάνει έργα στο χρηματοδοτικό σχήμα των οποίων συμμετέχουν με πόρους τα ευρωπαϊκά ταμεία, ευρωπαϊκά προγράμματα ή/και άλλοι διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί κ.λπ.

Οι εισροές που θα προκύψουν από τις ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης είναι κατά κύριο λόγο τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020, το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020, το πρόγραμμα «Αλιεία 2014-2020», ο μηχανισμός Connecting Europe Facility (CEF), τα προγράμματα του ΕΟΧ 2014-2021, τα προγράμματα του στόχου της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, αλλά και πολυμερή διασυνοριακά, διακρατικά, και διαπεριφερειακά δίκτυα συνεργασίας. Για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 αναφέρονται στην κατηγορία αυτή το MED 2014-2020, το ADRION, το MED ENI CBC, το Black Sea Basin ENI CBC, το Interreg Europe, το URBACT, το ESPON και το INTERACT.

Επιπλέον, σημαντικοί πόροι θα προέλθουν από απευθείας δανεισμό του Ελληνικού Δημοσίου ή φορέων του από διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και κυρίως από την ΕΤΕπ και από το Ευρωπαϊκό Επενδυτικό Ταμείο (EIF). Ο δανεισμός αυτός συνδυάζεται κυρίως με πόρους του ΕΣΠΑ ή με πόρους του Εθνικού ΠΔΕ.

Ποσοτικοποιώντας τα ανωτέρω, παρατηρείται ότι υπάρχουν διαθέσιμοι πόροι ύψους περίπου 36 δις ευρώ από τα Ευρωπαϊκά ταμεία για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Από το 2014 έως σήμερα η Ελλάδα έχει λάβει περί τα 13 δις, ενώ μπορεί να προσδοκά σε 25 δις επιπλέον (περιλαμβάνοντας και κονδύλια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου) (Πίνακας 18).

**Πίνακας 18. Ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης**

	Amounts programmed 2014-2020	Amounts paid already 2014 up to 15 May 2017	Outstanding amount	Amounts paid since 12 July 2015 up to 15 May 2017
<b>PART 1: European Structural and Investment Funds (ESIFs)</b>	<b>35.939</b>	<b>11.882</b>	<b>24.057</b>	<b>7.399</b>
<i>as % of GDP (2016)</i>	<b>20,4%</b>	<b>6,8%</b>	<b>13,7%</b>	<b>4,2%</b>
European Regional Development Fund (ERDF)	8.381	1.587	6.794	1.357
Cohesion Fund (CF)	3.241	409	2.832	317
European Social Fund (ESF)	3.684	966	2.718	862
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	4.718	745	3.973	745
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	15.074	7.976	7.098	4.004
Other	842	199	643	114
<b>PART 2: Other EU Funds</b>	<b>n.a</b>	<b>1.321</b>	<b>n.a</b>	<b>1.010</b>
<i>as % of GDP (2016)</i>	<b>n.a</b>	<b>0,8%</b>	<b>n.a</b>	<b>0,6%</b>
Horizon 2020	n.a	560	n.a	396
Asylum and Migration Fund and Internal Security Fund	n.a	318	n.a	290
Other	n.a	443	n.a	324
<b>PART 3: Structural Funds, Cohesion Fund, Agriculture &amp; Fisheries Funds (2007-13)</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>1.049</b>	<b>2.308</b>
<i>as % of GDP (2016)</i>			<b>0,6%</b>	<b>1,3%</b>
<b>Total</b>		<b>13.203</b>	<b>25.106</b>	<b>10.717</b>
<i>as % of GDP (2016)</i>		<b>7,5%</b>	<b>14,3%</b>	<b>6,1%</b>

- Επιπλέον υπάρχει η προσδοκία στο πλαίσιο του Σχεδίου Γιούνκερ να εισφερθούν 3 δις ευρώ σε επενδύσεις. Έμφαση δίνεται σε επενδύσεις για υποδομές και καινοτομία (7 ήδη εγκεκριμένα σχέδια ύψους 849 εκ. ευρώ), καθώς και χρηματοδότηση ΜΜΕ (7 ήδη εγκεκριμένα σχέδια προς χρηματοδοτικούς ενδιαμέσους φορείς - τράπεζες, ταμεία κ.λπ.- αξίας 195 εκ., που αναμένεται με την σειρά τους να ενισχύσουν περίπου 3.500 χιλιάδες ΜΜΕ και νεοφυείς επιχειρήσεις).
- Οι διεθνείς θεσμικοί χρηματοδοτικοί φορείς θα προσφέρουν επίσης επιπρόσθετη χρηματοδότηση στη χώρα. Η ΕΤΕΠ αναμένεται να εγκρίνει επιπλέον δάνεια 2 δις για το 2017. Τα δάνεια θα κατευθυνθούν σε άμεση χρηματοδότηση επιχειρήσεων, σε υποστήριξη χρηματοδότησης δημόσιων υποδομών κ.λπ. Τον Δεκέμβριο του 2016 η ΕΤΕΠ ενέκρινε δάνειο 1 δις για ΜΜΕ και μεσαίες επιχειρήσεις προς τις ελληνικές τράπεζες με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου.
- Το Ευρωπαϊκό Επενδυτικό Ταμείο (European Investment Fund-EIF) έχει υπογράψει 12 εγγυητικές συναλλαγές ύψους 242 εκ. ευρώ τους τελευταίους 18 μήνες, ενώ συνολικά λειτουργούν 19 αντίστοιχα σχήματα ύψους 392 εκ. ευρώ που καθιστούν δυνατή χρηματοδότηση ύψους 1,2 δις ευρώ. Επιπρόσθετα έχει συνδράμει στην δημιουργία του EQUIFUND που αναμένεται να μοχλεύσει ποσά 500 εκ. ευρώ σε κεφάλαια επιχειρηματικών συμμετοχών και ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια για καινοτομία, τεχνολογική μεταφορά και επιχειρηματική ανάπτυξη σε ΜΜΕ. Επιπλέον εξετάζει την παροχή δανειακών εγγυήσεων με στόχο την κινητοποίηση ποσού 800 εκ. ευρώ περίπου, καθώς και την ενίσχυση ελληνικών συνεταιριστικών τραπεζών με στόχο την παροχή μικροδανείων και πιθανώς και αγροτικών δανείων με απώτερο στόχο τη μόχλευση περίπου 800 εκ. ευρώ.
- Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD) έχει ως σήμερα επενδύσει 800 εκ. ευρώ σε 16 προγράμματα, σε τομείς όπως οι ΜΜΕ, η ενέργεια και οι υποδομές. Η στρατηγική της έως το 2020 διαρθρώνεται σε τρεις άξονες:
  - 1) Επιχειρηματικός τομέας: 351 εκ. ευρώ προς υποστήριξη μιας περισσότερο εξωστρεφούς κατεύθυνσης.

- 2) 560 εκ. ευρώ για την ενίσχυση της χρηματοδότησης του τραπεζικού τομέα με στόχο την διεύρυνση της παροχής δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα.
  - 3) 137 εκ. ευρώ σε ενίσχυση της συμμετοχής και εμπορευματοποίησης για υποδομές και ενεργειακά σχέδια, για περιφερειακή σύγκλιση και ποιοτική αναβάθμιση σε κοινωφελείς υπηρεσίες.
- Το καλοκαίρι του 2015 το IFC (International Finance Corporation - μέλος του Ομίλου της Παγκόσμιας Τράπεζας), επανέλαβε την εκ νέου δέσμευσή του προς την Ελλάδα με κύριο στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, με μεταστροφή της παραγωγικής δομής προς τομείς διεθνώς εμπορεύσιμους, την εξαγωγική δραστηριότητα και την ενίσχυση της χρηματοδότησης. Μέχρι τον Απρίλιο του 2017 το IFC είχε δεσμεύσει 410 εκ. δολάρια σε 7 χρηματοδοτικά προγράμματα.
  - Η Αναπτυξιακή Τράπεζα του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB), προσφάτως έχει δραστηριοποιηθεί στην παροχή επιχορήγησης σχετικά με την μεταναστευτική και προσφυγική κρίση ύψους 3,8 εκ ευρώ. Μελετώνται επιπλέον ορισμένα προγράμματα στον εκπαιδευτικό τομέα με έμφαση στη μεταναστευτική/προσφυγική διάσταση και με συνολική εκτίμηση παροχής δανείων στο ύψος των 150-200 εκ. ευρώ.
  - Μέσω της Υπηρεσίας Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνεργασία με κράτη μέλη και διεθνείς οργανισμούς έχει δοθεί τεχνική υποστήριξη σε τομείς όπως η βελτίωση του ανταγωνισμού, επιχειρηματικής αδειοδότησης, κτηματολογίου κ.λπ. Συγκεκριμένα διακινήθηκαν ποσά 15 εκ. ευρώ το 2014 και 30 εκ. ευρώ το 2016. Το εναπομείναν ποσό των 13 εκ. ευρώ αναμένεται σταδιακά να αξιοποιηθεί και αυτό.
  - Η κύρια πρόκληση σχετικά με τα ευρωπαϊκά προγράμματα ενίσχυσης είναι ότι τα 970 εκ. ευρώ που προστέθηκαν μέσω της τεχνικής βοήθειας θα κατευθυνθούν προς τομείς με αναπτυξιακή δυναμική και την επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να επιδιωχθούν περαιτέρω μέτρα εξαίρεσης (π.χ. υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης) για κεφάλαια του σχεδίου Γιούνκερ και πέραν του 2020.
  - Επιπρόσθετοι τομείς εύρεσης κεφαλαίων μπορεί να προκύψουν από συμμετοχές επιμέρους ευρωπαϊκών εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών. Επιπλέον από τη μεταβίβαση των SMP/ANFA ισοδυνάμων κερδών, ύψους έως και 4,4 δις ευρώ, για αναπτυξιακούς σκοπούς. Τέλος, μεγάλη αναμένεται να είναι και η συμβολή από την δημιουργία μιας ομάδας αξιόπιστων βιώσιμων επενδυτικών σχεδίων προς ενίσχυση, από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και τους θεσμικούς χρηματοδοτικούς οργανισμούς.

#### 4.6.3 **Νέος Αναπτυξιακός Νόμος 2016-2020**

Ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/2016), αναμφίβολα αποτελεί νομοθέτημα κεντρικής σημασίας για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας, σηματοδοτώντας τις επιθυμητές εξελίξεις, δίνοντας μια αρκετά σημαντική ώθηση προς αυτές και σκιαγραφώντας ένα βιώσιμο, ανταγωνιστικό και κοινωνικά δίκαιο μοντέλο ανάπτυξης. Βασικές του επιδιώξεις

είναι η δημιουργία καινοτομικών, εξωστρεφών, δυναμικών επιχειρήσεων, η αύξηση της απασχόλησης με έμφαση στο εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, η αύξηση της προστιθέμενης αξίας, των συνεργασιών, του μέσου μεγέθους των επιχειρήσεων και τέλος η συνολική επανεκβιομηχάνιση της χώρας (στόχος ταυτόχρονα και της ΕΕ στο πλαίσιο της Στρατηγικής 2020).

Συνολικότερα, στοχεύει στην αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας για έξοδο από την κρίση, δίνοντας έμφαση σε τομείς που συμβάλλουν στην τεχνολογική αναβάθμιση της χώρας και στη βελτίωση της παραγωγικότητάς της, σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και έντασης γνώσης, αξιοποιώντας την αξιολογη παραγωγή ερευνητικών αποτελεσμάτων και την ύπαρξη μιας κρίσιμης μάζας επιστημονικού δυναμικού υψηλού επιπέδου. Έτσι, επιδιώκεται να κατακτηθεί μια καλύτερη θέση της χώρας στον Διεθνή Καταμερισμό Εργασίας, ιδίως μέσω της ενίσχυσης των κλάδων της Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών και της Αγροδιατροφικής αλυσίδας (από το χωράφι έως τον τουρισμό).

Οι τρεις κεντρικοί πυλώνες του Αναπτυξιακού Νόμου και συνάμα του αναπτυξιακού προτύπου της χώρας είναι οι εξής:

1. Η σταδιακή μετατόπιση των προτεραιοτήτων από την παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών χαμηλής προστιθέμενης αξίας και χαμηλής έντασης γνώσης προς μια νέα κατεύθυνση, η οποία χωρίς να αγνοεί τα συγκριτικά και ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας, θα επενδύσει στην ανακάλυψη νέων πηγών αξίας και ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και στη δόμηση νέου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Τα βασικά χαρακτηριστικά της κατεύθυνσης αυτής θα είναι η προσπάθεια επανεκβιομηχάνισης της χώρας, η στροφή σε διεθνώς εμπορεύσιμες υπηρεσίες υψηλότερης προστιθέμενης αξίας και η αύξηση του τεχνολογικού περιεχομένου προϊόντων και υπηρεσιών, αλλά και καινοτόμων διαδικασιών.
2. Η ενίσχυση της εξωστρέφειας των ελληνικών επιχειρήσεων.
3. Η στήριξη του εγχώριου παραγωγικού δυναμικού, σε αντιδιαστολή με τη μέχρι σήμερα ασκούμενη πολιτική που οδήγησε σε μια οικονομική μεγέθυνση βασισμένη στην εισαγόμενη καταναλωτική ζήτηση.

Ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος επιχειρεί να διορθώσει τις παθογένειες των παλαιότερων αντίστοιχων νόμων μέσα από μια σειρά θεσμικές και λειτουργικές καινοτομίες.

- Δεν είναι ένας γενικός νόμος που απευθύνεται αδιαφοροποίητα στους πάντες, αλλά περιλαμβάνει προσαρμοσμένες λύσεις για συγκεκριμένα προβλήματα, μέσω της σαφούς προτεραιοποίησης κατηγοριών επιχειρήσεων αλλά και μέσω της καθιέρωσης οκτώ επιμέρους καθεστώτων ενίσχυσης, διαφορετικής στόχευσης το καθένα. Οι ενισχύσεις παρέχονται πρωτίστως με φοροαπαλλαγές (45% του συνόλου των ενισχύσεων, προσεγγίζοντας τον μ.ό. της ΕΕ, που είναι 54%), καθώς μέσω αυτών ενισχύεται πλέον κυρίως η απόδοση και όχι, όπως ίσχυε μέχρι σήμερα, οι επενδυτικές δαπάνες ανεξαρτήτως τελικού αποτελέσματος (95% των ενισχύσεων είχαν τη μορφή επιχορηγήσεων).

Στους προηγούμενους επενδυτικούς νόμους, ένας πολύ μικρός αριθμός επιχειρήσεων απορρόφησαν το μεγαλύτερο ποσοστό των διαθέσιμων ενισχύσεων. Στον τρέχοντα νόμο, αντίθετα, τίθεται πλαφόν στα ύψη των ενισχύσεων τις οποίες μπορεί να λάβουν τα

μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια, με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης διασποράς των ωφελούμενων από τις κρατικές ενισχύσεις.

Στο πλαίσιο του καλύτερα στοχευμένου χαρακτήρα του νέου Αναπτυξιακού Νόμου, προβλέπονται ειδικές κατηγορίες ενίσχυσης: α) με βάση την επίδοση: εξωστρέφεια, καινοτομία, συγχωνεύσεις, αύξηση απασχόλησης, κλάδοι ΤΠΕ και Αγροτοδιατροφικό σύμπλεγμα, υψηλή προστιθέμενη αξία, β) με βάση την περιοχή: περιοχές με σημαντική μείωση πληθυσμού, νησιωτικές, ορεινές, παραμεθόριες περιοχές και περιοχές αυξημένου μεταναστευτικού φόρτου, οργανωμένοι υποδοχείς, και τέλος τα νησιά με ιδιαίτερα αυξημένες μεταναστευτικές ροές. Με αυτόν τον τρόπο, εξασφαλίζεται η άμεση διασύνδεση ανάμεσα στον στόχο και στα μέτρα που υιοθετούνται για την υλοποίησή του. Ταυτόχρονα, δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και κυρίως στην υποβοήθηση της ανταγωνιστικότητας των παραμεθόριων περιοχών, μέσα από τη στήριξη περιοχών με μειωμένη αναπτυξιακή δυναμική, είτε λόγω μειονεκτικών γεωγραφικών συνθηκών, είτε λόγω συγκυριών γειτνίασης με χώρες που παρέχουν ιδιαίτερα χαμηλούς φορολογικούς, ασφαλιστικούς κ.λπ. συντελεστές, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη γεωγραφική και κοινωνική συνοχή της χώρας.

Ακόμη, στο πλαίσιο του νέου θεσμικού πλαισίου, αξιοποιούνται νέα χρηματοδοτικά εργαλεία (Funds), με στόχο την επίτευξη μόχλευσης των δημοσίων πιστώσεων. Εισάγονται διαδικασίες αξιολόγησης των συνεπειών του νόμου τόσο κατά τη διάρκεια εφαρμογής του (on going), όσο και εκ των υστέρων (ex post). Τέλος, όλη η διαδικασία υποβολής, αξιολόγησης και παρακολούθησης των επενδυτικών σχεδίων θα γίνεται μέσα από το Πληροφοριακό Σύστημα Κρατικών Ενισχύσεων, με στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών, την αύξηση της διαφάνειας, την ταχύτερη εξυπηρέτηση των επενδυτών, την καλύτερη εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης της επιχειρηματικής κοινότητας στο σχεδιασμό και υλοποίηση της επενδυτικής πολιτικής.

#### 4.6.4 Συμπράξεις Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα

##### *Ο θεσμός των ΣΔΙΤ*

Ο θεσμός των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο υλοποίησης έργων που επιτυγχάνει τη βέλτιστη κατανομή κινδύνων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Παγκοσμίως θεωρείται εξαιρετικά αποτελεσματικός τρόπος παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι ΣΔΙΤ απέκτησαν δυναμική σε αρκετές χώρες, ιδίως στην Ευρώπη,<sup>58</sup> στην Ασία και στη Λατινική Αμερική. Τομείς αιχμής που εξυπηρετούνται μέσω ΣΔΙΤ είναι κυρίως οι υποδομές και δευτερευόντως οι δομές υγείας και εκπαίδευσης.<sup>59</sup>

Τα έργα παραμένουν δημόσια με ισχυρό δημόσιο έλεγχο, ενώ οι ανάδοχοι είναι υπεύθυνοι για τη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή και τεχνική διαχείρισή τους. Επιτυγχάνονται συνέργειες από την ενσωμάτωση του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας των έργων σε μία ενιαία σύμβαση μακροπρόθεσμης διάρκειας, ενώ επίσης επιτυγχάνεται

<sup>58</sup> Το ποσοστό Π/Υ στο Η.Β. προσεγγίζει το 12% των ετήσιων κεφαλαιουχικών δαπανών.

<sup>59</sup> OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.

αποπληρωμή σε βάθος χρόνου, μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων, εξασφάλιση προκαθορισμένου χρόνου και κόστους υλοποίησης, καθώς και η σύνδεση της αμοιβής του αναδόχου με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η επωφελής για το Δημόσιο αξιοποίηση των ΣΔΙΤ συναρτάται ωστόσο με την ορθή προσέγγιση των παραμέτρων τους, όπως η τμηματική αποπληρωμή σε βάθος χρόνου, η σωστή κατανομή των κινδύνων και των συναρτώμενων αμοιβών, αλλά και γενικότερα η ορθή επιλογή της αμοιβής και των λοιπών συμβατικών όρων. Η αποτελεσματικότητα των ΣΔΙΤ εξαρτάται επομένως από τη διασφάλιση της προσιτότητας (affordability), της αποδοτικότητας (value for money) και της διαφάνειας των συμπράξεων, ειδικά σε συνθήκες οικονομικής κρίσης.<sup>60</sup>

Όπως επισημαίνεται από τον ΟΟΣΑ, η επιτυχία διαχείρισης των ΣΔΙΤ εξαρτάται από τη θέσπιση ενός αξιόπιστου συστήματος εκτίμησης αποδοτικότητας (Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση - PSC), αλλά και ξεκάθαρων κατευθυντήριων γραμμών για τα μη ποσοτικοποιήσιμα στοιχεία. Ο ΟΟΣΑ προτείνει τρεις παραμέτρους ενδεδειγμένης δημόσιας διακυβέρνησης σε σχέση με τις ΣΔΙΤ:

- Θέσπιση σταθερού, διαυγούς και προβλέψιμου θεσμικού πλαισίου.
- Επιλογή των ΣΔΙΤ με βάση την αρχή της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής.
- Ορισμός των οικονομικών μεγεθών με τρόπο που να ελαχιστοποιεί το δημοσιονομικό ρίσκο και να διασφαλίζει τη διαφάνεια στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Σημείο-κλειδί αποτελεί η μεταφορά του ρίσκου από το δημόσιο στον ιδιώτη, μέσω συμφωνημένων όρων και ενδεδειγμένων μηχανισμών πληρωμής κατά τρόπο επωφελή για το δημόσιο συμφέρον. Οι ΣΔΙΤ αποδίδουν καλύτερα σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού της αγοράς και το όποιο κόστος τους πρέπει να είναι συμβατό με τα οικονομικά μεγέθη της πολιτείας, βάσει εκτιμήσεων και προβλέψεων μεσοπρόθεσμου ορίζοντα και αναλυτικού πλάνου προϋπολογισμού.

Τα σχήματα των έργων ΣΔΙΤ είναι δύο: πρόκειται είτε για ανταποδοτικά έργα, είτε για έργα κοινωνικών υποδομών με πληρωμές διαθεσιμότητας. Στην πρώτη περίπτωση, ο ιδιωτικός φορέας αποπληρώνεται μέσω της εμπορικής εκμετάλλευσης του έργου, για τη χρήση του οποίου καταβάλλεται σχετικό αντίτιμο άμεσα από τον καταναλωτή/χρήστη. Για τα έργα κοινωνικών υποδομών με πληρωμές διαθεσιμότητας, ο ιδιωτικός φορέας αποπληρώνεται απευθείας από τον δημόσιο φορέα, σε βάθος χρόνου μετά την έναρξη λειτουργίας, βάσει προκαθορισμένων προδιαγραφών αποτελέσματος, ενώ δεν υπάρχει το στοιχείο της εμπορικής εκμετάλλευσης.

### *Τα έργα ΣΔΙΤ*

Έως σήμερα, έχουν υλοποιηθεί 10 Συμβάσεις ΣΔΙΤ συνολικής αξίας 545 εκ. ευρώ με μείγμα χρηματοδότησης ως εξής: πόροι ΕΣΠΑ 37% και ιδιωτική χρηματοδότηση 63%. Τα έργα ΣΔΙΤ τα οποία βρίσκονται σε εξέλιξη είναι τα εξής:

<sup>60</sup> OECD (2012), ό.π.

- Δυο έργα για την υλοποίηση και διαχείριση αντίστοιχα 14 και 10 σχολικών μονάδων στην Αττική, συνολικού προϋπολογισμού 110 εκ. ευρώ. Έχουν παραδοθεί 16 σχολικές μονάδες και οι υπόλοιπες θα παραδοθούν σταδιακά εντός του πρώτου εξαμήνου του 2017.
- Ένα έργο για την υλοποίηση Αυτόματου Συστήματος Συλλογής Κομίστρου στις αστικές συγκοινωνίες Αθηνών, συνολικού προϋπολογισμού 70 εκ. ευρώ. Το έργο αφορά την καταπολέμηση της εισιτηριοδιαφυγής και των πλαστών εισιτηρίων και την αναβάθμιση εν γένει της ποιότητας των αστικών συγκοινωνιών.
- Τρία έργα για την υλοποίηση ευρυζωνικού δικτύου στο σύνολο της χώρας, συνολικού προϋπολογισμού 265 εκ. ευρώ. Τα έργα αφορούν τη δημιουργία ευρυζωνικών υποδομών υψηλής ταχύτητας σε 5.100 απομακρυσμένους οικισμούς σε όλη τη χώρα, εξυπηρετώντας περισσότερους από 500.000 κατοίκους.
- Ένα έργο για τη διαχείριση απορριμμάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, το πρώτο έργο ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων στην Ελλάδα, ύψους 50 εκ. ευρώ, με σημαντικά περιβαλλοντικά αποτελέσματα.
- Τέλος, ένα έργο για την ψηφιακή καταγραφή, αποθήκευση και διάθεση πρακτικών συνεδριάσεων δικαστηρίων, συνολικού προϋπολογισμού 7 εκ. ευρώ. Πρόκειται για σημαντική παρέμβαση στον τομέα της δικαιοσύνης, που θα συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων.

Τα έργα αυτά θα δοθούν σε λειτουργία το α' εξάμηνο του 2017, ενώ επίκειται η υπογραφή νέων έργων ΣΔΙΤ στον τομέα της διαχείρισης απορριμμάτων (Περιφερειακή Ενότητα Σερρών, Ηπείρου, Πελοποννήσου και Ηλείας) συνολικής αξίας 270 εκ. ευρώ.

Η εικόνα που διαμορφώνεται όσον αφορά τα έργα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα οδηγεί σε ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Η χρηματοδότηση των έργων είναι καινοτόμα, συνδυάζοντας ευρωπαϊκούς πόρους, πόρους από την ΕΤΕπ, από το χρηματοδοτικό εργαλείο JESSICA, κεφάλαια ελληνικών και διεθνών τραπεζών, καθώς και ιδιωτικά κεφάλαια των αναδόχων. Στα έργα ΣΔΙΤ αναπτύσσεται έντονος ανταγωνισμός. Σε σύνολο 14 διαγωνισμών, 79 σχήματα εκδήλωσαν ενδιαφέρον στην Α' φάση και 44 υπέβαλαν τελικές δεσμευτικές προσφορές. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι η Ελλάδα διαθέτει ένα δυναμικό θεσμικό πλαίσιο για την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ (Ν. 3389/2005), στο πλαίσιο του οποίου έχουν εκδοθεί περισσότερες από 60 αποφάσεις του ΣτΕ σε προσφυγές, ενώ οι συμβάσεις υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί και ο δημοσιονομικός χειρισμός των έργων ΣΔΙΤ. Το 2016, κατόπιν αξιολόγησης από την ΕΛΣΤΑΤ και τη Eurostat, τα έργα ΣΔΙΤ 24 σχολικών μονάδων στην Αττική, όπως και τα έργα Τηλεματικής Αστικών Συγκοινωνιών Αττικής, Ηλεκτρονικού Εισιτηρίου Αστικών Συγκοινωνιών Αττικής και Διαχείρισης Απορριμμάτων Περιφέρειας Δυτ. Μακεδονίας, ταξινομήθηκαν εκτός γενικής κυβέρνησης και δεν προσμετρούνται στο δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος, λόγω της καλής κατανομής ρίσκου μεταξύ του δημοσίου και των αναδόχων, σε εναρμόνιση με τους κανόνες ESA 2010.



### *Κεντρική στρατηγική στόχευση*

Αξιοποιώντας και επεκτείνοντας τη θετική εμπειρία των ΣΔΙΤ και του χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA, η κεντρική στρατηγική στόχευση αφορά νέα έργα υψηλής αναπτυξιακής και κοινωνικής προτεραιότητας, με παράλληλη διασφάλιση του ισχυρού ρόλου του δημοσίου προς όφελος των πολιτών, της υγιούς επιχειρηματικότητας και του δημόσιου συμφέροντος.

Στόχος είναι να αξιοποιηθεί ο θεσμός των ΣΔΙΤ ως μοχλός και καταλύτης για την υλοποίηση έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα, οικονομικά και κοινωνικά βιώσιμων, τα οποία θα οδηγήσουν σε τόνωση της απασχόλησης, σε βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου και σε ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, με πλήρη διαφάνεια.

Η στόχευση αφορά τόσο ανταποδοτικά έργα, όσο και έργα κοινωνικών υποδομών με πληρωμές διαθεσιμότητας. Ως προς τη δεύτερη κατηγορία, βασικός στόχος είναι να δρομολογηθούν έργα κοινωνικών υποδομών, ώστε οι ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας να ανέλθουν σε πρώτη φάση σε ύψος 200 εκ. ευρώ. Με δεδομένο το μέχρι σήμερα ύψος των συσσωρευμένων ετήσιων πληρωμών διαθεσιμότητας (48 εκ. ευρώ), υπάρχει περιθώριο για πληρωμές διαθεσιμότητας περί τα 150 εκ. ευρώ ετησίως, το οποίο αντιστοιχεί σε αναπτυξιακά έργα συνολικής αξίας περίπου 1 δις.

Στο άμεσο μέλλον θα προωθηθούν έργα ΣΔΙΤ που θα αφορούν τόσο νέα ανταποδοτικά έργα, όσο και νέα έργα κοινωνικών υποδομών με πληρωμές διαθεσιμότητας υψηλής προτεραιότητας για τις τοπικές κοινωνίες και το δημόσιο. Ενδεικτικά, οι τομείς στους οποίους δύνανται να υλοποιηθούν έργα είναι οι ακόλουθοι: περιβάλλον, ενεργειακή εξοικονόμηση (π.χ. οδοφωτισμός), μεταφορές, κοινωνικές υποδομές, αξιοποίηση περιουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, πολιτισμός και δίκτυα.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση σημαντικών αναπτυξιακών και κοινωνικών υποδομών ΣΔΙΤ είναι η ενεργοποίηση όλων των δυνατών μηχανισμών χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένης της ενεργής συνεργασίας με την ΕΤΕπ (και στο πλαίσιο του EFSI) αναφορικά με την αξιολόγηση και χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ, με την EBRD αλλά και με την IFC - Παγκόσμια Τράπεζα για τη συμπληρωματική χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ. επίσης, έχει ήδη δρομολογηθεί η συνεργασία με το ελληνικό τραπεζικό σύστημα, με στόχο την ενεργό συμμετοχή του στη χρηματοδότηση, καθώς και η περαιτέρω μόχλευση ευρωπαϊκών και ιδιωτικών πόρων. Επιπλέον, προωθείται η ενεργοποίηση του νέου χρηματοδοτικού εργαλείου Βιώσιμης Ανάπτυξης και Υποδομών ΣΔΙΤ, στα πρότυπα του JESSICA, και η ενεργοποίηση της αντίστοιχης Ειδικής Υπηρεσίας. Το νέο χρηματοδοτικό εργαλείο, με την απαραίτητη μόχλευση ιδιωτικών και λοιπών πόρων, θα χρηματοδοτήσει συνολικό επενδυτικό σχέδιο ύψους 1 δις, το οποίο θα αφορά μικρά και μεσαία έργα βιώσιμης ανάπτυξης και υποδομών.

Για την ωρίμανση και δημοπράτηση νέων έργων ΣΔΙΤ απαιτείται συστηματική και σε βάθος προετοιμασία. Σε αυτό το πλαίσιο, κρίνεται απαραίτητη η τεχνική υποστήριξη αναφορικά με τα έργα ΣΔΙΤ, και συγκεκριμένα:

- Η ενεργοποίηση και συστηματοποίηση της συνεργασίας με την ΕΤΕπ, ιδιαίτερα στο σκέλος της παροχής τεχνικής βοήθειας επί συγκεκριμένων έργων.

- Η ενεργοποίηση και συστηματοποίηση της συνεργασίας με την EBRD για τη δημιουργία ενός πλαισίου τεχνικής υποστήριξης, ενδεικτικά μέσω της υπογραφής συμφωνίας για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στον τομέα της εξοικονόμησης ενέργειας - οδοφωτισμού.
- Αξιοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) για την τεχνική ωρίμανση σημαντικών σχεδίων που θα υποβληθούν για χρηματοδότηση μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.
- Αξιοποίηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού ELENA (European Local ENergy Assistance) για παροχή τεχνικής βοήθειας για τοπικά ενεργειακά προγράμματα. Ήδη έχει υπογραφεί σύμβαση για υποστήριξη της τεχνικής ωρίμανσης έργων ενεργειακής εξοικονόμησης με την Περιφέρεια Ηπείρου.
- Η ένταξη πράξης τεχνικής υποστήριξης της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», προκειμένου να υποστηριχθεί η ωρίμανση και δημοπράτηση έργων ΣΔΙΤ.
- Η ενεργοποίηση προγράμματος τεχνικής υποστήριξης από την Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Η υποστήριξη Δήμων με χαμηλή τεχνική επάρκεια υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ.

#### 4.7 ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

##### *Ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης*

Το ελληνικό κράτος είναι ιδιοκτήτης σημαντικών περιουσιακών στοιχείων, τα οποία διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: στις δημόσιες επιχειρήσεις και στη δημόσια ακίνητη περιουσία.

Η αξιοποίηση των επιχειρήσεων που ανήκουν στο κράτος περιλαμβάνει δύο μεγάλες κατηγορίες παρεμβάσεων:

1. Η πρώτη αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν ενταχθεί στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ). Οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι των επιχειρήσεων αυτών θα διαμορφωθούν σε συνεργασία της Δημόσιας Διοίκησης και των αρμόδιων Υπουργείων με το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό της ΕΕΣΥΠ, και της υπό σύσταση Εταιρείας Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ). Κριτήρια του επανασχεδιασμού θα είναι η οικονομική και επιχειρησιακή τους βιωσιμότητα, η συνεισφορά τους στον αναπτυξιακό σχεδιασμό του κράτους και η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες.
2. Η δεύτερη αφορά πλήθος μικρότερων δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών για τους οποίους αρμοδιότητα έχει αποκλειστικά το κράτος, το οποίο θα διαμορφώσει μέσα στον επόμενο χρόνο ενιαίες οριζόντιες πολιτικές που θα θέτουν κοινά και διαφανή κριτήρια λειτουργίας.

Η πολιτική αξιοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την Αναπτυξιακή Στρατηγική για την ελληνική οικονομία.

- Η ακίνητη περιουσία του δημοσίου περιλαμβάνει τα ακίνητα που ανήκουν στο ελληνικό δημόσιο δηλαδή σε Υπουργεία, στην Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ), ορισμένα, ώριμα για πώληση ακίνητα που διαχειρίζεται στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), και πλέον στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ). Με βάση την καταγραφή της ΕΤΑΔ, προκύπτουν ενδεικτικά τα παρακάτω (χωρίς να επιβεβαιώνεται η απόλυτη ακρίβεια των στοιχείων): Τα καταγεγραμμένα δημόσια ακίνητα ανέρχονται σε 72.034, καλύπτουν επιφάνεια 3.444.938 στρεμμάτων και έχουν μέσο εμβαδόν 47,8 στρέμματα.
- Από αυτά, τα 28.522 κατέχονται αυθαίρετα, με συνολική καλυπτόμενη επιφάνεια 580.329 στρεμμάτων.
- Από το σύνολο των κατεχόμενων ακινήτων, τα δομημένα ανέρχονται σε 5.366, καλύπτουν επιφάνεια 42.750 στρεμμάτων και έχουν μέσο εμβαδόν 8 στρέμματα.
- Από αυτά, είχαν περιέλθει στο ΤΑΙΠΕΔ περίπου 1.000 ακίνητα, για τα οποία έχουν γίνει αρχικοί έλεγχοι, νομικοί και τεχνικοί, και έχουν πλέον μεταβιβαστεί στην ΕΤΑΔ.

Σημειώνεται ότι οποιαδήποτε καταγραφή δημόσιων ακινήτων έχει γίνει μέχρι πρόσφατα σε όλη την επικράτεια είναι αποσπασματική, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής η αξιοποίησή τους. Η δημιουργία της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ θα συμβάλει τα μέγιστα προς αυτή την κατεύθυνση.

Με τη δημιουργία του Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας που τηρείται στην Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο περιλαμβάνει την καταγραφή, σε ενιαίο Μητρώο, όλης της ακίνητης περιουσίας φορέων του Δημοσίου Τομέα και ειδικότερα των Υπουργείων, των Δημοσίων Επιχειρήσεων στις οποίες το Δημόσιο κατέχει το σύνολο του μετοχικού τους κεφαλαίου, των Δημοσίων Οργανισμών και των Ν.Π.Δ.Δ. (άρθρο 3, παρ.24α του ν. 4092/2012), επιχειρείται μια πιο ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση στο θέμα της καταγραφής και επακόλουθα της διαχείρισης των δημοσίων ακινήτων.

Η προσπάθεια μέσω της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας εστιάζεται ώστε το ΜΑΠ να αποτελέσει ένα επίκαιρο μητρώο γεωγραφικό και περιγραφικό, με την διασύνδεση των βάσεων δεδομένων της δημόσιας περιουσίας όλων των Υπουργείων. Παράλληλα το ΜΑΠ διασυνδέεται και με όλες τις εν λειτουργία αλλά και υπό ανάπτυξη ψηφιακές βάσεις του δημοσίου, πληροφοριακά συστήματα όπως με τα δεδομένα του Κτηματολογίου (Κτηματολογικά Διαγράμματα, Ιταλικό Κτηματολόγιο, Δασικοί Χάρτες, Ορθοφωτοχάρτες), της Γεωγραφικής Υπηρεσίας Στρατού, ΕΛΣΤΑΤ αλλά και το e-roleroadmap που παράγει ψηφιακά δεδομένα που αφορούν ειδικές ρυθμίσεις – όρους και περιορισμούς δόμησης.

Στην περισσότερο οργανωμένη αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, θα συμβάλει η ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ), η οποία εξυπηρετεί ειδικό δημόσιο σκοπό και η οποία διαχειρίζεται και αξιοποιεί τα περιουσιακά της στοιχεία χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Μέσω του στρατηγικού σχεδίου της εταιρείας και των θυγατρικών της η αξιοποίηση των ακινήτων των θυγατρικών της εταιρειών ΕΤΑΔ, ΤΑΙΠΕΔ και ΕΔΗΣ θα καταστεί πιο αποδοτική. Η προσπάθεια για αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, παρά τα μεγάλα οργανωτικά προβλήματα, έχει ήδη ξεκινήσει με το ΤΑΙΠΕΔ, στο οποίο τα

τελευταία χρόνια έχουν περιέλθει αρκετά σημαντικά ακίνητα και έχουν αξιοποιηθεί είτε μέσω πώλησης, είτε μέσω μακροχρόνιας μίσθωσης

### *Κεντρική Στρατηγική Στόχευση*

Η αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ανάταξης της ελληνικής οικονομίας. Τα βασικά πλεονεκτήματα της αξιοποίησής της είναι αφενός οι ταμειακές εισροές, που είναι απαραίτητες για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, και αφετέρου, και κυρίως, η υποβοήθηση της αναπτυξιακής πορείας της οικονομίας της χώρας μέσω της βέλτιστης ενεργοποίησης των πόρων της.

Καθοριστικό ρόλο στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας διαδραματίζει το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας (ΚΣΔΑΔΠ), που έχει συσταθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν. 3986/2011 στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών και έχει ως έργο την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας για την αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και την παροχή εισηγήσεων και γνωμοδοτήσεων κατά την έκδοση των επιμέρους πράξεων που προβλέπονται στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του ανωτέρω νόμου.

Το Συμβούλιο αποτελεί ένα εργαλείο του Ελληνικού Δημοσίου αφενός για την αξιοποίηση δημόσιων ακινήτων για λόγους ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου για την προστασία της πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς της Ελλάδας. Η ισορροπία μεταξύ του επενδυτικού ενδιαφέροντος και της επιτακτικής ανάγκης για εισροή εσόδων στον κρατικό προϋπολογισμό μέσω της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας αλλά και η προστασία προστατευμένων περιοχών (δάση, υγρά τοπία, αρχαιολογικοί χώροι) και η τήρηση της νομοθεσίας για τους κοινόχρηστους χώρους (αιγιαλός) καθιστούν το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας καθοριστικό παράγοντα για την υλοποίηση των προαπαιτούμενων δράσεων της Ελληνικής Κυβέρνησης στο πλαίσιο της συμφωνίας με τους θεσμούς αλλά ταυτόχρονα και πρώτη γραμμή άμυνας στην τήρηση του Συντάγματος και του ελληνικού νομικού πλαισίου.

Παράδειγμα αξιοποίησης αποτελούν οι στοχευμένες παραχωρήσεις υποδομών (όπως των περιφερειακών αεροδρομίων), η οποία μέσω επενδύσεων οδηγεί σε βελτίωση της ποιότητας παροχής υπηρεσιών και στη συνέχεια σε αύξηση της δραστηριότητάς τους, με θετικό αποτέλεσμα αντίστοιχα σε κλάδους όπου η Ελλάδα διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα, όπως ο τουρισμός και οι μεταφορές. Να σημειωθεί εδώ ότι δεν πρέπει να τίθενται ποσοτικοί στόχοι αξιοποίησης, όπως συνέβη στο πρόσφατο παρελθόν, διότι: (α) δύσκολα υλοποιούνται, όπως απέδειξε η πείρα, καθώς συνήθως αγνοούν πλήθος νομικών ζητημάτων που συνδέονται με τη δημόσια περιουσία (ιδιοκτησιακές αμφισβητήσεις, προβλήματα χαρακτηρισμού κ.λπ.), (β) ο καθορισμός συγκεκριμένου ύψους ιδιωτικοποιήσεων δημιουργεί σημαντική πίεση υλοποίησής τους, αυξάνοντας τον κίνδυνο υποτιμολόγησης προκειμένου να επιτευχθεί ασφαλώς και γρήγορα ο στόχος, (γ) η διεθνής εμπειρία και βιβλιογραφία υποδεικνύει ότι είναι συχνά προτιμότερη η προηγούμενη αναδόμηση δημοσίων επιχειρήσεων, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους και συνεπώς την επίτευξη υψηλότερου τιμήματος, αλλά καθώς το αναγκαίο διάστημα αναδόμησης-εξυγίανσης δεν είναι εκ των προτέρων σαφώς καθορισμένο, είναι άστοχο να

προαποφασίζεται και ο ακριβής χρόνος ιδιωτικοποίησης, και τέλος (δ) με δεδομένη τη μεγάλη πτώση τιμών λόγω της οικονομικής κρίσης και την εκτός μακροχρόνιας ισορροπίας αποτίμηση της αξίας των ακινήτων, είναι προφανές ότι βεβαιασμένες ιδιωτικοποιήσεις για λόγους επικοινωνιακούς δεν θα οδηγούν σε εύλογο τίμημα.

Άλλο παράδειγμα αξιοποίησης είναι η παραχώρηση δημόσιας γης προς υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ όσον αφορά κυρίως έργα σχολικών κτιρίων, διαχείριση απορριμμάτων κ.ά. Ειδικά η αξιοποίηση δημοσίων κτιρίων μέσω υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ αποκατάστασης και ενεργειακής αναβάθμισης μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική εξοικονόμηση κονδυλίων για ενέργεια και ενοίκια. Η μέσω ΣΔΙΤ αξιοποίηση συνδέεται στενά με τις ιδιωτικοποιήσεις και ενέχει τα ίδια σε μεγάλο βαθμό πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να συνυπολογίζεται και η μακροπρόθεσμη επίπτωσή τους, καθώς ενδέχεται να αυξάνουν το μελλοντικό δημόσιο χρέος και επομένως να οδηγούν σε μια διαγενεακή μετατόπιση των βαρών.

Η επιλογή υπαρχόντων κτιρίων ιδιοκτησία του Δημοσίου για τη στέγαση Υπηρεσιών του, η οποία μπορεί να γίνεται πιο συνολικά και πιο συντονισμένα, η οποία γίνεται τώρα πιο εφικτή, αφού τα ακίνητα συγκεντρώνονται και σε ενιαία βάση δεδομένων, μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό βήμα εξοικονόμησης πόρων, ορθολογικής διαχείρισης του κτιριακού αποθέματος και παράλληλα συντήρησης και αναβάθμισής τους. Ένα τρίτο παράδειγμα μπορεί να είναι η έναντι τιμήματος παραχώρηση αργούσας δημόσιας γης σε νέους αγρότες, πολύτεκνους, συνεταιρισμούς, μεικτές εταιρίες ΟΤΑ και συνεταιρισμών, ιδιωτών κ.λπ. Μια τέτοια επιλογή ενέχει προφανή θετικά αποτελέσματα, καθώς θα πρέπει να συνυπολογίζονται, πέραν των ιδιωτικών, και τα δημόσια οφέλη που προκύπτουν, όπως η αύξηση της γεωργικής και μεταποιητικής παραγωγής, η συγκράτηση πληθυσμού στην ύπαιθρο, η αποφυγή εκροής πληθυσμού από τη χώρα, η βελτίωση των δεικτών γεννητικότητας, ο περιορισμός του δημογραφικού προβλήματος κ.λπ.

Ένα επιπλέον παράδειγμα μπορεί να είναι η ένταξη σημαντικής ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, δημόσιων ταμείων κ.λπ., στο καθεστώς των «Στρατηγικών Επενδύσεων», με πρόθεση τη δημιουργία υπεραξίας και την σε συνεργασία με ιδιώτες αξιοποίησή της.

Τέλος, θα πρέπει να επιδιωχθεί ο αποτελεσματικότερος τρόπος διαχείρισης της εναπομένουσας περιουσίας, μετά δηλαδή την υλοποίηση των παραπάνω, ενδεικτικών σε κάθε περίπτωση, επιλογών. Ως γενική αρχή πάντως, θα πρέπει να διατηρείται η δημόσια ιδιοκτησία που απαιτείται για την υλοποίηση στόχων δημόσιας πολιτικής, καθώς και εκεί όπου συντρέχουν λόγοι εθνικής άμυνας, πολιτιστικής κληρονομιάς κ.λπ. Επομένως, πρέπει να αναζητηθούν οι άριστες διεθνείς πρακτικές και να δημιουργηθούν τα κατάλληλα κίνητρα στους διαχειριστές της δημόσιας περιουσίας για την καλύτερη αξιοποίησή της, αλλά και να ενταθεί ο δημόσιος έλεγχος επί των αποτελεσμάτων της.

Συνεπώς, η στρατηγική στόχευση για την αξιοποίηση της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου δεν μπορεί να είναι μόνο η πώληση, αλλά μπορεί εξίσου να είναι και η μακροχρόνια μίσθωση των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων, συνοδευμένη από δεσμεύσεις για την υλοποίηση των αναγκών επενδύσεων. Είναι εξίσου αυτονόητη η σημασία της αποτελεσματικότερης διαχείρισής της από το ίδιο το Δημόσιο. Ως εκ τούτου, τα μέτρα και οι πολιτικές που προτείνονται στη συνέχεια έχουν ως στόχο τη βελτίωση των πολλαπλών παραμέτρων, ώστε να απλοποιηθεί, να οργανωθεί αποτελεσματικότερα, να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η αξιοποίηση των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων με

σκοπό την αναβάθμισή τους και την παραγωγή ικανοποιητικών εσόδων που θα «ανακυκλωθούν» μέσω των επενδύσεων προς όφελος της οικονομίας, του κράτους και των πολιτών.

### *Η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας – Δράσεις και συνεργασία με το Δημόσιο*

Το ζήτημα της περισσότερο αποτελεσματικής και διαφανούς διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας απασχόλησε τις τελευταίες δεκαετίες πολλές χώρες στην Ευρώπη και τον κόσμο. Πέρα από τη διασφάλιση της παροχής σημαντικών και υψηλού επιπέδου δημόσιων υπηρεσιών, το ερώτημα που έπρεπε να απαντηθεί είναι αν το κράτος μπορεί να λειτουργήσει, άμεσα ή έμμεσα, ως μέτοχος που αυξάνει την οικονομική και κοινωνική αξία της περιουσίας του και την αξιοποιεί στρατηγικά στο πλαίσιο της αναπτυξιακής του πολιτικής. Ένα από τα μέσα που χρησιμοποίησαν για το σκοπό αυτό είναι η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων διαχείρισης σε έναν ενιαίο φορέα, με χαρακτηριστικά που διαφέρουν κατά περίπτωση και εξαρτώνται τόσο από ιστορικούς, όσο και από πολιτικούς/ιδεολογικούς παράγοντες. Για παράδειγμα, κατά περίπτωση διαφοροποιείται το αν ο φορέας ανήκει ή δεν ανήκει οργανικά στο κράτος, το καθεστώς και οι όροι με τους οποίους επιλέγονται τα μέλη της διοίκησης του, το μοντέλο διακυβέρνησης που χρησιμοποιείται, ο ρόλος που παίζει στο οικονομικό σύστημα της χώρας.

Η ΕΕΣΥΠ αποτελεί μια προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση. Η Εταιρεία ιδρύθηκε τον Μάιο του 2016 με τον ν. 4389/2016 και συγκεντρώνει κάτω από μια ενιαία στέγη τις σημαντικότερες δημόσιες επιχειρήσεις και ένα μεγάλο κομμάτι των εμπορικά εκμεταλλεύσιμων ιδιωτικών ακινήτων του ελληνικού δημοσίου. Αποτελείται από τέσσερις θυγατρικές εταιρείες, καθεμιά από τις οποίες εξειδικεύεται σε ένα συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο (συμμετοχές του δημοσίου στις τράπεζες, δημόσιες επιχειρήσεις, ακίνητα). Μακροπρόθεσμος στόχος της κυβέρνησης είναι η ΕΕΣΥΠ να αποτελέσει εργαλείο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία, τόσο μέσω της δημιουργίας και μόχλευσης πόρων για επενδύσεις, όσο και μέσω της συμμετοχής της στις εθνικές και κλαδικές πολιτικές που περιλαμβάνονται στην παρούσα Εθνική Στρατηγική.

Η συμβολή της ΕΕΣΥΠ στην αναπτυξιακή προσπάθεια προβλέπεται να γίνει με τέσσερις τρόπους:

1. Μέσω των εσόδων που θα δημιουργεί, 50% των οποίων θα διατίθενται για αναπτυξιακούς σκοπούς, σύμφωνα με τον ν.4389/2016. Οι στόχοι σχετικά με τα έσοδα θα τίθενται από το Υπουργείο Οικονομικών και θα περιλαμβάνονται στο Στρατηγικό Σχέδιο της Εταιρείας που θα ολοκληρωθεί στο τέλος του έτους.
2. Μέσω της αναδιοργάνωσης των Δημόσιων Επιχειρήσεων με κριτήρια καινοτομίας, παραγωγικότητας και βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.
3. Μέσω της αξιοποίησης των ακινήτων, όπως περιγράφεται στην παρούσα Εθνική Στρατηγική.
4. Μέσω στρατηγικών συνεργασιών με αντίστοιχους Εθνικούς Οργανισμούς Διαχείρισης Δημόσιας Περιουσίας, Διεθνείς Οργανισμούς όπως η ΕΤΕΠ και ο ΟΟΣΑ, Πανεπιστήμια και Ερευνητικούς Φορείς, Τεχνολογικά Κέντρα κ.α.

Περαιτέρω, προκειμένου να διευκολυνθεί η χάραξη πολιτικής και η διαδικασία αξιοποίησης των δημοσίων ακινήτων, βασική αναγκαιότητα είναι η ολοκλήρωση του έργου του ΜΑΠ, ώστε μέσω της ψηφιακής συστηματικής καταγραφής, ταξινόμησης και επεξεργασίας η ΓΓΔΠ να συντονίζει και να ελέγχει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την διαχείριση και αξιοποίηση των ακινήτων.

Με τον τρόπο αυτό θα μπορεί να διευκολυνθεί η επιλογή ακινήτων για την κάλυψη δημοσίων αναγκών αλλά και η επιλογή επιπλέον ακινήτων των οποίων η αξιοποίηση θα μπορεί να γίνει από την ΕΕΣΥΠ (από τη θυγατρική ΕΤΑΔ), διαδικασία που προβλέπεται να διευκολύνεται με τη λειτουργία ομάδας εργασίας η οποία χρησιμοποιεί για το σκοπό αυτό το ενιαίο μητρώο.

Με τον τρόπο αυτό, θα δημιουργηθεί ένα μοναδικό σημείο επαφής των αιτούντων με το Δημόσιο (single contact point).

Η διαδικασία αξιοποίησης προϋποθέτει:

- Τη συστηματική διενέργεια έρευνας για αποκάλυψη δημόσιας περιουσίας
- Την ταχεία και τυποποιημένη διαδικασία κατηγοριοποίησης, με σαφείς και κοινές για όλους τους φορείς προδιαγραφές.
- Τον προσδιορισμό του τρόπου αξιοποίησης, λαμβάνοντας υπόψη κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες, καθώς και το θεσμικό πλαίσιο του φορέα των εμπραγμάτων δικαιωμάτων.
- Τον εντοπισμό και περιορισμό των φαινομένων αυθαίρετης κατοχής δημοσίων κτημάτων. Η άμεση προώθηση νομοσχεδίου για την εκποίηση των κατεχομένων Δημοσίων Κτημάτων θα αποτελέσει αφενός λύση ενός μακροχρόνιου κοινωνικού αιτήματος και αφετέρου (α) απεμπλοκή των αρμοδίων διοικητικών υπηρεσιών και των δικαστηρίων από σημαντικό αριθμό δικών, εξόδων και άλλων διαδικασιών, όπως τη λήψη μέτρων για την προστασία των δημοσίων κτημάτων, (β) εισροή σημαντικών εσόδων στον Κρατικό Προϋπολογισμό.
- Την ολοκλήρωση καθορισμού των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού σε ορθοφωτοχάρτες με σύγχρονες μεθόδους, η οποία έχει ήδη ξεκινήσει και θα ολοκληρωθεί μέχρι τα μέσα του 2018, θα δημιουργήσει μεγαλύτερη ασφάλεια ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των παραλιακών δημοσίων ακινήτων. Ο σχεδιασμός για ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών είναι άλλο ένα εργαλείο το οποίο θα βοηθήσει στην αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων σε παράκτιες περιοχές, καθορίζοντας ένα σαφές πλαίσιο επιτρεπόμενων και επιθυμητών τρόπων αξιοποίησης και ανάπτυξης των ακινήτων και του αιγιαλού.
- Την ταχεία εκκαθάριση σχολαζουσών κληρονομιών

*Πολιτικές και μεταρρυθμίσεις μέσω των οποίων θα επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι*

Όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, το Υπουργείο Οικονομικών έχει προβλέψει την αναβάθμιση της Υπηρεσίας Διαχείρισης Κινητών Αξιών (ΜΑΔΚΑ), την αύξηση των αρμοδιοτήτων και της στελέχωσής της και την εκπαίδευση των υπαλλήλων της πάνω σε

ζητήματα σχεδιασμού, παρακολούθησης και συντονισμού ζητημάτων που άπτονται της συνεργασίας του κράτους με τις Δημόσιες Επιχειρήσεις αφενός, την ΕΕΣΥΠ και την ΕΔΗΣ αφετέρου.

Όσον αφορά την ακίνητη περιουσία, ο φορέας υλοποίησης της πολιτικής του δημοσίου θα ερευνήσει, θα καταγράψει, θα ταξινομήσει και θα εμπλουτίσει τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή του το ελληνικό δημόσιο για την υλοποίηση του προγράμματος αξιοποίησης της ιδιωτικής περιουσίας του.

Για τον στρατηγικό σχεδιασμό σε κεντρικό επίπεδο, και ανεξαρτήτως του φορέα παρακολούθησης, συντονισμού και ιεράρχησης ανά κατηγορία ακινήτων, θα γίνει η ταξινόμηση των εργαλείων που θα απαιτηθούν ανάλογα με τον εάν πρόκειται για εργαλεία νομοθετικά, εσωτερικής και διαδικαστικής οργάνωσης του Φορέα Υλοποίησης, και συντονιστικού χαρακτήρα για την κεντρική παρακολούθηση του εγχειρήματος.

Νομοθετικά εργαλεία είναι όλα εκείνα τα μέσα που απαιτούν παρεμβολή του νομοθέτη ή της κανονιστικής Διοίκησης. Εργαλεία εσωτερικής και διαδικαστικής οργάνωσης είναι τα μέσα που κατατείνουν στην επιχειρησιακή ετοιμότητα του φορέα υλοποίησης, χωρίς να απαιτείται η χρήση νομοθετικών εργαλείων. Στο πλαίσιο αυτό, πέραν των μέσων του εταιρικού δικαίου που άπτονται της καταστατικής οργάνωσης του φορέα ή άλλων εργαλείων ήπιας νομικής δέσμευσης (soft law), έμφαση δίνεται και στην τυποποίηση των διαδικασιών και στην υιοθέτηση εσωτερικών προτύπων για έγγραφα, διαδικασίες ή υποστηρικτικό υλικό, η οποία θα μειώσει το χρόνο και τα κόστη υλοποίησης των σχετικών διαδικασιών.

Ταυτόχρονα, κάθε επιμέρους κατηγορία αναπτύσσεται σε όλη τη χρονική έκταση της διαδικασίας αξιοποίησης κατά στάδια, ως εξής:

- Στάδιο προγραμματισμού και γενικής κατηγοριοποίησης των ακινήτων ανά φορέα κυριότητας ή διαχείρισης.
- Στάδιο νομικών και τεχνικών ελέγχων και αποτίμησης των ακινήτων.
- Στάδιο του προσφορότερου τρόπου αξιοποίησης ανάλογα με τον φορέα κυριότητας ή/και διαχείρισης και με τον σκοπό που επιτελεί, σε συνδυασμό με τη συνολική στρατηγική.
- Στάδιο τυποποίησης της διαγωνιστικής διαδικασίας για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, και τέλος
- Στάδιο υλοποίησης και ελέγχου της ορθής εκτέλεσης.

*Σημαντικότερες δράσεις που θα πραγματοποιηθούν άμεσα*

- Νομοθέτηση του φορέα υλοποίησης, συντονισμού και παρακολούθησης του έργου «Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας του δημοσίου» (2017)
- Επιλογή εμβληματικών ακινήτων προς άμεση αξιοποίηση, ανά κατηγορία (ιδιωτικοποιήσεις, έργα ΣΔΙΤ, διατήρηση υπό δημόσια ιδιοκτησία με αποτελεσματική αξιοποίηση κ.λπ.) (2017)



- Ενιαία και πλήρης καταγραφή και αποτύπωση δημόσιας ακίνητης περιουσίας σε ενιαίο πληροφοριακό σύστημα, απολύτως συμβατό με το Κτηματολόγιο, και μελλοντική καταγραφή όλων των ακινήτων στο κτηματολόγιο
- Δημιουργία single contact point (2018)
- Εργαλειοθήκες κατηγοριοποίησης/τρόπου νομικών και τεχνικών ελέγχων/ συμβάσεις πλαίσιο ανά κατηγορία αξιοποίησης ως case study (2018)

Παράλληλα, σε κεντρικό επίπεδο θα παρακολουθείται:

- Η πορεία υλοποίησης Κτηματολογίου και Δασικών Χαρτών
- Η πορεία ολοκλήρωσης καθορισμού ορίων αιγιαλού και επανακαθορισμών του.
- Η ολοκλήρωση ηλεκτρονικών διαδικασιών ανά Υπουργείο με άμεσες συνέπειες στην καταγραφή και αποτύπωση ακίνητης περιουσίας ( e-rolodomia, χρήσεις γης)
- Η καταγραφή, αξιολόγηση και κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων και νομικών προβλημάτων που απαιτούν νομοθετικές ρυθμίσεις
- Η εκπόνηση κωδίκων και διαδικασιών αδειοδότησης για την ακίνητη περιουσία.

## 5. ΣΕΝΑΡΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

### 5.1 ΤΟ ΣΕΝΑΡΙΟ ΒΑΣΗΣ

Όλα τα παραπάνω αποτελούν το πλέγμα των γενικών κατευθύνσεων και των ειδικών μεταρρυθμίσεων-δράσεων που συνδέονται με την επίτευξη των στρατηγικών στόχων. Μια ποσοτική απεικόνιση των αποτελεσμάτων τους δίνεται παρακάτω (Πίνακας 19 και Πίνακας 20), με σενάριο βάσης τις εκτιμήσεις που διαμορφώνονται και από τους Θεσμούς.

Ακόμα όμως και αν υλοποιηθεί πλήρως το παραπάνω πλέγμα μεταρρυθμίσεων-δράσεων, που είναι πολύ πιθανό να αποδώσει πιο «ενθαρρυντικά» αποτελέσματα σε σχέση με τις εκτιμήσεις των Θεσμών, το ποσοστό ανεργίας δεν μπορεί να μειωθεί ικανοποιητικά. Συνεπώς απαιτούνται επιπλέον στοχευμένες πολιτικές για να επιτευχθεί ο στόχος μείωσης της ανεργίας στα επίπεδα του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Στο βασικό σενάριο, η ανεργία κινείται σταθερά αρκετά πάνω από το 20% και στο τέλος του 2021 εκτιμάται ότι θα είναι μόλις 1 ή 2 μονάδες κάτω από αυτό το επίπεδο.

Στη συνέχεια, εξετάζονται δύο απολύτως ρεαλιστικά εναλλακτικά σενάρια που δύναται να οδηγήσουν τόσο σε περαιτέρω αύξηση του ΑΕΠ όσο και σε σταδιακή μείωση της ενεργείας στα επιθυμητά επίπεδα,<sup>61</sup> έχοντας πάντα ως γνώμονα τις βασικές αρχές τις δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης.

<sup>61</sup> Αθροιστικά τα δύο αυτά σενάρια μπορούν να οδηγήσουν σε μία μείωση της ανεργίας της τάξης των δέκα ποσοστιαίων μονάδων.

## 5.2 ΣΕΝΑΡΙΟ ΑΥΞΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

### *Γιατί είναι εφικτή η αύξηση εισροής επενδύσεων*

Οι προϋποθέσεις για την προσέλκυση επενδύσεων συμπίπτουν με ένα περιβάλλον σαν αυτό που φαίνεται να διαμορφώνεται βάσει του παραπάνω σεναρίου.<sup>62</sup> Συνεπώς, υπάρχει η δυνατότητα ενός ακόμα ευνοϊκότερου σεναρίου, που θα έχει ως βάση την αύξηση των επενδυτικών εισροών. Ένα σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, επαρκείς θεσμοί κοινωνικής οργάνωσης, αλλά και ένας αποδοτικός και αποτελεσματικός δημόσιος τομέας είναι στοιχεία απολύτως απαραίτητα ώστε να υπάρξει ροή επενδύσεων, αλλά και μεταφορά τεχνογνωσίας, και γενικά προϋποθέσεις ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Οι εισροές επενδύσεων είναι εφικτές μέσα από δύο διαφορετικές βασικές οδούς.

Η πρώτη είναι οι Ξένες Άμεσες Επενδύσεις, ειδικά κατά τα τελευταία δυο χρόνια της εκπόνησης του προγράμματος. Η αναγκαιότητα της προσέλκυσης ΞΑΕ προκύπτει και από το γεγονός η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα στην ευρωζώνη στην οποία οι καθαρές αποταμιεύσεις, εάν αφαιρεθεί η λογική φθορά κεφαλαίου, είναι αρνητικές για περισσότερο από μία δεκαετία. Σε συνδυασμό με την ανάγκη μείωσης της ανεργίας, το ζήτημα αυτό είναι στο επίκεντρο της συζήτησης σχετικά με το αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας.<sup>63</sup> Εξάλλου, όπως παρουσιάστηκε εκτενώς παραπάνω (βλέπε ενότητα 3.5.2), οι πολιτικές λιτότητας αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές ακόμα και στο κρίσιμο ζήτημα της προσέλκυσης ΞΑΕ. Συνεπώς, μπορούμε να υποθέσουμε ότι μέσα σε ένα περιβάλλον μακροοικονομικής σταθερότητας οι ΞΑΕ στην Ελλάδα μπορούν να προσεγγίσουν τα προ κρίσης επίπεδα ή ακόμη και να τα υπερβούν.

Η δεύτερη οδός είναι μέσα από συμπράξεις μεταξύ του δημοσίου με ιδιώτες, δηλαδή έργα ΣΔΙΤ (βλέπε ενότητα 4.6.4). Αυτή η προοπτική είναι αρκούντως ρεαλιστική κατά τα τελευταία χρόνια του προγράμματος, στα οποία η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και οι πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις της αυξημένης ζήτησης είναι εφικτό να επιφέρουν ακόμα μεγαλύτερη αύξηση των ΣΔΙΤ, που δύναται να προσεγγίσει ακόμα και τα 3 δις.

### *Υποθέσεις Σεναρίου αύξησης εισροής επενδύσεων*

Είναι επομένως ρεαλιστικό να υποθέσουμε την εισροή 9,1 δις ευρώ σε επενδύσεις πέραν και επιπλέον αυτών που προβλέπονται στο σενάριο βάσης για το σύνολο της τετραετίας 2018-2021. Σε αυτό το πλαίσιο, δεχόμαστε ως δεδομένο ότι οι εισροές αυξάνονται σταδιακά, αρχής γενομένης από το 2017, και ότι αυτό θα συνεχιστεί και για τα επόμενα χρόνια.

<sup>62</sup> Το οποίο πρόσφατα κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων ως τμήμα του ΜΠΔΣ 2018-2021. Ο ρυθμός ανάπτυξης για το 2017 στο βασικό σενάριο ΜΠΔΣ εκτιμάται στο 1,8% και αντιστοιχεί στο σενάριο των ευρωπαϊκών θεσμών, έναντι της προς τα πάνω αναθεωρημένης εκτίμησης στο σύνολο των Θεσμών για ανάπτυξη 2,1% το 2017. Η προς τα πάνω αυτή εκτίμηση έχει ληφθεί υπόψη στο εναλλακτικό μας σενάριο, βλέπε Πίνακα 13.

<sup>63</sup> Βλ. την έκθεση του ΣΕΒ με τίτλο *Προτάσεις πολιτικής για την ενθάρρυνση των παραγωγικών επενδύσεων* (Μάιος 2016), σσ. 9-13, όπου υποστηρίζεται η αναγκαιότητα μείωσης των μισθών και των φορολογικών συντελεστών για την προσέλκυση επενδύσεων.

Αναλυτικότερα, οι βασικές υποθέσεις του νέου εναλλακτικού σεναρίου είναι οι εξής: (1) Οι εκτιμήσεις για το σύνολο του πληθυσμού (population), τον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας (population of working age) και το εργατικό δυναμικό (labour force) παραμένουν αμετάβλητες σε σχέση με το σενάριο του ΜΠΔΣ, (2) η απασχόληση στον δημόσιο τομέα παραμένει αμετάβλητη σε σχέση με το μακροοικονομικό σενάριο του ΜΠΔΣ, (3) η θετική τάση της απασχόλησης το 2016 εκτιμάται ότι διατηρείται το 2017 με ρυθμό παρόμοιο με του σεναρίου ΜΠΔΣ, ενώ από το 2018 οι ρυθμοί αύξησης της απασχόλησης αυξάνονται λίγο σε σχέση με το ΜΠΔΣ, (4) η παραγωγικότητα της εργασίας παραμένει άνω της μονάδας για όλη την περίοδο 2017-2021, (5) η αύξηση των επενδύσεων οδηγεί σε αύξηση της απασχόλησης κυρίως μέσω αύξησης της εξαρτημένης εργασίας, και τέλος (6) το παραγωγικό μοντέλο της οικονομίας δεν μεταβάλλεται σημαντικά, υπάρχει όμως μία σχετικά γρήγορη μεταστροφή προς ένα οικονομικό μοντέλο προσανατολισμένο στις επενδύσεις.

#### *Τα αποτελέσματα από τις προσομοιώσεις για το σενάριο αύξησης εισροής επενδύσεων*

Μία τέτοια εισροή επενδύσεων θα επιτρέψει στην Ελλάδα να πετύχει ακόμα υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης και να δημιουργήσει έναν ακόμα μεγαλύτερο αριθμό νέων θέσεων εργασίας, ενώ η αναλογία του χρέους προς το ΑΕΠ αναμένεται να μειωθεί ταχύτερα (για μία ποσοτική απεικόνιση του σεναρίου αυτού βλέπε Πίνακας 19 και Πίνακας 20). Στο εναλλακτικό αυτό σενάριο παρατηρείται μείωση της ανεργίας κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες μέχρι το 2021, ενώ προκαλείται αύξηση του ΑΕΠ ετησίως έως και 3,4% (για το έτος 2019), σε σχέση με το σενάριο βάσης. Τα παραπάνω συνεπάγονται και μια ακόμα μεγαλύτερη αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, των εισαγωγών και των εξαγωγών, σε σχέση πάντα με το σενάριο βάσης.<sup>64</sup> Όπως είναι αναμενόμενο, τα μέτρα τόνωσης της εγχώριας ζήτησης έχουν ως αποτέλεσμα την επιδείνωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, η οποία ενδέχεται να είναι χειρότερη απ' ό,τι στο βασικό σενάριο, αλλά η αναμενόμενη αύξηση των εσόδων από τον τομέα των μεταφορών, που φαίνεται να ανακάμπτει σταδιακά από την καθίζηση των προηγούμενων χρόνων, είναι αρκετή για να διατηρήσει πλεονασματικό το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.<sup>65</sup>

#### **Πίνακας 19. Σενάριο Βάσης (Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-2021) - Σενάριο με Επενδύσεις 9,1 δις (Νέο/-α), σε απόλυτες τιμές**

	2017	2018	2019	2020	2021
Νέο ΑΕΠ	188392	193957	200474	206683	212992
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	187811	192299	197270	201884	206259
Νέα ιδιωτική κατανάλωση	130714	132895	135054	137200	139440
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	130648	132412	134067	135676	137372
Νέα δημόσια κατανάλωση	39836	39856	40035	40236	40417
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	39678	39697	39876	40075	40256

<sup>64</sup> Ο λόγος των συνολικών εξαγωγών προς τις συνολικές εισαγωγές αυξάνεται σημαντικά σε σχέση με το σενάριο του ΜΠΔΣ.

<sup>65</sup> Οποιαδήποτε αναπροσαρμογή των μεγεθών του σεναρίου βάσης, σημαίνει αυτομάτως και μια αντίστοιχη αναπροσαρμογή των μεγεθών του παρόντος σεναρίου.

Νέος ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	22395	25375	29350	33073	36682
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	22314	24716	27695	30348	32699
Νέες εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	58144	61157	64762	67587	70534
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	57891	60207	62865	64906	66821
Νέες εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	61739	64411	67958	70764	73464
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	61609	63765	66475	68547	70501
Νέα απασχόληση (χιλ. άτομα)*	4133	4220	4321	4403	4468
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	4129	4199	4276	4336	4381
Αριθμός ανέργων (χιλ. άτομα)*	1096	1009	907	836	782
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	1095	1035	957	897	852

\* Σε εθνικολογιστική βάση. Σημειώνεται ότι ο αριθμός των ανέργων σε εθνικολογιστική βάση είναι ίδιος με τον αριθμό των ανέργων βάσει της έρευνας εργατικού δυναμικού.

**Πίνακας 20. Σενάριο Βάσης (Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-2021) - Σενάριο με Επενδύσεις 9,1 δις (Νέο/-α), σε % ετήσιες μεταβολές**

	2017	2018	2019	2020	2021
Νέο ΑΕΠ	2,1	3,0	3,4	3,1	3,1
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	1,8	2,4	2,6	2,3	2,2
Νέα ιδιωτική κατανάλωση	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	1,3	1,4	1,3	1,2	1,3
Νέα δημόσια κατανάλωση	0,5	0,1	0,5	0,5	0,4
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	0,1	0,1	0,5	0,5	0,4
Νέος ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	6,3	13,3	15,7	12,7	10,9
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	5,9	10,8	12,1	9,6	7,7
Νέες εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	3,8	5,2	5,9	4,4	4,4
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	3,3	4,0	4,4	3,2	3,0
Νέες εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	3,0	4,3	5,5	4,1	3,8
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	2,8	3,5	4,3	3,1	2,9
Νέα απασχόληση*	1,5	2,1	2,4	1,9	1,5
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	1,4	1,7	1,8	1,4	1,0
Νέο ποσοστό ανεργίας Έρευνας Εργατικού Δυναμικού	22,8	21,1	19,2	17,8	16,7
- Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-21	22,8	21,6	20,1	18,9	18,1

\*Σε εθνικολογιστική βάση

### 5.3 ΣΕΝΑΡΙΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

#### *Γιατί η Ελλάδα χρειάζεται «πρόγραμμα εγγυημένης απασχόλησης»*

Με δεδομένο ότι στο προαναφερθέν σενάριο το ποσοστό ανεργίας δεν δύναται να μειωθεί ικανοποιητικά, είναι εμφανής η ανάγκη να εισαχθούν εναλλακτικά χρηματοδοτικά μέσα για την παροχή ρευστότητας για πρόσθετες κρατικές δαπάνες, προκειμένου να στηριχθεί περαιτέρω η απασχόληση και να μειωθεί περισσότερο δραστικά η ανεργία.

Η κυβέρνηση είναι αυτή που θα προσφέρει θέσεις εργασίας με έναν ελάχιστο μισθό για την παραγωγή δημοσίων αγαθών σε οποιονδήποτε είναι ικανός και πρόθυμος να εργαστεί. Το επίπεδο των μισθών θα πρέπει να είναι αρκετά χαμηλό ώστε να καθιστά την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα πιο ελκυστική, αλλά αρκετά υψηλό ώστε να διασφαλίζεται ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης.

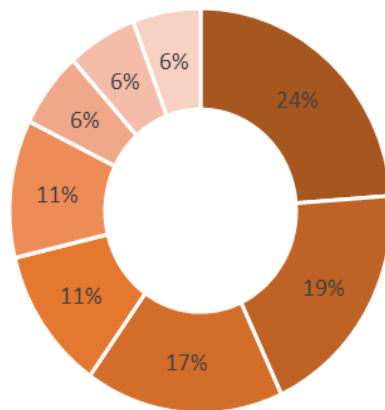
Η πρόταση για εγγυημένη απασχόληση (Job Guarantee Program / JGP) διαμορφώθηκε στο πρότυπο της ιδέας του «εργοδότη ύστατης καταφυγής» που ανέπτυξε ο διακεκριμένος μελετητής του Levy Institute Χάιμαν Μίνσκι. Σύμφωνα με την ιδέα του Μίνσκι, που αναπτύχθηκε περαιτέρω από άλλους μελετητές του Levy Institute, το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την αύξηση της ζήτησης για εργασία κατά τη διάρκεια περιόδων οικονομικής ύφεσης ή περιόδων διαρθρωτικής ανεργίας, κάτι ανάλογο με το ρόλο της κεντρικής τράπεζας ως δανειστή ύστατης καταφυγής (όταν δηλαδή η κεντρική τράπεζα εγγυάται την παροχή ρευστότητας προς τις τράπεζες, σε περιόδους που η αγορά αδυνατεί να το κάνει). Το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την παροχή αμειβόμενων θέσεων εργασίας προβλέψιμης διάρκειας και προκαθορισμένου κατώτατου μισθού σε έργα που έχουν επιλεγεί ειδικά με σκοπό να αποφέρουν δημόσιο όφελος. Δεν πρόκειται για μόνιμες δημόσιες θέσεις εργασίας, αλλά για θέσεις απασχόλησης που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος μίας αντικυκλικής πολιτικής. Με τη σταδιακή ανάκαμψη της οικονομίας και τη βελτίωση της ζήτησης εργασίας από τον ιδιωτικό, δημόσιο και κοινωνικό τομέα της οικονομίας, η διαθεσιμότητα των άλλων επιλογών απασχόλησης και οι υψηλότερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας θα μειώσουν αναλογικά τους στόχους παροχής απασχόλησης του εν λόγω προγράμματος.

Κατά μια έννοια, το κράτος γίνεται διαμορφωτής της αγοράς εργασίας με τη δημιουργία ενός «ρυθμιστικού αποθέματος εργασίας», καθώς είναι έτοιμο να «αγοράσει» όλο το άνεργο εργατικό δυναμικό σε μια σταθερή τιμή (μισθός) ή να το «πουλήσει»— δηλαδή να το παρέχει στον ιδιωτικό τομέα σε υψηλότερη τιμή (μισθός). Όπως συμβαίνει σε όλα τα συστήματα ρυθμιστικού αποθέματος, το εμπόρευμα που χρησιμοποιείται ως ρυθμιστικό απόθεμα είναι πάντα πλήρως απασχολούμενο και έχει σταθερή τιμή που δεν αποκλίνει πολύ από το εύρος των τιμών «αγοράς» και «πώλησης» που καθιέρωσε το κράτος. Αυτό το χαρακτηριστικό της πρότασης εξασφαλίζει πλήρη απασχόληση με σταθερούς μισθούς και τιμές. Οι πτυχές του ρυθμιστικού αποθέματος αυτού του προγράμματος δημιουργούν «χαλαρές» αγορές εργασίας, ενώ διασφαλίζουν την πλήρη απασχόληση.

#### *Η πρόταση για ένα πρόγραμμα εγγυημένης απασχόλησης*

Σε αυτή την κατεύθυνση, η κυβέρνηση θα αναπτύξει ένα πρόγραμμα δραστικών μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης 150.000 μακροχρόνια ανέργων, αρχής γενομένης από το δεύτερο εξάμηνο του 2017. Ο σχεδιασμός του προγράμματος θα βασιστεί σε πρόσφατη κατηγοριοποίηση των ανέργων πληθυσμών στην Ελλάδα σε διακριτές ομάδες με βάση τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν στην εύρεση εργασίας (Διάγραμμα 50).

Ο στόχος του προγράμματος είναι η αύξηση της απασχόλησης των μακροχρόνια ανέργων που αναζητούν εργασία στην Ελλάδα μέσα από ενεργές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας που στοχεύουν στις διαφορετικές κατηγορίες των μακροχρόνια ανέργων. Αυτός ο σχεδιασμός θα εξασφαλίζει στενή σύνδεση και συμπληρωματικότητα με ένα πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, το νέο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (SSI).

**Διάγραμμα 50. Κατηγοριοποίηση των Ελλήνων ανέργων**

- Group 1: Low-income middle-aged long-term unemployed with work experience
- Group 2: Older inactive with past work experience and health limitations
- Group 3: Low-educated inactive women with no work experience
- Group 4: Relatively educated long-term unemployed NEETs
- Group 5: Well-off relatively educated (early) retirees
- Group 6: Rural middle-aged unemployed and in unstable jobs
- Group 7: Middle-aged part-time workers
- Group 8: Stay-at-home married mothers with care responsibilities

Πηγή: Υπολογισμοί της Παγκόσμιας Τράπεζας βάσει στοιχείων της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών της ΕΛΣΤΑΤ για το 2014, στο πλαίσιο κοινού ερευνητικού προγράμματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΟΟΣΑ

Το πρόγραμμα θα έχει ως στόχο τις διαφορετικές ομάδες των μακροχρόνια ανέργων που αναζητούν εργασία μέσα από δύο διαφορετικές βασικές συνιστώσες:

- Θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα, ακολουθώντας το σχεδιασμό του προγράμματος Κοινωνικού Εργασίας, αλλά με ενισχυμένο το σκέλος της κατάρτισης και με καλύτερη αντιστοίχιση των δικαιούχων με τις θέσεις εργασίας, με στόχο (α) 50.000 μακροχρόνια ανέργους όλων των ηλικιών (ομάδες 1 και 3), και (β) 25.000 εργαζομένους ηλικίας 55+ (ομάδα 2). Η επιλογή των δικαιούχων θα πραγματοποιηθεί βάσει του προγράμματος Κοινωνικού Εργασίας.
- Ενεργητικά μέτρα για την αγορά εργασίας (ALMPs) βάσει (γ) ενός προγράμματος τύπου Youth Guarantee, μέσω της επιδότησης μισθών για την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας, το οποίο περιλαμβάνει εργασιακή ειδίκευση βάσει (μετ-)εκπαίδευσης ή εργασίας για 55.000 νέους ανώτερου μορφωτικού επίπεδου που δεν εργάζονται ούτε μετέχουν σε κάποιο άλλο πρόγραμμα εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ομάδα 4), και (δ) επιδοτήσεις μισθών στον ιδιωτικό τομέα για την πρόσληψη 20.000 ατόμων που αναζητούν εργασία.

Όπως γίνεται αντιληπτό οι δράσεις αυτές αφορούν κατά κύριο λόγο τον ιδιωτικό τομέα. Το πρόγραμμα θα λαμβάνει υπόψη την ελληνική, ευρωπαϊκή και παγκόσμια εμπειρία και θα δίνει έμφαση στην καινοτομία και στη σχέση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Για παράδειγμα, θα αξιοποιεί τη διεθνή εμπειρία (α) στην ευθυγράμμιση της εκπαίδευσης με την τοπική ζήτηση εργασίας, βάσει των αποτελεσμάτων του «ελληνικού μηχανισμού διάγνωσης αναγκών αγοράς εργασίας», (β) στην ενίσχυση του σκέλους της κατάρτισης συμπεριλαμβάνοντας κοινωνικές δεξιότητες, εισαγωγή της πιστοποίησης και της μάθησης με βάση την εργασία, (γ) στη συμμετοχή των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα σε μια στρατηγική εταιρική σχέση σχετικά με τη μαθητεία, και (δ) στην προώθηση της καινοτομίας στην παροχή υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης και της «προσέγγισης ανοικτού πλαισίου».

*Η προβλεπόμενη αναπτυξιακή επίπτωση του προγράμματος στην οικονομία*

Το προτεινόμενο πρόγραμμα θα «τρέξει» σε τρεις οκτάμηνους κύκλους (Σεπτέμβριος 2017-Απρίλιος 2018, Μάιος-Δεκέμβριος 2018, Ιανουάριος-Αύγουστος 2019). Το κόστος για τον καθένα είναι 1,027 δις ευρώ και καλύπτει 150.000 ωφελούμενους.

Από αυτά τα 1,027 δις., τα 893,4 εκ. προορίζονται για μισθούς και ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένου και εργοδότη και τα υπόλοιπα 133,6 εκ. για τους παρόχους κατάρτισης, για την οποία δεν έχουν λαμβάνειν οι ωφελούμενοι, ωστόσο το δημόσιο θα εισπράξει φόρο εισοδήματος 38,7 εκ. (από τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης).

Από τα 893,4 εκ., το 25,06% (224 εκ.) αφορά τις ασφαλιστικές εισφορές του εργοδότη, δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση του δημοσίου, που κάνει άλλωστε και τις προσλήψεις των ωφελουμένων, εισφορές οι οποίες θα επιστρέψουν στο δημόσιο μέσω των ασφαλιστικών ταμείων.

Τα υπόλοιπα 669,4 εκ. αποτελούν τις μικτές αποδοχές των 150.000 ωφελουμένων, εκ των οποίων αφαιρούνται 107,1 εκ. (το 16%, ήτοι η ασφαλιστική εισφορά των ωφελουμένων στα ταμεία) ώστε απομένουν 562,2 εκ., που είναι οι καθαρές αποδοχές των ωφελουμένων.

Αυτά τα 562,2 εκ. θα διοχετευθούν όλα στη δημόσια κατανάλωση, καθώς πρόκειται για χαμηλόμισθους εργαζόμενους, οι οποίοι μέσω της ζήτησης θα ανατροφοδοτήσουν την οικονομική δραστηριότητα. Με έναν μέσο πολλαπλασιαστική δημόσιας κατανάλωσης 1,5, εύλογα αναμένεται μέσα στη διετία ένα αθροιστικό όφελος στο ΑΕΠ τα τάξης των 843,5 εκ.

Επίσης, δεδομένου ότι οι ωφελούμενοι, ως χαμηλόμισθοι (εισοδήματα κάτω από 9.000 ετησίως), δεν θα πληρώσουν φόρο εισοδήματος παρά μόνο έναν μέσο ΦΠΑ 20%, το δημόσιο θα εισπράξει από την κατανάλωσή τους φορολογικά έσοδα της τάξης των 168,5 εκ..

Συμπερασματικά, το δημόσιο θα εισπράξει 538,5 εκ., από τα οποία περίπου τα 331,5 εκ. θα προέρχονται από ασφαλιστικές εισφορές και τα 209,4 εκ. από φόρους. Ο συνολικός αναγκαίος δανεισμός για το πρόγραμμα ανέρχεται σε 3,081 δις.

Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα επιτρέψει στην Ελλάδα να πετύχει γρήγορα υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης και να δημιουργήσει έναν σημαντικό αριθμό νέων (αν και χαμηλά αμειβόμενων) θέσεων εργασίας, ενώ η αναλογία χρέους προς το ΑΕΠ θα μειωθεί ταχύτερα. Δεν πρέπει, τέλος, να παραγνωρίζονται οι επιπλέον θέσεις εργασίας που δύνανται να δημιουργηθούν μέσω του ανατροφοδοτικού μηχανισμού της ενεργούς ζήτησης. Βάσει υπολογισμών, οι θέσεις αυτές εκτιμώνται περί τις 100 χιλιάδες εργαζομένων. Όλα τα παραπάνω, συνεπάγονται και αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης των εισαγωγών και των εξαγωγών. Τέλος, όσον αφορά την επιδείνωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, όπως και στο προηγούμενο σενάριο η αναμενόμενη αύξηση των εσόδων από τον τομέα των μεταφορών επαρκεί για να το διατηρήσει πλεονασματικό.



**Πίνακας 21. Αριθμητική απεικόνιση θετικών επιπτώσεων Προγράμματος στην Οικονομία (σε εκ.ευρώ) ανά 8μηνο κύκλο**

		I	II	III
		Κατανομή	Έσοδα Δημοσίου από φόρους	Έσοδα Ταμείων από ασφ. εισφορές
A	Συνολικό αρχικό κόστος Προγράμματος	1,027 δις		
B	Κόστος Απασχόλησης 150.000 ωφελούμενων	893,4 εκ.		224 εκ. (συντελεστή Ασφ. Κάλυψης 25,06%, εργοδότες)
Γ	Κόστος Κατάρτισης ωφελούμενων (έσοδο επιχειρήσεων παροχής)	133,6 εκ.	38,7 εκ. (Συντελεστή Φόρου Εισοδήματ. 29%)	
Δ=ΒΙ-ΒΙΙΙ	Μικτές αποδοχές ωφελούμενων (έσοδο ωφελούμενων)	669,4 εκ.		107,1 εκ. (με συντελεστή Ασφ. Κάλυψης 16%, εργαζόμενοι)
Ε=ΔΙ-ΔΙΙΙ	Καθαρές αποδοχές ωφελούμενων	562,2 εκ.	168,5 εκ. (μέσο συντελεστή ΦΠΑ 20% και μηδενικό φόρο εισοδήματος)	
ΣΤ=ΠΙ+ΕΙΙ	Σύνολο φορολογικών εσόδων Δημοσίου		207,3 εκ.	
Ζ=ΒΙΙΙ+ΔΙΙΙ	Σύνολο εσόδων Ταμείων			331,5 εκ.
Θ=ΣΤ+Ζ	Άθροισμα εσόδων Γενικής Κυβέρνησης	538,5 εκ.		

## 6. ΤΟΜΕΙΣ ΑΙΧΜΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΕΞΩΣΤΡΕΦΗ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

### 6.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Δεν πρέπει να παραγνωρισθεί στα πλαίσια της ευρύτερης αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας η σημασία της ύπαρξης επιμέρους κλαδικών πολιτικών. Υπάρχουν ενδείξεις ότι η ενίσχυση ορισμένων κλάδων έχει πολλαπλάσια αποτελέσματα έναντι άλλων (π.χ. παραγωγή βασικών μετάλλων, κατασκευή προϊόντων με ελαστικό / πλαστικές ύλες) αλλά και ως προς το τι απομένει στη χώρα (το ποσοστό που απομένει στη χώρα στα 2 προηγούμενα παραδείγματα είναι πολύ χαμηλό). Όμως, δεν διαθέτουμε πλήρεις και απολύτως αξιόπιστες επιστημονικές αναλύσεις επ' αυτών. Επιπλέον υπάρχουν αξιολογες ενδείξεις για την παρουσία κλάδων με συγκριτικά μεγάλα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα έναντι των υπολοίπων στην χώρα. Φυσικά οι παραπάνω ενδείξεις διαφοροποιούνται σε κάποιο βαθμό αν η αναζήτηση των πλεονεκτούντων κλάδων έχει χαρακτήρα στατικό επί τη βάση του ονομαζόμενου «αποκαλυφθέντος συγκριτικού πλεονεκτήματος» που ανατρέχει σε ιστορικά /τρέχοντα δεδομένα για την εκτίμηση του, ή περισσότερο δυναμικό οπότε η αναζήτηση έχει χαρακτήρα πιθανολογικό, επί τη βάση εκτιμήσεων μελλοντικών/τρεχουσών δυνατοτήτων.

Επίσης, θα πρέπει να επισημανθεί πως σε τελευταία ανάλυση, αυτό που είναι κυρίως σημαντικό δεν είναι τόσο ο κλάδος αλλά η θέση της επιχείρησης μέσα στην αλυσίδα παραγωγής αξίας του κλάδου. Η πρόταση της ΕΑΣ 2021 στοχεύει στην ενίσχυση της επαναβιομηχάνισης της χώρας και συγκεκριμένα προτείνει να ενισχυθούν κατά προτεραιότητα: οι διεθνώς εμπορεύσιμοι κλάδοι, αυτοί που αυξάνουν την εγχώρια παραγόμενη προστιθέμενη αξία, η παραγωγή αγροτικών προϊόντων στα οποία δεν υπάρχει αυτάρκεια, η καινοτομικότητα και η εξωστρέφεια των επιχειρήσεων, η αύξηση της απασχόλησης (με έμφαση στο εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό), η αύξηση των συνεργασιών και του μεγέθους των επιχειρήσεων, η στήριξη των Συνεταιριστικών επιχειρήσεων και της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, η στήριξη της κυκλικής οικονομίας και η εξοικονόμηση ενέργειας. Αυτά δεν σημαίνουν άρνηση της κλαδικής πολιτικής, κάθε άλλο, αλλά ανάγκη συστηματικής επεξεργασίας της. Στα πλαίσια αυτής της ανάγκης παραθέτουμε ορισμένα στοιχεία από την μελέτη που αναφέραμε προηγουμένως στην ενότητα 3.6.5. Παραθέτουμε στοιχεία από κλαδικούς πολλαπλασιαστές όπου όπως μπορούμε να παρατηρήσουμε αυτοί έχουν διαφορετικές τιμές αναλόγως του κλάδου που αντιπροσωπεύουν. Σε μερικές περιπτώσεις ξεπερνούν ελάχιστα τη μονάδα (δημόσια διοίκηση 1,10, διαχείριση ακίνητης περιουσίας 1,20) ενώ σε άλλους είναι κατά πολύ μεγαλύτερες: Στη παραγωγή προϊόντων διύλισης πετρελαίου και στη παραγωγή βασικών μετάλλων, οι τιμές ξεπερνούν το 2,60 (Πίνακας 22). Σε γενικές γραμμές η βιομηχανία και η γεωργία παρουσιάζουν υψηλότερους πολλαπλασιαστές απ' τις υπηρεσίες. Επιπλέον παραθέτουμε και στοιχεία του εγχωρίως παραμένοντος πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος μιας και αυτό ενδιαφέρει κυρίως από την άποψη της εθνικής οικονομίας.

**Πίνακας 22. Αύξηση κλαδικών δραστηριοτήτων και σύγκριση πολλαπλασιαστή και εγχώριου πολλαπλασιαστή (οι πολλαπλασιαστές είναι κοινοί για όλες τις περιφέρειες)**

ΓΙΑ ΚΑΘΕ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ: +100 ανά κλάδο (κατά μόνος - σε κάθε μια περίπτωση ο κάθε κλάδος είναι +100 και όλοι οι υπόλοιποι μηδενικοί) <i>Παράμετροι: Επιδράσεις προς Υπολογισμό: Παραγόμενο Προϊόν / Εισαγωγές &amp; Ενδιάμεση Ζήτηση: Συνολικός Πίνακας Ενδιάμεσων Συναλλαγών / Εισαγωγές και Τελική Ζήτηση: Με αφαίρεση διαρροών λόγω εισαγωγών</i>			
Κλάδος	Επικράτεια (output multiplier)	Επικράτεια (domestic output multiplier)	Αναλογία % domestic output προς output
01 - 03: Φυτική - ζωική παραγωγή κ.λπ.	187.4	153.6	81.9
05 - 09: Εξόρυξη άνθρακα, λιγνίτη κ.λπ.	195.6	159.9	81.7
10 - 12: Βιομηχανία τροφίμων - ποτών	204.7	172.3	84.2
13 - 15: Κλωστοϋφαντουργία - Βιομ. Ενδυμάτων	198.3	158.4	79.9
16: Βιομ. ξύλου - φελλού	250.0	<b>202.0</b>	80.8
17: Χαρτοποιία	234.4	163.5	69.8
18: Εκτυπώσεις	205.6	149.1	72.5
19: Παραγωγή οπτάνθρακα - Δύλιση πετρελαίου	<b>263.9</b>	140.5	<b>53.2</b>
20: Παραγωγή χημικών ουσιών & προϊόντων	234.3	165.6	70.7
21: Παραγωγή φαρμακευτικών προϊόντων	167.1	141.5	84.7
22: Κατασκευή προϊόντων με ελαστικό/πλαστικές ύλες	<b>261.4</b>	172.4	<b>66.0</b>
23: Παραγωγή άλλων μη μεταλλικών ορυκτών προϊόντων	189.0	148.0	78.3
24: Παραγωγή βασικών μετάλλων	<b>267.6</b>	185.6	<b>69.3</b>
25: Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων	244.1	175.7	72.0
26: Κατασκευή Η/Υ, ηλεκτρονικών προϊόντων κ.λπ.	172.2	139.7	81.1
27: Κατασκευή ηλεκτρολογικού εξοπλισμού	221.8	162.4	73.2
28: Κατασκευή μηχανημάτων & ειδών εξοπλισμού πδκα	204.0	155.6	76.3
29: Κατασκευή οχημάτων	198.6	155.0	78.0
30: Κατασκευή λοιπού εξοπλισμού μεταφορών	158.9	131.5	82.8
31 - 32: Κατασκευή επίπλων	236.0	184.1	78.0
33: Επισκευή & εγκατάσταση μηχανημάτων & εξοπλισμού	187.7	146.6	78.1
35: Παροχή ηλεκ. ρεύματος - φυσ. αερίου	181.4	141.3	77.9
36 - 39: Επεξεργασία νερού - λυμάτων - αποβλήτων	183.6	149.6	81.5
41 - 43: Κατασκευή κτιρίων - κατασκευαστικές δραστ.	234.2	<b>190.9</b>	81.5
45: Χονδρ. & λιαν. εμπόριο οχημάτων	152.7	139.5	91.4
46: Χονδρικό εμπόριο	189.6	163.1	86.0
47: Λιανικό εμπόριο	171.4	151.9	88.6
49 - 53: Μεταφορές & ταχυδρομικές υπηρεσίες	206.9	148.7	71.9
55 - 56: Καταλύματα, υπηρεσίες εστίασης	163.2	142.9	87.6
58 - 63: Εκδοτικές δραστηριότητες, τηλεόραση, ταινίες κ.λπ.	168.0	150.4	89.5
64 - 66: Χρηματοπιστωτικές υπηρ. - ασφαλιστικές δραστ.	147.9	138.4	<b>93.6</b>
68: Διαχείριση ακίνητης περιουσίας	<b>119.9</b>	<b>114.9</b>	<b>95.8</b>
69 - 75: Νομικές - λογιστικές δραστ., consulting κ.λπ.	215.1	<b>187.2</b>	87.1
77 - 82: Ενοικιάσεις, μισθώσεις, ταξιδ. Πρακτορεία κ.λπ.	157.6	141.0	89.5
84: Δημόσια Διοίκηση & άμυνα	<b>110.5</b>	<b>106.5</b>	<b>96.4</b>
85: Εκπαίδευση	156.5	<b>123.8</b>	79.1
86 - 88: Άσκηση ιατρικών -οδοντιατρικών επαγ/των	<b>139.1</b>	128.1	92.1
90 - 96: Τέχνες, μουσεία, δραστηριότητες άθλησης κ.λπ.	165.5	148.2	89.6
Απλοί μέσοι όροι	193,3	153,4	80,8

Πηγή: ΚΕΠΥΟ, ίδια επεξεργασία μέσω UP-IO software

Ολοκληρώνουμε την ενότητα αυτή παραθέτοντας στοιχεία από πρόσφατη ανέκδοτη μελέτη του ΚΕΠΕ σχετικά με τους κλάδους με «αποκαλυφθέντα» συγκριτικά πλεονεκτήματα εγχωρίων κλάδων εν σχέση ιδίως ως προς την ΕΕ. Στους τομείς της πρωτογενούς και της δευτερογενούς παραγωγής συγκριτικά πλεονεκτήματα για την Ελλάδα εντοπίζονται κυρίως σε τομείς που σχετίζονται με την πρωτογενή παραγωγή, τα τρόφιμα, τα γουναρικά, τα ορυκτά, τη διύλιση πετρελαίου, την βιομηχανία μετάλλων, την παραγωγή χημικών προϊόντων, την παραγωγή πλαστικών και την κλωστοϋφαντουργία.

Ειδικότερα, στους τομείς των μεταποιημένων και μη αγροτικών προϊόντων και των τροφίμων, τα ισχυρότερα πλεονεκτήματα εμφανίζονται:

- στον κλάδο των φρούτων, με πρώτα σε εξαγωγές τα εσπεριδοειδή, τα σταφύλια/σταφίδες, τα ακτινίδια και τα ροδάκινα, και σημαντική δραστηριότητα στους ξηρούς καρπούς, τις φράουλες και τα καρπούζια,
- στον κλάδο των παρασκευασμάτων διατροφής από λαχανικά και φρούτα, όπου πρωταγωνιστούν οι ελιές, κονσέρβες φρούτων και λαχανικών (ιδιαίτερα ροδάκινου) και δευτερευόντως οι μαρμελάδες,
- στον κλάδο των αλιευμάτων, και ειδικότερα των αλιευμάτων ιχθυοκαλλιέργειας,
- στο βαμβάκι, το οποίο εξάγεται στο μεγαλύτερο μέρος του ανεπεξέργαστο, και σε μικρότερη κλίμακα στη μορφή νήματος,
- στα έλαια και συγκεκριμένα στο ελαιόλαδο,
- στον καπνό, με πρώτα σε εξαγωγές τα τσιγάρα/λοιπά καπνικά προϊόντα αλλά και μεγάλες εξαγωγές σε ανεπεξέργαστο καπνό,
- στα λαχανικά διαφόρων ειδών και στα κηπευτικά, και
- στα γαλακτοκομικά και ειδικότερα στα τυριά.

Από άλλους κλάδους του δευτερογενούς τομέα, σημαντικά πλεονεκτήματα παρατηρούνται:

- στον κλάδο του αλουμινίου (φύλλα και ταινίες αλουμινίου, προφίλ, ράβδοι κράματα αλουμινίου, προϊόντα αλουμινίου για κατασκευές),
- στο μάρμαρο, τσιμέντο, κ.ά.,
- στη διύλιση πετρελαίου και τα συναφή προϊόντα,
- στα γουναρικά,
- στα πλεκτά υφάσματα, είδη ένδυσης και αξεσουάρ,
- στα προϊόντα από χαλκό,
- στα λιπάσματα,
- στα παιχνίδια και είδη αθλητισμού,
- στα πλαστικά,
- σε ειδικές κατηγορίες προϊόντων κλωστοϋφαντουργίας (ειδικά υφάσματα, πλεκτικές ύλες, συνθετικές ίνες, κ.ά.).
- Σε σχέση με τις υπηρεσίες, η Ελλάδα διατηρεί σταθερό συγκριτικό πλεονέκτημα στον κλάδο των μεταφορών, ενώ έχει ενισχύσει σημαντικά μεταξύ των ετών 2008 και 2016 το συγκριτικό της πλεονέκτημα στον κλάδο του τουρισμού. Επιπλέον, ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι η δημιουργία νέου συγκριτικού πλεονεκτήματος στον κλάδο των κατασκευών, όπου είναι εμφανές ότι η κρίση στην εγχώρια αγορά οδήγησε κάποιες επιχειρήσεις σε αναζήτηση διεξόδων στο εξωτερικό.

Φυσικά οι εξαγωγικές επιδόσεις και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των κλάδων δεν είναι υποχρεωτικό να ταυτίζονται. Έτσι παρατηρείται ταύτιση σε ένα σημαντικό αριθμό κλάδων οι οποίοι εμφανίζονται να διαθέτουν παράλληλα σημαντική αξία

εξαγωγών, συγκριτικό πλεονέκτημα και (σε ορισμένες περιπτώσεις) ανοδική πορεία εξαγωγών. Παράλληλα όμως, παρατηρούνται και κλάδοι οι οποίοι π.χ. έχουν σημαντική συμμετοχή στις εξαγωγές αλλά δεν εμφανίζουν συγκριτικό πλεονέκτημα (παραδείγματα αποτελούν τα φαρμακευτικά προϊόντα, οι λέβητες, μηχανές συσκευές κ.ά. και τα ηλεκτρικά μηχανήματα και εξοπλισμός), αλλά και κλάδοι οι οποίοι καταγράφουν συγκριτικό πλεονέκτημα αλλά έχουν σχετικά μικρή αξία εξαγωγών (παραδείγματα αποτελούν οι πλεκτικές ύλες, τα προϊόντα από μόλυβδο, τα παρασκευάσματα κρεάτων και ψαριών και τα ειδικά υφάσματα). Επομένως για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τη δυναμική των κλάδων της μεταποίησης με βάση τα στοιχεία του εξωτερικού τομέα, τα αποτελέσματα που παρουσιάστηκαν παραπάνω θα πρέπει να αξιολογούνται συνδυαστικά.

- Συμπερασματικά η μικρή παραπάνω επισκόπηση δεν σκοπεύει να καταλήξει σε προφανείς κλαδικές προτάσεις πολιτικής. Αυτές μπορεί να είναι μόνο προϊόν δεκάδων ή και εκατοντάδων λεπτομερών επιμέρους κλαδικών ερευνών που θα συνδυάζονται με συνολικές επισκοπήσεις γύρω από τα επενδυτικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα ανά κλάδο και μάλιστα με έμφαση στα εγχωρίως παραμένοντα μερίδια, με την παρουσία κλάδων με στατικά ή/και δυναμικά συγκριτικά πλεονεκτήματα κτλ. Στο παρόν στάδιο δεν υφίστανται σε ικανοποιητικό βαθμό εκείνες οι επιστημονικές προϋποθέσεις για την εξαγωγή κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο των αναγκαίων κλαδικών πολιτικών, κλαδικών ιεραρχήσεων κτλ. σε σφαιρικό επίπεδο. Φυσικά υπάρχουν σαφείς ιδέες για επιμέρους κλαδικές πολιτικές τις οποίες αμέσως παρακάτω παρουσιάζουμε.

## 6.2 ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ – ΑΓΡΟΔΙΑΤΡΟΦΙΚΟ ΣΥΜΠΛΕΓΜΑ

### 6.2.1 *Ο αναπροσανατολισμός της πολιτικής*

Η Ελλάδα για μεγάλο διάστημα δεν διέθετε μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική για την αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων του αγροτικού τομέα, παρά το γεγονός ότι τόσο το διεθνές περιβάλλον όσο και η νέα ΚΑΠ παρείχαν τις προϋποθέσεις, ώστε με κατάλληλες πολιτικές και θεσμικές πρωτοβουλίες να απαντηθούν οι προκλήσεις για την αγροτική οικονομία και την κοινωνία της υπαίθρου.

Σήμερα ο αγροτροφικός τομέας της χώρας μας βρίσκεται ενώπιον δυο μεγάλων προκλήσεων για τις οποίες πρέπει άμεσα να προετοιμαστεί για να μπορέσει να τις αντιμετωπίσει.

Η μία συνδέεται με τις πιέσεις στον Προϋπολογισμό της Ένωσης και της ΚΑΠ (πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, προσφυγικό, Brexit), αλλά και με τις πιέσεις από άλλα Κ-Μ (της Κεντρικής & Ανατολικής Ευρώπης κυρίως) για την ανακατανομή των πόρων της ΚΑΠ. Η άλλη συνδέεται με τις τάσεις της ζήτησης αγροτικών προϊόντων τόσο στην Ε.Ε. όσο και στις διεθνείς αγορές. Η πρώτη πρόκληση συνεπάγεται την αυστηρή στοχοθέτηση της χρήσης και την άριστη αξιοποίηση των πόρων της ΚΑΠ. Η δεύτερη την προετοιμασία για την ενισχυμένη και ανταγωνιστική παρουσία μας στις διεθνείς αγορές.

Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τροφίμων (FAO), η ζήτηση για αγροτικά προϊόντα αναμένεται να αυξηθεί πάνω από 60% μέχρι το 2050

εξαιτίας της αύξησης του παγκόσμιου πληθυσμού και των αλλαγών στις διατροφικές συνήθειες. Αντίστοιχη αναμένεται να είναι, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η αύξηση της ζήτησης σε προϊόντα υψηλής ποιότητας, ασφάλειας, με τοπική ταυτότητα αλλά και με καλλιεργητικές πρακτικές φιλικές στο περιβάλλον, όπως αυτά ονομασίας προέλευσης (ΠΟΠ), γεωγραφικής ένδειξης (ΠΓΕ), βιολογικά, δίκαιου εμπορίου.

Το παραγωγικό πρότυπο της χώρας μας, κυρίως ως αποτέλεσμα της επίδρασης των προηγούμενων περιόδων εφαρμογής της ΚΑΠ, είχε προσανατολιστεί προς κατά βάση ομοειδή προϊόντα όπως τα δημητριακά, ο καπνός, το βαμβάκι κ.λπ., των οποίων η αγορά χαρακτηρίζεται από ενιαίες τιμές. Σε αυτά τα προϊόντα όμως η ανταγωνιστικότητά μας είναι χαμηλή για τους γνωστούς διαρθρωτικούς λόγους (πχ. διάρθρωση παραγωγής, μικρός και πολυτεμαχισμένος κλήρος). Από την άλλη ο προσανατολισμός προς τα προϊόντα ποιότητας με ξεχωριστή ταυτότητα και τοπικότητα υπήρξε περιορισμένος. Παρά το γεγονός ότι το διαφοροποιημένο-ποιοτικό πρότυπο είναι αυτό που ταιριάζει περισσότερο στις γεωμορφολογικές συνθήκες της χώρας, αλλά και στους διαρθρωτικούς περιορισμούς που έχει το μαζικό-ομογενοποιημένο πρότυπο, ο εθνικός φάκελος που υποβαλλόταν σε κάθε νέα περίοδο εφαρμογής της ΚΑΠ δεν σηματοδότησε ποτέ μια γενναία στροφή προς τη σταδιακή υιοθέτηση ενός άλλου μοντέλου αγροτικής παραγωγής και ανάπτυξης.

Τα κρίσιμα ερωτήματα είναι αν και με ποιο τρόπο ο αγροτικός τομέας μπορεί να ανταποκριθεί σε αυτές τις προκλήσεις. Στο συνδεδεμένο με τις ενιαίες τιμές και τις επιδοτήσεις πρότυπο πρέπει να επιλυθούν προβλήματα μεγέθους εκμετάλλευσης, αποδόσεων και κόστους παραγωγής για την επίτευξη της ζητούμενης ανταγωνιστικότητας. Στο συνδεδεμένο με την ποιότητα, ταυτότητα και υψηλότερες τιμές πρότυπο, πρέπει να δοθεί πολύ περισσότερο βάρος στην πιστοποίηση και στην κατάκτηση μεγαλύτερου μεριδίου των (ποιοτικών) διεθνών αγορών. Τα δυο μοντέλα δεν αλληλοαποκλείονται, μπορούν να συνυπάρξουν σε ορισμένες περιοχές της χώρας, με κατάλληλο σχεδιασμό και διαχείριση.

Όμως, σε κάθε περίπτωση, επείγει ο αναπροσανατολισμός της πολιτικής. Ο στρατηγικός προσανατολισμός προς μια αγροτική ανάπτυξη της ποιότητας και ταυτότητας στην παραγωγή προϊόντων και παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να αποτελέσει τον κεντρικό άξονα της πολιτικής.

Στο χώρο της παραγωγής τροφίμων συντελείται ταχεία πρόοδος της επιστήμης και της τεχνολογίας με εφαρμογές στην παραγωγική διαδικασία. Η σύνδεση της έρευνας με την παραγωγική διαδικασία, η διάδοση των καινοτομιών, η ενίσχυση της τεχνικοοικονομικής στήριξης των παραγωγών και η αξιοποίηση χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ μέτρων καινοτομίας και συνεργασίας είναι κρίσιμες παράμετροι των παραπάνω προσπαθειών.

Σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον σαν το σημερινό, η κατανόηση των χαρακτηριστικών της ζήτησης είναι καθοριστική. Απαιτείται η χρήση νέων εργαλείων και μεθόδων τόσο στην οργάνωση της παραγωγής, διακίνησης και εμπορίας, όσο και στην προσέγγιση του καταναλωτή. Γνώση, κατάρτιση, καινοτομία και δικτύωση είναι οι απαραίτητες προϋποθέσεις.

Το πλαίσιο της νέας ΚΑΠ αφήνει περιθώρια και δημιουργεί προϋποθέσεις για τον αναπροσανατολισμό της εθνικής πολιτικής. Με βάση τον εθνικό φάκελο της ΚΑΠ (Πυλώνας I) και το ΠΑΑ (Πυλώνας II), περίπου 19,6 δις ευρώ (14,9 δις άμεσες ενισχύσεις) θα

διατεθούν στην ελληνική αγροτική οικονομία την περίοδο 2014-2020. Το νέο Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στοχεύει στον διαρθρωτικό εκσυγχρονισμό της γεωργίας και στην ανάπτυξη της υπαίθρου, προβλέποντας μέτρα, προγράμματα και επενδύσεις κοινοτικών ενισχύσεων ύψους 4,7 δις, που με την εθνική και ιδιωτική συμμετοχή μπορεί να κινητοποιήσει συνολικούς πόρους της τάξης των 7 δις.

Προϋπόθεση επιτυχίας αποτελεί η δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα ενθαρρύνει την υλοποίηση επενδύσεων και θα συμβάλλει στη βιωσιμότητα και στην ανταγωνιστικότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων και των επιχειρήσεων. Δεδομένων των συνθηκών και των ιδιαιτεροτήτων του πρωτογενούς τομέα (δυσκολία εξασφάλισης εγγυήσεων, υψηλές επισφάλειες, δέσμευση παγίων σε υποθήκες, κλείσιμο της ΑΤΕ και πολλών συνεταιριστικών τραπεζών κ.λπ.), αυτό προϋποθέτει αναθεώρηση του υφιστάμενου χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη χρηματοδότηση και διασφάλιση ρευστότητας με την παροχή κινήτρων και την ενεργοποίηση κατάλληλων χρηματοδοτικών μέσων και εργαλείων.

Στην Ελλάδα, την περίοδο της κρίσης, η υποχρηματοδότηση του αγροτικού τομέα από το τραπεζικό σύστημα, αποτελεί πάγιο δυσμενές χαρακτηριστικό σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ. Εν μέσω γενικής συρρίκνωσης της χρηματοδότησης από το τραπεζικό σύστημα (-34,5%) το διάστημα 2009-2014, ο πρωτογενής τομέας σημείωσε τη μεγαλύτερη μείωση (-61,1%). Δυσμενώς εξελίχθηκε και η σύνθεση της χρηματοδότησης, καθώς μετατοπίστηκε από τα μεσο-μακροπρόθεσμα προς τα βραχυπρόθεσμα δάνεια, δηλαδή από τη μεγέθυνση και τον εκσυγχρονισμό προς την κάλυψη των άμεσων αναγκών της παραγωγής.

Δυνατότητα ενεργοποίησης χρηματοδοτικών εργαλείων υπάρχει και στο ΠΑΑ 2014-2020 με διάθεση κοινοτικών πόρων ύψους 3%-7% επί του συνόλου των πόρων του προγράμματος, που ανέρχονται στα 4,7 δις κοινοτικής συμμετοχής.

### **6.2.2 Οι πολλαπλές λειτουργίες του αγροτικού τομέα και οι άμεσοι στόχοι παρεμβάσεων**

Η πρωταρχική αποστολή του αγροτικού τομέα είναι η επαρκής, προσβάσιμη σε όλους και αειφόρος παραγωγή ασφαλών και ποιοτικών τροφίμων και πρώτων υλών. Ωστόσο, έχει ταυτόχρονα ευρύτερες οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις. Βασικός οικονομικός ρόλος του πρωτογενή τομέα είναι η μεγιστοποίηση της συμβολής του στην οικονομική ανάπτυξη και στην ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας. Αυτός ο γενικός στόχος θα πρέπει να επιτευχθεί με όρους αειφόρου παραγωγής υγιεινών και ασφαλών τροφίμων και ενίσχυσης της απασχόλησης στο αγροτροφικό σύστημα, με σεβασμό και ανάδειξη του πολυδιάστατου ρόλου της υπαίθρου και στην κατεύθυνση του περιορισμού των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων. Η οργανική ένταξη του αγροτροφικού συστήματος στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου και η συνολικότερη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις, ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική αναβάθμιση της υπαίθρου.

Η ασύμμετρη σχέση της συμμετοχής του αγροτικού τομέα στο ΑΕΠ και στην απασχόληση συνιστά διαχρονικό πρόβλημα της χώρας. Η πίεση που δέχεται το αγροτικό εισόδημα

μετριάζεται από τις εισοδηματικές ενισχύσεις της ΚΑΠ (συνολικά 2,7 δις ευρώ), που υπερβαίνει το ήμισυ του αγροτικού εισοδήματος (4,9 δις), και την πολυαπασχόληση. Ωστόσο, μετά το 2010 και λόγω της ύφεσης, η συμπλήρωση του αγροτικού εισοδήματος από την πολυαπασχόληση έχει περιοριστεί.

Την περίοδο 2005-2008, παρατηρείται μείωση του αγροτικού τομέα στο ΑΕΠ. Αυτή προήλθε από την απόλυτη μείωση της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας του και όχι από τη βραδύτερη αύξησή της, σε σχέση με τους άλλους τομείς της οικονομίας, κάτι που θα συνιστούσε φυσιολογική αναπτυξιακή διαδικασία. Αντίθετα, την περίοδο 2009-2016, λόγω της βαθύτερης ύφεσης στον δευτερογενή και τριτογενή τομέα, παρατηρείται πλέον αύξηση της συμμετοχής του τομέα στο ΑΕΠ (από 2,8% σε 4,1%), στοιχείο που παραπέμπει σε αντιστροφή της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η ακαθάριστη αξία παραγωγής, που αποτελεί αφετηρία για τη διαμόρφωση κρίσιμων οικονομικών μεγεθών, μεταβλήθηκε την περίοδο 2005-2012 με μέσο ετήσιο ρυθμό -1,7% έναντι 3,1% στην ΕΕ-27. Παρόλα αυτά, ενδιαφέρον παρουσιάζει η αύξηση κατά 4,5% το 2014-2015, που οφείλεται κυρίως στη φυτική παραγωγή (5,3%) και λιγότερο στη ζωική (3,3%), παρά τη μείωση των ενισχύσεων την ίδια χρονιά.

Το αγροτικό εισόδημα και το εισόδημα των αγροτών υφίστανται πολλαπλές διακυμάνσεις αλλά και πιέσεις από την αναντιστοιχία της συμμετοχής του αγροτικού τομέα στο ΑΕΠ και στην απασχόληση, από τη μείωση της εγχώριας ζήτησης για τρόφιμα, τη μείωση της παραγωγής, την επιδείνωση των όρων εμπορίου, την αύξηση του κόστους των εισροών, του κεφαλαίου και της φορολογίας. Η δυσμενής εξέλιξη των ανωτέρω μεγεθών περιορίζει την αυτοχρηματοδότηση και δυσχεραίνει τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη, ενώ παράλληλα υπονομεύει τους όρους αναπαραγωγής του. Ο υψηλός βαθμός εξάρτησης από τις ενισχύσεις της ΚΑΠ αποδυναμώνει τα αναπτυξιακά αντανακλαστικά, αυξάνει το βαθμό ευαισθησίας από μη ελεγχόμενες διαδικασίες και δημιουργεί έδαφος για παθογένειες στο σύστημα κατανομής των ενισχύσεων αυτών.

### 6.2.3 Βασικοί αναπτυξιακοί στόχοι

Οι άμεσοι στόχοι των κυβερνητικών παρεμβάσεων για την ανασυγκρότηση του αγροτικού τομέα προς την κατεύθυνση ενός νέου παραγωγικού και αναπτυξιακού προτύπου κατηγοριοποιούνται σε τρεις μεγάλες ενότητες:

#### *Διαρθρωτικές αλλαγές και διακλαδικές συνδέσεις*

Η ανάπτυξη του αγροτικού τομέα περιορίζεται από χρόνια και διαρθρωτικού χαρακτήρα προβλήματα σε κρίσιμους τομείς. Η αποφασιστική υπέρβαση αυτών των προβλημάτων συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την αναπτυξιακή προσαρμογή του τομέα στα νέα δεδομένα και για την εκπλήρωση της πολλαπλής αποστολής του. Τα διαρθρωτικά προβλήματα έχουν επιπτώσεις στο κόστος παραγωγής, στην παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα των προϊόντων.

Το υψηλό κόστος και η δυσμενής σύνθεση των εισροών απαιτεί ένα πλέγμα πολιτικών, θεσμικών, οργανωτικών και τεχνικών παρεμβάσεων. Το κόστος παραγωγής είναι μία σχέση ανάμεσα στις εισροές και στην παραγωγή. Οποιαδήποτε προσέγγιση εστιάζει μόνο στη μία



πλευρά της σχέσης αυτής (τιμές εισροών), έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα και υστερεί έναντι της ολοκληρωμένης προσέγγισης που συμπεριλαμβάνει την αποδοτικότητα των εισροών και άλλα ποιοτικά στοιχεία της παραγωγικής διαδικασίας (εκπαίδευση παραγωγών, οργάνωση δικτύου τεχνικής υποστήριξης, κατασκευή και συντήρηση υποδομών κ.ο.κ.).

Στο πλαίσιο αυτό, βασικοί στόχοι πολιτικής είναι:

- Η αύξηση του μεγέθους και της παραγωγικότητας των εκμεταλλεύσεων με ποικίλους τρόπους οργάνωσης αναλόγως των συνθηκών και των επιλογών των αγροτών (αγορά-ενοικίαση γης, συλλογικές μορφές οργάνωσης, μορφές κοινωνικής οικονομίας, σχήματα εταιρικής μορφής κ.λπ.). Η ανάδειξη των συνεταιρισμών και άλλων συλλογικών μορφών (ομάδες και οργανώσεις παραγωγών, φορείς κοινωνικής οικονομίας κ.ά.) σε πυλώνες ανάπτυξης του αγροδιατροφικού συστήματος.
- Παρεμβάσεις σε ζητήματα θεσμών, υποδομών, τιμολόγησης, αποδοτικότητας και τεχνογνωσίας όσον αφορά τη χρήση της ενέργειας και τη διαχείριση των υδατικών πόρων, όπως η αλλαγή μείγματος των ενεργειακών πηγών προς την κατεύθυνση των ΑΠΕ και την αποκέντρωση της παραγωγής ενέργειας, και η αλλαγή στη σύνθεση των συστημάτων άρδευσης προς την κατεύθυνση συστημάτων εξοικονόμησης νερού και αναβάθμισης της ικανότητας αποθήκευσης.
- Η αύξηση των ιδιοπαραγόμενων ζωοτροφών για την ενίσχυση της ίδιας της κτηνοτροφικής παραγωγής.
- Η μετατόπιση της ηλικιακής σύνθεσης των αγροτών προς τις νεότερες ηλικίες και η στοχευμένη ενίσχυση των ενεργών αγροτών, που αντιμετωπίζουν με αυξημένη επαγγελματικότητα την αγροτική παραγωγή.
- Η ενίσχυση κλάδων και προϊόντων που χαρακτηρίζονται από υφιστάμενο ή εν δυνάμει συγκριτικό πλεονέκτημα, από υψηλή εγχώρια προστιθέμενη αξία στην παραγωγή ή/και στις εξαγωγές, από δυνατότητες οικοδόμησης ενός ευρέως πλέγματος εγχώριων κλαδικών διασυνδέσεων με τη βιομηχανία παραγωγής αγροτικών εισροών, τη μεταποίηση αγροτικών προϊόντων και τις υπηρεσίες.
- Η στοχευμένη αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε επίπεδο προϊόντων, κλάδων, τοπικών παραδόσεων και περιοχών των προϊόντων ποιότητας και ταυτότητας, ιδίως με την ενίσχυση προϊόντων μεσογειακής διατροφής και προϊόντων ΠΟΠ και ΠΓΕ.
- Η αύξηση της παραγόμενης προστιθέμενης αξίας και η συγκράτησή της στον αγροτικό χώρο (μέσα από πιστοποίηση, προβολή, προώθηση, καθετοποίηση, συλλογικές-συνεταιριστικές δραστηριότητες, δικτύωση, συντόμευση αλυσίδων εφοδιασμού, τοπικές αγορές παραγωγών, παραγωγή προϊόντων με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, αξιοποίηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων ποιότητας και ταυτότητας).
- Η εισαγωγή αποτελεσματικότερων συστημάτων ιχνηλασιμότητας ώστε να ελαχιστοποιηθεί η δυνατότητα «ελληνοποίησης» αγροτοκτηνοτροφικών προϊόντων. Αποτελεσματικότερος τρόπος σήμανσης των ζώων.

- Η αποκατάσταση των βιομηχανικών καλλιεργειών και η επανενεργοποίηση των αντίστοιχων κλάδων της μεταποίησης, καθώς οι βιομηχανικές καλλιέργειες συνιστούν σημαντική πτυχή των εγχώριων κλαδικών διασυνδέσεων και βάση για την αύξηση της προστιθέμενης αξίας.

Η υλοποίηση των συγκεκριμένων παρεμβάσεων αναμένεται να βελτιώσει σημαντικά την ιδιαίτερα κρίσιμη παράμετρο του κόστους παραγωγής.

### *Εμπόριο και προώθηση εξαγωγών*

Τα αγροτικά προϊόντα κατέχουν σημαντική θέση στο εξωτερικό εμπόριο και συνεπώς επηρεάζουν πολλούς εμπλεκόμενους κλάδους. Τα ελληνικά προϊόντα έχουν πολλά θετικά χαρακτηριστικά, όπως η διεθνής αναγνώριση της ποιότητας, η σύνδεσή τους με την υγιεινή-μεσογειακή διατροφή, η αναγνωρισιμότητα προϊόντων και περιοχών, η μοναδικότητα στην παραγωγή ορισμένων προϊόντων, ορισμένα ισχυρά brand name. Ωστόσο, στην πρωτογενή παραγωγή και στη μεταποίηση υπάρχουν προβλήματα παραγωγικότητας και κόστους, που περιορίζουν την ανταγωνιστικότητα και τις εξαγωγικές δυνατότητες. Οι επιχειρήσεις εμπορίας είναι κυρίως μικρού-μεσαίου μεγέθους και ως εκ τούτου διέπονται από έλλειμμα ανάληψης κοινών δράσεων προώθησης, απουσία στρατηγικής εξωστρέφειας, προβλήματα ρευστότητας, ανεπαρκή κατάρτιση σε θέματα εξαγωγών, τάση για μετεγκατάσταση παραγωγικών μονάδων σε γειτονικές χώρες, χαμηλό ποσοστό τυποποίησης, διακίνηση προϊόντων χύδην χωρίς αναγνωρισιμότητα και διάθεση σε χαμηλές τιμές.

Η στρατηγική για την αναβάθμιση της συνέργειας και της αποτελεσματικότητας των λειτουργιών εμπορίας και εξωστρέφειας αποτελεί τμήμα μιας ευρύτερης προσέγγισης που δεν αποβλέπει απλώς στην αύξηση της αξίας των εξαγωγών, αλλά στη μεγιστοποίηση και της εγχωρίως παραγόμενης προστιθέμενης αξίας. Από την κατανομή της προστιθέμενης αξίας κατά μήκος της αγροτοτροφικής αλυσίδας φαίνεται ότι σε κάθε 1 ευρώ αξίας προϊόντος της πρωτογενούς παραγωγής, ο τομέας της μεταποίησης προσθέτει προϊόν αξίας 0,4 ευρώ, όταν στην Πορτογαλία το ποσό αυτό είναι 1,3 ευρώ και στην Ισπανία και την Ιταλία 1,5. Αυτό σημαίνει ότι παρά τα γνωστά διαρθρωτικά προβλήματα, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης του ευρύτερου αγροτροφικού τομέα.

Σε αυτή την προοπτική, βασικοί στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής είναι:

- Η περαιτέρω βελτίωση του αρνητικού εμπορικού ισοζυγίου τροφίμων (πάνω από 1 δις ευρώ το 2015 και οριακά κάτω των 500 εκατ. για το 2016 σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ) καθώς και του αρνητικού ισοζυγίου των αγροτικών εισροών.
- Η διεύρυνση της εξαγωγικής βάσης των αγροτικών προϊόντων (άνω του 70% των συναλλαγών γίνονται με την ΕΕ, ενώ το 100% του ελλείμματος προκύπτει από τις συναλλαγές αυτές).
- Η εξυγίανση των όρων ανταγωνισμού στο εμπόριο των αγροτικών προϊόντων και η διευκόλυνση των επιχειρήσεων στην άσκηση της εμπορικής δραστηριότητας.
- Η βελτιστοποίηση της συνέργειας και της αποτελεσματικότητας των επιμέρους λειτουργιών της εμπορίας με προσανατολισμό στις εξαγωγές.

- Η δημιουργία εθνικού φορέα προώθησης εξαγωγών.
- Δημιουργία εθνικού brand που θα στοχεύει τόσο στη διεθνή όσο και στην εγχώρια αγορά καθώς παραγωγοί και καταναλωτές θα διακρίνουν τα εγχωρίως παραγόμενα προϊόντα από τα εισαγόμενα.
- Ο εξορθολογισμός των προτελωνειακών και τελωνειακών διαδικασιών ώστε να διευκολύνεται η λειτουργία των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον χώρο του εξωτερικού εμπορίου.

### *ΚΑΠ, ενισχύσεις και απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ*

Παρά το ύψος και τη σημασία των πόρων της ΚΑΠ για το αγροτικό εισόδημα και την ανάπτυξη της υπαίθρου, δεν βελτιώθηκε σε ανάλογο βαθμό η παραγωγικότητα και δεν προχώρησαν οι διαρθρωτικές αλλαγές στο ελληνικό παραγωγικό πρότυπο. Η υψηλή εξάρτηση από τις ενισχύσεις διαμόρφωσε αντιλήψεις και συμπεριφορές που οδήγησαν σε χαλάρωση των αντανακλαστικών και σε ακαμψία των οικονομικών δομών. Επιπλέον, συγκρότησε συμφέροντα τα οποία εμποδίζουν κάθε αλλαγή αλλά και ενεργητικές συμπεριφορές που παρεμποδίζουν τον εξορθολογισμό του συστήματος των ενισχύσεων. Από την άλλη, η ανισοκατανομή των ενισχύσεων (το 10% των αγροτών παίρνει το 50% των ενισχύσεων, ενώ το 50% των αγροτών μόνο το 10% περίπου) αποκαλύπτει τις ανισότητες που προκαλεί το υφιστάμενο μοντέλο κατανομής των δικαιωμάτων.

Για την αντιστροφή αυτής της κατάστασης, η κυβέρνηση σχεδιάζει και υλοποιεί μια πολιτική δικαιότερης κατανομής των ενισχύσεων, με απώτερο στόχο τον περιορισμό της εξάρτησης από αυτές με αύξηση του εισοδήματος κατά μήκος της αγροεφοδιαστικής αλυσίδας. Παράλληλα, προωθείται η αλλαγή του μοντέλου σύγκλισης των δικαιωμάτων, ώστε να περιοριστούν στο ελάχιστο οι διαφορές που υπάρχουν στις αγροτικές ενισχύσεις ακόμη και για ίδια προϊόντα στην ίδια περιοχή, ενισχύοντας ταυτόχρονα τους νεοεισερχόμενους αγρότες. Συνολικά, επιδιώκεται η βελτιστοποίηση της διαχείρισης των πόρων της ΚΑΠ και η ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών διορθώσεων, και εν γένει η αποτελεσματική διαχείριση των πόρων και μέτρων του ΠΑΑ 2014-2020 για την υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής αγροτικής ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη της υπαίθρου μπορεί να υποβοηθηθεί, εκτός των άλλων, και με την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Ο «Οργανισμός Διαχείρισης Ακινήτων Γαιών και Εξοπλισμών αγροτικού χαρακτήρα» ως φορέας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα υπό τον έλεγχο του δημοσίου μπορεί να επιτελέσει αυτό το ρόλο.<sup>66</sup> Στο καταστατικό του Οργανισμού, ορίζεται η δημόσια περιουσία, κινητή και ακίνητη, που του παραχωρείται, η διαδικασία της παραχώρησης και ρυθμίζεται κάθε θέμα σχετικό με τη λειτουργία του, προετοιμάζοντας ένα συνεκτικό σχέδιο χρήσης των παραγωγικών αγροτικών γαιών για παραγωγικούς, πειραματικούς, ερευνητικούς σκοπούς, με προτεραιότητα στις συνεργατικές και κοινωνικές μορφές αξιοποίησης τους ιδίως από νέους που θέλουν να δραστηριοποιηθούν στη γεωργία.

<sup>66</sup> Ν. 4384/2016 «Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, μορφές συλλογικής οργάνωσης του αγροτικού χώρου και άλλες διατάξεις».

## 6.3 ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ

### 6.3.1 Η σημασία του κλάδου της μεταποίησης

Η μεταποίηση χαρακτηρίζεται από μεγάλη συγκέντρωση ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, διασυνδέεται στενά με όλους τους τομείς της οικονομίας και έχει έμμεσες πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις. Είναι ένας τομέας που αξιοποιεί αποτελεσματικά εγχώριους φυσικούς πόρους, δημιουργεί ζήτηση για ενδιάμεσα προϊόντα άλλων επιχειρήσεων και προσφέρει ευκαιρίες για επιχειρηματική δραστηριότητα σε άλλους τομείς (π.χ. εμπόριο, συντήρηση και επισκευές, μεταφορές). Η βιομηχανία αναπτύσσει έρευνα και καινοτομίες, είναι ο χώρος όπου η νέα γνώση μετατρέπεται σε οικονομικό πλεονέκτημα και η τεχνολογία αποκτά οικονομική αξία. Δικαίως, λοιπόν, η μεταποίηση θεωρείται ως η ραχοκοκαλιά της οικονομίας κάθε χώρας.

Η αναγνώριση της βαρύτητας της μεταποίησης για το μέλλον της ΕΕ, μετά από μια μακρά περίοδο συρρίκνωσής της, οδήγησε το 2012-2014 σε αποφάσεις για την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας συνεκτικής Ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής και στην υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (12/2013) μιας στρατηγικής «για την αναγέννηση της βιομηχανίας για μια βιώσιμη Ευρώπη» (RISE).<sup>67</sup> Αργά αλλά σταθερά επανέρχεται η εκτοπισμένη αντίληψη ότι προηγμένη οικονομία και φθίνουσα βιομηχανία δεν μπορούν να συνυπάρξουν επί μακρόν και ότι επιπλέον ο τομέας των υπηρεσιών, οσοδήποτε σημαντικός και αν είναι, δεν μπορεί να υποκαταστήσει το ρόλο της μεταποίησης.

Στην Ελλάδα, η μεταποίηση, ιδίως στη βιομηχανική-εργοστασιακή μορφή της, άργησε ιστορικά να εμφανιστεί και ουδέποτε γνώρισε αξιόλογη ανάπτυξη. Ίσως η πιο σημαντική περίοδος εντοπίζεται από το 1955 έως το 1973, στην οποία το διεθνές αναπτυξιακό παράδειγμα επέτρεπε την εγχώρια βιομηχανική ανάπτυξη με όχημα τον προστατευτισμό. Καθώς η αλλαγή παραδείγματος κατά τη δεκαετία του 1980, αλλά και η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, ήταν τα προστατευτικά τείχη, η Ελλάδα εισήλθε σε μια αργή αλλά σταθερή βιομηχανική παρακμή, παρά τις επιμέρους και μάλλον συγκυριακές εξαιρέσεις.

Η βιομηχανία εξακολουθεί πάντως να αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες της ελληνικής οικονομίας, παρά τη σημαντική μείωση που εμφάνισαν τα βασικά μεγέθη της την περίοδο της κρίσης, με αποτέλεσμα την ένταση της αποβιομηχάνισης. Συγκεκριμένα, μεταξύ 2008 και 2015 χάθηκε το 29% της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας και το 31,7% των θέσεων απασχόλησης στη μεταποίηση. Επιπρόσθετα, ο αριθμός των μεταποιητικών επιχειρήσεων μεταξύ 2008 και 2014 μειώθηκε περίπου κατά το 1/3 (-31,5%), οδηγώντας έτσι σε τρομακτική απώλεια κεφαλαίων και δεξιοτήτων (βλ. Πίνακας 23).

Η βιομηχανία παραμένει ωστόσο σημαντική για την ελληνική οικονομία, καθότι είναι ο τρίτος μεγαλύτερος εργοδότης στη χώρα, περιλαμβάνει τον μεγαλύτερο αριθμό επιχειρήσεων με περισσότερους από 100 εργαζόμενους, καθώς και αρκετές επιχειρήσεις σύγχρονες, διεθνώς ανταγωνιστικές και με σημαντική εξαγωγική δραστηριότητα. Παρά την αρνητική επίπτωση της κρίσης στο σύνολο σχεδόν των μεγεθών της μεταποιητικής βιομηχανίας, από το 2011 η Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία του κλάδου αυτού ως ποσοστό

<sup>67</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) «Μια ισχυρότερη ευρωπαϊκή βιομηχανία για την ανάπτυξη και οικονομική ανάκαμψη» και (2012) «Για μια ευρωπαϊκή βιομηχανική αναγέννηση»

του ΑΕΠ άρχισε να αυξάνει με διαφαινόμενη τάση σταθεροποίησης γύρω στο 8,4% (Διάγραμμα 7, Πίνακας 23). Βέβαια, αυτό οφείλεται περισσότερο στη σημαντική μείωση της συμβολής άλλων τομέων (π.χ. κατασκευές) και όχι στην αύξηση των απόλυτων μεγεθών της μεταποίησης. Εντούτοις, ο κλάδος της μεταποίησης παραμένει ο κατεξοχήν κλάδος παραγωγής διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και άρα αποτελεί, εκ των πραγμάτων, έναν από τους βασικότερους πυλώνες πάνω στους οποίους θα μπορούσε να στηριχθεί η εξαγωγική δραστηριότητα της χώρας.

Επομένως, η επανεκκίνηση και ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας δεν είναι δυνατή χωρίς την ανάκαμψη της ελληνικής βιομηχανίας και την ανάκτηση και αύξηση του μεριδίου της στο ΑΕΠ. Για να επιτευχθεί, όμως, ο στόχος αυτός απαιτείται μια ρεαλιστική, μεσομακροπρόθεσμη και ολοκληρωμένη βιομηχανική πολιτική. Οι δυσκολίες ενός τέτοιου εγχειρήματος δεν πρέπει να παραγνωρίζονται, καθώς η χώρα ουδέποτε διέθετε μια ολοκληρωμένη βιομηχανική πολιτική, αντίθετα εξαντλούνταν στην υποστήριξη κατεστημένων συμφερόντων, ευθέως με χρηματικούς πόρους αλλά και εμμέσως με νομοθετικές ρυθμίσεις, εξυπηρετήσεις πελατειακού τύπου κ.λπ. Φυσικό επακόλουθο ήταν η έλλειψη θεσμών σχεδιασμού, συντονισμού και υλοποίησης, ιδίως κρατικών αλλά και ιδιωτικών και μεικτών, είτε η υπολειτουργία τους όπου τυχόν υπάρχουν, και ακόμη περισσότερο η παραγνώριση των όποιων υποδείξεων και προτάσεων τους από τις εκάστοτε πολιτικές και κλαδικές ηγεσίες. Η απουσία μηχανισμών υποστήριξης καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη τη διαδικασία προσαρμογής στη νέα κατάσταση της οικονομίας, κυρίως για τη μεσαία βιομηχανία.

**Πίνακας 23. Βασικά οικονομικά μεγέθη του συνόλου της ελληνικής μεταποίησης**

	2006	2009	2012	2015
Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία, σταθερές τιμές 2005 (εκατ. ευρώ)	17.071	16.064	12.041	11.925
Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (% επί του ΑΕΠ)	8,5	7,2	8,4	8,4
Απασχολούμενοι (χιλ. άτομα)	476,2	475,6	359,2	337,9
Απασχολούμενοι (% επί των απασχολούμενων σε όλους τους κλάδους)	10,1	9,8	8,8	8,4
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου, σταθερές τιμές 2005 (εκατ. ευρώ)	2.319	2.734	1.952	1.783
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου (% επί του Ακαθάριστου Σχηματισμού Πάγιου Κεφαλαίων όλων των κλάδων)	4,7	5,9	8,7	9,1
Αριθμός Μεταποιητικών Επιχειρήσεων	:	83.565	64.582	:
Εξαγωγές Προϊόντων που Ενσωματώνουν Υψηλή Τεχνολογία (% επί των συνολικών εξαγωγών)	:	5,5	3,2	4,6

Πηγή: Eurostat

### 6.3.2 Βασικές κατευθύνσεις μιας στρατηγικής για τη μεταποίηση

Κεντρικό όραμα μιας συνεκτικής βιομηχανικής πολιτικής είναι η ανάπτυξη σύγχρονης ελληνικής βιομηχανίας που θα παράγει προϊόντα υψηλής ποιότητας και υψηλής εγχώριας προστιθέμενης αξίας, ώστε να γίνει ένας από τους κύριους πόλους της παραγωγικής ανασυγκρότησης της χώρας.

Βασική στρατηγική κατεύθυνση αποτελεί η ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων που εκτείνονται κατά μήκος αλυσίδων αξίας με μεγάλη προστιθέμενη αξία για τη χώρα και οι οποίες περιλαμβάνουν δραστηριότητες έρευνας και καινοτομίας, λειτουργικές υποδομές (τεχνική υποστήριξη, πιστοποίηση κ.λπ.), όσο και λειτουργίες όπως ο εφοδιασμός και οι μεταφορές. Η αλυσίδα αξίας δεν αποτελεί απλώς ένα άθροισμα επιμέρους δραστηριοτήτων από τον ίδιο ή και διαφορετικούς κλάδους, αλλά ένα οργανικά διασυνδεδεμένο σύνολο, ένα δίκτυο αλληλεπιδράσεων μεταξύ όλων των σταδίων και εταιριών που αποτελούν ένα παραγωγικό βιομηχανικό σύστημα.

Με δεδομένα τα μικρά μεγέθη της ελληνικής βιομηχανίας και το περιορισμένο βάθος της, είναι προτιμότερη η προσέγγιση με βάση αλυσίδες αξίας σχετικά βραχείες, στις οποίες μπορεί να συνεργάζεται ένας σχετικά μικρός αριθμός επιχειρήσεων ή στις οποίες θα «συναντώνται» επιχειρήσεις και τεχνολογίες από διαφορετικούς τομείς για να απαντήσουν στις προκλήσεις συγκεκριμένων διεθνοποιημένων αγορών (π.χ. τα ήπια επεξεργασμένα τρόφιμα, το ενεργειακό κτίριο, τα ευφυή ενεργειακά δίκτυα, οι πολυτροπικές υπηρεσίες μεταφοράς, η νανοηλεκτρονική στην άμυνα και την ασφάλεια και η προσωπική γονιδιωματική). Σε αυτό το πλαίσιο, προτεραιότητα αποτελεί η σταδιακή στροφή από τους κλάδους στις αλυσίδες αξίας και στην ενίσχυση των επιχειρήσεων ανάλογα με τη θέση που κατέχουν σε αυτές.

Συναφής επιδίωξη της νέας βιομηχανικής πολιτικής είναι όχι μόνο η αξιοποίηση των τεχνολογικών και παραγωγικών εξελίξεων σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλά και η πλήρης αξιοποίηση του εγχώριου ανθρώπινου δυναμικού με στόχο μια ενδογενή ανάπτυξη, όπου η εφαρμοσμένη έρευνα και καινοτομία, σε συνδυασμό με την εκπαίδευση και κατάρτιση, θα αποτελούν τις κινητήριες δυνάμεις. Η επανασύσταση των σχολών τεχνικής εκπαίδευσης, με άμεση αναφορά και σχέση με τους χώρους παραγωγής, θα δώσει τη δυνατότητα να διασωθεί, να αναδειχθεί και να ενισχυθεί όλη η συσσωρευμένη «άρρητη» τεχνική γνώση και εμπειρία που ακόμη υπάρχει στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και να μεταφερθεί στις νεότερες γενιές.

Η νέα βιομηχανική πολιτική, επομένως, στοχεύει στην ανάκαμψη του μεταποιητικού τομέα και στην επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης, στην αύξηση της συμμετοχής του στο παραγόμενο ΑΕΠ, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας και κατά συνέπεια της ελληνικής οικονομίας στις διεθνείς αγορές, και βέβαια στη δημιουργία νέων σταθερών θέσεων εργασίας.

Ο τελικός στόχος θα επιτευχθεί με τη στήριξη των επιχειρήσεων, και ιδίως των ΜΜΕ, προκειμένου να αναπτύξουν προϊόντα υψηλής προστιθέμενης αξίας που θα συμβάλουν στην εξωστρέφεια της βιομηχανικής παραγωγής (διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά), με επενδύσεις σε καινοτόμες παραγωγικές δραστηριότητες αλλά και με την ανάπτυξη ενός «οικοσυστήματος επιχειρηματικότητας» όπου θα επιτυγχάνεται η σύζευξη παραγωγής και έρευνας, με αναγνώριση και ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, σε

συνδυασμό με ένα εθνικό σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης, και ακόμη με τη στήριξη της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων και της ανάπτυξης επιχειρηματικών δικτύων τα οποία θα ενισχύσουν τη μεταφορά τεχνολογίας και την Ε&Α ανάμεσα στις ΜΜΕ, και βέβαια με την αξιοποίηση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων.

Σημαντική συμβολή στη βελτίωση της παραγωγικότητας της βιομηχανίας μπορεί να έχει η δημιουργία συστάδων επιχειρήσεων και συνεργατικών σχημάτων για την ανάπτυξη Έρευνας και Καινοτομίας, για κοινές λειτουργικές υποδομές, για οργάνωση της προώθησης και εμπορίας των προϊόντων, για καθιέρωση ελληνικού επώνυμου προϊόντος (Brand Name). Η ανάδειξη και ενίσχυση της μικρής διάσπαρτης ελληνικής βιομηχανίας με τη συγκρότηση δικτύων και σύγχρονων συνεργατικών σχημάτων μπορεί να της προσδώσει οικονομικό κύρος και βαρύτητα και να την καταστήσει ικανή να αντιμετωπίσει τον ανταγωνισμό στις διεθνείς αγορές. Σημαντικός επίσης είναι και ο ρόλος των οργανωμένων θεματικών βιομηχανικών πάρκων που θα επιτρέψουν την «εσωτερίκευση» των εξωτερικών οικονομιών της βιομηχανικής παραγωγής.

Ηδη σήμερα προβλέπεται η ενίσχυση των «συστάδων επιχειρήσεων» από πολλαπλές πηγές (π.χ. από τα προγράμματα ΕΠΑΝΕΚ αλλά και τον νέο αναπτυξιακό νόμο 4399/2016). Η δημιουργία δικτύων προϋποθέτει μία μακρά και ουσιαστική διαβούλευση με επιχειρήσεις, πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα, χρηματοδότες κ.λπ., προκειμένου να επιτευχθεί η ορθή οριοθέτηση, η εκτίμηση εφικτότητας και συγκεκριμένοι ρόλοι. Η διαβούλευση θα πραγματοποιηθεί χωρίς διακρίσεις και τεχνητούς αποκλεισμούς (π.χ. ανάμεσα σε μεγάλες/μικρές επιχειρήσεις) και σίγουρα πριν την προκήρυξη οποιασδήποτε χρηματοδοτούμενης δράσης.

Η επιτυχία της προτεινόμενης βιομηχανικής πολιτικής εξαρτάται όχι μόνο από τη σωστή στοχοθέτηση και την υλοποίηση αποτελεσματικών οριζόντιων δράσεων και μέτρων, αλλά και από τη διαμόρφωση στρατηγικών ανάπτυξης για συγκεκριμένους κλάδους και προϊόντα της βιομηχανίας, που θα επιλεγούν με πολλαπλά κριτήρια, όπως:

- ο αναπτυξιακός δυναμισμός του κλάδου (μερίδιο κλάδου στη βιομηχανία, ρυθμός ανάπτυξης και αντοχή στην κρίση), που συνήθως συνδέεται με την ύπαρξη δυναμικού συγκριτικού πλεονεκτήματος,
- ο εξαγωγικός δυναμισμός του κλάδου (ύπαρξη συγκριτικού πλεονεκτήματος, εξαγωγικές δυνατότητες),
- οι δραστηριότητες έρευνας και καινοτομίας στον κλάδο (νέα προϊόντα),
- η ένταξη ή η δυνατότητα ένταξης σε αλυσίδες αξίας,
- η παραγόμενη προστιθέμενη αξία του κλάδου σε σχέση με τη συνολική αξία παραγωγής του,
- η παραγόμενη προστιθέμενη αξία του κλάδου σε σχέση με τη συνολική παραγόμενη προστιθέμενη αξία της μεταποίησης και
- η ελαστικότητα υποκατάστασης μεταξύ εγχωρίων και ξένων προϊόντων στις αγορές του εξωτερικού.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Η παρουσία σημαντικής υποκατάστασης υποδηλώνει κυρίως την ανάγκη ποιοτικής διαφοροποίησης της παραγωγής, καθώς ο ανταγωνισμός κόστους σπανίως αποτελεί βιώσιμη

Βασικές προϋποθέσεις για να αποδώσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα οι βιομηχανικές πολιτικές (κλαδικές και άλλες) είναι οι σημαντικές επενδύσεις στην καινοτομία και τις δεξιότητες, το σταθερό και ορθολογικό φορολογικό σύστημα, η ικανοποιητική πρόσβαση σε χρηματοδότηση, η επάρκεια των υποδομών και γενικότερα η δημιουργία ευνοϊκού για την επιχειρηματικότητα περιβάλλοντος.

Κρίσιμη είναι επίσης η δημιουργία μιας Τράπεζας Βιομηχανικής Ανάπτυξης που θα μπορεί να διοχετεύσει κρατικούς πόρους υπό μορφή δανείων, εγγυήσεων κ.λπ., ενώ θα μοχλεύει και ιδιωτικούς πόρους. Η λειτουργία αυτή δεν μπορεί να αφεθεί αποκλειστικά στο ιδιωτικό τραπεζικό σύστημα (εγχώριο ή διεθνές), διότι δεν διαθέτει ούτε μακροχρόνιο σχεδιασμό, καθώς στοχεύει στη βραχυ-μεσοπρόθεσμη μεγιστοποίηση των αποδόσεών του. Εξίσου σημαντική είναι η διοχέτευση των (ελληνικών και ευρωπαϊκών) πόρων προς τις κατευθύνσεις που προδιαγράφηκαν. Ο νέος αναπτυξιακός νόμος, αλλά και το ΕΣΠΑ 2014-2020, κινούνται κατά βάση προς τις επιθυμητές κατευθύνσεις, πάντα στο πλαίσιο της όχι ακόμα πλήρως εξειδικευμένης βιομηχανικής πολιτικής της χώρας.

### 6.3.3 Βιομηχανική πολιτική με έμφαση στη γνώση

Προκειμένου η βιομηχανική πολιτική να σχεδιαστεί με βάση την πραγματική σημερινή κατάσταση της ελληνικής βιομηχανίας και τις διαφαινόμενες προοπτικές για το μέλλον, συστάθηκε από το Υφυπουργείο Βιομηχανίας, υπό την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας, το «Συντονιστικό Συμβούλιο Βιομηχανικής και Επιχειρηματικής Πολιτικής» με την επωνυμία «Φόρουμ Βιομηχανίας». Το Φόρουμ αποτελεί συντονιστικό όργανο για θέματα βιομηχανικής και επιχειρηματικής πολιτικής και έχει αποκλειστικά γνωμοδοτικό και συμβουλευτικό χαρακτήρα. Λειτουργεί ως βασικό υποστηρικτικό εργαλείο για την επεξεργασία, τη διαμόρφωση και την υποβολή προτάσεων και θέσεων προς την πολιτεία, με στόχο την ανάκαμψη της μεταποιητικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας στη χώρα, με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων οικονομικών, κοινωνικών και παραγωγικών εταίρων της χώρας.

Στο πλαίσιο αυτό, επεξεργάζεται και προτείνει πολιτικές για τη βελτίωση των δομών παραγωγής και παραγωγικότητας, τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών στα έργα αναπτυξιακού χαρακτήρα, την εφαρμογή σύγχρονων πρακτικών και μεθόδων στην επιχειρηματικότητα, την καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα, τη συνεργατικότητα και την εξωστρέφεια των επιχειρήσεων. Παράλληλα, άλλοι νέοι ή υπό ίδρυση θεσμοί, όπως το Συμβούλιο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, θα συμβάλουν εξίσου στη διαμόρφωση κατάλληλων πολιτικών για τη στήριξη της βιομηχανικής παραγωγής. Οι θεσμοί αυτοί θα πρέπει όμως να διαθέτουν αποσαφηνισμένους ρόλους, συγκεκριμένη εντολή (mandate) και συνέχεια στη λειτουργία τους, και το κυριότερο να έχουν οργανική σύνδεση με τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία και μηχανισμούς.

---

στρατηγική για την ελληνική βιομηχανία (εφόσον υπάρχει πλήθος χωρών με πολύ ανταγωνιστικά κόστη).



Στο πλαίσιο του Φόρουμ λειτούργησαν μέχρι σήμερα τομεακές ομάδες εργασίας και προέκυψε συναίνεση όλων των φορέων που συμμετείχαν σε συγκεκριμένους βιομηχανικούς κλάδους / προϊόντα με αναπτυξιακές δυνατότητες. Οι δυναμικοί κλάδοι που προτείνονται, συμπίπτουν με εκείνους που έχουν προταθεί και από άλλες μελέτες διαφόρων δημόσιων και μη φορέων τα τελευταία χρόνια.<sup>69</sup> Οι κλάδοι αυτοί μπορεί να διαφέρουν στα χαρακτηριστικά και το μέγεθος, αλλά αντανakλούν τη σημερινή πραγματικότητα της ελληνικής βιομηχανίας και προδιαγράφουν τις νέες δραστηριότητες που θα μπορούσαν να στηρίξουν την αναπτυξιακή προσπάθεια.

Ειδικότερα, πρόκειται για κλάδους με ισχυρή και μακρά παρουσία στην ελληνική βιομηχανία ή που αξιοποιούν σημαντικούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους της χώρας (π.χ. βιομηχανία τροφίμων σε συνδυασμό με τον αγροτικό τομέα, βασικών μετάλλων, μη μεταλλικών ορυκτών, διύλιση και επεξεργασία πετρελαίου), κλάδους που επίσης στηρίχθηκαν και στηρίζονται στην τεχνογνωσία αλλά και την εμπειρία και τις δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού (βιομηχανία προϊόντων από μέταλλα, επισκευή μηχανημάτων και εξοπλισμού), κλάδους παραδοσιακούς ή νέους, οι οποίοι μπορούν να ενταχθούν σε δίκτυα οριζόντιας και κάθετης ολοκλήρωσης και αλυσίδες αξίας (ένδυση – υπόδηση στην αλυσίδα «τουρισμός, πολιτισμός, δημιουργικές βιομηχανίες») αλλά και κλάδους, τέλος, με σημαντική ερευνητική δραστηριότητα (συμμετοχή σε εθνικά και ευρωπαϊκά ερευνητικά projects) και θετικές προοπτικές ανάπτυξης καινοτόμων προϊόντων υψηλής αξίας, διεθνώς ανταγωνιστικών (π.χ. φαρμακοβιομηχανία και υγεία, ΤΠΕ, χημικά προϊόντα, νέα υλικά όπως οι εφαρμογές νανοτεχνολογίας και τα υλικά κατασκευών, τρόφιμα και βιοτεχνολογία).

Τέλος, πέραν των κλάδων που ανήκουν στη μεταποιητική βιομηχανία, αναδεικνύεται ως εξαιρετικά δυναμική και με σημαντικές προοπτικές ανάπτυξης η περιβαλλοντική βιομηχανία (βλ. κεφ. 1.1).<sup>70</sup> Η ελληνική βιομηχανία είναι υποχρεωμένη να συμμορφωθεί με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς στρατηγικές και πολιτικές στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Καλείται, επομένως, να μετατρέψει τους κανονισμούς και περιορισμούς σε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, με παράλληλη ενίσχυση της έρευνας στα σχετικά πεδία και με την ανάπτυξη νέων καινοτόμων δραστηριοτήτων.

Το νέο αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας θα στηριχθεί στις παραπάνω ομάδες κλάδων / προϊόντων, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της παραγωγικής ανασυγκρότησης και ανάπτυξης. Είναι, ωστόσο, αποδεδειγμένο ότι η ανάπτυξη σήμερα κινείται γύρω από την καινοτομία σε προϊόντα, τεχνολογίες παραγωγής, οργανωτικές μεθόδους και μεθόδους προβολής και προώθησης (marketing), τόσο σε παραδοσιακούς όσο και σε νέους κλάδους. Επομένως, η ανάπτυξη έρευνας και καινοτομίας και η υιοθέτηση των αποτελεσμάτων τους από τις επιχειρήσεις αποτελούν προϋπόθεση της αναπτυξιακής τους πορείας και της βιωσιμότητάς τους.

<sup>69</sup> Σχετικές μελέτες έχουν εκπονηθεί από το ΚΕΠΕ (2013 και 2016), το ΙΟΒΕ (2012), τα ΙΟΒΕ-ΕΜΠ (2014), την McKinsey, ενώ επεξεργασίες υπάρχουν επίσης στο ΕΠΑΝΕΚ 2014-2020 (στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ) και στην Εθνική Στρατηγική για την Έξυπνη Εξειδίκευση 2014 -2020 (RIS3).

<sup>70</sup> Δηλαδή η διαχείριση και επεξεργασία των αποβλήτων, η εκμετάλλευσή τους ως υλικό για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση ή ενεργειακή αξιοποίηση, καθώς και προϊόντα και υπηρεσίες αντιρρύπανσης και απορρύπανσης με έμφαση στην «πράσινη επιχείρηση» και στη βιομηχανική συμβίωση.

Οι αναγκαίες αυτές προϋποθέσεις δεν θα ικανοποιηθούν αν δεν υπάρξει δραστική αλλαγή στις σχέσεις έρευνας-παραγωγής, αν δεν επιτευχθεί άμεση συνεργασία των ελληνικών Πανεπιστημίων και Ερευνητικών Κέντρων με τη βιομηχανία και αν δεν αναπτυχθεί αμοιβαία κατανόηση και πνεύμα εμπιστοσύνης. Η συνεργασία αυτή θα πρέπει να αφορά τόσο τη βασική έρευνα, όπου επιτυγχάνονται τα μεγάλα άλματα στη γνώση, όσο και την εφαρμοσμένη, όπου αναπτύσσονται τα νέα προϊόντα και υπηρεσίες.

Παρόλο που ένα πολύ μεγαλύτερο μέρος της Ε&Α που χρηματοδοτούν οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα σε σχέση με τον μ.ό. της ΕΕ πραγματοποιείται από τα ΑΕΙ και Ερευνητικά Κέντρα, η σχέση βιομηχανίας και έρευνας στην Ελλάδα είναι δύσκολη και προβληματική. Απουσιάζουν μηχανισμοί πραγματικής προσέγγισης των δύο κοινοτήτων και χώροι συνδιαμόρφωσης πρωτοβουλιών (επ' αυτού, είναι εξαιρετικά εύστοχη η πρωτοβουλία της ΓΓΕΤ για «πλατφόρμες καινοτομίας»). Οι τελευταίες πρωτοβουλίες για Ταμεία Έρευνας και Καινοτομίας πρέπει, επομένως, να εμπλέξουν αποφασιστικά τις επιχειρήσεις και τους φορείς τους.

Σημαντικό εργαλείο πολιτικής αποτελούν επίσης οι δράσεις «διαρθρωτικής προσαρμογής των επιχειρήσεων» του ΕΠΑΝΕΚ, που έχει τη δυνατότητα να εξελιχθεί στη ναυαρχίδα της βιομηχανικής πολιτικής.

Συνοψίζοντας, το στρατηγικό σχέδιο για τη βιομηχανική ανάπτυξη συναρτάται με την αποφασιστική είσοδο της χώρας στην οικονομία της γνώσης. Φυσικά δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η σημασία και των παραδοσιακών κλάδων και δεξιοτήτων, αλλά κυρίως θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την επιτυχή ενσωμάτωσή τους στην αναδυόμενη οικονομία της γνώσης, που δεν αφορά μόνο την παραγωγική διαδικασία αλλά αγγίζει και τις υπόλοιπες αναγκαίες συνοδευτικές δραστηριότητες, διαφημιστικές, εμπορικές, μεταφορικές, εκπαιδευτικές κ.λπ., ιδίως όσες άπτονται της κρατικής ευθύνης και εποπτείας (π.χ. γρήγορη αδειοδότηση, ψηφιοποίηση). Ο κρίσιμος παράγοντας επιτυχίας για την ανωτέρω μετάβαση είναι η αναβάθμιση του κυβερνητικού σχεδιασμού, συντονισμού και υλοποίησης, ει δυνατόν με διαρκή και ουσιαστική διακομματική επεξεργασία και συναίνεση, ώστε να φιασφαλίζεται η αναγκαία μακροχρόνια και δεσμευτική διάσταση, και επομένως αποτελεσματικότητα, του εθνικού σχεδίου.

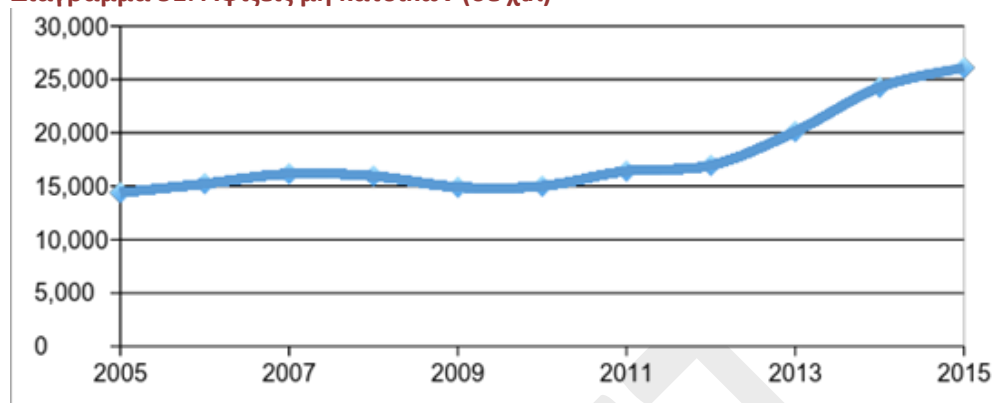
## 6.4 ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ

### *Η παρούσα κατάσταση του ελληνικού τουρισμού*

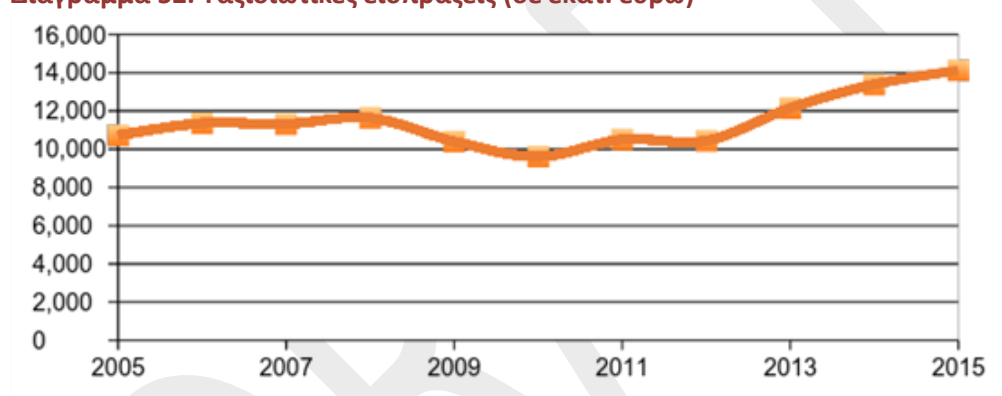
Ο τουρισμός ως τομέας τελικής ζήτησης αποτελεί τη μεγαλύτερη εξαγωγικού χαρακτήρα δραστηριότητα της ελληνικής οικονομίας, με σημαντική συμβολή στο ΑΕΠ και την απασχόληση, ενώ η χώρα διαθέτει αδιαμφισβήτητα πολλαπλά και πολυεπίπεδα συγκριτικά πλεονεκτήματα στο χώρο αυτό. Παρά το ότι εμφανίζεται ευάλωτος σε βραχυχρόνιες αναταράξεις, ωστόσο μακροπρόθεσμα αποδεικνύεται ανθεκτικός, τουλάχιστον στις βασικές εκφάνσεις του όπως αποτυπώνονται στη διαχρονική αυξητική τάση των δύο βασικών του μεγεθών: τις αφίξεις και τις ταξιδιωτικές εισπράξεις (Διάγραμμα 51 και

Διάγραμμα 52). Επίσης, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται σταθερή αυξητική τάση σε ό,τι αφορά το ισοζύγιο ταξιδιωτικών υπηρεσιών (βλ. Διάγραμμα 53). Τα χαρακτηριστικά αυτά συνάδουν με τους βασικούς πυλώνες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας.

**Διάγραμμα 51. Αφίξεις μη κατοίκων (σε χιλ)**



**Διάγραμμα 52. Ταξιδιωτικές εισπράξεις (σε εκατ. ευρώ)**



Το 2015, ο τουρισμός συνέβαλε άμεσα στη δημιουργία του 10% του ΑΕΠ της χώρας, ενώ η άμεση και έμμεση συμβολή του εκτιμάται σε 22%-26,5%, επιβεβαιώνοντας τον κοινό τόπο ότι αποτελεί τη «βαριά βιομηχανία» της χώρας. Όσον αφορά την απασχόληση, την ίδια χρονιά το 15% του συνόλου των εργαζομένων απασχολήθηκε άμεσα στον τουρισμό, ενώ συνολικά (άμεσα και έμμεσα) το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε μεταξύ 33% και 39%.<sup>71</sup> Το συνολικό ποσό που δαπανήθηκε από ξένους τουρίστες στην Ελλάδα το 2015 υπολογίζεται σε 14,8 δις ευρώ.

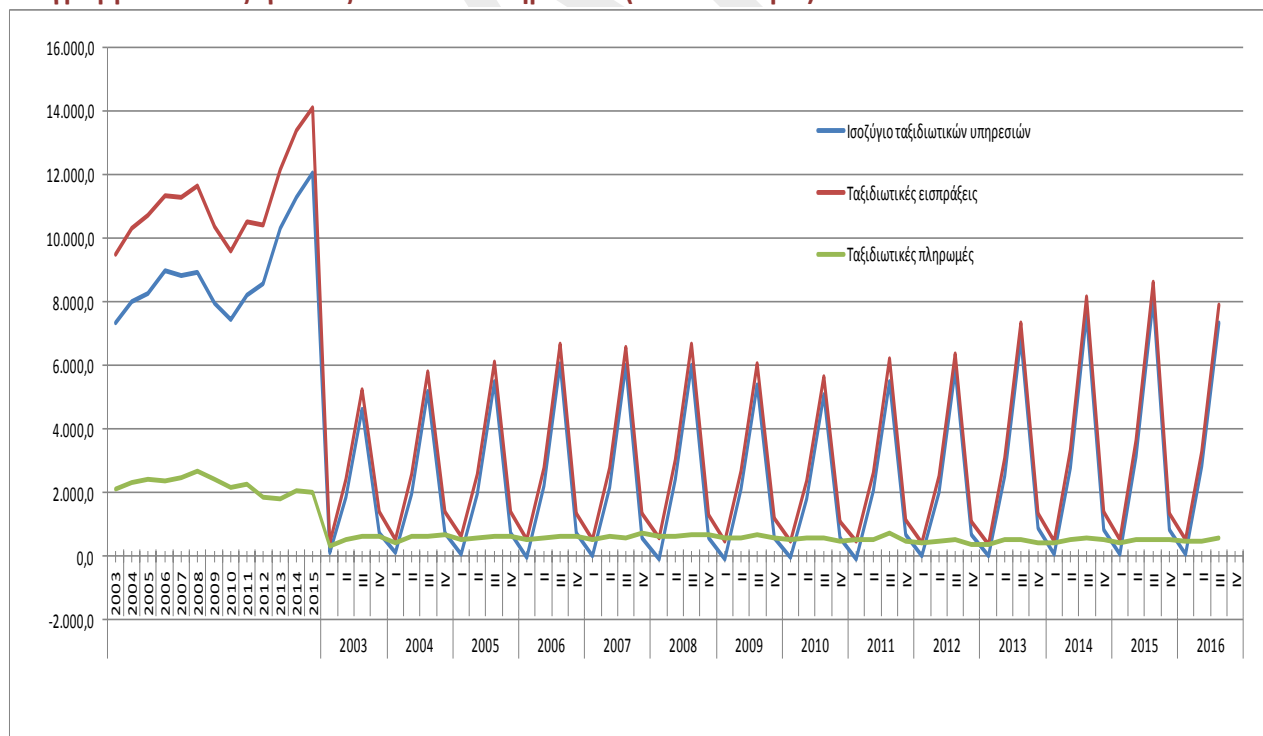
Το υφιστάμενο πρότυπο του ελληνικού τουρισμού βασίζεται κυρίως στο τρίπτυχο «Ήλιος, άμμος και θάλασσα». Ως εκ τούτου, παρουσιάζει σημαντική εποχικότητα και γεωγραφική συγκέντρωση, αν και τα τελευταία χρόνια γίνεται μια προσπάθεια διαφοροποίησής του. Η εποχικότητα του τουριστικού κλάδου είναι εμφανής στον διαχρονικό δείκτη κύκλου εργασιών, ωστόσο πρέπει να σημειωθεί ότι εποχικότητα χαρακτηρίζει επίσης και τις κύριες αγορές προέλευσης ξένων επισκεπτών στην Ελλάδα, όπου ο μεγαλύτερος όγκος ταξιδιών στο εξωτερικό πραγματοποιείται το 3ο τρίμηνο (θερινό) κάθε έτους (βλ. Διάγραμμα 54)

<sup>71</sup> [http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2017\\_Simasia\\_Tourismou\\_2015\\_Revised.pdf](http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2017_Simasia_Tourismou_2015_Revised.pdf)

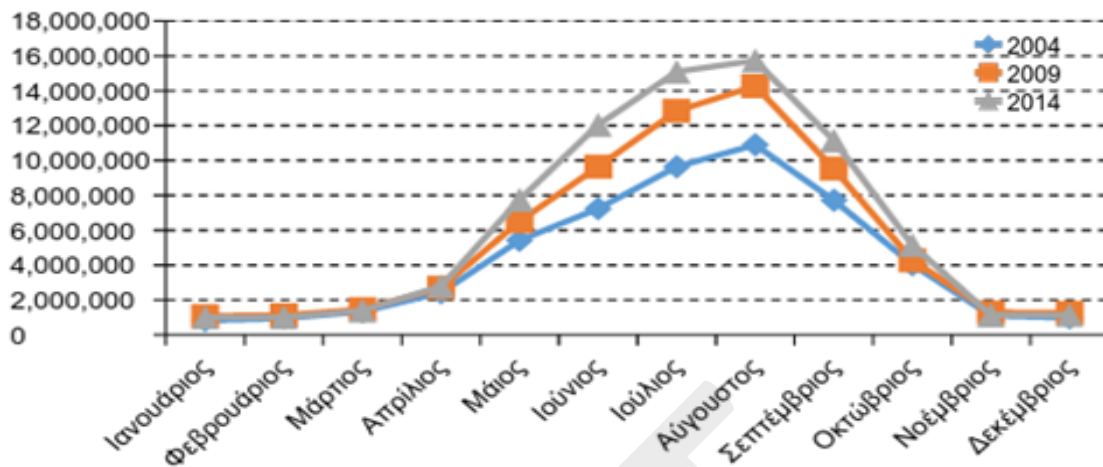
Η τουριστική δραστηριότητα στη χώρα μας χαρακτηρίζεται και από γεωγραφική συγκέντρωση (Δωδεκάνησα, Κρήτη, Ιόνια Νησιά), που συνεπάγεται την ανομοιόμορφη κατανομή του τουριστικού εισοδήματος. Η εξάρτηση του ελληνικού τουρισμού από τον μαζικό τουρισμό, που ελέγχεται από τους Tour Operators, αποτελεί επίσης κρίσιμο παράγοντα. Η συνεχής μεγέθυνση των Online Travel Agents, ωστόσο, έχει ως αποτέλεσμα να γιγαντώνεται το μερίδιο της αγοράς τους, εξέλιξη που θα πρέπει να μελετηθεί και να αξιοποιηθεί από τους εμπλεκόμενους στον ελληνικό τουρισμό.

Όσον αφορά το διεθνές περιβάλλον, που επηρεάζει καθοριστικά τις εξελίξεις στον τομέα του τουρισμού, αξίζει να σημειωθεί ότι παρά τη δυσμενή οικονομική συγκυρία ο τουρισμός συνεχίζει να αναπτύσσεται δυναμικά σε παγκόσμιο επίπεδο και σύμφωνα με τις προβλέψεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού (ΠΟΤ) οι διεθνείς τουριστικές αφίξεις αναμένεται να παρουσιάσουν μέση ετήσια αύξηση κατά 3,3% τα επόμενα χρόνια. Από την αύξηση αυτή αναμένεται να επωφεληθούν περισσότερο οι οικονομίες των αναπτυσσόμενων χωρών, όπως η Ασία και η Λατινική Αμερική, αλλά και η Ανατολική Μεσόγειος. Επιπλέον, αν και η Ευρώπη παραμένει ο πλέον δημοφιλής προορισμός παγκοσμίως, προσελκύοντας το 51% των διεθνών τουριστικών αφίξεων, το ποσοστό αυτό, σύμφωνα με τον ΠΟΤ, αναμένεται να μειωθεί στο 41% μέχρι το 2030. Παρ' όλα αυτά, η Νότια Ευρώπη ενδέχεται να είναι η περιοχή που θα προσελκύσει τον μεγαλύτερο αριθμό ξένων τουριστών Εξάλλου, ο ρυθμός αύξησης της Νότιας Ευρώπης για το 2015, από πλευράς αφίξεων, ήταν υψηλότερος από το ρυθμό αύξησης των παγκόσμιων τουριστικών αφίξεων.

**Διάγραμμα 53. Ισοζύγιο Ταξιδιωτικών Υπηρεσιών (σε εκατ. ευρώ)**



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

**Διάγραμμα 54. Όγκος ταξιδιών στο εξωτερικό (παγκόσμια κλίμακα)**

Ωστόσο, παρά τη μεγάλη αύξηση των αφίξεων, προβληματισμό προκαλεί η στασιμότητα ή η μείωση των εισπράξεων το 2016. Καθώς η διεθνής τάση μείωσης των εισπράξεων ενδέχεται να συνεχιστεί ως αποτέλεσμα της αλλαγής των καταναλωτικών προτύπων των ταξιδιωτών, οι προσπάθειες του Υπουργείου Τουρισμού πρέπει να εντατικοποιηθούν προς την προσέλκυση τουρισμού υψηλότερου εισοδήματος. Το Υπουργείο Τουρισμού καταβάλλει προσπάθειες να προσελκύσει υψηλότερου εισοδήματος ταξιδιώτες με απώτερο στόχο την αύξηση των εσόδων από τον Τουρισμό και κατ' επέκταση την συμβολή στο ΑΕΠ της χώρας. Ένα σημαντικό μέτρο στην παραπάνω κατεύθυνση, που έχει ήδη σε κάποιο βαθμό προωθηθεί, είναι η αναβάθμιση του ξενοδοχειακού δυναμικού: το 1990 τα ξενοδοχεία 5 αστέρων αποτελούσαν μόλις το 5% του συνολικού ξενοδοχειακού δυναμικού (σε όρους μονάδων αποτελούσαν λιγότερο από το 1%), ενώ το 2016 το ποσοστό των ξενοδοχείων 5 αστέρων έχει υπερτριπλασιαστεί σε κλίνες και αποτελεί πια το 16,6% του συνολικού ξενοδοχειακού δυναμικού. Ταυτόχρονα, μειώνεται το ποσοστό των ξενοδοχείων που ανήκουν στη χαμηλότερη κατηγορία, καθώς από 10,6% που ήταν το 1990, περιορίζονται πια σε ποσοστό 6,7% το 2016.

Η δομή της ελληνικής ξενοδοχίας ανανεώνεται συνεχώς, σύμφωνα με την έρευνα του ΙΤΕΠ, δεδομένου ότι την περίοδο 2008-2016 άνοιξαν 1.428 νέα ξενοδοχεία συνολικής δυναμικότητας 46.594 δωματίων, ενώ την ίδια περίοδο διέκοψαν τη λειτουργία τους 1.001 μονάδες συνολικής δυναμικότητας 28.666 δωματίων. Από τις νέες ξενοδοχειακές μονάδες, το 77% εντάχθηκε στις τρεις υψηλότερες κατηγορίες ξενοδοχείων (82% σε όρους δωματίων), ενώ από τις μονάδες που διέκοψαν τη λειτουργία τους, μόνο το 28% περίπου προερχόταν από αυτές (52% σε όρους δωματίων).

Επιπλέον, παρά τη διατήρηση του μεγαλύτερου μεριδίου αγοράς της τουριστικής κίνησης παγκοσμίως στα ταξίδια αναψυχής, παρατηρείται και σημαντική άνοδος της οικονομίας της εμπειρίας. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, οι επισκέπτες προορισμών έχουν αρχίσει να προτιμούν την κατανάλωση εμπειριών σε σχέση με παραδοσιακά προϊόντα και υπηρεσίες. Ο σύγχρονος τουρίστας αναζητά νέες αισθητικές εμπειρίες που να σχετίζονται με καθημερινές δραστηριότητες ή ειδικές περιπτώσεις. Αυτό σημαίνει ότι οι προορισμοί θα πρέπει να προσαρμόσουν την προσφορά τους αναλόγως, ώστε στο μέλλον να παραμείνουν στις πιο ανταγωνιστικές θέσεις. Τα επόμενα χρόνια αναμένεται να αυξηθούν τα ταξίδια περιπέτειας, τα ταξίδια για αθλητισμό, τα ναυτικά ταξίδια, τα ταξίδια για καλή ζωή,

ευημερία και καλή φυσική κατάσταση (ευεξία), τα ταξίδια «για έναν σκοπό» (π.χ. προστασία της άγριας φύσης), και ακόμη τα θρησκευτικά ταξίδια.

### *Στρατηγικοί στόχοι-Άξονες Τουριστικής Πολιτικής*

Η βασική στρατηγική προτεραιότητα είναι η ανάδειξη της Ελλάδας σε κορυφαίο, ασφαλή προορισμό που προσφέρει αυθεντικές εμπειρίες θεματικού τουρισμού 12 μήνες το χρόνο. Το όραμα για την Ελλάδα είναι, πέραν του παραδοσιακού μοντέλου «ήλιος, άμμος και θάλασσα», να καταστεί παράλληλα ιδανικός τόπος πραγματοποίησης ταξιδιών καθ' όλη τη διάρκεια του έτους και να προσφέρει μοναδικές και ολοκληρωμένες ταξιδιωτικές εμπειρίες σε όλη τη χώρα και όχι μόνο στους παραδοσιακούς νησιωτικούς προορισμούς. Βασική στόχευση αποτελεί η ανάδειξη της χώρας, με χρονικό ορίζοντα το 2020, ως ενός από τους πέντε κορυφαίους ευρωπαϊκούς προορισμούς και μεταξύ των τριών πρώτων προορισμών στη Μεσόγειο, με ειδίκευση στα «βιωματικά ταξίδια».

Οι κεντρικοί άξονες της νέας τουριστικής πολιτικής για τη χώρα μας είναι η επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου, το άνοιγμα σε νέες αγορές (π.χ. χώρες Μέσης Ανατολής και της Ασίας), η ανάδειξη νέων ελληνικών προορισμών και η ανάπτυξη & προώθηση θεματικού τουρισμού, η προσέλκυση νέων τουριστικών επενδύσεων με έμφαση στην ποιότητα και βέβαια οι συνέργειες με όλους τους κλάδους της οικονομίας.

Στους στρατηγικούς στόχους, εκτός από την περαιτέρω αύξηση των διεθνών αφίξεων, συμπεριλαμβάνονται η αύξηση του ΑΕΠ στον τομέα του τουρισμού και ειδικότερα η αύξηση εισπράξεων ανά επισκέπτη, μαζί με την αναβάθμιση της ποιότητας του τουριστικού προϊόντος και των υπηρεσιών, περαιτέρω αύξηση της διαθεσιμότητας κλινών καθώς και η σύνδεση του τουριστικού κλάδου με άλλους σημαντικούς τομείς της οικονομίας, όπως ο πρωτογενής και δευτερογενής τομέας (αγροδιατροφή, βιομηχανία, βιοτεχνία κλπ), η ενίσχυση του τουριστικού προφίλ της χώρας (Brand name- Ενιαίο Brand), ο εκσυγχρονισμός των φορέων άσκησης τουριστικής πολιτικής, η ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών στον τομέα του τουρισμού και η ανάπτυξη και βελτίωση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού.

Κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας αυτών των στρατηγικών είναι η επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου, η κωδικοποίηση και απλοποίηση της νομοθεσίας, η προώθηση σύγχρονων μορφών επιχειρηματικής λειτουργίας όπως η δημιουργία αλυσίδων αξίας, δικτυώσεων και άλλων συνεργατικών σχημάτων που θα διασυνδέσουν τον τουριστικό τομέα και τις παραγωγικές επιχειρήσεις του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα, στην ψηφιακή κατάρτιση των στελεχών των ξενοδοχείων, η προσέλκυση επισκεπτών υψηλού οικονομικού επιπέδου, η αύξηση του αριθμού των τουριστών, η βελτίωση βασικών υποδομών συνδεδεμένων με την ανάπτυξη του τουρισμού αλλά και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (προσέλκυση επενδύσεων), η ανάπτυξη καινοτόμων μορφών προώθησης και προβολής του τουριστικού προϊόντος, η εισαγωγή τεχνολογιών αιχμής στην παραγωγή, διάθεση και πώληση των ξενοδοχειακών υπηρεσιών, ο καλύτερος συντονισμός και παρακολούθηση εφαρμογής της τουριστικής πολιτικής, και τέλος η σύνδεση εκπαιδευτικών προγραμμάτων με την αγορά εργασίας, μέσα και από τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη ενός σύγχρονου συστήματος τουριστικής εκπαίδευσης.

Τα ενθαρρυντικά αποτελέσματα που καταγράφηκαν την τελευταία διετία θα πρέπει να αποτελέσουν ευκαιρία για περαιτέρω ενεργοποίηση και συντονισμό σε ειδικότερες παρεμβάσεις, όπως οι ακόλουθες:

- Σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τουριστικό τομέα, διαπραγματεύσεις και επαφές με tour operators και αεροπορικές εταιρείες με στόχο την αύξηση των θέσεων στις προγραμματισμένες πτήσεις και την καθιέρωση νέων απευθείας δρομολογίων τακτικών πτήσεων και τσάρτερ από τις παραδοσιακές και τις νέες αγορές προς δημοφιλείς και νέους ελληνικούς τουρισμούς, όχι μόνο στην τουριστική περίοδο αλλά καθόλη τη διάρκεια του έτους.
- Αναβάθμιση του προϊόντος «ήλιος και θάλασσα» και ταυτόχρονα, σε συνεργασία με τις Περιφέρειες και τον ιδιωτικό τομέα, προώθηση και προβολή θεματικών τουριστικών προϊόντων και εμπειριών που μπορούν να προσελκύσουν επισκέπτες στην Ελλάδα όλο το χρόνο. Η προώθηση των εναλλακτικών μορφών τουρισμού αποτελεί προτεραιότητα, και ιδιαίτερα η ενίσχυση του ιαματικού και του ιατρικού τουρισμού, του αγροτουρισμού και της γαστρονομίας, του θαλάσσιου τουρισμού (yachting/κρουαζιέρα), καθώς και του πολιτιστικού και του θρησκευτικού/προσκυνηματικού τουρισμού.
- Σχεδιασμός Στρατηγικής Marketing και συμμετοχή στις μεγάλες διεθνείς και εξειδικευμένες τουριστικές εκθέσεις, με στοχευμένη παρουσία ανά αγορά μέσα από προγράμματα συνδιαφήμισης, προβολής σε διεθνείς ταξιδιωτικές πλατφόρμες και στο διαδίκτυο, με όλα τα διαθέσιμα εργαλεία.
- Σχεδιασμός του εκσυγχρονισμού δημόσιων υποδομών που σχετίζονται με τον τουρισμό, όπως αεροδρόμια, λιμάνια, μαρίνες/τουριστικά καταφύγια.
- Στήριξη της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας στον Τουρισμό, μέσω προγραμμάτων κρατικών ενισχύσεων συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ.
- Δημιουργία μιας νέας ταυτότητας για την Ελλάδα ως τουριστικού προορισμού στη βάση της πλούσιας πολιτιστικής κληρονομιάς της, του φυσικού περιβάλλοντος και των ευνοϊκών κλιματολογικών συνθηκών της.
- Σχεδιασμός για δημιουργία νέων εμβληματικών προϊόντων μέσω της εκμετάλλευσης στοιχείων πολιτισμού που χαρακτηρίζουν την Ελλάδα (π.χ. τοπόσημα).
- Ανάπτυξη καινοτόμων εργαλείων για τη χρηματοδότηση τουριστικών επενδύσεων με στόχο την αύξηση της δυναμικότητας σε ό,τι αφορά τη διαμονή επισκεπτών σε ένα αειφόρο και πολιτισμικό περιβάλλον.

Επιπλέον, το Υπουργείο Τουρισμού συμμετέχει στο Συντονιστικό Συμβούλιο Αγροδιατροφής-Βιομηχανίας- Τουρισμού (ΦΟΡΟΥΜ), στην κατεύθυνση εκπόνησης Σχεδίου Δράσης για τη δημιουργία συνεργειών μεταξύ των κλάδων. Το ΦΟΡΟΥΜ θα προτείνει και θα αναπτύξει πολιτικές και δράσεις για την δημιουργία αλυσίδων αξίας, δικτυώσεων και άλλων συνεργατικών σχημάτων των τουριστικών και των παραγωγικών επιχειρήσεων πρωτογενούς και δευτερογενούς τομέα.

Τέλος, αξιωματικώς ότι η προσπάθεια για αύξηση της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων μπορεί και πρέπει να περάσει και μέσα από τις «εσωτερικές εξαγωγές» προς τα περισσότερα από 27 εκ. τουρίστες που επισκέπτονται σε ετήσια βάση τη χώρα μας και που μπορούν να γίνουν οι καλύτεροι πρεσβευτές των ελληνικών προϊόντων στις χώρες τους.

## 6.5 ΕΜΠΟΡΙΟ

### *Λιανικό - Χονδρικό εμπόριο*

Ο κλάδος του λιανικού εμπορίου διαχρονικά αποτελεί έναν εκ των σημαντικότερων κλάδων της ελληνικής οικονομίας. Όπως προκύπτει από τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat για το 2014, οι εμπορικές επιχειρήσεις λιανικής πώλησης αποτελούν το 22,8% των επιχειρήσεων της χώρας, καταλαμβάνουν το 19,5% του συνολικού κύκλου εργασιών και εισφέρουν το 10,7% της συνολικής προστιθέμενης αξίας της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον, στις επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου απασχολείται το 19,5% του συνολικού αριθμού απασχολούμενων.

Ακόμα και κατά την περίοδο της κρίσης το λιανικό εμπόριο διατήρησε την εδραιωμένη θέση που κατέχει στην ελληνική οικονομία διαχρονικά, καθώς παρά το γεγονός ότι τα βασικά του μεγέθη έχουν πληγεί σε απόλυτους αριθμούς από το 2008, η σχετική του βαρύτητα στην οικονομία δεν έχει μεταβληθεί ουσιαστικά. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι για την περίοδο 2008-2014 η πτώση της απασχόλησης, των πωλήσεων και της προστιθέμενης αξίας του κλάδου ακολούθησε τη συνολική ποσοστιαία πτώση της οικονομίας σε αυτούς τους τομείς.

Εστιάζοντας στη σημασία του λιανικού εμπορίου στον εμπορικό τομέα, προκύπτει ότι το 2014 στο λιανικό εμπόριο δραστηριοποιείται η πλειοψηφία των εμπορικών επιχειρήσεων (63,5%) και απασχολείται η πλειοψηφία των εργαζόμενων στον τομέα (55,1%). Ωστόσο, η συμμετοχή του λιανικού εμπορίου στη διαμόρφωση του τελικού παραγόμενου προϊόντος του εμπορικού τομέα είναι πιο περιορισμένη, καθώς ανέρχεται σε 36,4% της συνολικής προστιθέμενης αξίας, στοιχείο που υποδηλώνει την ύπαρξη ελλείμματος παραγωγικότητας πολλών από τους επιμέρους τομείς του λιανικού εμπορίου.

Σε γενικές γραμμές παρατηρείται συγκέντρωση της δραστηριότητας του λιανικού εμπορίου σε τέσσερις επί μέρους κλάδους: α) στο λιανικό εμπόριο άλλων ειδών σε ειδικευμένα καταστήματα, β) στο λιανικό εμπόριο άλλου οικιακού εξοπλισμού σε ειδικευμένα καταστήματα, γ) στο λιανικό εμπόριο τροφίμων, ποτών και καπνού σε ειδικευμένα καταστήματα και δ) στο λιανικό εμπόριο σε μη ειδικευμένα καταστήματα (υπαίθριο εμπόριο και αγορές). Είναι σαφές ότι το σημαντικότερο κομμάτι του λιανεμπορίου παραμένει προσανατολισμένο προς τους μη εμπορεύσιμους τομείς (non-tradeables). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι αν ναι κάποιες εμπορικές δραστηριότητες, ενώ τυπικά προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες που εντάσσονται στους μη εμπορεύσιμους τομείς, έχουν ευνοηθεί από την ανάπτυξη του αγροδιατροφικού τομέα, του ηλεκτρονικού εμπορίου αλλά και την ανάπτυξη του τουρισμού.

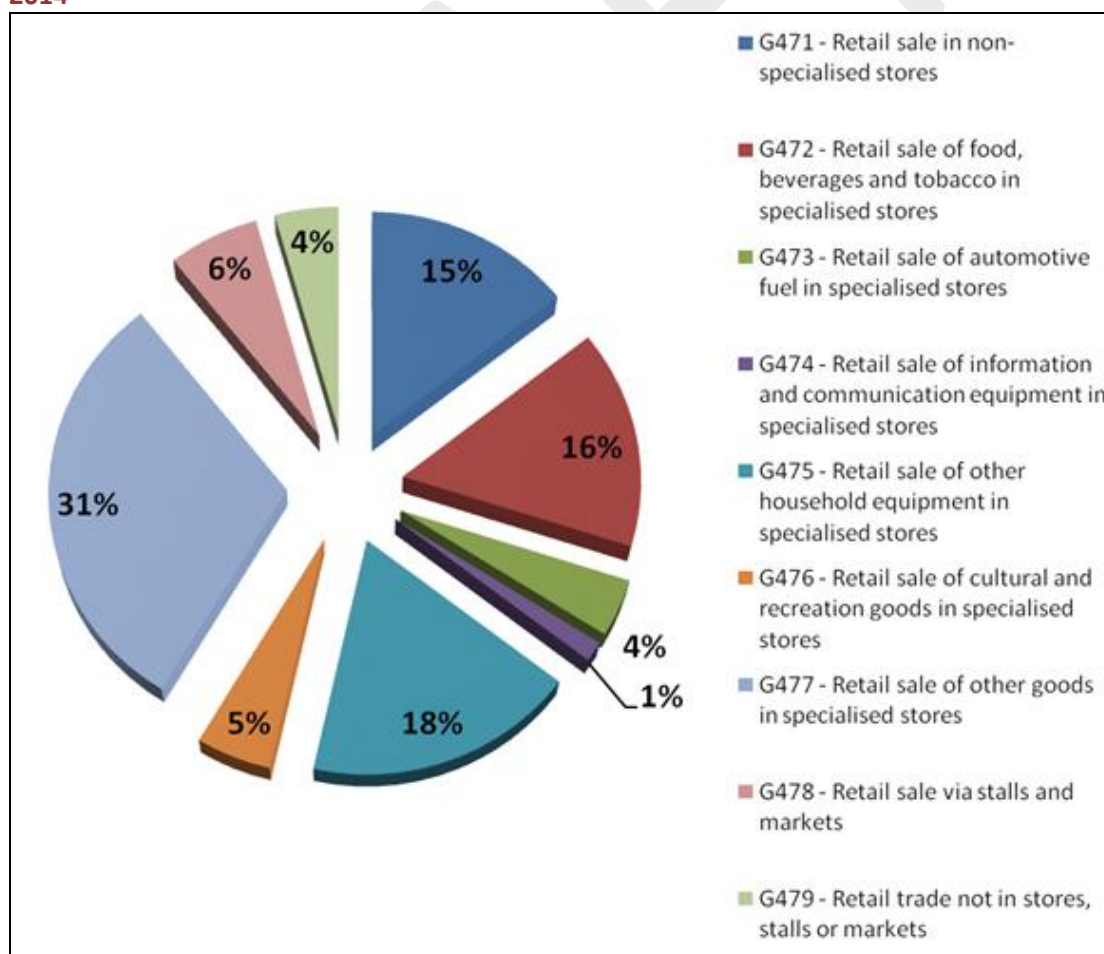
Αναφορικά με τον αριθμό των επιχειρήσεων στον κλάδο, από το 2008 μέχρι το 2014 έχει επέλθει μείωση των καταστημάτων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία αυτή ανέρχεται σωρευτικά σε περίπου 27.000 καταστήματα. Πρέπει να επισημανθεί ωστόσο ότι η ποσοτική αυξομείωση του αριθμού των επιχειρήσεων, αν και χρήσιμο εργαλείο απεικόνισης, δεν παρέχει ιδιαίτερα χρήσιμες πληροφορίες για τις μεταβολές που διενεργούνται στην ελληνική επιχειρηματικότητα κατά την περίοδο της κρίσης. Σαφώς, η κρίση έχει οδηγήσει σε περιορισμό των επιχειρηματικών μονάδων και του κύκλου εργασιών του κλάδου του λιανεμπορίου. Ωστόσο, είναι κρίσιμο ο κλάδος να προσαρμοστεί σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο για την ελληνική οικονομία. Δεν αρκεί απλώς να ιδρύονται νέες επιχειρήσεις εάν αυτές δεν αφορούν «ποιοτική επιχειρηματικότητα» με βιώσιμα



χαρακτηριστικά (π.χ. εξωστρέφεια, καινοτομία, συμμετοχή σε αλυσίδες αξίας, σύνδεση με εγχώρια παραγωγή, κοινωνική υπευθυνότητα). Διαφορετικά, οι υψηλοί αριθμοί ίδρυσης νέων επιχειρήσεων, οι οποίοι παρατηρούνται διαχρονικά στο λιανικό εμπόριο, θα συνεχίζουν να συνοδεύονται και από υψηλά ποσοστά κλεισίματος.

Επιπλέον, και στο λιανικό εμπόριο όπως και στους περισσότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας παρατηρείται η τάση να κυριαρχούν συντριπτικά οι μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις. Η κυριαρχία αυτή δεν φαίνεται να έχει επηρεαστεί κατά την περίοδο της κρίσης, καθώς το 2014 οι επιχειρήσεις που απασχολούσαν μέχρι 9 άτομα αποτελούν πάνω από το 98% του συνόλου των επιχειρήσεων. Προκύπτει ότι οι ΜΜΕ αποτελούν το πλέον σημαντικό κομμάτι της επιχειρηματικότητας στο ελληνικό λιανεμπόριο προσφέροντας πλούτο και εξασφαλίζοντας απασχόληση για ένα σημαντικό κομμάτι του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας. Ωστόσο, πρέπει να αποτελέσει πηγή προβληματισμού η ύπαρξη του μεγάλου αριθμού πολύ μικρών επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου και της χαμηλής παραγωγικότητας αυτών η οποία επηρεάζει τη συνολική επίδοση του κλάδου. Για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, είναι σημαντικό να δοθεί προτεραιότητα στην παρότρυνση συνεργιών και την ανάπτυξη συστάδων επιχειρήσεων με απώτερο στόχο την ανάπτυξη παραγωγικότερων και πιο εξωστρεφών παραγωγικών σχημάτων.

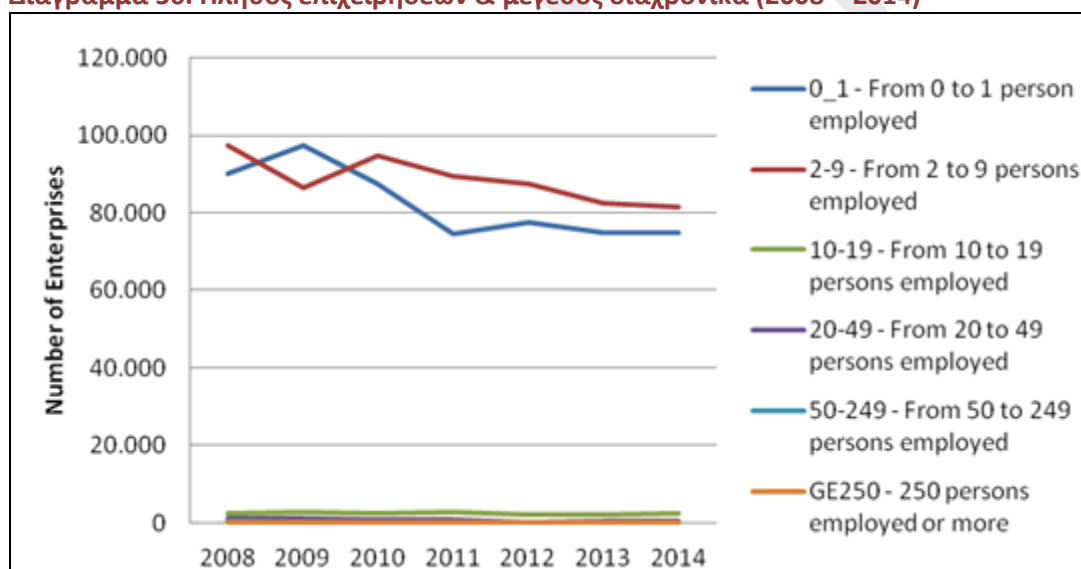
#### Διάγραμμα 55. Πλήθος επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου στους επί μέρους κλάδους – 2014



Πηγή: Eurostat/Structural Business Statistics

Συνδυάζοντας την ανάλυση ανά κλάδο και κατά κατηγορία μεγέθους, πρέπει να επισημανθεί η προτίμηση των μεγάλων λιανεμπορικών επιχειρήσεων στην επιλογή μη ειδικευμένων καταστημάτων για την άσκηση λιανεμπορικής δραστηριότητας, καθώς το σύνολο των μεγάλων λιανεμπορικών επιχειρήσεων δραστηριοποιείται στον εν λόγω τομέα. Ωστόσο, όπως αναφέρεται και σε σχετική κλαδική μελέτη που διενήργησε η ICAP το 2015, ο πληθυσμός των μεγάλων επιχειρήσεων (σε απόλυτα μεγέθη) είναι ιδιαίτερα χαμηλός, σε αντιστοιχία με το λιανικό εμπόριο συνολικά. Συνεπώς, το σχετικό μερίδιο επί του συνόλου των επιχειρήσεων του εν λόγω κλάδου διαμορφώνεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα. Όμως, η πρωτοκαθεδρία των μεγάλων επιχειρήσεων στο λιανικό εμπόριο σε μη ειδικευμένα καταστήματα είναι εμφανής κατά την εξέταση των υπόλοιπων βασικών μεγεθών. Ειδικότερα, σε όρους απασχόλησης προκύπτει ότι το 44,1% των εργαζόμενων στον συγκεκριμένο κλάδο απασχολείται σε μεγάλες επιχειρήσεις, ενώ σε όρους πωλήσεων προκύπτει ότι το 46,4% των πωλήσεων του κλάδου πραγματοποιείται από τις μεγάλες επιχειρήσεις. Ακόμα σημαντικότερη είναι η συμμετοχή των μεγάλων επιχειρήσεων στη διαμόρφωση του τελικού προϊόντος του κλάδου του λιανικού εμπορίου σε μη ειδικευμένα καταστήματα, δεδομένου ότι είναι υπεύθυνες για τη διαμόρφωση του 61,9% της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας του κλάδου.<sup>72</sup>

**Διάγραμμα 56. Πλήθος επιχειρήσεων & μέγεθος διαχρονικά (2008 – 2014)**



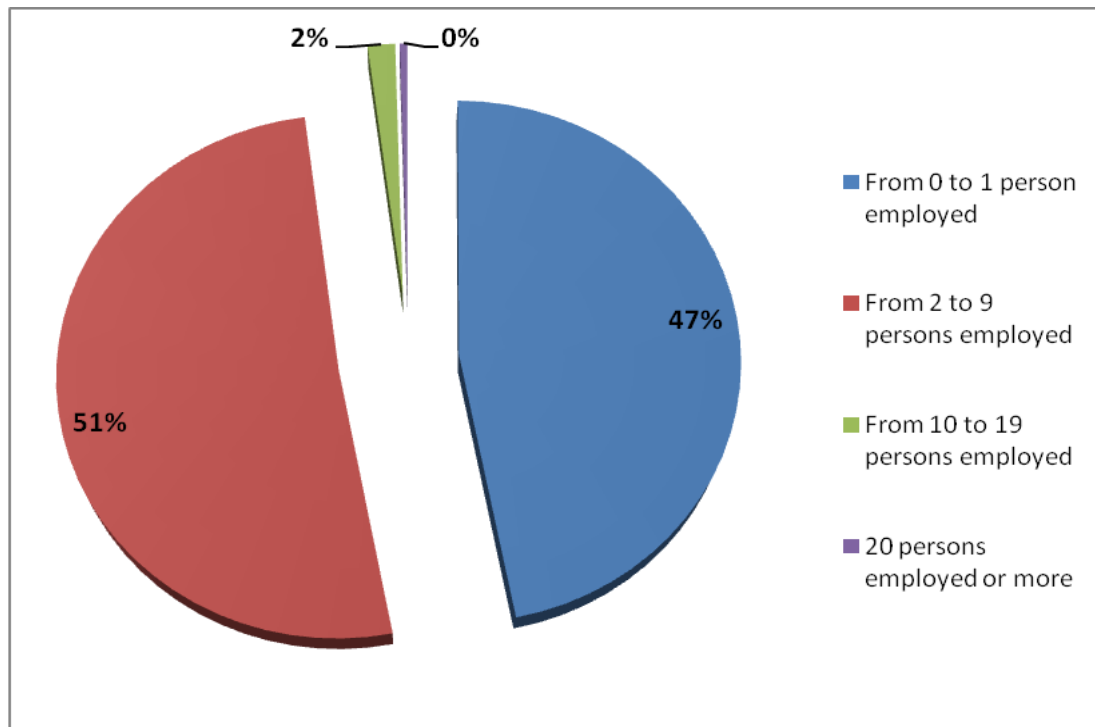
Πηγή: Eurostat/Structural Business Statistics

Οι χονδρεμπορικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα (εκτός των επιχειρήσεων οχημάτων και μοτοσυκλετών) αποτελούσαν το 8% των επιχειρήσεων της επιχειρηματικής οικονομίας και το 26,7% των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνταν στο εμπόριο το 2014. Την ίδια χρονιά, η συμβολή τους στην εθνική οικονομία ανερχόταν σε 26% ως προς τη συμμετοχή τους στον συνολικό κύκλο εργασιών, σε 12,5% στη συνολική αξία παραγωγής και σε 16,6% στη συνολική προστιθέμενη αξία, ενώ απασχολούσαν το 12,7% του συνόλου των απασχολούμενων στην επιχειρηματική οικονομία.

<sup>72</sup> Σημειώνεται ότι αυτή η ιδιαιτερότητα δεν παρατηρείται σε αξιοσημείωτο βαθμό στους υπόλοιπους επιμέρους κλάδους, όσον αφορά την κατανομή μεταξύ κατηγοριών μεγέθους, βλ. ICAP ADVISORY, «Κλαδική Μελέτη για το Λιανικό Εμπόριο», Δεκέμβριος 2015

Ο κλάδος του χονδρικού εμπορίου παρουσιάζει παρόμοια δομικά χαρακτηριστικά και ως εκ τούτου παρόμοια προβλήματα με αυτόν του λιανικού εμπορίου, καθώς παρατηρείται η δραστηριοποίηση μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων μικρού μεγέθους (44% απασχολεί μέχρι 1 εργαζόμενο και 52% 2-9 (Διάγραμμα 57)), οι οποίες εξειδικεύονται στην χονδρική εμπορία συγκεκριμένων κατηγοριών αγαθών, στοιχείο που χαρακτηρίζει ιδίως την χονδρική αγορά τροφίμων.

**Διάγραμμα 57. Πλήθος επιχειρήσεων χονδρικού εμπορίου ανά κατηγορία μεγέθους - 2014**



#### Στρατηγική Στόχευση – Πολιτικές/μεταρρυθμίσεις

Βασική προτεραιότητα της κυβέρνησης είναι η ανάδειξη του λιανικού και του χονδρικού εμπορίου σε παράγοντα που θα συμβάλει στην εξωστρέφεια και την παραγωγική ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας, μέσω μιας πολιτικής μείωσης των διοικητικών βαρών, ενθάρρυνσης αλυσίδων αξίας και προαγωγής της καινοτομίας, και κυρίως προσανατολισμού σε δραστηριότητες που αφορούν επιχειρήσεις (business to business) και όχι τον καταναλωτή.

Ο στόχος συνοψίζεται στη δίκαιη ανάπτυξη του ελληνικού εμπορίου, όπως αναλύεται σε πέντε επί μέρους πρωτοβουλίες:

- Ενίσχυση της ικανότητας άσκησης πολιτικής βάση στοιχείων (evidence – based policy) για την υποστήριξη κλαδικών-διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων
- Διαμόρφωση ενός ευνοϊκότερου πλαισίου για την ίδρυση και την καθημερινή λειτουργία των επιχειρήσεων
- Ενίσχυση του ρόλου του λιανεμπορίου στην εθνική αλυσίδα αξίας

- Βελτίωση του θεσμικού πλαισίου άσκησης του χονδρικού εμπορίου
- Προαγωγή της βιωσιμότητας (περιβαλλοντικής, περιφερειακής, αστικής) της εμπορικής δραστηριότητας

Οι μεταρρυθμιστικές δράσεις που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο αυτό εστιάζουν στη διασύνδεση του λιανικού εμπορίου με τους παραγωγικότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας, ώστε αυτό να συμβάλει στην ανάδειξη της εγχώριας παραγωγής και της καινοτομίας.

Ειδικότερα, θα παρασχεθούν κίνητρα για ανάληψη «ποιοτικών» επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, προσανατολισμένων προς την «επιχειρηματικότητα ευκαιρίας», αποβλέποντας στην ίδρυση παραγωγικών επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου με υγιείς προοπτικές ανάπτυξης και εξωστρεφή χαρακτήρα. Παράλληλα, θα υποστηριχθεί η ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου, με τρόπο που να συμβάλει στην ανάδειξη εθνικών αλυσίδων αξίας αλλά και στην αποτελεσματική προώθηση των ελληνικών προϊόντων στο εξωτερικό.

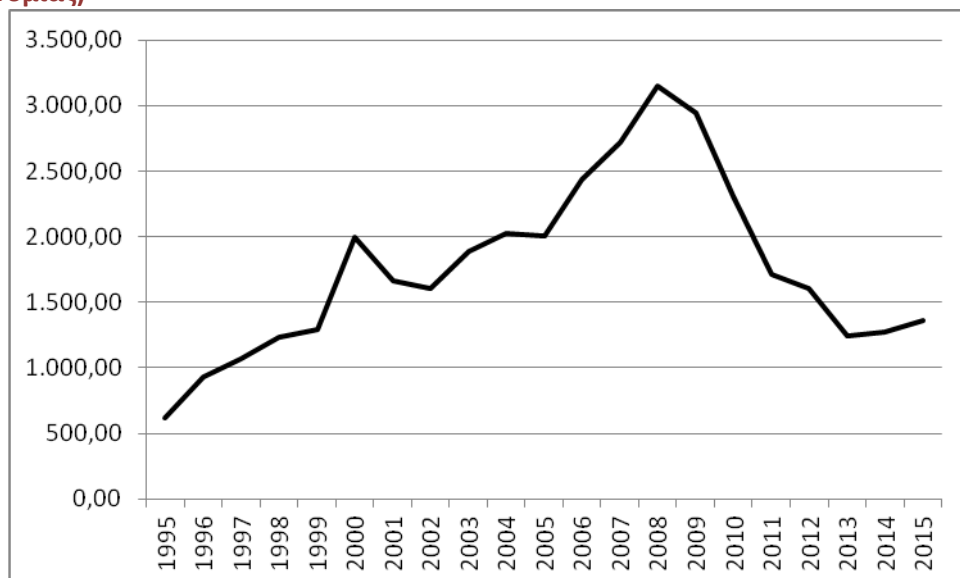
Τέλος, θα υποστηριχθεί η ανάληψη επενδυτικού ρίσκου σε μη παραδοσιακούς τομείς επιχειρηματικότητας, από επιχειρηματικά σχήματα που διαθέτουν επαρκή τεχνογνωσία η οποία θα τους επιτρέψει να εισέλθουν σε αγορές του εξωτερικού, να διεισδύσουν σε εξειδικευμένες αγορές, ακόμη και να δημιουργήσουν νέες. Για το σκοπό αυτό, η κυβέρνηση διασφαλίζει ένα ασφαλές θεσμικό πλαίσιο για την εκκίνηση και την άσκηση της επιχειρηματικότητας σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής ενός επιχειρηματικού σχήματος.

## 6.6 ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Η ελληνική οικονομία ακόμη και σήμερα υστερεί σημαντικά στον τομέα της διάχυσης των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Παρά τα σημαντικά βήματα προόδου που έχουν συντελεστεί τα τελευταία χρόνια, η διείσδυση της πληροφορικής στα νοικοκυριά, στις επιχειρήσεις και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα υπολείπεται σε σχέση με άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Στο Διάγραμμα 58 αποτυπώνεται η εικόνα της επένδυσης σε τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας την τελευταία εικοσαετία, η οποία χωρίζεται σε δύο φάσεις: 1995-2008 και 2008-2013. Στην πρώτη παρατηρούμε μια αλματώδη αύξηση από τα 600 εκατομμύρια ευρώ το 1995 στα 3,1 δις το 2008, εξέλιξη που συμβάδισε με την ευρύτερη διάχυση των ΤΠΕ ανά τον κόσμο. Από το 2008 και ύστερα παρατηρείται ραγδαία πτώση μέχρι και το 2013, όταν η συνολική επένδυση μειώθηκε στο 1,2 δις ευρώ. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται με την κρίση και τη συνεπακόλουθη μείωση των κεφαλαιουχικών επενδύσεων. Από το 2013 και ύστερα, ωστόσο, εμφανίζεται μια τάση σταθεροποίησης με μικρή αύξηση στο 1,3 δις το 2015.

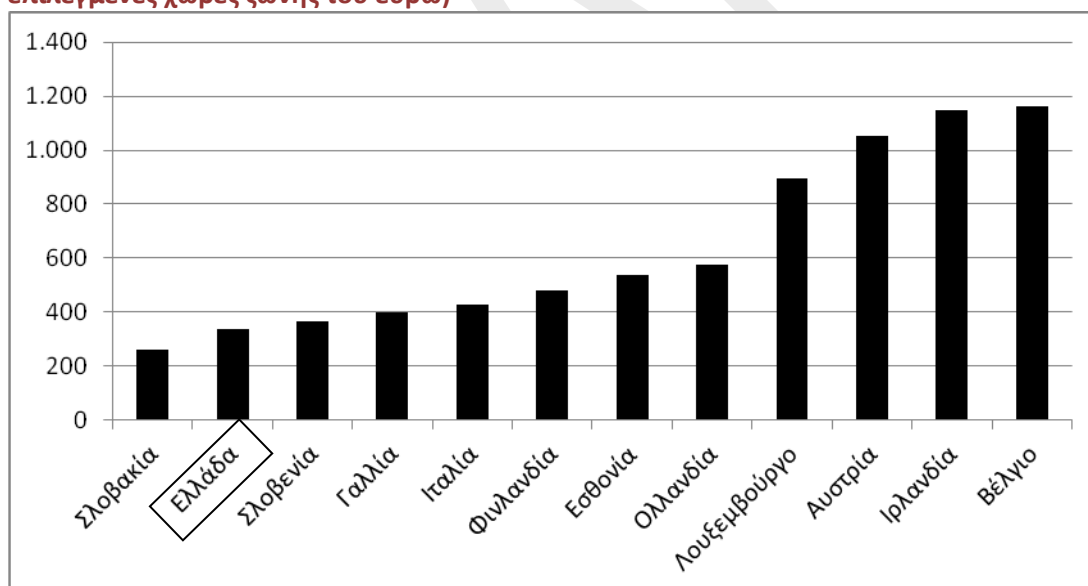
Ενδεικτικά της υστέρησης είναι τα δεδομένα που εμφανίζονται στο Διάγραμμα 59, στο οποίο απεικονίζεται η θέση της Ελλάδας σε σύγκριση με άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ για το 2015. Η Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά και βρίσκεται στην προτελευταία θέση στην επένδυση σε ΤΠΕ ανά εργαζόμενο. Στο Διάγραμμα 60 φαίνεται ότι η Ελλάδα έχει έναν από τους ισχνότερους τομείς παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ, με το σχετικό μερίδιο το 2015 να βρίσκεται μόλις στο 3,4%, όταν σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ προσεγγίζει ή ακόμα και ξεπερνά το 5%.

**Διάγραμμα 58. Επένδυση σε ΤΠΕ (σταθερές τιμές 2010, εκ. ευρώ, σύνολο ελληνικής οικονομίας)**

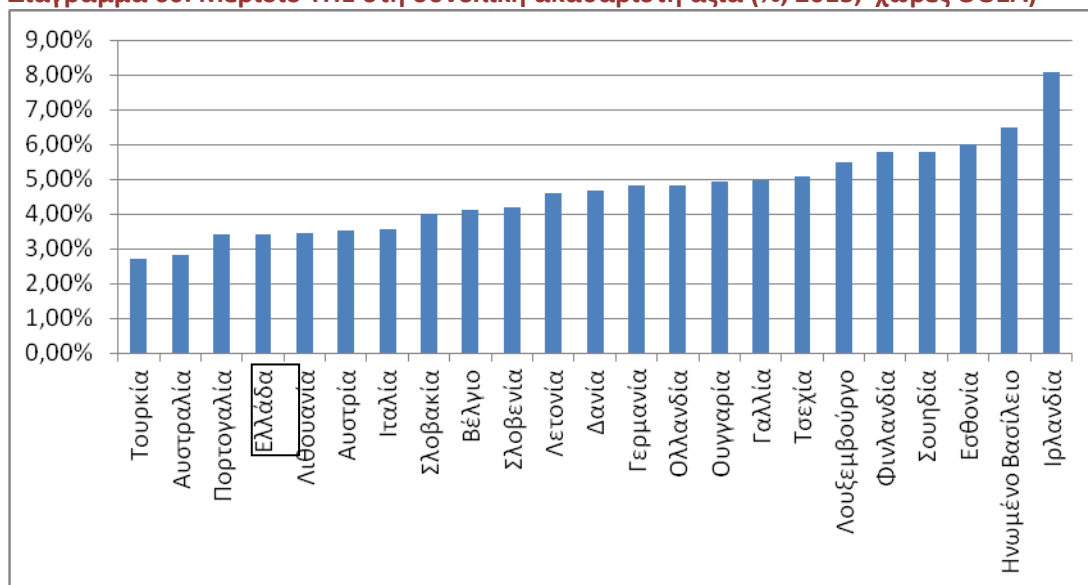


Πηγή: OECD National Accounts 2016.

**Διάγραμμα 59. Επένδυση σε ΤΠΕ ανά εργαζόμενο (σταθερές τιμές 2010, εκ. ευρώ, 2015, επιλεγμένες χώρες ζώνης του ευρώ)**

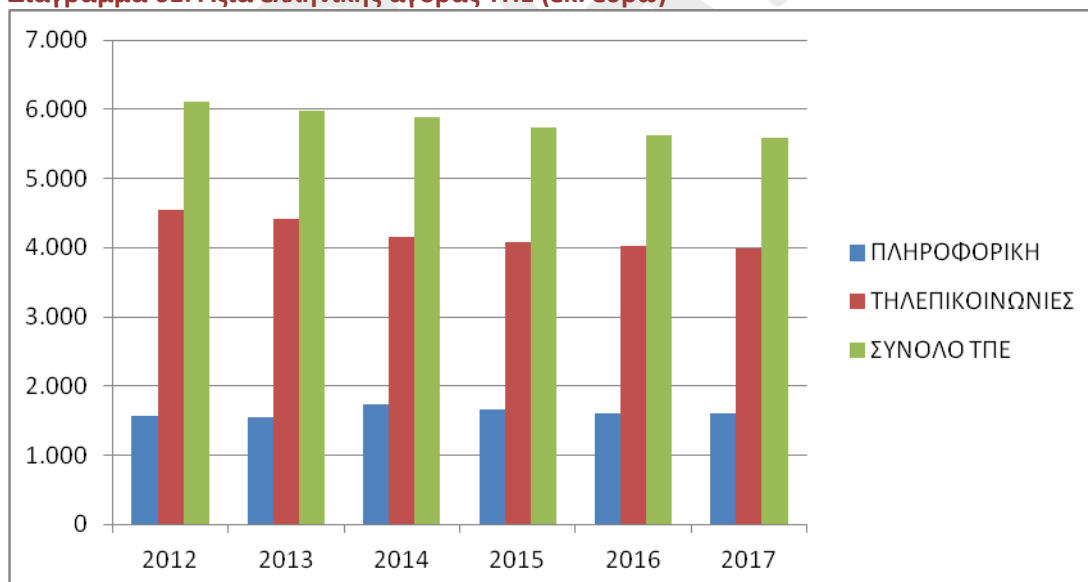


Πηγή: OECD National Accounts 2016.

**Διάγραμμα 60. Μερίδιο ΤΠΕ στη συνολική ακαθάριστη αξία (% , 2015, χώρες ΟΟΣΑ)**

Πηγή: OECD National Accounts 2016

Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του European Information Technology Observatory (ΕΙΤΟ),<sup>73</sup> η αξία της ελληνικής αγοράς ΤΠΕ το 2016 έφτασε στα 5,6 δις ευρώ (Διάγραμμα 61) καταγράφοντας ελαφρά μείωση, η οποία προβλέπεται να συνεχιστεί και το 2017.

**Διάγραμμα 61. Αξία ελληνικής αγοράς ΤΠΕ (εκ. ευρώ)**

Πηγή: ΕΙΤΟ 2017.

Συνολικά, η εικόνα που δίνει η διαγραμματική ανάλυση (Διάγραμμα 61) δεν είναι καθόλου ενθαρρυντική για την πορεία του τομέα των ΤΠΕ. Σε γενικές γραμμές, η ελληνική οικονομία δεν ευνοεί την καινοτομία και την τεχνολογική διείσδυση. Ο ιδιωτικός τομέας

<sup>73</sup> European Information Technology Observatory, τεύχος Ιανουαρίου 2017

χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων, οι οποίες κατά κανόνα δεν κάνουν χρήση των δυνατοτήτων που τους προσφέρονται από τις ΤΠΕ. Οι βασικοί λόγοι συνδέονται με το σχετικά μικρό μέγεθός τους, την έλλειψη οικονομικής δυνατότητας, τη διστακτικότητα αλλά και τη σχετική άγνοια για τις διαθέσιμες λύσεις και τις δυνατότητες που συνεπάγεται η χρήση ΤΠΕ. Ταυτόχρονα, το κράτος υστερεί και αυτό σημαντικά στην επέκταση της χρήσης των ΤΠΕ, ενώ ακόμη και οι πολίτες και τα νοικοκυριά κάνουν περιορισμένη χρήση ΤΠΕ σε μια σειρά από καθημερινές δραστηριότητες, όπως οι ηλεκτρονικές αγορές και πληρωμές. Αυτό με τη σειρά του αντανακλάται στις γενικότερες επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας, καθώς όπως τεκμηριώνεται στη βιβλιογραφία, υπάρχει θετική συσχέτιση ανάμεσα στη χρήση των ΤΠΕ και την οικονομική ανάπτυξη, την παραγωγικότητα και εν τέλει στην ανταγωνιστικότητα μιας χώρας.<sup>74</sup>

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω ιδιαιτερότητες, η αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας θα πρέπει να στοχεύει στην επέκταση της χρήσης των ΤΠΕ στο κράτος και τις επιχειρήσεις, μέσω της αύξησης των επενδύσεων, στη βελτίωση των ψηφιακών δεξιοτήτων των εργαζόμενων, στην υποβοήθηση της καινοτομίας σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, στην ενδυνάμωση του εγχώριου τομέα των ΤΠΕ, καθώς και στην καλύτερη ενημέρωση των πολιτών, νοικοκυριών και επιχειρήσεων, για τα οφέλη που συνεπάγεται η χρήση ΤΠΕ.

Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται ο νέος αναπτυξιακός νόμος του 2016, ο οποίος εστιάζει κατά προτεραιότητα στην ενίσχυση της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων και στην αλλαγή του παραγωγικού προτύπου προς την κατεύθυνση της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας. Δίνεται προτεραιότητα στη χρηματοδότηση των επενδύσεων σε ΤΠΕ αλλά και στην παροχή φορολογικών κινήτρων, ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να γίνει και μια προσπάθεια ενημέρωσης των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων για τα οφέλη που συνεπάγεται η χρήση ΤΠΕ από τη μείωση του κόστους, την εξοικονόμηση χρόνου, την αποτελεσματική διαχείριση αλλά και την πιο οικονομική και εύκολη προώθηση και διανομή των προϊόντων τους.

Προκειμένου να επιτευχθεί η μετάβαση της χώρας στην ψηφιακή πραγματικότητα, απαιτούνται παρεμβάσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και εξειδίκευσης των πολιτών και των εργαζόμενων, ειδικότερα στις μεγαλύτερες ηλικίες που δεν είναι εξοικειωμένες με τη χρήση των ΤΠΕ. Τέλος, η επέκταση της χρήσης των ΤΠΕ στην ελληνική οικονομία απαιτεί και προϋποθέτει την υιοθέτηση ψηφιακών λύσεων από τον δημόσιο τομέα, με τον οποίο συναλλάσσονται πολίτες, νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται μια σειρά από κυβερνητικές δράσεις, όπως η επέκταση μεγάλων έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα και η διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων του, η διευκόλυνση της ροής πληροφόρησης μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικών φορέων, η απλοποίηση των διαδικασιών μέσω της χρήσης ΤΠΕ και η σταδιακή επέκταση της αποκλειστικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων στις συναλλαγές με το δημόσιο.

Επιπλέον, για να αποφευχθεί ο ψηφιακός αποκλεισμός των πολιτών στις απομακρυσμένες περιοχές της χώρας, η ψηφιακή ανάπτυξη πρέπει να φτάσει ισότιμα σε όλους τους πολίτες χωρίς γεωγραφικούς και κοινωνικούς αποκλεισμούς. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται μία σειρά από επενδύσεις και δράσεις προς επίτευξη των στόχων που περιγράφονται στο

<sup>74</sup> Van Ark, Bart, Inklaar, Robert, McGuckin, Robert (2003) «ICT and productivity in Europe and the US: Where do the differences come from?», *Cesifo Economic Studies* 49, 295-318, και Van Ark, Bart, O' Mahony, Mary, Timmer, Marcel (2008) «The productivity gap between Europe and the United States: Trends and causes», *Journal of Economic Perspectives* 22, 25-44.

Εθνικό Σχέδιο Ευρυζωνικότητας. Επί του παρόντος βρίσκεται σε εξέλιξη το πρόγραμμα αναβάθμισης των υποδομών των τηλεπικοινωνιακών παρόχων, ώστε να παρέχουν υπηρεσίες NGA (>30Mbps). Η αναβάθμιση αυτή πραγματοποιείται με βάση τον κανονισμό που εξέδωσε η ΕΕΤΤ για τη χρήση της τεχνολογίας VDSL vectoring και συμμετέχουν ο ΟΤΕ, καθώς και οι εναλλακτικοί πάροχοι. Στη συντριπτική πλειοψηφία, οι νέες υποδομές θα βασίζονται στο δίκτυο χαλκού, ενώ σε πολύ μικρό ποσοστό θα αναπτυχθούν δίκτυα οπτικών ινών μέχρι το σπίτι. Επιπλέον, έχουν εγκριθεί τα έργα «Superfast Broadband» και «Rural Extension» συνολικού προϋπολογισμού 400 εκατ. ευρώ, ενώ προβλέπεται και έμπρακτη δημόσια παρέμβαση (επιδότηση) για την τόνωση της ζήτησης των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών επόμενης γενιάς, εφόσον απαιτηθεί. Τα δύο έργα αναμένεται να κινητοποιήσουν σημαντικές επιπλέον ιδιωτικές επενδύσεις, αυξάνοντας κατά πολύ τον τελικό προϋπολογισμό των παρεμβάσεων.

Σε κάθε περίπτωση, το εθνικό ευρυζωνικό σχέδιο στοχεύει στην κάλυψη όχι μόνο του στόχου διαθεσιμότητας ευρυζωνικών υποδομών, αλλά και του στόχου για τη διείσδυση, δηλαδή τη σύνδεση των χρηστών στα αναπτυσσόμενα δίκτυα. Στο πλαίσιο του σχεδιασμού της δράσης Super-Fast Broadband υπάρχει πρόβλεψη για ενεργοποίηση δράσης ενίσχυσης της ζήτησης στοχευμένα, όπου και όποτε αυτό απαιτηθεί, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι διείσδυσης. Επιπλέον, τόσο στο Εθνικό Ευρυζωνικό Σχέδιο, όσο και στην Εθνική Ψηφιακή Πολιτική προβλέπονται δράσεις για την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων του πληθυσμού, την εξοικείωση πληθυσμιακών ομάδων με τη χρήση των νέων τεχνολογιών και την αύξηση της χρήσης του διαδικτύου, τομείς στους οποίους η χώρα μας παρουσιάζει υστέρηση σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.

Σε ό,τι αφορά τις ασύρματες υποδομές, τα δίκτυα 5G αποτελούν την επερχόμενη επανάσταση στο χώρο των ΤΠΕ. Δεν αποτελούν απλά την επόμενη γενιά, την εξέλιξη δηλαδή των δικτύων κινητών επικοινωνιών (2G->3G->4G), αλλά ένα ενοποιημένο δίκτυο, πολύ υψηλών ταχυτήτων (εφάμιλλων των σταθερών δικτύων) που θα προσδώσει πρωτόγνωρες δυνατότητες για ανάπτυξη εφαρμογών. Η φιλοσοφία σχεδιασμού των δικτύων 5G είναι η ενοποίηση τηλεπικοινωνιακών δικτύων, πληροφοριακών συστημάτων και «έξυπνων συσκευών», για τη δημιουργία «έξυπνων πλεγμάτων» (smart grids) που θα παρέχουν υπηρεσίες έξυπνων πόλεων (ευφυείς υπηρεσίες για μεταφορές, ασφάλεια, διαχείριση πόρων, ψυχαγωγία κ.λπ.). Η πρωτοβουλία για την ανάπτυξη δικτύων 5G στην Ευρώπη εντάσσεται στο νέο ευρωπαϊκό σχέδιο για το “Gigabit Society”, σύμφωνα με το οποίο όλα τα κράτη μέλη θα ορίσουν τουλάχιστον μία μεγάλη πόλη, στην οποία θα παρέχεται 5G έως το τέλος του 2020 και όλες οι αστικές περιοχές και οι μείζονες επίγειες διαδρομές μεταφορών θα έχουν αδιάλειπτη κάλυψη 5G έως το 2025. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να καταρτίσουν οδικό χάρτη για την επίτευξη αυτών των οροσήμων μέχρι το τέλος του 2017.

Το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης παρακολουθεί τις εξελίξεις στα ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα και προετοιμάζει τις απαραίτητες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες για τη διάθεση των ζωνών συχνοτήτων (στο πλαίσιο ευρωπαϊκών κανονισμών), την υιοθέτηση των κατάλληλων τεχνολογικών προτύπων και την υιοθέτηση διαδικασιών για την αδειοδότηση των απαιτούμενων κεραιοσυστημάτων. Μέχρι το τέλος του έτους θα έχει καθοριστεί και ο οδικός χάρτης, σε συμφωνία με τα αντίστοιχα χρονοδιαγράμματα των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών.



## 6.7 ΝΑΥΤΙΛΙΑ, LOGISTICS ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

### 6.7.1 *Ναυτιλία*

Ο κλάδος της Ναυτιλίας προσεγγίζεται διεθνώς σε συνάρτηση με τους κλάδους της Εφοδιαστικής Αλυσίδας και των Μεταφορών, καθότι ο ένας τροφοδοτεί τον άλλο και υπάρχει στενή σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ τους. Στις περισσότερες χώρες, η ανάπτυξη της ναυτιλίας στηρίζεται στην ανάπτυξη των εφοδιαστικών αλυσίδων και των μεταφορών. Στην πράξη όμως, η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ορισμένες ιδιομορφίες σε σχέση με αυτόν τον διεθνή κανόνα. Πράγματι, στην Ελλάδα ο κλάδος της ναυτιλίας δεν είναι ενιαίος. Η επιβατηγός ναυτιλία (ακτοπλοΐα ή διεθνών πλοίων) διαφοροποιείται από την ποντοπόρο ναυτιλία, η οποία είναι και το πιο δυναμικό τμήμα της ναυτιλίας μας, κατέχοντας την πρώτη θέση στην παγκόσμια κατάταξη επί τέσσερις δεκαετίες. Συναφώς επισημαίνεται, ότι η Ελληνική ποντοπόρος ναυτιλία δραστηριοποιείται κυρίως στην ελεύθερη φορτηγό ναυτιλία (trampshipping) κυρίως μέσω παροχής ναυτιλιακών υπηρεσιών μεταξύ τρίτων κρατών (crosstrade).

Ο κλάδος της ελληνικής και ελληνόκτητης ποντοπόρου ναυτιλίας δεν αντλεί τη δυναμική του από την εσωτερική αγορά. Συμμετέχει στο διεθνές διαμετακομιστικό εμπόριο πραγματοποιώντας μεταφορές για λογαριασμό και μεταξύ τρίτων (crosstrade), είναι, δηλαδή, ένας τομέας με εξωστρέφεια και διεθνή προσανατολισμό, ο οποίος διατηρεί και διευρύνει σταθερά τη θέση του μόνο επειδή μπορεί να παραμένει ανταγωνιστικός διεθνώς. Η προσέλκυση πλοίων στο εθνικό νηολόγιο και ναυτιλιακών εταιριών στην Ελλάδα αποτελεί πάγια προτεραιότητα της εθνικής ναυτιλιακής πολιτικής, υλοποιούμενη από έναν εξειδικευμένο διοικητικό φορέα, το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, στοχεύει στη συνεχή και ουσιαστική στήριξη και προαγωγή της ναυτιλίας μας στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς σε διμερές και πολυμερές επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, εφαρμόζεται διαχρονικά ένα πλέγμα μέτρων, τα οποία αποσκοπούν στην άμβλυνση των συνεπειών του οξύτατου διεθνούς ανταγωνισμού και στη διατήρηση της υψηλής ελληνικής ναυτιλιακής τεχνογνωσίας. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για την εγγραφή ποντοπόρων πλοίων στο ελληνικό νηολόγιο, το οποίο έχει αυξημένη τυπική ισχύ, κατοχυρώνει ένα σταθερό και συνεκτικό θεσμικό πλαίσιο, δημιουργώντας έτσι το απαραίτητο κλίμα εμπιστοσύνης για την προσέλκυση πλοίων και ναυτιλιακών επιχειρήσεων (ναυτιλιακό πλέγμα υπηρεσιών – maritime cluster). Σημειωτέον ότι ο ελληνόκτητος στόλος από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 παραμένει στην πρώτη θέση της παγκόσμιας κατάταξης, διευρύνοντας, μάλιστα, χρόνο με το χρόνο το μερίδιό του, τόσο σε αριθμό πλοίων όσο και σε συνολική μεταφορική ικανότητα (βλ. Διάγραμμα 62). Η ελληνόκτητη ναυτιλία συνεπώς, ανεξαρτήτως σημαίας, συμμετέχει σε έναν κλάδο του οποίου το ανταγωνιστικό περιβάλλον διαμορφώνεται στις διεθνείς αγορές. Οι συνθήκες που καθορίζουν τη δυνατότητα των επιχειρήσεων αυτών να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματά τους επηρεάζονται από τις τάσεις του διεθνούς εμπορίου. Για το λόγο αυτό η πολιτική για τη ναυτιλία εύλογα επηρεάζεται από τις συνθήκες ή τις ισορροπίες που διαμορφώνονται στις διεθνείς αγορές ναύλων και φορτίων, με γνώμονα όμως τις σταθερές που επέτρεψαν την ανάπτυξη του εθνικού στόλου και την προσέλκυση της διαχείρισης του ελληνόκτητου στόλου στην Ελλάδα..

Οι εξελίξεις στον κλάδο των μεταφορών και των εφοδιαστικών αλυσίδων στη χώρα μας θα επηρεάσουν κατά συνέπεια συνολικά τη ναυτιλία, και ιδιαίτερα την ακτοπλοΐα, η οποία

σχετίζεται με τη νησιωτικότητα, τις υποδομές, τον αναπτυξιακό σχεδιασμό συγκεκριμένων περιοχών και την εδαφική συνοχή.

Η ποντοπόρος ναυτιλία, επομένως, είναι ο κατεξοχήν εξωστρεφής κλάδος της ελληνικής οικονομίας και αποτελεί έναν από τους βασικότερους πυλώνες της Ελληνικής οικονομίας, με ιδιαίτερο βάρος για τα μακροοικονομικά μεγέθη της χώρας. Οι εισροές από τη ναυτιλία στο ισοζύγιο πληρωμών ανέρχονται περίπου στα 142 δισεκατομμύρια ευρώ για τα έτη 2006-2015 συνεισφέροντας άνω του 7% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ), και καλύπτοντας άνω του 30% του ελλείματος του εμπορικού ισοζυγίου (ΙΟΒΕ, 2013).

Ο κλάδος της επιβατηγού ναυτιλίας και ειδικότερα της ακτοπλοΐας, αποτελεί νευραλγικό τομέα των θαλάσσιων μεταφορών της χώρας μας, με σημαντικές επιδράσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη και τη νησιωτικότητα. Το ελληνικό ακτοπλοϊκό δίκτυο είναι το μεγαλύτερο σε έκταση θαλάσσιο μεταφορικό δίκτυο της Ευρώπης με το οποίο διακινούνται ετησίως περίπου τριάντα εκατομμύρια επιβάτες, διασφαλίζοντας την απαιτούμενη οικονομική και κοινωνική συνοχή της χώρας. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η ακτοπλοΐα αποτελεί ουσιαστικά βασική υποδομή της λιμενικής παραγωγικής λειτουργίας πάνω στην οποία στηρίζεται η οικονομία των νησιωτικών περιφερειών, προστατεύεται η υγεία των κατοίκων των νησιών, εξυπηρετούνται οι πολίτες στις συναλλαγές τους με το δημόσιο και εξασφαλίζεται η προμήθεια πρώτων υλών και βασικών καταναλωτικών αγαθών στα νησιά.

Βασικός στόχος της κυβερνητικής μας πολιτικής αποτελεί η υποστήριξη αυτού του κλάδου αιχμής, γιατί μόνο έτσι θα αυξηθούν οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις του, μέσω της αύξησης της απασχόλησης στα πλοία και την ξηρά, της προσέλκυσης νέων επενδύσεων αλλά και νέων επιχειρήσεων στον Πειραιά κ.ο.κ. Τα τελευταία χρόνια, εξάλλου, ο ρόλος του πρώτου λιμανιού της χώρας έχει αναβαθμιστεί και πλέον ανταγωνίζεται τα μεγαλύτερα λιμάνια της Ευρώπης (βλ. Διάγραμμα 63).

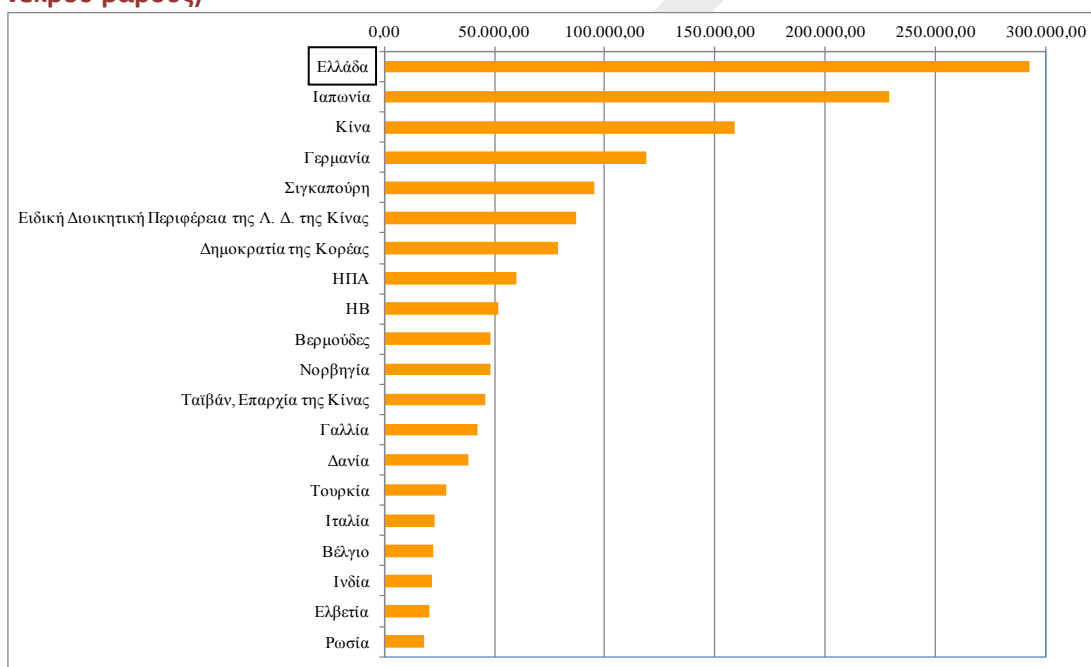
Ο ασφαλέστερος τρόπος για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός είναι η αξιοποίηση του ποιοτικού ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει η χώρα μας και της πλούσιας τεχνογνωσίας που έχει αναπτυχθεί εδώ. Η ανάπτυξη και εφαρμογή σύγχρονων συστημάτων εκπαίδευσης, μετεκπαίδευσης και επιμόρφωσης ναυτικών, για την εύρυθμη λειτουργία των Σχολών Εμπορικού Ναυτικού, και για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων που αποσκοπούν στην προσέλκυση και την εισαγωγή νέων στο ναυτικό επάγγελμα βρίσκονται στον πυρήνα των προτεραιοτήτων της ελληνικής ναυτιλιακής διοίκησης, και συνηγορούν προς αυτή την κατεύθυνση. Το ανθρώπινο δυναμικό και η τεχνογνωσία αποτελούν τη βάση για την προσέλκυση επενδύσεων και δραστηριοτήτων, καταρχήν στον Πειραιά, που αποτελεί το κέντρο της ελληνικής ναυτιλιακής συστάδας επιχειρήσεων οι οποίες εκτείνονται σε οικονομικές/τραπεζικές υπηρεσίες, νομικές υπηρεσίες, θαλάσσια ασφάλιση, ναυπηγικές και ναυπηγοεπισκευαστικές εργασίες, νηογνώμονες κ.λπ.. Στρατηγικό στόχο πρέπει να αποτελεί η μεγιστοποίηση των οικονομικών ωφελημάτων για τη χώρα από την παγκόσμια πρωτοκαθεδρία του ελληνόκτητου στόλου.. Το Brexit αποτελεί εξωγενή συγκυρία που μπορεί να προσφέρει, κάτω από προϋποθέσεις, ευκαιρίες για αξιοποίηση. Η συγκρότηση και ενθάρρυνση της ναυτιλιακής συστάδας θα τονώσει τις διασυνδέσεις όλων των σχετικών με τη ναυτιλία κλάδων και θα λειτουργήσει ως κίνητρο προσέλκυσης νέων επιχειρήσεων στη χώρα.

Στο χώρο της ναυτιλίας, δεν επιδιώκεται η δημιουργία συνθηκών χαμηλού κόστους προκειμένου να γίνει η χώρα περισσότερο ανταγωνιστική. Μια τέτοια επιλογή θα ήταν βραχυπρόθεσμη και γρήγορα θα απαξιωνόταν. Η χώρα μας μπορεί να προσφέρει

ανθρώπινο δυναμικό και τεχνογνωσία που δημιουργούν συνθήκες καλύτερου κόστους (best cost) και διαφοροποίησης και σε συναφείς δραστηριότητες (π.χ. στον ακαδημαϊκό/ερευνητικό ναυτιλιακό τομέα).

Δεδομένου ότι πρόκειται για κλάδο που μπορεί να συνεισφέρει σε σημαντικό βαθμό και σε μακροοικονομικό επίπεδο στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, οι προτεραιότητες ναυτιλιακής πολιτικής θα πρέπει να διαπερνούν τις δράσεις όλων των υπουργείων που σχετίζονται με θέματα ναυτιλιακού ενδιαφέροντος σε τεχνικό, εμπορικό και περιβαλλοντολογικό επίπεδο.. Μια τέτοια οριζόντια προσέγγιση μπορεί να υιοθετηθεί χωρίς δημοσιονομικό κόστος, αλλά με σημαντικά μακροπρόθεσμα οφέλη, προκειμένου να αξιοποιήσουμε το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι επί τέσσερις δεκαετίες στην κορυφή της παγκόσμιας ναυτιλίας.

#### Διάγραμμα 62. Συνολική χωρητικότητα εμπορικού στόλου ανά χώρα, 2016 (χιλ. τόνοι νεκρού βάρους)

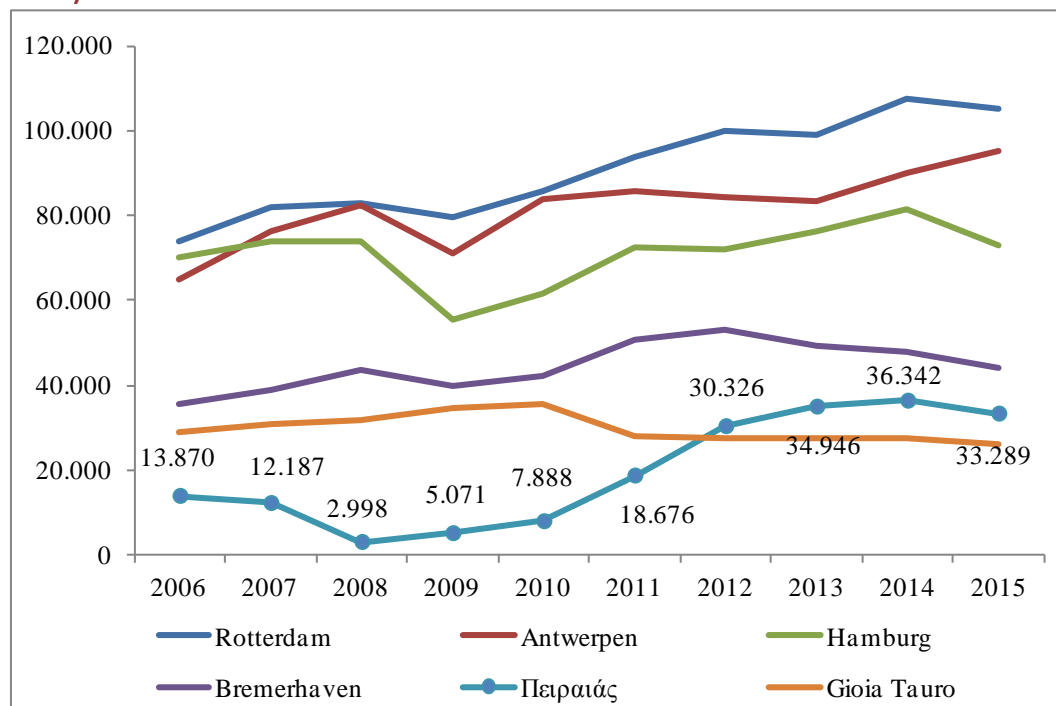


Πηγή: UNCTAD

Η λιμενική βιομηχανία μπορεί επίσης να αποτελέσει βασικό συντελεστή ανάπτυξης, καθώς η γεωγραφική θέση της χώρας αναδεικνύει τις δυνατότητες των ελληνικών λιμένων να αποτελέσουν χώρους υποδοχής φορτίων και πύλες εισόδου εμπορευμάτων με προορισμό τις ευρωπαϊκές αγορές. Ταυτόχρονα η ύπαρξη σύγχρονων λιμενικών υποδομών προσδίδει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις που είναι ήδη εγκατεστημένες στη χώρα, στην εισαγωγή πρώτων υλών και στην εξαγωγή εμπορευμάτων.

Η αύξηση της κίνησης στα λιμάνια που λειτουργούν με τη μορφή Α.Ε. και η βελτίωση των οικονομικών τους αποτελεσμάτων καταδεικνύουν τις εξαιρετικές αναπτυξιακές προοπτικές τους. Η αξιοποίησή τους, με την υλοποίηση στοχευμένων επενδύσεων, αποτελεί πρώτη προτεραιότητα. Προς την κατεύθυνση αυτή, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και διασφάλιση της έγκαιρης υλοποίησης των υποχρεωτικών επενδύσεων εκ μέρους της ΟΛΠ Α.Ε., όπως περιγράφονται στη σχετική Σύμβαση Παραχώρησης (Ν.4404/2016), και ειδικότερα σε υποδομές και ανωδομές για τη διαχείριση φορτίων, την κρουαζιέρα και τη ναυπηγοεπισκευή.

**Διάγραμμα 63. Ο Πειραιάς και τα πέντε μεγαλύτερα λιμάνια της Ευρώπης σε όρους μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων, 2006-2015 (Ακαθ. Βάρος εμπορευματοκιβωτίων, χιλ. τόνοι)**



Πηγή: Eurostat

Στον Λιμένα της Θεσσαλονίκης, η διαδικασία μεταβίβασης του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών είναι σε εξέλιξη και έχει εξασφαλιστεί, μεταξύ άλλων, η υλοποίηση των υποχρεωτικών επενδύσεων που απαιτούνται σε υποδομές και εξοπλισμό, ώστε να αξιοποιηθεί το πλεονέκτημα της γεωγραφικής του θέσης και η διασφάλιση ταυτόχρονα των εργασιακών δικαιωμάτων.

Για τους υπόλοιπους 10 Οργανισμούς Λιμένων Α.Ε. προγραμματίζεται η παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης συγκεκριμένων ή/και συνδυασμένων λιμενικών δραστηριοτήτων / υπηρεσιών σε ιδιώτες επενδυτές μετά από ολοκλήρωση μελέτης προκειμένου να αξιολογηθούν (α) ποιοι λιμένες παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες αναπτυξιακές δυνατότητες, και (β) ποιοι συγκεκριμένοι τομείς δραστηριότητας στους προκριθέντες Οργανισμούς Λιμένος παρουσιάζουν ενδιαφέρον για ιδιώτες επενδυτές.

Επίσης, για πρώτη φορά καταγράφεται το σύνολο των λιμενικών υποδομών της Ελλάδας σε ενιαία βάση δεδομένων, αξιολογούνται και ιεραρχούνται τα προβλήματα στους κατά τόπους λιμένες, προκειμένου να γίνουν οι κατάλληλες διορθωτικές ενέργειες και βελτιώσεις. Σχεδιάζονται επίσης ενέργειες για στοχευμένες επενδύσεις, για τη δημιουργία εγκαταστάσεων παροχής νέων υπηρεσιών, για την αξιοποίηση εναλλακτικών πηγών ενέργειας στις χερσαίες ζώνες λιμένων, την παροχή LNG ως ναυτιλιακού καυσίμου, την ηλεκτροδότηση των πλοίων κ.λπ. Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους τομείς που συνδέονται με τη λιμενική λειτουργία αποτελεί έναν ακόμα πολύ σημαντικό παράγοντα για την ενίσχυση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων των λιμένων. Στο πλαίσιο αυτό, η Πλοηγική Υπηρεσία ενισχύεται με

τη ναυπήγηση επτά νέων πλοηγίδων, την προμήθεια 10 μηχανών και την πρόσληψη προσωπικού.

Όσον αφορά την ανάπτυξη της κρουαζιέρας, η πολιτική ενίσχυσής της βασίζεται σε μια ενιαία στρατηγική μέσω της Εθνικής Συντονιστικής Επιτροπής Κρουαζιέρας, για την προώθηση των απαιτούμενων μέτρων και κινήτρων βελτίωσης και ανάπτυξης του κλάδου.

Εξίσου σημαντικός είναι και ο συναφής ο κλάδος των τουριστικών επαγγελματικών πλοίων και σκαφών αναψυχής, στον οποίο δραστηριοποιούνται περίπου 3.700 πλοία και 1.000 ημερόπλοια, με αξιοσημείωτη συνεισφορά στα δημόσια έσοδα και στην απασχόληση. Για τον λειτουργικό εξορθολογισμό του κλάδου, έχει θεσμοθετηθεί και οριοθετηθεί η δραστηριοποίηση των πλοίων αναψυχής και των επαγγελματικών τουριστικών ημερόπλοιων, ενώ επίσης έχει υλοποιηθεί η πλήρης καταγραφή των επιχειρησιακών και λειτουργικών απαιτήσεων για το ηλεκτρονικό μητρώο τουριστικών πλοίων και μικρών σκαφών για το οποίο αναμένεται – εντός του 2017 – να ολοκληρωθεί η δοκιμαστική λειτουργία και να τεθεί σε πλήρη λειτουργία, καθώς και για την εφαρμογή ηλεκτρονικού ναυλοσυμφώνου.

Στον κρίσιμο για την ελληνική ναυτιλία κλάδο της Ναυπηγοεπισκευής, προγραμματίζονται και υλοποιούνται σχετικές επενδύσεις στο λιμάνι του Πειραιά, ενώ πραγματοποιούνται συντονισμένες προσπάθειες για την επίλυση των θεσμικών και λειτουργικών προβλημάτων στα μεγάλα ναυπηγεία της χώρας. Τα ελληνικά ναυπηγεία πρέπει να προετοιμαστούν για την προώθηση της χρήσης του υγροποιημένου φυσικού αερίου ως ναυτιλιακού καυσίμου στα επόμενα χρόνια. Η προοπτική αυτή συνδέεται με την ανάγκη για κατασκευή νέων πλοίων ή τη μετασκευή υφιστάμενων (retrofitting). Δίνεται η δυνατότητα κατασκευής νέων πλοίων, στο πλαίσιο του προγράμματος «Europa Ship Plan», με πρωτοβουλία της Ένωσης Εφοπλιστών Ναυτιλίας Μικρών Αποστάσεων, δεδομένου ότι βασική προϋπόθεση των διευκολύνσεων χρηματοδότησης από την ΕΤΕπ και τις εμπορικές τράπεζες που θα συμμετέχουν στο όλο πρόγραμμα είναι τα πλοία να κατασκευαστούν σε ευρωπαϊκά ναυπηγεία.

Τέλος, όσον αφορά την προώθηση της Ναυτιλιακής και Λιμενικής συστάδας επιχειρήσεων, η κυβέρνηση σε συνεργασία με θεσμικούς φορείς της ναυτιλίας και τα συναρμόδια Επιμελητήρια έχει δρομολογήσει συγκεκριμένες ενέργειες για τη συγκρότηση της συστάδας και την ενίσχυση και άλλων επιχειρηματικών κλάδων με σκοπό την ανάπτυξη συνεργειών και την επίτευξη βέλτιστων αποτελεσμάτων μέσα από τη συλλογική δράση των επιχειρήσεων.

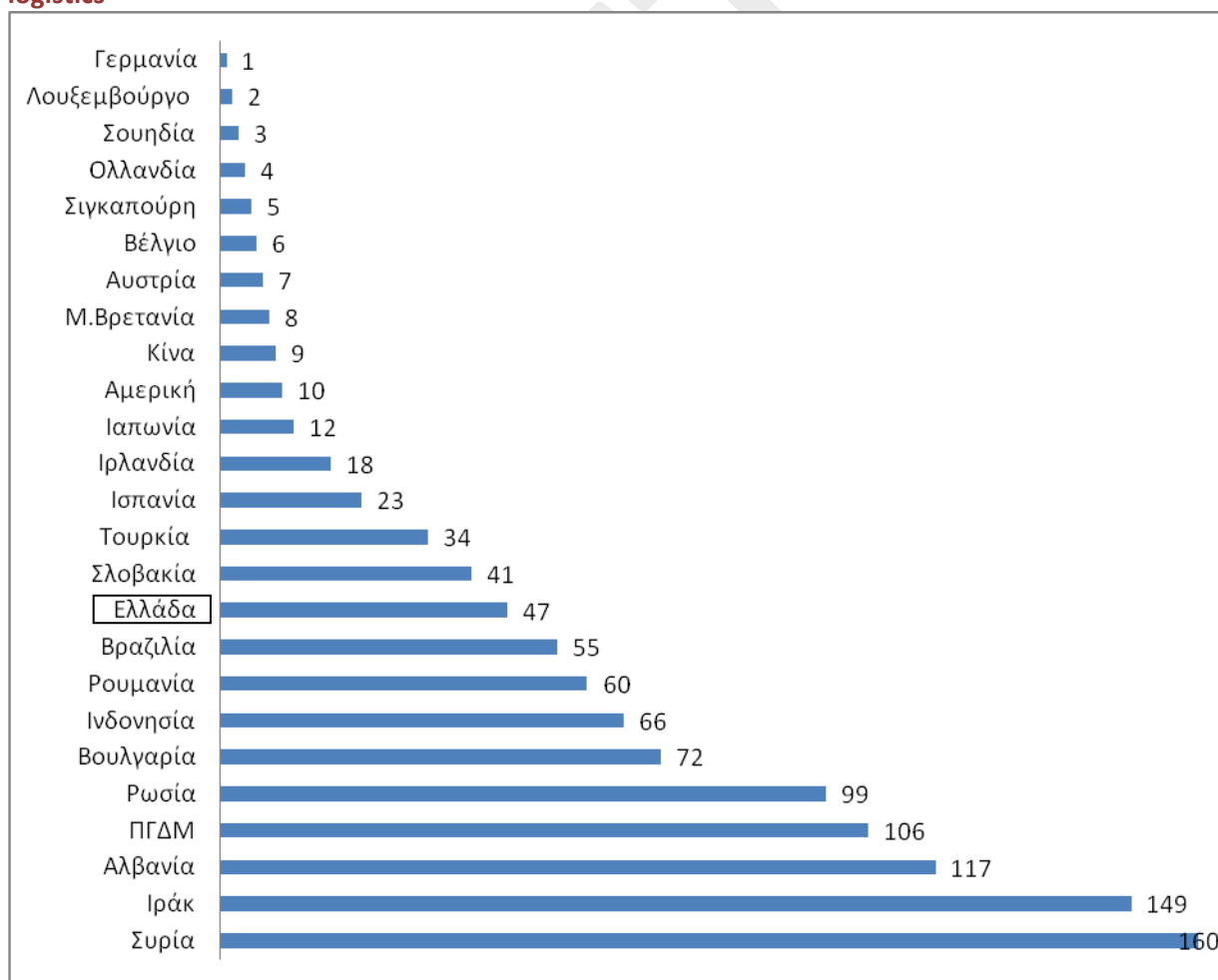
### **6.7.2 Εφοδιαστική Αλυσίδα (Logistics)**

Η σημασία της δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου συστήματος μεταφορών και η συμβολή του στην οικονομική ανάπτυξη και την ενίσχυση της παραγωγικότητας μιας χώρας αποτελεί κοινό τόπο σε όλα τα πρόσφατα κείμενα της ΕΕ. Αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία σήμερα, που η παγκόσμια οικονομία εισέρχεται σταδιακά σε έναν νέο κύκλο ανάπτυξης με ακόμα μεγαλύτερη διεθνοποίηση της παραγωγής. Η αύξηση του εμπορίου και ιδιαίτερα του όγκου των εξαγωγών συνδέεται άμεσα με την αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες logistics, οι οποίες είναι εξαιρετικά σημαντικές στην παγκόσμια και ευρωπαϊκή οικονομία. Ειδικότερα, ο κλάδος των logistics σε παγκόσμιο επίπεδο, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπολογίζεται σε περίπου 5,4 τρις ευρώ ή 13,8% του παγκόσμιου

ΑΕΠ, ενώ στην Ευρώπη ανέρχεται στο 13% του ΑΕΠ (Council for Supply Chain Management Professionals, 2013).

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των logistics βρίσκεται στο επίκεντρο της οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας παγκοσμίως. Αναπτυγμένες χώρες όπως η Ολλανδία και η Σιγκαπούρη, αλλά και αναπτυσσόμενες όπως η Ινδονησία και το Βιετνάμ, αναγνωρίζουν τη βιώσιμη επέκταση του κλάδου ως κινητήρια δύναμη ανάπτυξης των οικονομιών τους. Ο δείκτης Logistics Performance Index (LPI) αποτυπώνει την αποδοτικότητα και την ανταγωνιστικότητα του κλάδου των logistics ανά χώρα, και κατά συνέπεια την προοπτική περαιτέρω ενδυνάμωσης του τομέα και της θέσης κάθε χώρας στην παγκόσμια αγορά. Σύμφωνα με τη σχετική μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2014, με βάση το δείκτη LPI και ανάμεσα σε 160 χώρες, η Ελλάδα παρουσιάζει μέτρια επίδοση, καταλαμβάνοντας την 47η θέση (Διάγραμμα 64).

#### Διάγραμμα 64. Κατάταξη των χωρών με βάση το δείκτη απόδοσης δραστηριοτήτων logistics



Πηγή: World Bank, 2016

Η συνεισφορά των logistics στο ΑΕΠ της Ελλάδας υπολογίζεται περίπου στο 10,8% του ΑΕΠ, ενώ υπάρχουν πολλές περαιτέρω δυνατότητες ανάπτυξης του κλάδου. Πλήθος μελετών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο (IOBE, ΣΕΒ, WB, McKinsey) αναφέρεται στα logistics ως τον

κλάδο που θα αποτελέσει έναν από τους κομβικούς μοχλούς ανάκαμψης της χώρας, βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα.

Ως προς την περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου, ωστόσο, έχουν εντοπιστεί συγκεκριμένα προβλήματα τα οποία την παρεμποδίζουν. Τα κυριότερα είναι η κατακερματισμένη αγορά των logistics, τα χαμηλά επίπεδα εξωτερικής ανάθεσης για υπηρεσίες logistics (περίπου 40%, σε σύγκριση με 70%-80% στην υπόλοιπη Ευρώπη), η ελλιπής σύνδεση των εγκαταστάσεων logistics με τα κύρια μέσα μεταφοράς (λιμάνια, σιδηρόδρομος), η πολύπλοκη και ασυνεχής νομοθεσία, καθώς και η ελλειψη συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.

Προκειμένου, λοιπόν, να βελτιωθούν οι υπηρεσίες εφοδιαστικής, η κυβέρνηση έχει αναπτύξει μια εξειδικευμένη Στρατηγική για τα Logistics, με δύο βασικούς στόχους:

- Η Ελλάδα να αναδειχθεί σε διαμετακομιστικό κόμβο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, με αύξηση του ποσοστού εξυπηρέτησης του διερχόμενου φορτίου. Η ιδιαίτερη γεωγραφική θέση της χώρας, στο νοτιότερο άκρο της βαλκανικής χερσονήσου, την καθιστά κομβικό τμήμα των νέων διαδρόμων εμπορίου και προσφέρει μια σημαντική επενδυτική και αναπτυξιακή ευκαιρία για την ελληνική οικονομία.
- Η ανάπτυξη της εφοδιαστικής αλυσίδας να λειτουργήσει υποστηρικτικά στην ανάκαμψη των υπόλοιπων κλάδων της οικονομίας, της βιομηχανίας, του εμπορίου, της αγροτικής παραγωγής και του τουρισμού.

Για να επιτευχθεί ο στρατηγικός στόχος της εξέλιξης της χώρας σε διαμετακομιστικό κέντρο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, απαιτούνται ορισμένες προϋποθέσεις, στις οποίες αντιστοιχούν οι εξής δράσεις που προωθούνται από την κυβέρνηση:

Ολοκληρωμένος στρατηγικός σχεδιασμός: Μέσω της Εθνικής Στρατηγικής για την Εφοδιαστική Αλυσίδα ορίζεται ένα σαφές και σταθερό πλαίσιο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των logistics. Προς το παρόν, προωθείται η επικαιροποίηση της υπάρχουσας στρατηγικής, έτσι ώστε να αντανακλά τις κυβερνητικές προτεραιότητες, ενώ παράλληλα ορίζεται ένα σαφές χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση των επιμέρους δράσεων. Ταυτόχρονα, προωθείται η ολοκλήρωση της δευτερογενούς νομοθεσίας του Νόμου 4302/2014 για την Εφοδιαστική Αλυσίδα, έτσι ώστε το θεσμικό πλαίσιο να τεθεί σε πλήρη ισχύ και να εξυπηρετήσει τον βασικό του στόχο, που είναι η ανάπτυξη του κλάδου των logistics και η άρση των χρόνιων δυσκαμψιών, οι οποίες δημιουργούν κλίμα ανασφάλειας στους δυνάμει επενδυτές.

Αναβάθμιση και βελτίωση των υποδομών: Περιλαμβάνει την ολοκλήρωση και τον εκσυγχρονισμό του οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου και των αντίστοιχων συνδέσεων με διεθνείς λιμένες, εμπορευματικά κέντρα και βιομηχανικές περιοχές. Τα δίκτυα αυτά θα αποτελούν επιμέρους τμήματα ενός ενιαίου μεταφορικού δικτύου, όπου θα διευκολύνεται η συνδυασμένη μεταφορά εμπορευμάτων. Βασικός στόχος είναι η ενίσχυση του μεριδίου που κατέχει ο σιδηρόδρομος (σήμερα περίπου 3%) και κατά συνέπεια η αύξηση της μεταφοράς εμπορευμάτων με ένα μέσο ασφαλές, οικονομικό και φιλικό προς το περιβάλλον. Παράλληλα, η σιδηροδρομική σύνδεση με τα λιμάνια της χώρας εξυπηρετεί τον διττό στόχο της προώθησης του σιδηροδρόμου και της ανάπτυξης των logistics, ενώ δημιουργεί και συνέργειες μεταξύ ναυτιλίας και logistics. Στην κατεύθυνση αυτή προωθείται η ανάπτυξη ενός σύγχρονου σιδηροδρομικού δικτύου με 4 πύλες εξόδου προς τα Βαλκάνια και την Κεντρική, Δυτική και Ανατολική Ευρώπη (Ορμένιο, Προμαχώνας,

Ειδομένη και Κρυσταλλοπηγή). Η αναβάθμιση και βελτίωση των υποδομών θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του χρόνου και του κόστους μεταφοράς προϊόντων, την εξυπηρέτηση μεγαλύτερου όγκου μεταφορικού φορτίου και τη μεγαλύτερη ασφάλεια της μεταφοράς.

Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη λιμένων: Το συγκριτικό πλεονέκτημα των ελληνικών λιμένων σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές πύλες εισόδου εμπορευματικών φορτίων αποτυπώνεται τόσο μέσα από τη ραγδαία ανάπτυξη του Πειραιά τα τελευταία χρόνια (αναδείχθηκε στο ταχύτερα αναπτυσσόμενο λιμάνι παγκοσμίως για το 2012), όσο και από τη δυναμική των περιφερειακών λιμένων, ιδιαίτερα της Θεσσαλονίκης και της Αλεξανδρούπολης. Ο Πειραιάς, με 3,45 εκατομμύρια TEUs για το 2016 και με μεγάλη δυναμική μελλοντικά, κατέχει την 8η θέση στην Ευρώπη ως προς τον όγκο (σε TEUs), τη 18η θέση στην Ευρώπη σε διακινούμενο όγκο (σε τόνους) και την 40η θέση στον κόσμο σε μέγεθος (Eurostat 2016, World Shipping Council 2016). Για τη Θεσσαλονίκη επίσης, ο εκσυγχρονισμός του λιμένα αναμένεται να αποδώσει οικονομικό όφελος για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας της τάξης των 1,5-2 δισ. ευρώ (ΣΕΒΕ 2013, ΟΛΘ 2014). Για την επίτευξη των παραπάνω, σχεδιάζεται περαιτέρω εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη των λιμένων, όπως επίσης και αποτελεσματικότερη σύνδεση με το οδικό και το σιδηροδρομικό δίκτυο, η οποία θα ευνοεί τις ολοκληρωμένες υπηρεσίες logistics. Παράλληλα, προγραμματίζεται η περαιτέρω ανάπτυξη της ενδοχώρας για να μπορέσει να υποστηρίξει και να προωθήσει τον εμπορευματικό όγκο των φορτίων που εισέρχονται από τα λιμάνια της χώρας. Τα παραπάνω θα έχουν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της γεωπολιτικής και οικονομικής θέσης και εξωστρέφειας της Ελλάδας. Ο Χάρτης 1 αποτυπώνει τη κομβική θέση του Πειραιά στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

### Χάρτης 1. Κατάταξη λιμένα Πειραιά σε διεθνές επίπεδο και χρονοαποστάσεις με άλλα λιμάνια





Ανάπτυξη εμπορευματικών κέντρων: Η ανάπτυξη εμπορευματικών κέντρων και η συγκέντρωση της παραγωγικής και εμπορικής δύναμης της χώρας σε γεωγραφικές θέσεις-κλειδιά για την αποτελεσματική διεξαγωγή των δραστηριοτήτων εφοδιαστικής κρίνεται σημαντική για την προώθηση των συνδυασμένων μεταφορών και την ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας. Στα εμπορευματικά κέντρα θα συγκεντρώνεται το σύνολο των εγκαταστάσεων που είναι απαραίτητες για τη διεκπεραίωση των εμπορευμάτων και θα δίνεται η δυνατότητα υπηρεσιών μεταποίησης χαμηλής και μεσαίας όχλησης, καθώς και εκθεσιακών χώρων. Ιδιαίτερα σημαντική είναι για την κυβέρνηση η προγραμματιζόμενη ανάπτυξη και ολοκλήρωση του Θριάσιου Πεδίου και του Στρατοπέδου Γκόνου, ως εμπορευματικά κέντρα εθνικής προτεραιότητας, στα οποία μπορούν να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες που θα προσελκύσουν υποψήφιους επενδυτές και θα αναπτυχθούν υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, με αποτέλεσμα την τόνωση της τοπικής απασχόλησης και την ανάπτυξη. Επιπλέον προωθούνται Εμπορευματικά Κέντρα με ειδικό συμπληρωματικό αντικείμενο (Αλεξανδρούπολη, Βόλος, Πάτρα, Λάρισα).

Υιοθέτηση Ευφύων Συστημάτων Μεταφορών (ΕΣΜ): Η υιοθέτηση και χρήση Ευφύων Συστημάτων Μεταφορών, με στόχο τον εκσυγχρονισμό του συστήματος μεταφορών με τη χρήση της τεχνολογίας, είναι κρίσιμος παράγοντας για την προσαρμογή του εθνικού συστήματος μεταφορών στο μοντέλο της έξυπνης και πράσινης ανάπτυξης. Η τεχνολογική αναβάθμιση μπορεί να οδηγήσει σε μεταφορικές και εφοδιαστικές υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, καθώς επίσης και να προωθήσει την καινοτομία και την παραγωγικότητα, ενισχύοντας έτσι το εισόδημα και την απασχόληση στις περιοχές των μεγάλων λιμένων και των εμπορευματικών κέντρων. Στόχος είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού δικτύου συνδυασμένων μεταφορών, με ομαλή ροή, πληροφόρηση σε πραγματικό χρόνο και ασφάλεια.

Εφαρμογή καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων και μηχανισμών: Για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού, λόγω των περιορισμών στην κατανομή των δημόσιων δαπανών, σχεδιάζεται η αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων και εναλλακτικών ευρωπαϊκών πόρων για την περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα της εφοδιαστικής. Η εισροή σημαντικών πόρων για τις δραστηριότητες του κλάδου και η συνέργεια διαφόρων εργαλείων (ΕΣΠΑ, Juncker Plan, Αναπτυξιακός Νόμος, CEF κ.λπ.), σε συνδυασμό με την αναβάθμιση των τελωνείων και συναφών διοικητικών διαδικασιών αλλά και της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και της διεθνούς πιστοποίησης σε δραστηριότητες εφοδιαστικής, θα αυξήσουν την αποδοτικότητα και την ανταγωνιστικότητα του μεταφορικού συστήματος.

### 6.7.3 Μεταφορές

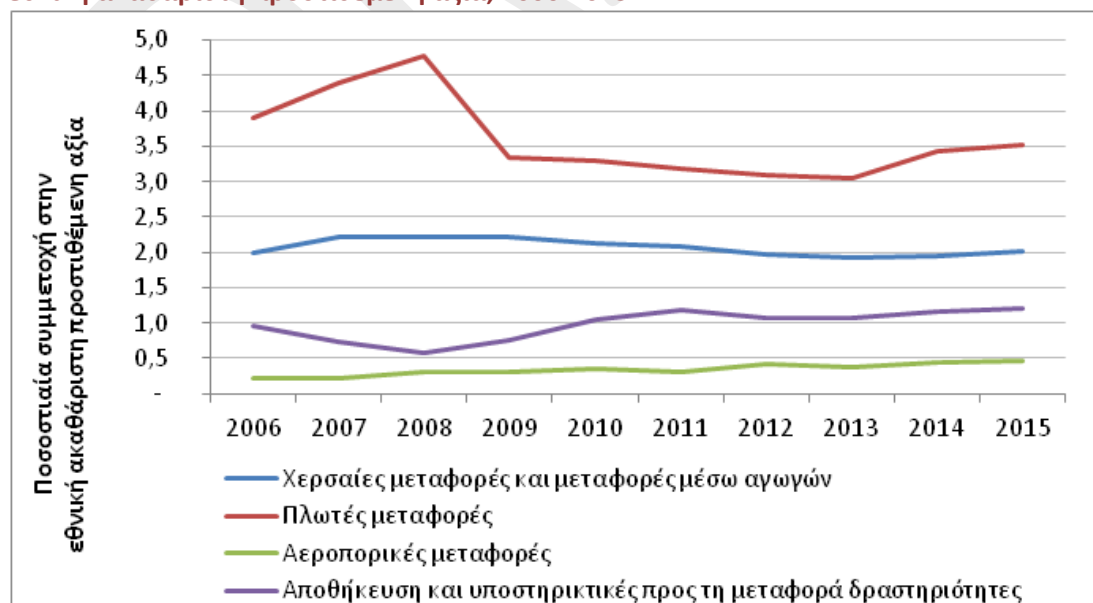
Ο τομέας των μεταφορών, επιβατικών και εμπορευματικών, συμβάλλει καθοριστικά στην οικονομική ανάπτυξη και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη. Ιδιαίτερα κατά την τρέχουσα δυσμενή οικονομική συγκυρία, η αποτελεσματική, αποδοτική και φιλική προς το περιβάλλον μεταφορά ανθρώπων και αγαθών μπορεί να διαδραματίσει πρωταρχικό ρόλο στην ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και να αποτελέσει ισχυρό αναπτυξιακό εργαλείο. Μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού και της ορθής αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας, ο τομέας των μεταφορών μπορεί να συμβάλει στην αύξηση του ΑΕΠ, στη δημιουργία επενδυτικών ευκαιριών και οικονομικών κλίμακας.

Η δραστηριότητα του τομέα των μεταφορών ανήλθε το 2015 στο 7,2% της εθνικής ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας. Από το σύνολο του τομέα των μεταφορών, οι θαλάσσιες μεταφορές συμμετέχουν σε ποσοστό 3,5% στην εθνική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία, ενώ αντίστοιχα οι χερσαίες σε ποσοστό 2% (Διάγραμμα 65). Στην κατεύθυνση αυτή η ΕΤΕΠ ανέθεσε εκπόνηση Master Plan Μεταφορών για λογαριασμό του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, σε προεπιλεγμένη κοινοπραξία βάσει των διαδικασιών της. Οι αεροπορικές μεταφορές έχουν περιορισμένο μερίδιο, αλλά παρουσιάζουν διαχρονικά σημαντική αύξηση στο τμήμα συμμετοχής τους, συγκεκριμένα από 0,2% το 2006 σε 0,5% το 2015.

Στον τομέα της απασχόλησης, οι μεταφορές συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό εργαζομένων, σε όλα τα στάδια υλοποίησης μεταφορικών δικτύων και συστημάτων, λειτουργίας και συντήρησης. Ειδικότερα, στην Ευρώπη απασχολούνται στις μεταφορές περισσότερα από 10 εκατομμύρια άνθρωποι, αριθμός που αντιστοιχεί στο 4,5% της συνολικής απασχόλησης, ενώ στην Ελλάδα, το αντίστοιχο ποσοστό είναι 7%.

Τα κυριότερα προβλήματα στον τομέα των μεταφορών στη χώρα μας είναι αποτέλεσμα ελλιπούς σχεδιασμού και διαχρονικής απουσίας μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής, με συνέπεια την υλοποίηση αποσπασματικών πολιτικών και την κατασπατάληση πόρων. Αντίθετα, οι ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για τις μεταφορές υποδεικνύουν τη δημιουργία ενός σύγχρονου και ενιαίου μεταφορικού δικτύου, όπου τα διάφορα μέσα λειτουργούν συμπληρωματικά και προωθούνται ιδίως εκείνα που είναι φιλικά προς το περιβάλλον και συμβάλλουν στη βιωσιμότητα του όλου συστήματος. Σε αυτό το πνεύμα, η κυβέρνηση προωθεί ένα Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών, που δεν έχει υπάρξει ποτέ έως σήμερα στη χώρα, με κύριο στόχο να υποστηριχθεί ο αναπτυξιακός χαρακτήρας του τομέα των Μεταφορών προς όφελος της εθνικής οικονομίας. Στο Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών τίθενται συγκεκριμένοι αναπτυξιακοί και στρατηγικοί στόχοι με ορισμένο χρονοδιάγραμμα.

#### Διάγραμμα 65. Εξέλιξη της ποσοστιαίας συμμετοχής των κλάδων των μεταφορών στην εθνική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία, 2006-2015



Πηγή: Ελ. Στατ.

Τα βασικότερα σημεία της αναπτυξιακής στόχευσης στις μεταφορές είναι τα εξής:

Ολοκλήρωση και εκσυγχρονισμός του βασικού οδικού και σιδηροδρομικού άξονα Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Ειδομένη/Προμαχώνας (ΠΑΘΕ/Π), και επίσης η ολοκλήρωση των κάθετων αξόνων της Εγνατίας Οδού και του Βόρειου Οδικού Άξονα Κρήτης (ΒΟΑΚ).

Σύνδεση των βασικών οδικών και σιδηροδρομικών αξόνων με διεθνείς λιμένες, εμπορευματικά κέντρα και βιομηχανικές περιοχές της χώρας. Το τελευταίο βρίσκεται ψηλά στις προτεραιότητες της αναπτυξιακής στρατηγικής, με στόχο την ενίσχυση του κλάδου των εμπορευματικών μεταφορών και την ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών.

Ανάπτυξη των λιμένων, κατά προτεραιότητα του Πειραιά, της Θεσσαλονίκης και της Αλεξανδρούπολης. Τα λιμάνια, με την περαιτέρω ανάπτυξή τους, μπορούν να προσελκύσουν σημαντικές επενδύσεις από διεθνείς παίκτες, ώστε να προσαρμοστούν σταδιακά στους νέους τρόπους διαχείρισης των υποδομών, των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας. Ενδεικτικά, δύνανται να αναπτύξουν τόσο ναυτιλιακές όσο και μη-ναυτιλιακές δραστηριότητες προστιθέμενης αξίας (μεταποίηση, εμπόριο, αποθήκευση, χειρισμός και μεταφορά μοναδοποιημένων φορτίων και άλλες υπηρεσίες) που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας και τη μείωση του εμπορικού κόστους. Με επίκεντρο τον Πειραιά, που για το 2016 σημείωσε νέο ρεκόρ διακίνησης εμπορευματοκιβωτίων (3.450 εκατομμύρια TEUs), και σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των υπόλοιπων λιμένων της χώρας, οι συνδυασμένες μεταφορές μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά στο ΑΕΠ και να δράσουν υποστηρικτικά στους υπόλοιπους κλάδους της οικονομίας.

Ίδρυση και ανάπτυξη εμπορευματικών κέντρων, με προτεραιότητα το Θριάσιο Πεδίο και το Στρατόπεδο Γκόνου στη Θεσσαλονίκη, τα οποία αποτελούν εμπορευματικά κέντρα εθνικής προτεραιότητας. Σε αυτά μπορούν να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την προσέλκυση υποψηφίων επενδυτών, ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και τόνωση της τοπικής απασχόλησης.

Περαιτέρω ανάπτυξη των αεροπορικών μεταφορών και αύξηση του ποσοστού συμμετοχής τους στο σύνολο του τομέα των μεταφορών, μέσω των έργων που σχεδιάζονται, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα την υλοποίηση των επενδύσεων που προβλέπονται με βάση τη σύμβαση παραχώρησης των 14 περιφερειακών αεροδρομίων, την επέκταση της σύμβασης του «Ελευθέριος Βενιζέλος», αλλά και την κατασκευή και παραχώρηση εκμετάλλευσης του νέου αεροδρομίου στο Καστέλι Κρήτης. Επιπλέον προωθείται σχεδιασμός στοχευμένης αξιοποίησης του συνόλου των αεροδρομίων της χώρας. Ανάπτυξη των θαλάσσιων ενδομεταφορών και της ακτοπλοϊκής συγκοινωνίας, στη βάση βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και της συνέργειας με τις αεροπορικές συνδέσεις. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η ανάπτυξη των μεταφορών με υδροπλάνα και δημιουργία δικτύου υδατοδρομίων. Σχεδιάζεται μάλιστα σχετική νομοθετική παρέμβαση με πρωταρχικό στόχο την επιτάχυνση των διαδικασιών αδειοδότησης των υδατοδρομίων. Η λειτουργία των υδροπλάνων και η δημιουργία ενός δικτύου υδατοδρομίων, σε συνδυασμό με τα λοιπά διαθέσιμα μέσα μεταφοράς, θα τονώσει την τουριστική κίνηση και την οικονομία, ιδιαίτερα των νησιωτικών περιοχών.

Αναδιάρθρωση των αστικών συγκοινωνιών, με συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους. Σε συνδυασμό με την επέκταση του Μετρό στην Αθήνα και την ολοκλήρωσή στη Θεσσαλονίκη, θα οδηγήσει σε αναβάθμιση της συγκοινωνιακής εξυπηρέτησης και στη δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος μεταφορών, με βασικό κορμό τα μέσα σταθερής τροχιάς και τις συνδυασμένες μεταφορές. Η κυβέρνηση έχει θέσει ψηλά στις

προτεραιότητές της την αύξηση του μεριδίου αγοράς των αστικών συγκοινωνιών και τη στροφή των πολιτών στα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς, με παράλληλο περιορισμό της χρήσης των Ι.Χ., ιδιαίτερα για τις μετακινήσεις στο κέντρο της πόλης. Η δημιουργία αξιόπιστων δημόσιων συγκοινωνιών, με υψηλού επιπέδου προσφερόμενες υπηρεσίες, συντελεί σημαντικά στη βιώσιμη αστική ανάπτυξη και στη βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών.

Εφαρμογή Σχεδίων Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), σε συνδυασμό με σχέδια αστικής ανάπλασης. Μέσω των ΣΒΑΚ στοχεύουμε στην ανάπτυξη μέτρων βιώσιμης κινητικότητας, με άξονα τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, την προστασία του περιβάλλοντος και την κοινωνική συνοχή.

Εφαρμογή νέων τεχνολογιών και ευφυών συστημάτων μεταφορών για την έξυπνη κυκλοφοριακή διαχείριση και την αποσυμφόρηση των αστικών κέντρων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το πρόσφατο σύστημα τηλεματικής του ΟΑΣΑ και η προωθούμενη χρήση του ηλεκτρονικού εισιτηρίου.

Χάραξη πολιτικής σε θέματα Οδικής Ασφάλειας, στο πλαίσιο της οποίας προγραμματίζονται συγκεκριμένες δράσεις που περιλαμβάνουν την εξασφάλιση σταθερής χρηματοδότησης και την επίτευξη και παρακολούθηση των επιμέρους στόχων που τίθενται στο Στρατηγικό Σχέδιο για την Οδική Ασφάλεια με ορίζοντα το 2020.

Δημιουργία του Κεντρικού Σταθμού Υπεραστικών Λεωφορείων στον Ελαιώνα. Το έργο είναι αρκετά ώριμο από άποψη σχεδιασμού και προγραμματίζεται, εκτός από τα υπεραστικά ΚΤΕΛ, να εξυπηρετεί και τις Διεθνείς Επιβατικές Μεταφορές. Η συγκέντρωση των παραπάνω σε έναν κεντρικό σταθμό θα ανακουφίσει κυκλοφοριακά την πόλη και θα αναβαθμίσει ποιοτικά την εξυπηρέτηση των επιβατών.

Το Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών και οι επιμέρους δράσεις του αποτελούν οργανικό τμήμα της συνολικής αναπτυξιακής πολιτικής της κυβέρνησης. Στόχος είναι η συντονισμένη προσπάθεια και η συνεργασία με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη για τη δημιουργία ενός σύγχρονου και ανταγωνιστικού πλαισίου για τις μεταφορές, το οποίο με τη σειρά του θα λειτουργήσει ως βασικός μοχλός ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας.

## 6.8 ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ / ΥΠΟΔΟΜΕΣ

### 6.8.1 Συρρίκνωση του κλάδου στη διάρκεια της κρίσης

Για αρκετές δεκαετίες ο τομέας των κατασκευών αποτέλεσε έναν από τους σημαντικότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Το μεγάλο μέγεθος του κλάδου προέκυψε κυρίως από νέες κατασκευές αφενός κτιρίων κάλυψης των στεγαστικών αναγκών των πολιτών, αλλά και νέων αναπτυσσόμενων δραστηριοτήτων (τουρισμός, εμπόριο, αναψυχή κ.λπ.), με χρηματοδότηση κυρίως από ιδιωτικά κεφάλαια και δευτερευόντως (όπως στην περίπτωση του τουρισμού) από ενισχύσεις διάφορων χρηματοδοτικών εργαλείων, και αφετέρου υποδομών υπό δημόσιο σχεδιασμό και χρηματοδότηση.

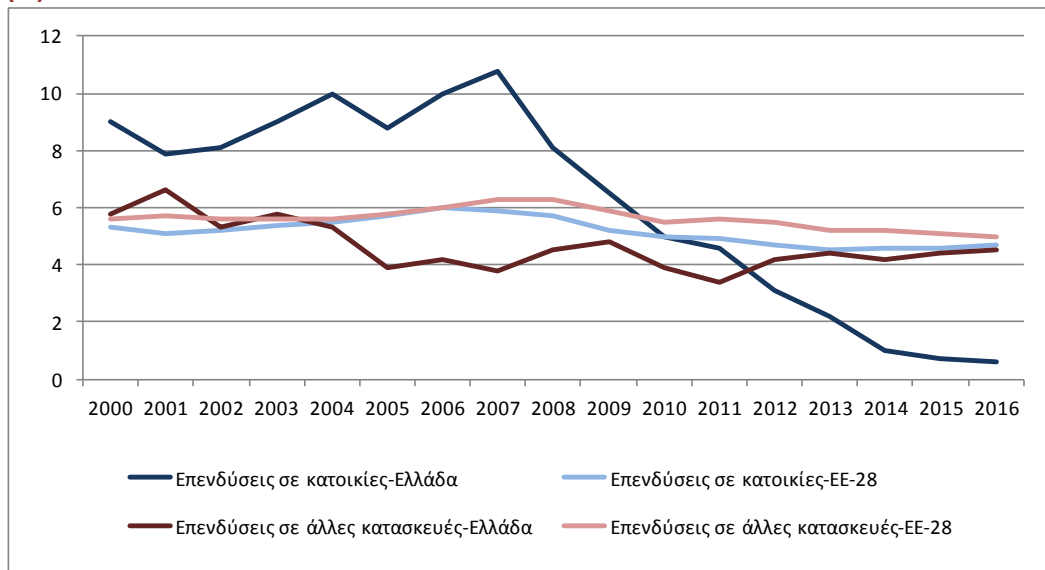
Από την αρχή της κρίσης καταγράφεται μία ταχεία και διαρκής συρρίκνωση της προστιθέμενης αξίας του στενού τομέα των κατασκευών από το 7,8% του ΑΕΠ το 2006 σε

4% το 2013. Ο μέσος ετήσιος δείκτης παραγωγής στις κατασκευές καταγράφει άνοδο τη διετία 2007-2008 που όμως ανακόπτεται και αντιστρέφεται μετά την εκδήλωση της κρίσης στην αγορά ακινήτων το 2008, που είχε στον πυρήνα της χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Ρωσία και η Ιρλανδία. Ο Δείκτης Παραγωγής Οικοδομικών Έργων από το 2008 μέχρι και το 2013 καταγράφει συνεχώς απώλειες της τάξης του 79%, ενώ τα τελευταία τρία χρόνια υπάρχει μια τάση αντιστροφής του, με πιο σημαντική το 2016 (+23,5%, βλ. Πίνακας 24).

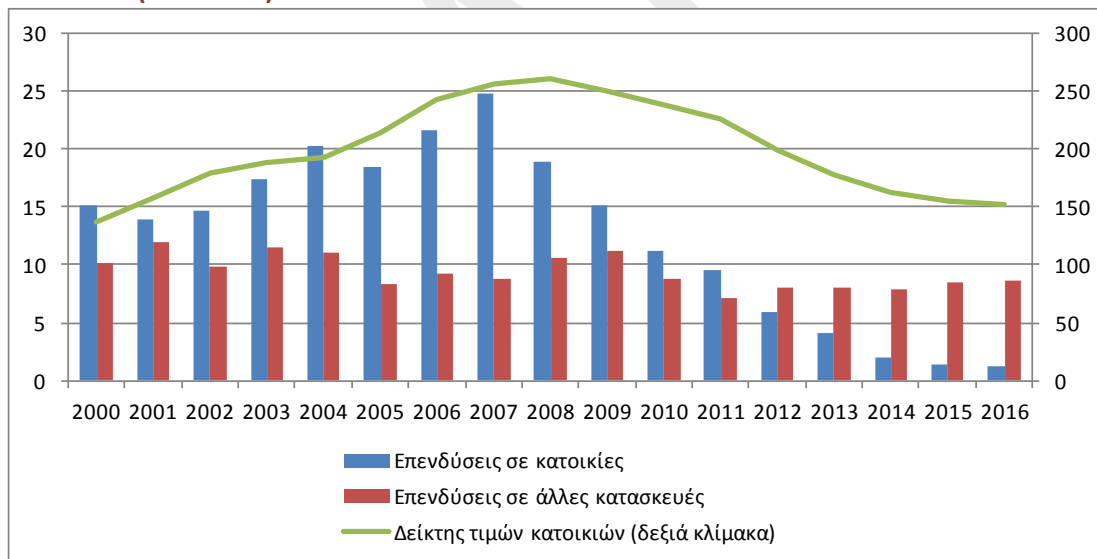
**Πίνακας 24. Εξέλιξη Δείκτη Παραγωγής στις Κατασκευές (2010=100,00)**

Έτος	Δείκτης Παραγωγής στις Κατασκευές		Δείκτης Παραγωγής Οικοδομικών Έργων (ιδιωτικό κτίριο)		Δείκτης Παραγωγής Έργων Πολιτικού Μηχανικού (υποδομές)	
	Δείκτης	Ετήσια μεταβολή (%)	Δείκτης	Ετήσια μεταβολή (%)	Δείκτης	Ετήσια μεταβολή (%)
2007	159,11	14,4	221,05	6,8	132,18	20,6
2008	171,27	7,6	219,57	-0,7	150,27	13,7
2009	142,08	-17,0	166,76	-24,1	131,35	-12,6
2010	100,00	-29,6	100,00	-40,0	100,00	-23,9
2011	58,88	-41,1	57,75	-42,2	60,24	-39,8
2012	39,12	-33,6	37,82	-34,5	40,69	-32,5
2013	35,95	-8,1	31,33	-17,2	41,52	2,0
2014	41,60	15,7	31,24	-0,3	54,09	30,3
2015	42,66	2,5	34,87	11,6	52,05	-3,8
2016*	52,67	23,5	41,31	18,5	66,37	27,5

Πηγή : ΕΛΣΤΑΤ (Προσωρινά στοιχεία)

**Διάγραμμα 66. Μερίδια επενδύσεων σε κατασκευές στο ΑΕΠ, στην Ελλάδα και την ΕΕ- 28 (%)**

Πηγή: Eurostat

**Διάγραμμα 67. Επενδύσεις σε κατασκευές στην Ελλάδα (δισ ευρώ) και δείκτης τιμών κατοικιών (1997=100)**

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και ΤτΕ

Από τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ διαπιστώνεται ότι το 2008 ο ευρύτερος κλάδος των κατασκευών απασχολούσε 589.000 άτομα (13% της συνολικής απασχόλησης), ενώ το 2013 μόλις 287.000 (8,7% της συνολικής απασχόλησης). Ταυτόχρονα, βρίσκεται εν εξελίξει ένα εκτεταμένο φαινόμενο διαρροής ελλήνων μηχανικών που δραστηριοποιούνται πλέον συστηματικά εκτός Ελλάδας.

Οι κατασκευές του ιδιωτικού τομέα (κυρίως η κατοικία), πέρα από την κάλυψη των υπαρκτών αναγκών αποτέλεσαν για δεκαετίες «ασφαλή» επένδυση για τα μεσαία και εύπορα στρώματα σε ένα οικονομικό περιβάλλον χωρίς ιδιαίτερες επενδυτικές ευκαιρίες και με έντονα πληθωριστικά φαινόμενα, γεγονός που επιβεβαιώνεται από τον υψηλό

δείκτη ιδιοκτησίας. Από το 2000, η διαχρονική αυτή κοινωνική τάση ενισχύθηκε έντονα από το χρηματοπιστωτικό σύστημα, το οποίο προχώρησε σε εκτεταμένη χρηματοδότηση στεγαστικών δανείων. Η χρηματοδότηση αυτή οδήγησε σε υπερπληθωρισμό των αξιών των ακινήτων, οι οποίες έχουν πλέον επανακαθοριστεί ήδη σε επίπεδα σημαντικά μειωμένα (η μείωση των αξιών φτάνει το 40% από το 2008, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας).

Αποτέλεσμα της κρίσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής που οδήγησε στην εξάντληση των αποθεμάτων των ιδιωτών υπήρξε η σχεδόν πλήρης κατάρρευση του ιδιωτικού τομέα των κατασκευών. Σήμερα υπάρχει στην αγορά ένα απόθεμα περίπου 160.000-200.000 νεόδμητων κατοικιών, το οποίο ενδέχεται να αυξηθεί αν διατεθούν στην αγορά ακίνητα που βρίσκονται στην κυριότητα των τραπεζών ή του δημοσίου. Η υποβάθμιση της αξίας του οικοδομικού πλούτου της χώρας και των χρημάτων που μέσω δανειοδότησης επενδύθηκαν σε αυτόν δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο ασυνέπειας των επιχειρήσεων και έλλειψης εξασφαλίσεων για τις τράπεζες. Εξάλλου, εκτός από το απόθεμα αδιάθετων κατοικιών υπάρχει και ένα μεγάλο και συνεχώς διογκούμενο απόθεμα επαγγελματικής στέγης (καταστήματα και γραφεία), απότοκο της συνεχιζόμενης ύφεσης (αλλά και των διαρθρωτικών αλλαγών) ιδίως στο λιανεμπόριο και τους μικροεπαγγελματίες. Πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι το κτιριακό απόθεμα περιλαμβάνει και ένα μεγάλο ποσοστό παλιών κτιρίων, με υποβαθμισμένα χαρακτηριστικά σε σχέση με τις σύγχρονες απαιτήσεις, η αναβάθμιση των οποίων μπορεί να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα ώθησης στον τομέα των κατασκευών.

Από την άλλη, ο τομέας των υποδομών εξελίχθηκε με την κατασκευή δημόσιων έργων, ενώ η ανάπτυξή του επιταχύνθηκε κυρίως με την αξιοποίηση ευρωπαϊκών κονδυλίων που συμπλήρωναν το ΠΔΕ. Από το 2000 αρχίζει να αναπτύσσεται η κατασκευή, με συμβάσεις παραχώρησης, μεγάλου μεγέθους συγκοινωνιακών κυρίως έργων (αεροδρόμιο Αθήνας, γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, Αττική Οδός, αυτοκινητόδρομοι). Την τελευταία δεκαετία ο ιδιωτικός τομέας επιζητά να επενδύσει στην Ελλάδα στο χώρο των υποδομών, πέρα από την αμιγώς κατασκευαστική διαδικασία, είτε μέσω αγοράς, είτε μέσω συμμετοχής σε μετοχικά κεφάλαια, αναλαμβάνοντας μέσω συμβάσεων παραχώρησης την αναβάθμιση/συντήρηση έτοιμων δημόσιων υποδομών προς εκμετάλλευση (λιμάνια, αεροδρόμια, δρόμοι, απορρίμματα).

Η ανάπτυξη των υποδομών συνέβαλε στην οικονομική ανάπτυξη, όχι όμως στον μέγιστο δυνατό βαθμό και όχι πάντοτε με μακροπρόθεσμα οφέλη, παρότι πράγματι καλύφθηκαν υπαρκτές ανάγκες. Αρνητικά για τη μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών ωφελημάτων λειτούργησε η ανυπαρξία χωροταξικού σχεδιασμού και η συνακόλουθη έλλειψη σύνδεσης των υποδομών με συγκεκριμένους αναπτυξιακούς σχεδιασμούς σε αμιγώς παραγωγικούς τομείς. Στην πραγματικότητα, το κράτος δεν «επιχειρούσε» διά των υποδομών, αλλά θεωρούσε «επιχείρηση» την ίδια την κατασκευή τους, η οποία θα οδηγούσε σε «αυτοαναφύμενες» παραγωγικές δράσεις – επιλογή που ωστόσο δεν επιβεβαιώθηκε. Η έλλειψη συγκεκριμένου χωρικού σχεδίου ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων δεν παρέχει ακόμη και σήμερα ένα αξιόπιστο πλαίσιο προγραμματισμού, ιεράρχησης και επιλογής των απαραίτητων υποδομών. Ενδεικτική είναι η επιλογή κατασκευής ολυμπιακών κατασκευών χωρίς καμία πρόβλεψη μετα-ολυμπιακής χρήσης, ενώ μάλιστα υπήρχαν μεγάλες ελλείψεις σε σειρά από κρίσιμους τομείς όπως τα έργα αντιπλημμυρικής προστασίας, διαχείρισης των υδάτινων πόρων ή διαχείρισης απορριμμάτων.

Ιστορικά οι ελληνικές κατασκευαστικές εταιρίες και τα γραφεία μελετών είχαν αξιοσημείωτη διεθνή παρουσία, καθώς για περισσότερα από 40 χρόνια δραστηριοποιούνται σε πολλές «τρίτες» χώρες και έχουν υλοποιήσει σημαντικά έργα. Τα τελευταία χρόνια, μετά από δύο δεκαετίες έντονης εσωστρέφειας και επανάπαυσης στην εσωτερική αγορά, οι ελληνικές κατασκευαστικές εταιρίες στρέφονται ξανά στις αγορές του εξωτερικού και υλοποιούν αρκετά έργα. Ωστόσο, εξακολουθούν να στηρίζονται υπερβολικά στην ανάπτυξη νέων έργων στην Ελλάδα, τα οποία θεωρούν ότι θα λειτουργούν ως «μαξιλάρι» ή «τροφοδότης» των προσπαθειών τους.

Σε σχέση με το μελετητικό-συμβουλευτικό δυναμικό, η αγορά ιδιωτικών έργων υποδομής είναι μικρή, οπότε αφενός δεν επιτρέπει εξειδικεύσεις σε επιμέρους πεδία και αφετέρου δεν απαιτεί επιχειρήσεις μεγάλης κλίμακας με δυνατότητες μαζικής παραγωγής. Τα δύο αυτά στοιχεία οδήγησαν σε αδυναμία συστηματικής, οργανωμένης και εξειδικευμένης απεύθυνσης στις αγορές του εξωτερικού, που είχε ως τελικό αποτέλεσμα την απομόνωση των Ελλήνων επιστημόνων και τεχνικών από το διεθνές γίνεσθαι και την αδυναμία τους να αποκτήσουν εμπειρία και τις απαιτούμενες πιστοποιήσεις σε πλήθος κατασκευαστικών δραστηριοτήτων στις αγορές αυτές.

### 6.8.2 Στρατηγική Στόχευση

Στρατηγικό στόχο της κυβέρνησης στον κλάδο των κατασκευών/υποδομών αποτελεί ο μετασχηματισμός του σε ένα σύνολο δραστηριοτήτων με υγιή και εξωστρεφή χαρακτηριστικά υψηλής προστιθέμενης αξίας. Η επαναφορά του μοντέλου ανάπτυξης του κλάδου που ίσχυε τις προηγούμενες δεκαετίες αφενός δεν αποτελεί ρεαλιστική λύση και αφετέρου δεν είναι επιθυμητή καθώς δεν εδραζόταν σε βιώσιμα χαρακτηριστικά.

Η αναπτυξιακή στρατηγική στον τομέα των υποδομών περιλαμβάνει την ολοκλήρωση των σημαντικών έργων υποδομής και ταυτόχρονα την ανάπτυξη και συμπλήρωση των απαραίτητων υποδομών, κυρίως μικρής και μεσαίας κλίμακας, με γνώμονα την εξυπηρέτηση των παραγωγικών τομέων της ελληνικής οικονομίας (τουρισμός, αγροδιατροφικό σύμπλεγμα, πολιτισμός, ναυτιλία, βιομηχανία-μεταποίηση, εμπόριο κ.ά.) και την υλοποίηση έργων της «πράσινης περιοχής» (όπως διαχείριση αποβλήτων, νερά κ.λπ.). Περιλαμβάνει επίσης τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων υποδομών, μέσω ενός εκτεταμένου και καλά σχεδιασμένου προγράμματος επεμβάσεων με στόχο τη συντήρηση, την αναβάθμιση και επανάχρησή τους. Η επιλογή αυτή είναι ιδιαίτερα κρίσιμη, καθώς από την μια οδηγεί στην πιο ορθολογική χρήση των πόρων, οικονομικών και περιβαλλοντικών, και από την άλλη αναδεικνύει ως κοινωνικά αποτελεσματική αλλά και οικολογική λύση την αξιοποίηση των υφιστάμενων υποδομών/κατασκευών. Τέλος, η κυβερνητική στρατηγική θέτει ως υψηλή προτεραιότητα στο πλαίσιο του νέου παραγωγικού μοντέλου για τη χώρα την ενίσχυση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας του κλάδου, μέσω της καινοτομίας και της επένδυσης σε δραστηριότητες υψηλής εγχώριας προστιθέμενης αξίας, καθώς και τη συνολική αναβάθμιση (ενεργειακή, στατική, λειτουργική, αισθητική) κτιρίων και λοιπών ιδιωτικών υποδομών, που θα τους προσδώσει πρόσθετη υπεραξία.

Για την επίτευξη των προαναφερόμενων στόχων απαιτείται ένα πλέγμα παρεμβάσεων βραχυπρόθεσμων αλλά και μεσο-μακροπρόθεσμων, τόσο θεσμικών όσο και χρηματοδοτικών, που σταδιακά θα αίρουν τις υφιστάμενες παθογένειες.



Βασική παράμετρος που θα καθορίσει την επιτυχία των επιλογών αυτών, είτε πρόκειται για προγράμματα ενίσχυσης μικρών ιδιωτικών κεφαλαίων στη βελτίωση του κτιριακού αποθέματος, είτε για μεγαλύτερα έργα υποδομών, είναι η δυνατότητα χρηματοδότησής τους. Οι άξονες χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά ταμεία παρουσιάζουν ενίοτε ασυμβατότητα με τις ανάγκες και τις ελλείψεις στη συντήρηση υφιστάμενων και στην ανάπτυξη νέων υποδομών. Η δυνατότητα μόχλευσης ιδιωτικών κεφαλαίων κατευθύνεται κυρίως σε έργα που κρίνονται «άμεσα ανταποδοτικά» για τους επενδυτές λόγω της εκτίμησης του ρίσκου της χώρας ως ιδιαίτερα υψηλού. Οι συνθήκες αυτές απαιτούν τη μέγιστη και βέλτιστη διαχείριση όλων των διαθέσιμων πόρων και πηγών χρηματοδότησης.

Σε ό,τι αφορά τον τομέα των ιδιωτικών κατασκευών, έχουν υλοποιηθεί ή βρίσκονται στην διαδικασία της ενεργοποίησης σημαντικές παρεμβάσεις τόσο σε θεσμικό, όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο, όπως:

- Η αξιοποίηση και δημιουργία νέων χρηματοδοτικών εργαλείων (Εξοικονομώ, Ταμείο Υποδομών, Σχέδιο Junker) με ταυτόχρονη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων για δράσεις συντήρησης και εκσυγχρονισμού υφιστάμενων υποδομών, όπως η ενεργειακή αναβάθμιση.
- Η ενεργοποίηση μεγάλων έργων αστικών αναπλάσεων, όπως η ενεργοποίηση των Σχεδίων Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων σε Αθήνα και Πειραιά, η ανάπλαση του Φαληρικού Δέλτα και η επένδυση στο Ελληνικό, που προχωρά με βάση το νέο βελτιωμένο πλαίσιο (μικρότερος χρόνος υλοποίησης της επένδυσης, διασφάλιση μητροπολιτικού πάρκου, προστασία αρχαιολογικών χώρων, εμπροσθοβαρής υλοποίηση της επένδυσης, διασφάλιση ελεύθερης πρόσβασης στην παραλία κ.ά.) και προέκυψε από την επαναδιαπραγμάτευση που έκανε η ελληνική κυβέρνηση.
- Ο νέος αναπτυξιακός νόμος 4399/2016, που προβλέπει τη δυνατότητα υπαγωγής επενδυτικών σχεδίων σε σταθερό φορολογικό καθεστώς για 12 έτη, απελευθερώνει δυνατότητες για άμεσες ξένες αλλά και εγχώριες ιδιωτικές επενδύσεις, αφού περιορίζει σημαντικά το επενδυτικό ρίσκο στο σκέλος των φορολογικών υποχρεώσεων.
- Ο νόμος 4447/2016 «Χωρικός Σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη» που έχει στόχο την απλοποίηση των κατηγοριών χωρικού σχεδιασμού, τη σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και ρυθμιστικό επίπεδο, και διαμορφώνει το πλαίσιο για την κωδικοποίηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας, δημιουργώντας συνθήκες ασφάλειας δικαίου για τις επενδύσεις.
- Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου μέχρι το 2020 αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αναπτυξιακές υποδομές που εξελίσσονται στη χώρα μας, ένα απαραίτητο αναπτυξιακό εργαλείο που οριοθετεί τη δημόσια και ιδιωτική περιουσία και περιορίζει τη γραφειοκρατία στις διαδικασίες μεταβίβασης.
- Η ανάρτηση των δασικών χαρτών αποτελεί έργο μεγάλης περιβαλλοντικής αξίας, με θετικές επιδράσεις στην εθνική οικονομία. Διευκολύνει τον εθνικό χωροταξικό σχεδιασμό και την αξιοπιστία των εγγραφών στις κτηματογραφήσεις του Κτηματολογίου, με άμεσο όφελος στην ανάπτυξη και την προσέλκυση επενδυτικών σχεδίων, καταργεί τη γραφειοκρατία με την εισαγωγή αυτοματοποιημένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών και εγκαθιδρύει κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη.

- Τέλος, ο σχεδιασμός ενός θεσμικού πλαισίου που θα διευκολύνει την απορρόφηση από την αγορά του αδιάθετου οικιστικού αποθέματος σε εύλογες τιμές. Η ρύθμιση αυτή πρόκειται να ανακουφίσει τις επιχειρήσεις αλλά και τις τράπεζες.

Σε ό,τι αφορά τις υποδομές, κεντρική κυβερνητική κατεύθυνση είναι η εκπόνηση ενός στρατηγικού σχεδιασμού στο πλαίσιο του οποίου οι υποδομές θα νοούνται όχι τόσο ως αυτοτελής παραγωγικός πόλος, αλλά περισσότερο ως παράγοντας δημιουργίας εξωτερικότητας που υποστηρίζουν την ανάπτυξη και άλλων κυρίως παραγωγικών συμπλεγμάτων (αγροτική οικονομία, μεταποίηση, τουρισμός, εμπόριο, ενεργειακή πολιτική κ.λπ.).

Στον μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό περιλαμβάνονται έργα όπως οι αυτοκινητόδρομοι της χώρας, η γραμμή 4 του Μετρό Αθήνας καθώς και το μετρό Θεσσαλονίκης, ο αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (Ε65), ο Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης (ΒΟΑΚ) και οι κάθετοι οδικοί άξονες της Εγνατίας Οδού, η ολοκλήρωση και ο εκσυγχρονισμός του βασικού οδικού και σιδηροδρομικού άξονα Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Ειδομένη/Προμαχώνας (ΠΑΘΕ/Π), η κατασκευή του Διεθνούς Αεροδρομίου Καστελλίου στην Κρήτη, τα Εμπορευματικά Κέντρα (Θριάσιου, Στρατόπεδο Γκόνου Θεσσαλονίκη), οι λιμένες (Πειραιάς, Θεσσαλονίκη, Αλεξανδρούπολη), ο εκσυγχρονισμός του υφιστάμενου Σιδηροδρομικού Δικτύου και ο Κεντρικός Σταθμός Υπεραστικών Λεωφορείων στον Ελαιώνα, καθώς επίσης έργα Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων και υδάτων, η επέκταση του δικτύου φυσικού αερίου σε περιοχές της Βόρειας και Στερεάς Ελλάδας, η διακρατική ανάπτυξη των δικτύων φυσικού αερίου με την διέλευση του Διαδριατικού αγωγού (TAP), τη δημιουργία ενός ευρύτερου δικτύου συνδετήριων αγωγών προς τον Βορρά, όπως στην Βουλγαρία (IGB) και άλλες χώρες των Βαλκανίων και κατ' επέκταση της Κεντρικής Ευρώπης, και μελλοντικά σε χώρες της Μεσογείου (π.χ. αγωγός φυσικού αερίου East Med), και τέλος η επέκταση του δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας με την κατασκευή της ενεργειακής διασύνδεσης Κρήτης-Πελοποννήσου και Κυκλάδων-Ηπειρωτικής Ελλάδας.

Σε ό,τι αφορά, τέλος, το επιχειρηματικό/εταιρικό και ανθρώπινο δυναμικό του κατασκευαστικού τομέα, πρέπει να σημειωθεί ότι στις σημερινές συνθήκες η εξωστρέφεια αποτελεί περίπου μονόδρομο για τον τεχνικό κόσμο, αν ληφθούν υπόψη οι χρηματοδοτικές δυσχέρειες στο εσωτερικό της χώρας. Η εξωστρέφεια αυτή πρέπει να αποκτήσει μόνιμο χαρακτήρα και θα στηριχτεί αποφασιστικά από τη δημόσια παρέμβαση, τόσο μέσω της οικονομικής διπλωματίας, όσο και με άλλες χρηματοδοτικές διευκολύνσεις (παροχή εγγυήσεων κ.λπ.). Παράλληλα, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί και η λογική των συνεταιρισμών, συμπράξεων ή συστάδων τεχνικών επιχειρήσεων, οι οποίες θα επιτρέψουν τη μετάβαση σε μεγαλύτερα μεγέθη επιχειρήσεων με στόχο την παροχή αρτιότερων υπηρεσιών, τη διασφάλιση εγγυήσεων και λοιπών χρηματοδοτικών διευκολύνσεων και την πλήρωση των προϋποθέσεων εξωστρέφειας.

## 6.9 ΕΝΕΡΓΕΙΑ, ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑ

Ο κλάδος της ενέργειας αποτελεί κομβικό σκέλος της ΕΑΣ 2021 αφενός διότι παρουσιάζει μία πολύ σημαντική οικονομική δυναμική, αφετέρου διότι η οικονομική δραστηριότητα και η ανταγωνιστικότητα είναι συνάρτηση, μεταξύ άλλων, και του ενεργειακού κόστους.

Βασικός στόχος είναι ο ενεργειακός τομέας να αποτελέσει εργαλείο ενίσχυσης της εγχώριας προστιθέμενης αξίας. Στο πλαίσιο αυτό, οι βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες είναι ο περιορισμός των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα μέσω της επίτευξης των εθνικών και ευρωπαϊκών στόχων για το κλίμα, η επάρκεια και ασφάλεια εφοδιασμού για το σύνολο της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των νησιών, μέσω σύγχρονων υποδομών, αποτελεσματικών και διαφοροποιημένων διασυνδέσεων, η μείωση της ενεργειακής εξάρτησης μέσω της ορθολογικής και βιώσιμης εκμετάλλευσης των εγχώριων πηγών ενέργειας, η ανάπτυξη των περιφερειών μέσω της αποκεντρωμένης παραγωγής αλλά και της συμμετοχής των καταναλωτών (νοικοκυριών, επιχειρήσεων, δήμων και ενεργειακών κοινοτήτων) στο σύνολο των ενεργειακών αγορών, το προσιτό κόστος παραγωγής και διάθεσης των ενεργειακών προϊόντων, η αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας, η οικοδόμηση μίας ανταγωνιστικής αγοράς ενέργειας, καθώς και η ανάδειξη της χώρας σε ενεργειακό διαμετακομιστικό κόμβο.

Βασική προϋπόθεση για όλα αυτά είναι η μετάβαση σε ένα νέο ενεργειακό μοντέλο, το οποίο θα διέπεται από ένα ισορροπημένο ενεργειακό μείγμα, σε συνδυασμό με στοχευμένα έργα που θα επιφέρουν οικονομίες κλίμακας με έμφαση στις διασυνδέσεις, στην ενεργειακή εξοικονόμηση και στην τεχνολογική αναβάθμιση των δικτύων. Για την επιτυχία αυτής της μετάβασης κρίσιμο στοιχείο αποτελεί η συντονισμένη προσπάθεια όλων των εμπλεκόμενων παικτών στον ενεργειακό τομέα, εξού και βασική προτεραιότητα αποτελεί η συγκρότηση της Εθνικής Επιτροπής για τον Ενεργειακό Σχεδιασμό με αποστολή την εκπόνηση του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα.

### **6.9.1 Η μετάβαση σε μια οικονομία με λιγότερο άνθρακα**

Η Ελλάδα χρειάζεται ένα δομημένο, ορθολογικά επεξεργασμένο και οικονομικά βιώσιμο σχέδιο για τη μετάβασή της σε μια οικονομία που θα στηρίζεται όλο και λιγότερο στον άνθρακα, με ορίζοντα τη σταδιακή απεξάρτηση από αυτόν και τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των ΑΠΕ. Αφήνουμε πλέον πίσω μας την πολιτική των υπερβολικών αποζημιώσεων της πράσινης ενέργειας, την οποία πλήρωσαν οι καταναλωτές μέσω των αυξήσεων στα τιμολόγια ρεύματος. Με το νέο σύστημα στήριξης των επενδύσεων στις ΑΠΕ, η αποζημίωση της πράσινης ενέργειας γίνεται με ανταγωνιστικούς όρους, παρακολουθώντας το ολοένα μειούμενο κόστος των τεχνολογιών ΑΠΕ. Η λιγνιτική παραγωγή, παρόλο που βαίνει μειούμενη, πρέπει ωστόσο να παραμείνει σε ένα ελάχιστο επίπεδο ώστε να διασφαλίζονται η ασφάλεια του εφοδιασμού, η άμυνα από διαταραχές στην αγορά ενέργειας και οι προσιτές τιμές. Παράλληλα, η χρήση φυσικού αερίου για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, πέρα από τις μειωμένες εκπομπές ρύπων, εξασφαλίζει τη σταθερότητα και ευελιξία του συστήματος και την ταχεία απόκρισή του στις αυξομειώσεις της ζήτησης.

Η διασύνδεση των νησιών, με πρώτη της Κρήτης και των Κυκλάδων, αποτελεί κρίσιμο βήμα προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, καθώς θα επιτρέψει το κλείσιμο σχεδόν του συνόλου των σημερινών ρυπογόνων μονάδων με καύσιμο μαζούτ ή ντίζελ.

Για τα μικρότερα νησιά, που δεν θα συνδεθούν μεσοπρόθεσμα με το ηπειρωτικό σύστημα, στόχος είναι η σταδιακή αντικατάσταση των θερμικών σταθμών ηλεκτρικής ενέργειας από

υβριδικά συστήματα και συστήματα αποθήκευσης ενέργειας που θα επιτρέπουν τη μέγιστη δυνατή διείσδυση των ΑΠΕ. Στην κατεύθυνση αυτή μπορούν να συμβάλουν οι ενεργειακές κοινότητες ή αλλά συνεργατικά σχήματα από τις τοπικές κοινωνίες.

Στη χώρα μας, η χρήση του πετρελαίου για την κάλυψη των αναγκών σε θέρμανση και χρήση ζεστού νερού παραμένει κυρίαρχη, τόσο στις κατοικίες όσο και στον τριτογενή τομέα. Παρόλο που το φυσικό αέριο είναι διαθέσιμο, οι πολιτικές του παρελθόντος και η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου επενδυτικού σχεδιασμού ανάπτυξης των δικτύων διανομής είχαν ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να ανήκει στις χώρες με τη χαμηλότερη διείσδυση στον τομέα αυτόν. Η διείσδυση, συνεπώς, του φυσικού αερίου θα συμβάλει στο στόχο της απο-ανθρακοποίησης.

Περισσότερο όμως και από τη χρήση φυσικού αερίου, στόχος είναι η αντικατάσταση του πετρελαίου για θέρμανση με συστήματα θέρμανσης/ψύξης με χρήση ΑΠΕ. Οι νέες τεχνολογίες που εκμεταλλεύονται την ηλιακή ενέργεια, τη γεωθερμία, τη βιομάζα και το βιοαέριο δίνουν τη δυνατότητα αποδοτικής αντικατάστασης του πετρελαίου με χρήση «εγχώριων» καυσίμων.

Στην Ελλάδα, με βάση τα πιο πρόσφατα επίσημα στοιχεία του ενεργειακού ισοζυγίου, η κατανάλωση ενέργειας του κλάδου των μεταφορών συγκεντρώνει περίπου το 41,6% (6,47 Mtoe) της τελικής κατανάλωσης ενέργειας. Επομένως, η παρέμβαση στο πεδίο αυτό είναι καθοριστικής σημασίας, με στόχο τη μείωση του κόστους μεταφοράς (και με άμεση συνέπεια την αύξηση των διαθέσιμων οικονομικών πόρων), τη μείωση της εξάρτησης από το πετρέλαιο και τους εξωγενείς ενεργειακούς πόρους, και άρα τη βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου, τη μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα και του ρυθμού της κλιματικής αλλαγής, τη μείωση των επικίνδυνων υποπροϊόντων καύσης και τέλος την αύξηση της βιωσιμότητας των ενεργειακών πόρων.

#### **6.9.2 Η ασφάλεια εφοδιασμού και η διαφοροποίηση των πηγών ενέργειας ως μοχλός γεωπολιτικής αναβάθμισης**

Η Ελλάδα βρίσκεται μακριά από τα μεγάλα, πυκνά και ανεπτυγμένα ενεργειακά δίκτυα που διατρέχουν σχεδόν το σύνολο της κεντρικής, δυτικής και βόρειας Ευρώπης. Μέχρι σήμερα, δεν απολαμβάνει την ασφάλεια εφοδιασμού όσο άλλα κράτη της ΕΕ, και έτσι είναι υποχρεωμένη να βρίσκει τρόπους που θα αντισταθμίσουν αυτό το μειονέκτημα. Ένας κρίσιμος τρόπος είναι η ορθολογική και βιώσιμη εκμετάλλευση των εγχώριων πηγών ενέργειας, αλλά και η ένταξή της στο ευρωπαϊκό σύστημα ασφάλειας εφοδιασμού, που αποτελεί πρώτη προτεραιότητα για την ίδια την ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό είναι καθοριστική η υποστήριξη στον υπό κατασκευή δι-αδριατικό αγωγό φυσικού αερίου (TAP), στον συνδετήριο αγωγό Ελλάδας-Βουλγαρίας (IGB), στο νέο LNG Terminal στην Αλεξανδρούπολη, στην αναβάθμιση του σταθμού LNG της Ρεβυθούσας, στον διασυνδετήριο αγωγό Ανατολικής Μεσογείου East-Med. Επιπρόσθετα, η δημιουργία μιας σύγχρονης υποδομής αποθήκευσης φυσικού αερίου θα επιτρέψει μεσοπρόθεσμα την κάλυψη αναγκών σε φυσικό αέριο σε περιόδους διαταραχών ή υψηλών τιμών, θέτοντας παράλληλα τις βάσεις για τη δημιουργία Hub φυσικού αερίου.

Στην ίδια κατεύθυνση βρίσκεται το μεγάλο έργο της επαύξησης της ηλεκτρικής διασύνδεσης Ελλάδας-Βουλγαρίας με τη γραμμή Νέα Σάντα - Μαρίτσα, καθώς και ο Euro-Asia Interconnector, ένα έργο που φιλοδοξεί να συνδέσει ηλεκτρικά την Ελλάδα, την Κύπρο και το Ισραήλ.

Τα δίκτυα αυτά διασφαλίζουν τον ενεργειακό εφοδιασμό τόσο της Ελλάδας όσο και της Ευρώπης, και ιδίως των χωρών του νοτιο-ανατολικού τμήματός της, μέσω διαφοροποιημένων πηγών ενέργειας, διασφαλίζοντας έτσι και την ανεξαρτησία των επιλογών μας, φθηνή ενέργεια για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

### **6.9.3 Επενδύσεις και προσιτές τιμές για τους καταναλωτές μέσω ανταγωνιστικών αγορών ενέργειας**

Βασική αφετηρία των θεσμικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί η δημιουργία μίας διευρυμένης εθνικής αγοράς ενέργειας συμβατής με το πλαίσιο κοινής λειτουργίας που οικοδομείται σε επίπεδο ΕΕ. Η μετάβαση στο νέο μοντέλο θα συντελεστεί συντεταγμένα, διασφαλίζοντας την ασφάλεια και αποδοτικότητα του εθνικού συστήματος παραγωγής, μεταφοράς και διανομής ηλεκτρισμού, αξιόπιστες υποδομές και ένα διαφανές και ανταγωνιστικό θεσμικό πλαίσιο.

Κεντρικός στόχος είναι η οικοδόμηση μίας ανταγωνιστικής αγοράς, την εύρυθμη λειτουργία της οποίας θα εγγυάται ο δημόσιος έλεγχος επί των δικτύων και ο δημόσιος χαρακτήρας της ΔΕΗ. Η ενίσχυση της στρατηγικής θέσης της εταιρείας περνάει μέσα από την αναδιάρθρωση του επιχειρησιακού σχεδιασμού της, με αιχμή του δόρατος την αναβάθμιση των πεπαλαιωμένων λιγνιτικών μονάδων, μέσα από ένα πρόγραμμα ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων.

Στην κατεύθυνση αυτή προωθούνται τόσο η διασύνδεση των Κυκλάδων και της Κρήτης, όσο και ένα μεγάλο πρόγραμμα αναβάθμισης και επέκτασης στα δίκτυα διανομής και μεταφοράς, με την εισαγωγή έξυπνων μετρητών.

Η σύζευξη των δικτύων με την ψηφιακή τεχνολογία θα οδηγήσει στη δημιουργία τοπικών αγορών και θα δώσει την ευκαιρία στους καταναλωτές να δημιουργήσουν συνεταιριστικά εγχειρήματα και να συμμετέχουν ως προμηθευτές είτε μέσω της ενεργειακής εξοικονόμησης, είτε μέσω τοπικής παραγωγής σε μικρή κλίμακα.

Κομβική παρέμβαση εδώ είναι η θεσμοθέτηση ενεργειακών συνεταιρισμών ή τοπικών ενεργειακών κοινοτήτων, που αναμένεται να δώσει ώθηση στην περαιτέρω διεύθυνση των ΑΠΕ, στην εξοικονόμηση ενέργειας, την ενεργειακή αυτονομία και την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας, προωθώντας ταυτόχρονα την αποδοχή των ΑΠΕ από τις τοπικές κοινωνίες, την καινοτομία και την αειφόρο ανάπτυξη με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Οι τοπικές κοινωνίες θα έχουν λόγο στην προώθηση επενδυτικών εγχειρημάτων εκμετάλλευσης των τοπικών ενεργειακών πηγών με στόχο την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας, την τοπική ανάπτυξη και την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων κάθε περιοχής.

Ο νέος νόμος για την αναδιοργάνωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (Target Model) και η έναρξη λειτουργίας των τεσσάρων αγορών στην ηλεκτρική ενέργεια από το 2018 προάγει τη διαφάνεια στην αγορά και την ασφάλεια των συναλλαγών για παραγωγούς και προμηθευτές, δίνει σήμα για επενδύσεις, επιτρέπει τη διαχείριση της ζήτησης από τους ίδιους τους καταναλωτές και εντάσσει τις ΑΠΕ στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη στην αγορά φυσικού αερίου. Η απελευθέρωση της αγοράς μέσω της κατάργησης των μονοπωλίων στη διάθεση φυσικού αερίου στους καταναλωτές έχει στόχο τη μέγιστη δυνατή διείσδυση του αερίου στην κατανάλωση εκτός ηλεκτροπαραγωγής και την προώθηση του ανταγωνισμού με στόχο τη μείωση των τιμών. Επενδυτικές πρωτοβουλίες που έχουν ήδη ξεκινήσει για την κάλυψη περιοχών της χώρας με υγροποιημένο ή συμπιεσμένο αέριο εντάσσονται σε αυτή την προοπτική. Οι παραπάνω στόχοι υλοποιούνται μέσω δράσεων σε τρεις κυρίως τομείς: στην πλήρη εφαρμογή των ευρωπαϊκών κωδικών στη χονδρεμπορική αγορά φυσικού αερίου, στην ανάπτυξη υποδομών αποθήκευσης και προώθηση έργων δημιουργίας νέων πυλών εισόδου φυσικού αερίου στη χώρα, καθώς και στην επέκταση του δικτύου μεταφοράς και διανομής στο σύνολο της επικράτειας. Η κατασκευή του TAP που αναμένεται να ολοκληρωθεί το 2020 δημιουργεί ένα παράθυρο ευκαιρίας για την επέκταση του δικτύου του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου στη Δυτική Μακεδονία, τη Θράκη, τη Στερεά Ελλάδα κ.λπ., ενώ βρίσκονται σε εξέλιξη επενδυτικά σχέδια για την επέκταση ανεξαρτήτων συστημάτων φυσικού αερίου που θα πυκνώσουν τη διασύνδεση της χώρας με τον κάθετο διάδρομο των Βαλκανίων και με τα αποθέματα φυσικού αερίου της ανατολικής Μεσογείου.

#### **6.9.4 Η ενεργειακή αποδοτικότητα**

Η εξοικονόμηση και η αποδοτικότητα αποτελούν στην ουσία ένα εναλλακτικό «καύσιμο». Με την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της ευρωπαϊκής οδηγίας 27 δίνεται περαιτέρω ώθηση στην προσπάθεια ενεργειακής αναβάθμισης του κτιριακού μας αποθέματος. Με τους ενεργειακούς ελέγχους ενισχύεται η ενεργειακή αποδοτικότητα των επιχειρήσεων, τόσο αυτών που είναι έντασης ενέργειας όσο και των μεσαίων εμπορικών και βιοτεχνικών. Η χρήση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων διευρύνει τις δυνατότητες για δράσεις εξοικονόμησης σε επίπεδο δήμων και κτιρίων του δημόσιου τομέα, όσο και στο επίπεδο των μεγάλων και μεσαίων επιχειρήσεων.

Παρά το γεγονός ότι η ενεργειακή ένταση της Ελλάδας (η ενεργειακή κατανάλωση ανά μονάδα ΑΕΠ) έχει προσεγγίσει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, υπάρχουν ακόμη σημαντικά περιθώρια για εξοικονόμηση και ορθολογική χρήση της ενέργειας, με έμφαση στα κτίρια και τις μεταφορές που αντιπροσωπεύουν το 80% της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης.

#### **6.9.5 Εθνικός σχεδιασμός για την ενέργεια και το κλίμα**

Η κυβέρνηση είναι προσηλωμένη στην προώθηση της Εθνικής Επιτροπής για τον Ενεργειακό Σχεδιασμό εντός του 2017, δημιουργώντας έναν αξιόπιστο μηχανισμό

προκειμένου, μέσω των αναγκαίων επενδύσεων, να υλοποιηθούν οι στόχοι της χώρας όπως απορρέουν από τους συμφωνημένους στόχους για το 2020 καθώς και τους δεσμευτικούς στόχους για το 2030. Επιπλέον, η Επιτροπή θα εξετάσει σενάρια με απώτερο χρονικό ορόσημο το 2050, ούτως ώστε να είναι σε θέση να αξιολογήσει την επίδραση της εκάστοτε τεχνολογικής λύσης στην εθνική οικονομία και στο ενεργειακό σύστημα.

Με το νέο σύστημα στήριξης των ΑΠΕ προωθείται με οργανωμένο και βιώσιμο τρόπο η διείσδυση της πράσινης ενέργειας στο μίγμα καυσίμου της χώρας. Εντός του 2017 υλοποιείται ένα μεγάλο πρόγραμμα διαγωνιστικών διαδικασιών για επενδύσεις στην αιολική και ηλιακή ενέργεια, με στόχο την ένταξη έως το 2020 περίπου 2,5 GW νέας ισχύος ΑΠΕ.

Το νέο καθεστώς στήριξης, που θα εφαρμοστεί από το 2ο τρίμηνο του 2017, θα παρέχει στους τοπικούς παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας τη δυνατότητα να συμψηφίζεται η παραγόμενη με την καταναλισκόμενη ενέργεια στις κατοικίες τους (ή σε μακρινή απόσταση, χρησιμοποιώντας την τεχνολογία έξυπνων μετρητών), μειώνοντας έτσι τους λογαριασμούς της ηλεκτρικής ενέργειας. Επιπλέον, δίνει σε πρώτη φάση στους αγρότες, τους δήμους, τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, τη δυνατότητα του εικονικού συμψηφισμού, έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθεί ακόμα περισσότερο το κόστος ενέργειάς τους.

Πρωθούνται οι απαιτούμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες προκειμένου να δημιουργηθεί το κατάλληλο νομικό πλαίσιο για τις τοπικές ενεργειακές κοινότητες, εναρμονισμένες με τις προωθούμενες αναδιατυπώσεις των Ευρωπαϊκών Οδηγιών.

Οι τοπικές ενεργειακές κοινότητες μπορούν να αποδειχθούν αποτελεσματικό εργαλείο για τη διαχείριση της ενέργειας σε τοπικό επίπεδο, καταναλώνοντας την ηλεκτρική ενέργεια που παράγουν είτε άμεσα για την ηλεκτροδότηση ή για την (απομακρυσμένη) θέρμανση και ψύξη, με ή χωρίς σύνδεση με συστήματα διανομής. Οι τοπικές ενεργειακές κοινότητες μπορούν να αποτελούν ένωση, συνεταιρισμό, κοινοπραξία, μη-κερδοσκοπικό οργανισμό ή άλλη νομική οντότητα που να ελέγχεται αποτελεσματικά από τοπικούς μετόχους ή μέλη, προσανατολισμένη στη δημιουργία αξίας και όχι κατ' ανάγκη κέρδους, και να εμπλέκεται στην αποκεντρωμένη παραγωγή και στην εκτέλεση δραστηριοτήτων διαχειριστή συστήματος διανομής, προμήθειας ή aggregator σε τοπικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της διασυνοριακής δραστηριότητας.

Η Ελλάδα διαθέτει 32 αυτόνομα νησιωτικά συστήματα, αντιμετωπίζοντας την πρόκληση της ενσωμάτωσης της διαλείπουσας ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ, διατηρώντας παράλληλα και μια ασφαλή και οικονομική λειτουργία του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας. Η αύξηση του μεριδίου της παραγωγής από ΑΠΕ για την κάλυψη των στόχων της ΕΕ το 2030 απαιτεί την ανάδειξη καινοτόμων λύσεων.

Η Πρωτοβουλία για τα Ενεργειακά Νησιά θα εκκινήσει στο 2ο τρίμηνο του 2017. Η Ελλάδα δεσμεύεται να συμμετάσχει, μαζί με την προοπτική της διοργάνωσης του 1ου Φόρουμ της Πρωτοβουλίας για τα Ενεργειακά Νησιά, στη Κρήτη τον Ιούνιο του 2017, και να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο σε θέματα καινοτόμων λύσεων με πιλοτικά προγράμματα αρχικά σε επιλεγμένα νησιά, που θα λειτουργήσουν και ως πεδίο δοκιμών για διαφορετικές και καινοτόμες τεχνολογικές λύσεις

Εντός του 2018, η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας αναδιοργανώνεται πλήρως με τη λειτουργία επιμέρους αγορών όπως η Αγορά Επόμενης Ημέρας, η Ενδοημερήσια Αγορά, η Αγορά Εξισορρόπησης και η Προθεσμιακή Αγορά. Στόχος είναι η σύζευξη των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας με τις διασυνδεδεμένες με την Ελλάδα γειτονικές αγορές άλλων κρατών της ΕΕ, και επόμενο βήμα ένα «χρηματιστήριο» ενέργειας.

Εντός του α' εξαμήνου του 2017 θα εκδοθεί ο νέος Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΚΕΝΑΚ), με τον οποίο προωθούνται επεμβάσεις στη βάση του βέλτιστου κόστους. Έως το τέλος του έτους, θα εκδοθεί και νέος κανονισμός, με βάση τον οποίο όλα τα νέα κτίρια θα κατασκευάζονται με προδιαγραφές που θα οδηγούν σε σχεδόν μηδενική κατανάλωση ενέργειας. Ταυτόχρονα, προωθείται η ενεργειακή αναβάθμιση κατοικιών μέσα από το Πρόγραμμα «Εξοικονόμηση κατ' Οίκον II», η ενεργειακή αναβάθμιση δημοσίων κτιρίων & υποδομών, η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η αποδοτική τηλεθέρμανση (Δήμοι, δημοτικές επιχειρήσεις, ενεργειακοί συνεταιρισμοί, κοινοπρακτικά σχήματα με ενεργειακό προσανατολισμό), η αξιοποίηση ΑΠΕ για κάλυψη θερμικών αναγκών (σε επιχειρήσεις), η ανάπτυξη καινοτόμου επιχειρηματικότητας στον τομέα των ΑΠΕ (επιχειρήσεις), καθώς επίσης η προώθηση της τηλεθέρμανσης στις Περιφέρειες Δυτικής Μακεδονίας (Φλώρινα, Αμύνταιο) και Πελοποννήσου (Μεγαλόπολη), και η υποχρεωτική ποσόστωση με ενεργειακά αποδοτικότερα οχήματα στον δημόσιο τομέα.

Προωθούνται σταδιακά μια σειρά από σημαντικά έργα στις υποδομές ενέργειας, όπως η διασύνδεση των Κυκλάδων, με την ολοκλήρωση του 2ου σταδίου της Α' Φάσης (Λαύριο-Σύρος, Σύρος-Πάρος και Σύρος-Τήνος), αλλά και με το Β' στάδιο (Πάρος-Νάξος, Νάξος-Μύκονος), του οποίου έχει γίνει η εξειδίκευση και αναμένεται να εκκινήσει το 1ο εξάμηνο του 2017, και ακόμη η διασύνδεση Κρήτης-Πελοποννήσου, ο εκσυγχρονισμός υποδομών κέντρων ελέγχου, το πιλοτικό σύστημα τηλεμέτρησης, το 2ο στάδιο Β' Αναβάθμισης του Τερματικού σταθμού ΥΦΑ Ρεβυθούσας, ο αγωγός Φυσικού Αερίου Ελλάδας-Βουλγαρίας (IGB), το LNG Βόρειας Ελλάδας & Υποδομές διανομής συμπιεσμένου φυσικού αερίου (CNG) σε διάφορες περιοχές, και τέλος το δίκτυο και οι υποδομές διανομής φυσικού αερίου σε αστικές περιοχές της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, καθώς και σε περιοχές του Νομού Θεσσαλονίκης.

Ο μεσοπρόθεσμος Οδικός Χάρτης (2017-2020) ενσωματώνει ένα λεπτομερές σχέδιο δράσης, το οποίο θα οδηγήσει στην πλήρη συμμόρφωση της ελληνικής αγοράς φυσικού αερίου με τις διατάξεις του Κώδικα Δικτύου της ΕΕ, με στόχο την άρση των εναπομεινάντων εμποδίων στην άσκηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις αγορές χονδρικής και λιανικής, την καλύτερη διαχείριση και προώθηση των διασυνδέσεων, την προώθηση της διαφοροποίησης των πηγών εφοδιασμού, την επέκταση του δικτύου διανομής και μεταφοράς καθώς και τη δημιουργία μιας πλατφόρμας εξισορρόπησης και ανταλλαγής φυσικού αερίου.



### Αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας

Βασικό μέλημα είναι η εξάλειψη της ενεργειακής φτώχειας, ιδιαίτερα στις ευάλωτες κατηγορίες πολιτών μέσω επιδοτήσεων της καταναλισκόμενης ενέργειας αλλά και επιδοτήσεων για επενδύσεις ενεργειακής εξοικονόμησης. Οι δράσεις που προγραμματίζονται σε αυτό το πλαίσιο είναι η προώθηση της Κάρτας Ενεργειακής Φτώχειας με τη μορφή χρεωστικής κάρτας στην οποία πιστώνονται ποσά για την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών ευάλωτων καταναλωτών, και ο συνδυασμός με χρηματοδοτικό εργαλείο που αποσκοπεί στην αύξηση της ενεργειακής απόδοσης της κατοικίας (όπως το Πρόγραμμα «Εξοικονομώ κατ' οίκον»), με στόχο τη δραστική μείωση της κατανάλωσης.

## 6.10 ΟΡΥΚΤΟΣ ΠΛΟΥΤΟΣ

Οι ορυκτές πρώτες ύλες και τα ενεργειακά ορυκτά αποτελούν εθνικό πλούτο ζωτικής σημασίας. Στηρίζουν τη μεταποιητική βιομηχανία, τις κατασκευές και τη γεωργία και εξασφαλίζουν τον ενεργειακό εφοδιασμό τόσο με παραδοσιακά (λιγνίτης) όσο και με ανανεώσιμα καύσιμα (γεωθερμία).

Η εξόρυξη των πρώτων υλών είναι δραστηριότητα τόσο έντασης τεχνολογίας όσο και κυρίως έντασης εργασίας. Απασχολεί μεγάλο αριθμό εργαζομένων πολλών εξειδικεύσεων προερχόμενο κυρίως από τις περιοχές όπου γίνεται η εκμετάλλευση.

Ωστόσο, η εξόρυξη των ορυκτών μπορεί να έχει επιπτώσεις στο τοπίο, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής των ανθρώπων που ζουν στις γύρω περιοχές, οι οποίες πρέπει να ελαχιστοποιηθούν με την ανάπτυξη και την εφαρμογή εθνικών, περιφερειακών και τοπικών πολιτικών για τον ορυκτό πλούτο. Ο πρωταρχικός στόχος είναι να ικανοποιηθεί η ανάγκη για ορυκτές πρώτες ύλες με το ελάχιστο κοινωνικό, οικονομικό και περιβαλλοντικό κόστος.

Στο πλαίσιο αυτό, η εθνική στρατηγική για τις ορυκτές πρώτες ύλες στηρίζεται σε τρεις πυλώνες:

**Πυλώνας 1ος:** Να διασφαλιστεί η κάλυψη της ελληνικής και ευρωπαϊκής αγοράς με ορυκτές πρώτες ύλες έτσι ώστε να μειωθεί η εξάρτηση από εισαγωγές. Αυτό στην πράξη σημαίνει τη συστηματική έρευνα και προώθηση της εκμετάλλευσης του ελληνικού ορυκτού πλούτου με καινοτόμες μεθόδους, όσο το δυνατόν φιλικότερες προς το περιβάλλον και κοινωνικά αποδεκτές. Άμεση προτεραιότητα, επομένως, είναι η εκπόνηση, μέσω πλατιάς διαβούλευσης, ενός Σχεδίου Δράσης Αποδοτικότητας των ΟΠΥ (μέθοδοι βιώσιμης εκμετάλλευσης, υποκατάσταση, ανακύκλωση).

**Πυλώνας 2ος:** Η διασφάλιση εξόρυξης ΟΠΥ από ανταγωνιστικές χρήσεις και η δημιουργική συνύπαρξη μεταξύ τους. Στόχος που προωθείται με τη θέσπιση Ειδικού Χωρικού Πλαισίου για τις ΟΠΥ.

**Πυλώνας 3ος:** Η επανεκκίνηση της λατομικής και μεταλλευτικής δραστηριότητας μέσω μιας ισορροπίας ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και την ιδιωτική οικονομία, με όρους διαφάνειας, ανταγωνισμού και κοινωνικής υπευθυνότητας.

Η πρόσφατη ανακάλυψη κοιτασμάτων υδρογονανθράκων στην Ανατολική Μεσόγειο ξαναέβαλε τη χώρα στο χάρτη της σχετικής έρευνας. Βασικός κυβερνητικός στόχος είναι η ανάπτυξη του τομέα υδρογονανθράκων και η προσέλκυση ξένων και εγχώριων επενδύσεων, έχοντας πάντα ως προτεραιότητα την πλήρη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και την προστασία του περιβάλλοντος. Οι άμεσες προτεραιότητες είναι οι εξής:

- Εφαρμογή ενός νέου θεσμικού πλαισίου, με βάση βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της έρευνας και εξόρυξης υδρογονανθράκων.
- Οργάνωση, προώθηση και θεσμική αναβάθμιση της ΕΔΕΥ Α.Ε. ώστε να αναλάβει την παρακολούθηση όλων των σχετικών με τους υδρογονάνθρακες διαδικασιών.
- Συμπλήρωση της νομοθεσίας για τη λειτουργία του Ταμείου Γενεών, στο οποίο θα κατευθύνονται τα έσοδα από την έρευνα και εκμετάλλευση υδρογονανθράκων.
- Σταδιακή επαναπροκήρυξη και άλλων θαλάσσιων οικοπέδων.

Πρωθείται ένα νέο «Λατομικό νομοσχέδιο», το οποίο θα περιλαμβάνει τη συνολική αναμόρφωση της νομοθεσίας για όλες τις κατηγορίες λατομικών ορυκτών (αδρανή υλικά, μάρμαρα & σχιστολιθικές πλάκες, βιομηχανικά ορυκτά, άργιλοι και μάρμες πλινθοποιίας και κεραμοποιίας) και τις αναγκαίες εκσυγχρονιστικές διατάξεις του μεταλλευτικού κώδικα. Επίσης, προωθείται νομοθετική παρέμβαση για τη γεωθερμία, με περιεχόμενο τη συνολική αναμόρφωση της σχετικής νομοθεσίας και στόχο την κινητοποίηση επενδύσεων στον τομέα αυτό, και ειδικότερα στην εκμετάλλευση της γεωθερμίας χαμηλών θερμοκρασιών για χρήσεις στη γεωργία, τη μεταποίηση και τη θέρμανση κτιρίων. Παράλληλα, σχεδιάζεται Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τις ορυκτές πρώτες ύλες, καθώς και η προκήρυξη διαγωνισμών για έρευνα και εκμετάλλευση σε δημόσιους μεταλλευτικούς χώρους.

## 6.11 ΑΜΥΝΤΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ

### 6.11.1 Η ανάγκη για την ανάπτυξη και διατήρηση ισχυρής EATBB

Η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να διατηρεί ισχυρές ένοπλες δυνάμεις σε ετοιμότητα, με υψηλή διαθεσιμότητα των οπλικών τους συστημάτων, που απαιτούν, εκτός από κονδύλια, και ισχυρή εγχώρια αμυντική βιομηχανική και τεχνολογική υποδομή. Μέσω της Αμυντικής Βιομηχανικής Στρατηγικής (EABΣ) καθορίζονται οι κρίσιμες βιομηχανικές δυνατότητες για την ασφάλεια εφοδιασμού και την ανάπτυξη τεχνολογιών αιχμής σε ευαίσθητους για τις ΕΔ τομείς, αλλά και λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα και δράσεις προκειμένου να τεθεί το πλαίσιο διατήρησης και ενίσχυσης μίας ανταγωνιστικής και εξωστρεφούς Εγχώριας Αμυντικής Τεχνολογικής και Βιομηχανικής Βάσης (EATBB) και να προωθηθεί η ελληνική συμβολή στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Τεχνολογικής και Βιομηχανικής Βάσης.

Η χώρα μας πρέπει να διατηρεί εγχώρια βάση αμυντικής τεχνολογίας και βιομηχανίας, ικανή να υποστηρίζει τις επιχειρησιακές απαιτήσεις των ΕΔ, διασφαλίζοντας την ασφάλεια

εφοδιασμού για την εξασφάλιση της επιχειρησιακής τους αυτονομίας, καθώς και την απόκτηση επιχειρησιακών πλεονεκτημάτων από τις ΕΔ, για την αντιστάθμιση αριθμητικά υπέρτερων απειλών.

Στο σύνθετο περιβάλλον των σύγχρονων οπλικών συστημάτων, όπου οι αλυσίδες εφοδιασμού χαρακτηρίζονται από τεχνολογική πολυπλοκότητα, παγκόσμια εξάπλωση και μεγάλο αριθμό εταιρειών, μεμονωμένες χώρες δεν είναι δυνατό να διασφαλίσουν πλήρη αυτονομία στον τομέα της ασφάλειας εφοδιασμού. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη κατά τη σύναψη συμβάσεων να διεκδικεί Βιομηχανική Συμμετοχή στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και η EATBB να συμβάλλει στην ανάπτυξη ισχυρής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας (με την επιφύλαξη του άρθρου 346 της συνθήκης λειτουργίας της ΕΕ).

Η σημερινή αμυντική βιομηχανία, χαρακτηρίζεται από διαρκώς αυξανόμενη εξάρτηση από τις μη-στρατιωτικές τεχνολογίες. Συνεπώς, απαιτείται η ενίσχυση του επιπέδου της έρευνας και καινοτομίας στη χώρα και η ύπαρξη ενός θεσμοθετημένου πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των φορέων της αμυντικής βιομηχανίας, των αρμόδιων φορέων της κυβέρνησης και των συναρμόδιων υπουργείων, καθώς και της ακαδημαϊκής-ερευνητικής κοινότητας. Ανεξάρτητα από το είδος της έρευνας, πρέπει να ενθαρρύνεται η συμμετοχή των ΕΔ σε αναπτυξιακά προγράμματα. Το κύριο πλεονέκτημα στις συνεργασίες αυτές είναι ο συνδυασμός της εμπειρίας που έχει αποκτηθεί από τις ΕΔ, κυρίως ως τελικού χρήστη προηγμένης τεχνολογίας, και της αποδεδειγμένης ικανότητας των εγχώριων τεχνολογικών ινστιτούτων να υλοποιούν δια-θεματική έρευνα. Ένα επιπλέον εργαλείο που μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση του ρόλου της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας είναι οι συστάδες επιχειρήσεων που δημιουργούν πυρήνες ανάπτυξης υψηλής τεχνολογίας.

Η εγχώρια αμυντική βιομηχανία δεν μπορεί να καλύψει το σύνολο των απαιτήσεων των ΕΔ, αλλά ακόμα και αν η EATBB ανακτήσει το μερίδιο που της αναλογεί, οι ΕΔ αποτελούν μικρό μέγεθος αγοράς, που δεν μπορεί από μόνο του να διασφαλίσει τη βιωσιμότητά της. Οι άξονες παραγωγικού προσανατολισμού της EATBB προκειμένου να ενισχυθούν οι προοπτικές βιωσιμότητάς της είναι:

- Η κάλυψη των απαιτήσεων των ΕΔ με ποιοτικά χαρακτηριστικά και με ανταγωνιστικούς όρους
- Η ενίσχυση της εξωστρέφειάς της, που μεταφράζεται σε τοποθέτηση με καλύτερους όρους στις αλυσίδες εφοδιασμού της παγκόσμιας αμυντικής βιομηχανίας
- Ο προσανατολισμός σε προϊόντα διττής χρήσης αλλά και σε μη-στρατιωτικά προϊόντα και υπηρεσίες, τα οποία έχουν κοινή ερευνητική, τεχνολογική και βιομηχανική βάση με τα προϊόντα στρατιωτικής εφαρμογής.

Προς την κατεύθυνση αυτή, είναι επίσης σημαντική η ενθάρρυνση των συνεργειών δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, καθώς και η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά και πολυεθνικά προγράμματα.

### 6.11.2 *Ανάλυση της αγοράς και του ευρύτερου περιβάλλοντος*

Ο ανταγωνισμός μεταξύ ΗΠΑ, ΕΕ, Ρωσίας και Κίνας για την εξασφάλιση μεριδίου στις αναδυόμενες αγορές αμυντικού υλικού της Μέσης Ανατολής και της ΝΑ Ασίας οδηγεί την αγορά σε κινητικότητα. Ο εντεινόμενος ανταγωνισμός έχει ως αποτέλεσμα οι αναδυόμενες οικονομίες να γίνονται σταδιακά πόλοι συγκέντρωσης σημαντικής αμυντικής τεχνολογίας/τεχνογνωσίας χάρη στα γενναιόδωρα αντισταθμιστικά προγράμματα (offsets) που συνοδεύουν τις συμβάσεις προμήθειας αμυντικού υλικού.

Όσον αφορά την αμυντική βιομηχανία της ΕΕ, εξαιτίας του χαμηλού βαθμού ολοκλήρωσης της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) κυριαρχούν οι επιμέρους εθνικές προτεραιότητες και η προστασία των ουσιαστών συμφερόντων ασφαλείας των χωρών μελών, με αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία να χαρακτηρίζεται από επικαλύψεις.

Εξαιτίας του περιορισμού των αμυντικών δαπανών μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, καθώς και του διαρκώς αυξανόμενου κόστους των οπλικών συστημάτων, πολλές χώρες έχουν χάσει πλέον τη δυνατότητα παραγωγής ολοκληρωμένων οπλικών συστημάτων. Η απάντηση της αμυντικής βιομηχανίας στις τάσεις αυτές ήταν οι συγχωνεύσεις, αρχικά σε εθνικό επίπεδο και στη συνέχεια σε ευρωπαϊκό.

Στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, η ΕΕ έθεσε ως στόχο την «ενοποίηση» της αμυντικής βιομηχανίας. Προωθείται έτσι η σταδιακή κατάργηση των επικαλύψεων, η ενίσχυση των συγχωνεύσεων και των συνεργατικών σχημάτων, η προώθηση διακρατικών προγραμμάτων παραγωγής, έρευνας και ανάπτυξης, η ενοποίηση της ζήτησης μέσω κοινών εξοπλιστικών προγραμμάτων κ.λπ. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η Οδηγία 2009/81/ΕΚ για το άνοιγμα της ευρωπαϊκής αγοράς στον ανταγωνισμό.

Ωστόσο, το πολιτικό όραμα της ΕΕ δεν συμπίπτει με την πορεία που ακολουθεί η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία. Λόγω της ανάδειξης σημαντικών νέων αγορών αμυντικού υλικού έξω από τον ευρω-ατλαντικό χώρο, οι ευρωπαϊκές αμυντικές βιομηχανίες έχουν αποκτήσει κυρίαρχα εξαγωγικό προσανατολισμό (το 55% του κύκλου εργασιών τους προέρχεται από εξαγωγές) και αυτό που επιδιώκει η ΕΕ σε ευρωπαϊκό έδαφος (συνεργασίες, συμπαραγωγές, συγχωνεύσεις κ.λπ.) στην πραγματικότητα πραγματοποιείται ήδη από τις αμυντικές της βιομηχανίες αλλά εκτός ευρωπαϊκού εδάφους.

#### *Τα κύρια χαρακτηριστικά της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας*

Ισχυρά σημεία: Η EATBB συγκεντρώνει σημαντική εμπειρία από το υπεργολαβικό έργο χάρη σε προγράμματα συμπαραγωγής που έχει υλοποιήσει και υπηρεσίες υποστήριξης που παρέχει. Έχει μεγάλη εμπειρία σε εφαρμογή διεθνών προτύπων και αξιόλογο ιστορικό επίτευξης ποιοτικών δεικτών. Σε συνδυασμό με το υψηλά καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, τα στοιχεία αυτά μπορούν να συντελέσουν στη διεύρυνση των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην ενίσχυση της εξωστρέφειας και στην παραγωγή καινοτόμων προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας, ιδιαίτερα στους τομείς των νέων τεχνολογιών.

**Ευκαιρίες:** Η EATBB έχει περιθώριο για σταδιακή ανάκτηση του μεριδίου που της αναλογεί. Διαθέτει πλεονεκτήματα έναντι του ανταγωνισμού, χάρη στις απαιτήσεις ασφάλειας εφοδιασμού και ασφάλειας πληροφοριών, οι οποίες συχνά δεν μπορούν να καλυφθούν από εταιρείες του εξωτερικού. Δυνατότητες ενίσχυσης της εξωστρέφειας προσφέρονται και μέσω της ανάπτυξης συνεργασιών με χώρες με τις οποίες η Ελλάδα διατηρεί παραδοσιακά καλές σχέσεις. Σε ό,τι αφορά τις τεχνολογίες/προϊόντα διπλού σκοπού, η αξιοποίηση της δυνατότητας των ΕΔ να πραγματοποιούν προμήθειες από κοινού με άλλα υπουργεία και υπηρεσίες του τομέα της ασφάλειας, εκτός από την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, θα λειτουργούσε προς όφελος και της αμυντικής βιομηχανίας και των υπηρεσιών άμυνας και ασφάλειας. Επιπλέον, σημαντική συμβολή θα είχε η συμμετοχή της EATBB σε χρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα, υλοποιούμενα από κοινοπραξίες με τη σύμπραξη εταιρειών και/ή ακαδημαϊκών ιδρυμάτων και εκτός του αμυντικού τομέα, καθώς επίσης και η συμμετοχή της EATBB σε διμερή και πολυμερή διακρατικά προγράμματα.

**Απειλές:** Η οικονομική κρίση έχει περιορίσει το επίπεδο των αμυντικών δαπανών της χώρας, με αποτέλεσμα να περιορίζεται και το μερίδιο της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας. Επιπλέον προβλήματα προκαλούν οι δυσκολίες αναπλήρωσης των απωλειών ανθρώπινου δυναμικού και συγκράτησης του επιπέδου τεχνογνωσίας, η αδυναμία πραγματοποίησης επενδύσεων, η διαρροή εξειδικευμένου επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού στο εξωτερικό κ.λπ. Εκτός από την οικονομική κρίση, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για τις προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, καθώς και συγκεκριμένες προβλέψεις της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ που ενσωματώθηκαν σε αυτό, δεν ευνοούν την ανάπτυξη της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας.

Ειδικότερα, ο ν. 3978/2011 για τις προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, που ενσωμάτωσε την οδηγία 2009/81/ΕΚ, κατήγγησε την Εγχώρια Βιομηχανική Συμμετοχή, την Ελληνική Προστιθέμενη Αξία και τα Αντισταθμιστικά Ωφελήματα, με αποτέλεσμα οι προμήθειες αμυντικού υλικού από το εξωτερικό να μην συνδέονται με την υποχρέωση μεταφοράς τεχνολογίας/τεχνογνωσίας στη χώρα.

Στο πλαίσιο της οδηγίας 2009/81/ΕΚ, η ανάθεση έργου στην εγχώρια αμυντική βιομηχανία, εκτός των αιτιολογημένων εξαιρέσεων για λόγους προστασίας των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας της χώρας, είναι δυνατή μόνο μέσω διεθνών διαγωνιστικών διαδικασιών, γεγονός που εισάγει σημαντικούς περιορισμούς στη συμμετοχή της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας στις προμήθειες των ΕΔ. Επίσης, η δυνατότητα που παρέχει η Οδηγία στους κύριους αναδόχους να επιλέγουν τους υποκατασκευαστές και το είδος του ανατιθέμενου έργου με οικονομοτεχνικά κριτήρια κα μόνο, οδηγεί σε μεγαλύτερη συγκέντρωση της βιομηχανικής δραστηριότητας στις χώρες που ήδη συγκεντρώνουν πάνω από το 85% της ευρωπαϊκής παραγωγής αμυντικού υλικού (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία, Σουηδία, Ιταλία και Ισπανία).

**Αδυναμίες:** Η EATBB υστερεί έναντι των σύγχρονων τεχνολογικών απαιτήσεων των ΕΔ. Η τεχνολογική αυτή υστέρηση οφείλεται τόσο σε αντικειμενικούς λόγους, όσο και στο μοντέλο ανάπτυξης που κυριάρχησε επί σειρά δεκαετιών. Η συνεχής αύξηση του κόστους και της τεχνολογικής εξέλιξης των σύγχρονων οπλικών συστημάτων απαιτεί εταιρείες μεγάλου μεγέθους και ανεπτυγμένες ερευνητικές, τεχνολογικές και βιομηχανικές βάσεις, που εκ των πραγμάτων υπερβαίνουν τις δυνατότητες της χώρας. Ωστόσο, υπάρχουν τεχνολογικοί τομείς, όπως οι τομείς των ΤΠΕ, που δεν υπακούουν κατ' ανάγκη στους περιορισμούς αυτούς.

Επιπλέον, η EATBB έχει επικεντρωθεί στην εγχώρια αγορά και σε παραδοσιακούς τομείς, με αποτέλεσμα να παρουσιάζει χαμηλό βαθμό εξωστρέφειας. Το μεγαλύτερο μέρος της μέχρι σήμερα δραστηριότητας της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας αφορά κατά κανόνα υποκατασκευαστικό έργο και παροχή υπηρεσιών, που δεν παρέχει τη δυνατότητα για ανάπτυξη πρωτογενών προϊόντων, τα οποία θα της επέτρεπαν να τοποθετηθεί στις σύγχρονες αλυσίδες εφοδιασμού.

### *Το επίπεδο της Έρευνας και Καινοτομίας στην Ελλάδα*

Στον αμυντικό τομέα της χώρας, οι αντίστοιχες δαπάνες για E&A πριν από την κρίση κυμαίνονταν από 0 έως και 0,06% του συνόλου των αμυντικών δαπανών. Είναι χαρακτηριστική η ανυπαρξία E&A και δεν μπορεί να γίνει επίκληση στενότητας πόρων, δεδομένων των υψηλών αμυντικών δαπανών της χώρας, ενώ υπήρχε παράλληλα και νομοθετική πρόβλεψη (από το 2001) για τη χρηματοδότηση της E&A με το 1% επί του προϋπολογισμού του εξοπλιστικού προγράμματος.

Το επιθυμητό για την η εγχώρια αμυντική βιομηχανία είναι να συμπίπτουν οι δυνατότητές της με τις κρίσιμες επιχειρησιακές απαιτήσεις των ΕΔ. Αυτό όμως δεν γίνεται πράξη, είτε γιατί κάποιιοι από τους τομείς ενδιαφέροντος των ΕΔ δεν αποτέλεσαν αντικείμενο δραστηριοποίησης της EATBB, είτε γιατί δεν είχε τη δυνατότητα ανταπόκρισης. Συνεπώς, μεταξύ των απαιτήσεων των ΕΔ και των δυνατοτήτων της EATBB υπάρχει το τεχνολογικό εκείνο πεδίο που θα πρέπει να καλυφθεί και να αναπτυχθεί, προκειμένου να διασφαλίζονται τα συμφέροντα ασφάλειας της χώρας.

Σε κάθε περίπτωση, όταν η χώρα συνάπτει συμβάσεις προμήθειας αμυντικού υλικού, θα πρέπει να διεκδικεί βιομηχανική συμμετοχή (industrial participation) από τους υποψήφιους προμηθευτές, σύμφωνα και με τις προβλέψεις του άρθρου 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ. Οι ενέργειες και δράσεις που δρομολογούνται από την κυβέρνηση στις παραπάνω κατευθύνσεις είναι οι εξής:

- Προγραμματισμός των προμηθειών των ΕΔ ως αναγκαία προϋπόθεση για τον προγραμματισμό και τον παραγωγικό προσανατολισμό της EATBB
- Λήψη μέτρων για την προώθηση των εξαγωγών
- Ενίσχυση της έρευνας και καινοτομίας
- Προώθηση καινοτόμων δράσεων
- Συγκρότηση Συμβουλίου Αμυντικής Έρευνας Τεχνολογίας & Βιομηχανίας
- Ενίσχυση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων οι οποίες συνθέτουν την εγχώρια αμυντική βιομηχανία, μέσω της καλύτερης συνεργασίας όλων των εμπλεκόμενων φορέων για την ενίσχυσή τους
- Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου προμηθειών των ΕΔ
- Εξειδίκευση της Στρατηγικής Προμηθειών.

## 6.12 ΟΠΤΙΚΟΑΚΟΥΣΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

### 6.12.1 Η εγχώρια οπτικοακουστική βιομηχανία

Σήμερα, ο οπτικοακουστικός κλάδος στη χώρα μας βρίσκεται στη χειρότερη δυνατή θέση. Η κινηματογραφική παραγωγή και διανομή έχουν αποδυναμωθεί εντελώς, καθώς γίνονται ελάχιστες επενδύσεις και οι κινηματογραφικές αίθουσες έχουν χάσει το μεγαλύτερο μέρος των θεατών τους. Η διαφημιστική δαπάνη στην τηλεόραση έχει μειωθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα οι εταιρίες που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο να κλείνουν (διαφημιστικές εταιρίες, εταιρίες παραγωγής και post-production, τηλεοπτικά κανάλια), ή/και να μεταθέτουν την παραγωγική διαδικασία τους σε άλλες χώρες με χαμηλότερο κόστος παραγωγής ή/και να απολύουν μαζικά και να προβαίνουν σε μεγάλες μισθολογικές μειώσεις (ακόμα και σε πρακτικές μαύρης εργασίας). Παράλληλα, δραστηριότητες που ακόμα και σε αυτό το περιβάλλον, θα μπορούσαν να αναπτυχθούν και να αποτελέσουν ένα εναλλακτικό πεδίο επενδύσεων, παραγωγής και διανομής οπτικοακουστικού περιεχομένου, όπως το διαδίκτυο, τα νέα μέσα, η παραγωγή animation και ψηφιακών παιχνιδιών (videogames), δεν το κατορθώνουν, καθώς όλες οι πρωτοβουλίες είναι αποσπασματικές και με βραχυχρόνιο ορίζοντα (ή ανύπαρκτες στην περίπτωση του animation και των ψηφιακών παιχνιδιών). Το ίδιο ισχύει και για την οπτικοακουστική παιδεία και την υποστήριξη της κατάρτισης των επαγγελματιών στην Ελλάδα, που ποτέ δεν αποτέλεσαν αντικείμενο μιας συνολικής στρατηγικής με συγκεκριμένους μακροχρόνιους στόχους, ειδικά σε έναν τόσο εξελισσόμενο κλάδο.

Είναι, λοιπόν, επιτακτική η ανάγκη για άμεσες δράσεις που θα έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ανταγωνιστικού οπτικοακουστικού τομέα, ικανού να προσελκύσει επενδυτικά κεφάλαια. Η προσέλκυση άμεσων επενδύσεων, και ιδίως ξένων, στην παραγωγή κινηματογραφικών ταινιών τηλεοπτικών σειρών, ψηφιακών παιχνιδιών και animation στην Ελλάδα θα επιφέρει πολλαπλασιαστική επίδραση σε πολλούς άλλους τομείς, ενώ ταυτόχρονα θα ενισχύσει την εθνική ταυτότητά μας διεθνώς.

Η περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα των ΤΠΕ και των οπτικοακουστικών μέσων παραγωγής οφείλει κατ'επέκταση να εστιάσει στην ενίσχυση και παραγωγή σύγχρονων ψηφιακών, τεχνολογικά καινοτόμων και ανταγωνιστικών προϊόντων υψηλής προστιθέμενης και εξαγωγικής αξίας, όπως είναι τα ψηφιακά παιχνίδια και η τέχνη της εμψύχωσης (animation). Οι σύγχρονες Τεχνολογίες της Πληροφορίας και Επικοινωνίας συμπεριλαμβάνουν πια ψυχαγωγικές, εκπαιδευτικές και πολιτισμικές εφαρμογές και ψηφιακά παιχνίδια, τα οποία ενσωματώνουν πολυαισθητικές τεχνολογίες, τεχνολογίες επαυξημένης και εικονικής πραγματικότητας και συστήνουν μια παγκόσμια βιομηχανία, η οποία αναμένεται το 2019 να αγγίξει σε παγκόσμια έσοδα τα 119 δις δολάρια, με το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών να συγκεντρώνεται στα παιχνίδια για κινητές τεχνολογίες (mobile technology) και στα παιχνίδια υπολογιστών.

Η αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας θα συμπεριλάβει τις νέες κατευθύνσεις που διαγράφονται σε παγκόσμιο επίπεδο και θα τις ενσωματώσει σε μια ενιαία στρατηγική πολιτική, η οποία θα διαρθρώνεται σε τρεις άξονες: α) στην ενίσχυση και δημιουργία ενός σταθερού οικονομικού περιβάλλοντος για επιχειρήσεις και ιδιώτες που απασχολούνται στον τομέα της ανάπτυξης ψηφιακών παιχνιδιών στην Ελλάδα, β) στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων και γ) στην εκπαίδευση των νέων επαγγελματιών στα νέα εργαλεία και στην εισαγωγή τεχνογνωσίας μέσα από πρωτοβουλίες, όπως οι επιταχυντές (accelerators) και τα εκκολαπτήρια (incubators) καινοτομίας και οπτικοακουστικής παραγωγής

### 6.12.2 Το διεθνές περιβάλλον

Ο οπτικοακουστικός τομέας είναι ένας πολυσύνθετος τομέας, ο οποίος ακολουθεί πιστά την εξέλιξη της τεχνολογίας και απαιτεί σημαντικές οικονομικές και επιχειρηματικές αποφάσεις. Το οπτικοακουστικό περιεχόμενο παράγεται και διανέμεται σε πολλές μορφές [π.χ. κινηματογραφική ταινία, τηλεοπτική σειρά, ντοκιμαντέρ, ψηφιακό παιχνίδι (videogame), ψηφιακή εφαρμογή (web based application, mobile application), εικαστική σύνθεση (video art, electronic art, experimental television) κ.ά.] και προσεγγίζει διαρκώς τον θεατή-χρήστη στην καθημερινότητά του.

Στην Ευρώπη, την τελευταία δεκαπενταετία η οπτικοακουστική αγορά μεταβάλλεται με ραγδαίους ρυθμούς, υποστηριζόμενη κυρίως από τις τεχνολογικές και καταναλωτικές αλλαγές. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του European Audiovisual Observatory, παρουσιάζεται έντονη ανάπτυξη στον κλάδο των on-demand οπτικοακουστικών υπηρεσιών. Η εισαγωγή του internet ως μέσο διανομής και η ψηφιοποίηση οπτικοακουστικού περιεχομένου έχουν ενισχύσει τις μεταβολές στη λειτουργία του οπτικοακουστικού κλάδου. Αποτέλεσμα αυτού, στην Ευρώπη σήμερα να παρουσιάζεται μια μετακίνηση από ένα κλειστό μιντιακό σύστημα όπου το περιεχόμενο ήταν περιορισμένο, ελεγχόμενο και παρουσιασμένο γραμμικά (broadcast linearly), σε ένα ανοικτό, ανεξέλεγκτο μιντιακό οικοσύστημα, όπου το περιεχόμενο είναι άφθονο και το κοινό επιλέγει το αγαπημένο του περιεχόμενο on-demand (non-linear, “ATWAD – any time, anywhere, any device”). Σε αυτό το περιβάλλον, σήμερα, καλούνται να δραστηριοποιηθούν οι παραδοσιακές μιντιακές εταιρίες, οι εταιρίες τηλεπικοινωνιών, και οι άλλοι πάροχοι διαδικτυακού περιεχομένου (“over-the-top” on-demand audiovisual service players) και να ανταγωνιστούν για την προσοχή των θεατών.

Αυτή η μεταβολή της ευρωπαϊκής οπτικοακουστικής βιομηχανίας προς μια οικονομία της προσοχής (attention economy) επιδρά άμεσα και καταλυτικά στην αξιακή αλυσίδα του οπτικοακουστικού προϊόντος και στα υπάρχοντα επιχειρηματικά μοντέλα. Τα εμπορικά τηλεοπτικά κανάλια μπαίνουν όλο και περισσότερο στον ανταγωνισμό των online υπηρεσιών για διαφημιστικά budgets, η συνδρομητική τηλεόραση (pay-TV) συναντά έντονο ανταγωνισμό από τις διαδικτυακές συνδρομητικές υπηρεσίες (Subscription Video on-Demand services), η αγορά home video (DVDs και Blu-ray) και οι κινηματογραφικές αίθουσες αντιμετωπίζουν τεράστια προβλήματα με τη μείωση της κατανάλωσης και της επισκεψιμότητας και τον αυξανόμενο ανταγωνισμό για την προσοχή και το διαθέσιμο εισόδημα των καταναλωτών από τις διαδικτυακές υπηρεσίες (Transactional Video on-Demand, electronic sell-through υπηρεσίες).

Αυτού του είδους η τεχνολογική εξέλιξη και η συνεπακόλουθη αλλαγή στην καταναλωτική συμπεριφορά υποχρέωσαν τις περισσότερες χώρες στην Ευρώπη, την Αμερική αλλά και τον υπόλοιπο κόσμο σε αναθεώρηση της πολιτικής τους σε σχέση με τον τρόπο και τα μέσα υποστήριξης του οπτικοακουστικού τομέα, και ιδίως ως προς τα επενδυτικά κίνητρα που αφορούν την παραγωγική διαδικασία των οπτικοακουστικών έργων. Ειδικότερα, η συντριπτική πλειοψηφία των χωρών της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων σχεδόν όλων των κρατών μελών της ΕΕ, και οι περισσότερες ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες στον υπόλοιπο κόσμο (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, πολλές χώρες της κεντρικής και νότιας Αμερικής, της Αφρικής και της Ασίας), έχουν υιοθετήσει μια σειρά επενδυτικών κινήτρων που βασικό στόχο έχουν την ανάπτυξη της εγχώριας οπτικοακουστικής παραγωγής, μέσω της προσέλκυσης επενδυτικών κεφαλαίων, ιδίως



ξένων, καθώς έχουν συνειδητοποιήσει τα οφέλη και την αξία που μπορεί να έχει για την οικονομία τους η προσέλκυση τέτοιων επενδύσεων.

### 6.12.3 Στρατηγική για την ανάπτυξη στην παραγωγή οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα

Με το υπό θέσπιση θεσμικό πλαίσιο για την ενίσχυση της παραγωγής οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα, υλοποιούνται οι βασικές προϋποθέσεις για την προσέλκυση ΞΑΕ στη χώρα μας και την ενίσχυση της εγχώριας επιχειρηματικότητας. Πιο συγκεκριμένα:

- Υιοθετείται το επενδυτικό κίνητρο της επιχορήγησης (cash rebate), η οποία συνίσταται στη δωρεάν παροχή χρηματικού ποσού για την κάλυψη τμήματος των επιλέξιμων δαπανών του επενδυτικού σχεδίου της παραγωγής οπτικοακουστικού έργου και προσδιορίζεται ως ποσοστό αυτών.
- Το Εθνικό Κέντρο Οπτικοακουστικών Μέσων και Επικοινωνίας (ΕΚΟΜΕ) καθίσταται ο φορέας υποδοχής και επεξεργασίας των αιτήσεων υπαγωγής επενδυτικών σχεδίων για την παραγωγή οπτικοακουστικών έργων.
- Το σύνολο των διαδικασιών που προβλέπονται στο καθεστώς ενίσχυσης διενεργείται υποχρεωτικά μέσω του Πληροφοριακού Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων (Π.Σ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης.
- Η επιχείρηση έχει δικαίωμα υποβολής για υπαγωγή στο καθεστώς έως και 60 ημέρες πριν την ημερομηνία έναρξης του επενδυτικού σχεδίου.
- Μετά την πιστοποίηση της ολοκλήρωσης του επενδυτικού σχεδίου, η επιχορήγηση καταβάλλεται εφάπαξ εντός δύο μηνών απευθείας μέσω ηλεκτρονικής πληρωμής σε τραπεζικό λογαριασμό του φορέα του επενδυτικού σχεδίου.

## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική 2021, με ολοκληρωμένο και ρεαλιστικό τρόπο, επιδιώκει την αλλαγή αναπτυξιακού υποδείγματος και στοχεύει στη μετατόπιση της εγχώριας οικονομίας στην αλυσίδα παραγωγής αξίας και στον προσανατολισμό της προς την οικονομία της γνώσης, μέσω της αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και με την εφαρμογή συνεκτικών και συντονισμένων πολιτικών, ώστε η χώρα να κατακτήσει μια καλύτερη θέση μέσα στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, επιλύοντας διαρθρωτικά προβλήματα που την κρατούσαν επί χρόνια καθηλωμένη. Με αυτό τον τρόπο, θα επιτευχθεί ο στόχος της καταπολέμησης της ανεργίας και της αναστροφής της μετανάστευσης των νέων, που για την κυβέρνηση αποτελεί πρώτη προτεραιότητα προκειμένου να διασφαλιστεί η κοινωνική συνοχή, να μειωθούν δραστικά οι κοινωνικές ανισότητες και να επιτευχθεί μια βιώσιμη ανάπτυξη στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Επιπλέον, μεσο-μακροπρόθεσμα θα συμβάλει ώστε να αντιμετωπιστεί το μείζον πρόβλημα της υπογεννητικότητας και να διαψευστούν οι δυσοίωνες προβλέψεις (της Eurostat, του ΟΟΣΑ και του ΟΗΕ) για δραματική μείωση του ενεργού ιδίως πληθυσμού

της Ελλάδας, που θα μετέτρεπε την ελληνική κοινωνία σε «κοινωνία ηλικιωμένων» και θα υπονόμειε την όποια προοπτική ανάπτυξής της.

Η ΕΑΣ 2021 λειτουργεί συμπληρωματικά αφενός με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018 και αφετέρου με το ΕΣΠΑ 2014-20. Εντάσσει τις δυο αυτές πολιτικές σε ένα ενιαίο πλαίσιο, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα και μια σειρά σημαντικών ζητημάτων τα οποία δεν αντιμετωπίζονται. Η δυναμική της δεν προκύπτει τόσο από την ένταση της χρηματοδότησής της (ΠΔΕ, ΕΣΠΑ, δανεισμός από θεσμικές τράπεζες) όσο από τον σχεδιασμό της στην προοπτική μιας αποτελεσματικής αξιοποίησης της προσπάθειας του ελληνικού λαού και των πόρων που διαθέτει η ελληνική κοινωνία.

Με δεδομένο ότι σήμερα δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν μεγάλες αλλαγές στα υφιστάμενα αναπτυξιακά προγράμματα, η Αναπτυξιακή Στρατηγική αποτελεί κεντρική κυβερνητική πολιτική με την έννοια ότι όλες οι υπάρχουσες επιμέρους πολιτικές θα προσανατολιστούν ώστε να υπηρετούν τους κεντρικούς στόχους της ΕΑΣ 2021, που είναι:

- Στόχος 1: Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας
- Στόχος 2: Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού
- Στόχος 3: Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού (Επλέγω Ελλάδα – Γέφυρες γνώσης / συνεργασίας)
- Στόχος 4: Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρηματικό Περιβάλλον
- Στόχος 5: Προώθηση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής
- Στόχος 6: Περιβαλλοντικός επανασχεδιασμός της οικονομίας

Για όλους αυτούς τους στόχους υπάρχουν σήμερα διάσπαρτες πολιτικές, που δεν στηρίζονται απαραίτητα στην ίδια λογική ενώ συχνά παρουσιάζουν επικαλύψεις αλλά και «κενά», τα οποία προτείνεται να συμπληρωθούν με αντίστοιχες δράσεις. Ετσι, θα επιτευχθεί η υλοποίηση αυτών των βασικών στόχων ενώ παράλληλα, με δεδομένο πως η «Αναπτυξιακή Στρατηγική» αποτελεί κυβερνητική πολιτική, θα υπάρξει και «μετατόπιση» του συνόλου των δράσεων των υπουργείων προς την κατεύθυνση της «Αναπτυξιακής Στρατηγικής» γεγονός που θα εξασφαλίσει την υλοποίηση του συνόλου των στόχων της.

Προαπαιτούμενα για την επιζητούμενη ανάπτυξη είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας και η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και παράλληλα η διευθέτηση του χρέους και των πρωτογενών ελλειμμάτων κατά τρόπο αποδεκτό από τις αγορές που θα επιτρέψει την επαναφορά της οικονομίας σε θετική κατεύθυνση.

Υπενθυμίζουμε εδώ ότι τα μέσα που θα συμβάλλουν καθοριστικά για την επίτευξη αυτών των στόχων και σε τελευταία ανάλυση της αλλαγής του αναπτυξιακού υποδείγματος (paradigm shift) είναι κυρίως:

- Μέσο 1: Ολοκληρωμένος αναπτυξιακός σχεδιασμός, συνεκτικός συντονισμός, αποτελεσματική υλοποίηση, διαρκής παρακολούθηση και αξιολόγηση.
- Μέσο 2: Εκσυγχρονισμός των δομών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης
- Μέσο 3: Βελτιστοποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος
- Μέσο 4: Αξιοποίηση πόρων (ανθρώπινων, φυσικών, πολιτιστικών) και δημόσιας περιουσίας

- Μέσο 5: Ενίσχυση των συνεργειών - δικτυώσεων

Η ΕΑΣ 2021 είναι σχεδιασμένη με τέτοιο τρόπο ώστε να λειτουργήσουν συντονισμένα και αποτελεσματικά οι στρατηγικοί στόχοι, οι επιχειρησιακές δράσεις, οι επιμέρους πολιτικές και τα εργαλεία που τη συναποτελούν, προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις παραπάνω ζωτικές προτεραιότητες. Οι προϋποθέσεις για μια ομαλή εθνική πορεία προς την οικονομία της γνώσης υπάρχουν, τόσο στο οικονομικό όσο και στο κοινωνικό επίπεδο: αξιόλογο ανθρώπινο κεφάλαιο, ανεπτυγμένες υποδομές, καίρια γεωστρατηγική θέση, πλούσιο πολιτισμικό κεφάλαιο κ.λπ. Η ελληνική κυβέρνηση καταθέτει το σχέδιό της, που βασίζεται στις υπαρκτές δυνατότητες της χώρας, γνωρίζοντας ότι αυτό χρειάζεται να υλοποιηθεί μέσα σε μια πολύ αρνητική εγχώρια και διεθνή συγκυρία. Παράλληλα, εκτιμά ότι και οι εταίροι μας, αναγνωρίζοντας τις μεγάλες θυσίες και προσπάθειες του ελληνικού λαού και την προσήλωσή του στην ευρωπαϊκή προοπτική της χώρας, θα συμβάλουν από τη μεριά τους, με την αναγκαία και εύλογη άμβλυση των σκληρών υφεσιακών μέτρων και με μια αξιόπιστη ρύθμιση του δημόσιου χρέους, στην αποτελεσματική και με σεβασμό στο ευρωπαϊκό κεκτημένο ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Ο ορίζοντας της κοινής μας προσπάθειας είναι η όσο το δυνατό ταχύτερη επιστροφή της Ελλάδας στην ομαλότητα, τη σταθερότητα και την ανάπτυξη.

## 8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ / ΜΕΤΡΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	Πρωτόθση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχηματισμός της οικονομίας
Οικονομίας και Ανάπτυξης	Υλοποίηση προγραμμάτων ΕΣΠΑ	X	X	X	X	X	X
	Αναπτυξιακός Νόμος – Προκήρυξη υπόλοιπων καθεστώτων του νόμου	X	X	X	X	X	X
	Στρατηγικές επενδύσεις: Αναμόρφωση νόμου	X			X	X	
	Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική 2021	X	X	X	X	X	X
	Golden visas	X			X		
	Εθνικός Αναπτυξιακός Φορέας	X	X	X	X	X	X
	Σχέδιο ανάπτυξης της εγχώριας φαρμακοβιομηχανίας	X		X	X		
	Φόρουμ βιομηχανίας			X	X		X
	Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης & Δημιουργία Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικότητας	X			X		X
	Συμβολή λιανικού εμπορίου στην ανάδειξη εγχώριας παραγωγής και καινοτομίας	X			X		
	Ενίσχυση διαφάνειας και καταπολέμηση αθέμιτων πρακτικών στις B2B συναλλαγές	X			X		
	Βιωσιμότητα εμπορικής δραστηριότητας σε αστικές περιοχές	X			X		X
	Αντιμετώπιση ειδικότερων θεμάτων λιανικού εμπορίου σε νησιά	X			X	X	X
	Αναβάθμιση - ενίσχυση παρατηρητηρίου τιμών				X		

Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης	Δημιουργία ενός πιο ανταγωνιστικού οπτικοακουστικού τομέα με την ενίσχυση της εγχώριας επιχειρηματικότητας και την προσέλκυση κεφαλαίων πό το εξωτερικό για επενδύσεις στην παραγωγή οπτικοακουστικών έργων.	X		X	X		
	Ανάπτυξη εθνικών υποδομών συνδεσιμότητας νέας γενιάς μέσα από το Εθνικό Σχέδιο Ευρυζωνικής Πρόσβασης Επόμενης Γενιάς (NGA Plan).	X	X	X	X	X	
	Δράσεις επιτάχυνσης της ψηφιοποίησης της οικονομίας (διάδοση του ηλεκτρονικού εμπορίου, εφαρμογή της ηλεκτρονικής τιμολόγησης)	X	X	X	X	X	X
	Υλοποίηση δομικών στοιχείων Ψηφιακής Οικονομίας με εστίαση στην επιχειρηματική αξιοποίηση της καινοτομίας σε ΤΠΕ.	X	X	X	X	X	
	Δράσεις ανάπτυξης Ψηφιακών ικανοτήτων μέσα από την αναθεώρηση προγραμμάτων σπουδών αλλά και τη δημιουργία κύκλων σεμιναρίων (συμπεριλαμβανομένων και προγραμμάτων e-learning) ανάπτυξης εξειδικευμένων δεξιοτήτων σε θέματα ΤΠΕ με έμφαση στην δια βίου μάθηση.	X	X		X	X	
	Δράσεις αναθεώρησης του τρόπου παροχής Ψηφιακών Υπηρεσιών του Δημοσίου: • Ανάλυση και καταγραφή υπάρχουσας κατάστασης και απαιτήσεων υλοποίησης, προτεραιοποίηση και υλοποίηση έργων σύμφωνα με τις διαδικασίες της εγκεκριμένης Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής 2016-2021. • Υλοποίηση δομικών στοιχείων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Υποδομή διαλειτουργικότητας, Κοινή e-αυθεντικοποίηση, Ενιαία διαδικτυακή κυβερνητική πύλη, Δίκτυο Δημοσίου Τομέα, υποδομές νέφους cloud κ.ά.).		X		X	X	
	Δράσεις με εστίαση στην άρση των αποκλεισμών από την ψηφιακή οικονομία και την ανοιχτή διακυβέρνηση.		X			X	
	Υλοποίηση Εθνικής Στρατηγικής για την Κυβερνοασφάλεια και διαμόρφωση συγκεκριμένου πλαισίου ελέγχου και θωράκισης των συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο την ενίσχυση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης.	X		X	X		

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχρηματισμός της οικονομίας
Εθνικής Άμυνας	Πρόβλεψη σύστασης Μονάδας Μελετών και Κατασκευών (ΜΟ.Μ.ΚΑ.)	X		X	X		
	Σύσταση Υπηρεσία Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας των ΕΔ (ΥΠ.Α.Α.Π.Ε.Δ.)	X			X		
	Αξιοποίηση μη επιχειρησιακά αναγκαίου στρατιωτικού εξοπλισμού των ΕΔ.				X		X
	Ενίσχυση των αμυντικών ικανοτήτων του ΥΠΕΘΑ	X			X		
	Σύσταση επιτροπής αξιολόγησης και ελέγχου, με αρμοδιότητα τον αποκλειστικό έλεγχο των ευρημάτων της Μ.Ε.Ε.						
	Ακαδημαϊκή συνεργασία Σχολών των ΕΔ με ΑΕΙ				X		
	Συνδρομή του ΥΠΕΘΑ στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης					X	
	Αξιοποίηση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ).				X		
	Αναδιοργάνωση/αναδιάταξη των ΕΔ με περιστολή των υπαρχουσών Μονάδων – Υπηρεσιών.				X		

Παιδείας, Έρευνας & Θρησκαυμάτων	Μεταρρύθμιση εκπαιδευτικού συστήματος: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Σταδιακή επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης στα 14 χρόνια (2 προσχολική, 6 δημοτικό, 6 Β/θμια)</li> <li>• Δημιουργία Κέντρου Υποστήριξης Εκπαιδευτικής Κοινότητας (σύμβουλοι και δομές υποστηρικτικές)</li> <li>• Διαδικασία αυτοβελτίωσης της σχολικής μονάδας (σχεδιασμός και αποτίμηση του εκπαιδευτικού έργου)</li> <li>• Μεταρρύθμιση Λυκείου και τρόπου εισαγωγής στην τριτοβάθμια</li> <li>• Ανανέωση προγραμμάτων σπουδών και διδακτικού υλικού</li> <li>• Αλλαγή τρόπου αξιολόγησης μαθητών/τριών</li> <li>• Εκσυγχρονισμός προγραμμάτων σπουδών και διεύρυνση του δικτύου εκπαιδευτικής υποστήριξης των μαθητών με αναπηρία ή ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες. Ίδρυση νέων τμημάτων ένταξης και ειδικών σχολείων</li> <li>• Εκπαίδευση και ένταξη προσφυγόπουλων</li> <li>• Ανανέωση πλαισίου λειτουργίας σχολείων (επικαιροποίηση αρμοδιοτήτων εκπαιδευτικών και στελεχών, ανανέωση κανονισμού μαθητικών κοινοτήτων, νομοθετικές ρυθμίσεις)</li> </ul>	X		X	X		X
	Εθνικό Σύστημα Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών						
	Υποστήριξη της λειτουργίας του ενιαίου χώρου εκπαίδευσης και έρευνας						
	Ίδρυση και λειτουργία Ακαδημαϊκών Συμβουλίων Ανώτατης Εκπαίδευσης και Έρευνας						
	Σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Εκπαίδευσης και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού (Ε.Σ.Ε.Κ.Α.Α.Δ.)						
	Εθνικός Στρατηγικός Σχεδιασμός για την αναβάθμιση της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, της Κατάρτισης και της Μαθητείας						
	Ίδρυση ΕΛΙΔΕΚ	X		X	X		X
	Λειτουργία Ταμείου Επιχειρηματικών Συμμετοχών (Fund of funds)	X		X	X		X

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυχής εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	Κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχρηματισμός της οικονομίας
<b>Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγυης</b>	Παρεμβάσεις στο πεδίο των συλλογικών διαπραγματεύσεων	X	X	X	X	X	X
	Καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας	X	X	X	X	X	X
	Προγράμματα ενίσχυσης απασχόλησης	X	X	X	X	X	X
	Εκσυγχρονισμός και την ηλεκτρονική αναβάθμιση του ΕΦΚΑ				X	X	X
	Αξιοποίηση ακινήτων				X	X	X
	Καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής και εισφοροαποφυγής				X	X	X
	Ηλεκτρονικός Εκσυγχρονισμός ΥΠΕΚΑΑ				X	X	X
<b>Δικαιοσύνης, Διαφάνειας &amp; Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων για την Πολιτική και Ποινική Διαδικασία (ΟΣΔΥΥ ΠΠ)	X			X	X	X
	Μεταρρύθμιση του θεσμού της Εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών- Διαμεσολάβησης	X		X	X	X	X
	Προώθηση της θεσμοθέτησης Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)				X		X
	Τηλεδιάσκεψη σε Δικαστήρια και Σωφρονιστικά Καταστήματα				X	X	X
	Δράσεις στο πλαίσιο καταπολέμησης της Διαφθοράς Αναθεωρήθηκε και βρίσκεται σε διαρκή επεξεργασία, διατρέχοντας το σύνολο του Δημόσιου Τομέα				X	X	X
	Εκπαίδευση κρατουμένων (Σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, πρόσβαση σε ΕΑΠ, ενδοσωφρονιστικά προγράμματα κατάρτισης)	X				X	X
	Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του Πτωχευτικού Κώδικα με την περαιτέρω απλοποίηση & επιτάχυνση της διαδικασίας πτωχεύσεων μικρού αντικειμένου	X				X	X



Οικονομικών	Αναδιοργάνωση δημόσιων επιχειρήσεων	X			X	X	
	Κεντροποίηση αρμοδιοτήτων διαχείρισης δημοσίων επιχειρήσεων μέσω της σύστασης της ΕΕΣΥΠ				X		
	Μόχλευση πόρων για επενδύσεις μέσω της ΕΕΣΥΠ	X		X	X		
	Εισαγωγή κριτηρίων καινοτομίας και παραγωγικότητας στις δημόσιες επιχειρήσεις				X	X	X
	Μακροχρόνιες παραχωρήσεις περιφερειακών αεροδρομίων	X		X	X		
	Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας δημοσίου	X			X	X	
	Μακροχρόνιες παραχωρήσεις/ΣΔΙΤ κατασκευής και διαχείρισης υποδομών	X			X	X	X
	Μείωση φορολογικού συντελεστή νομικών προσώπων	X	X	X	X	X	
	Τροποποίηση νόμου περιουσιολογίου				X		
	Επέκταση χρήσης πλαστικού χρήματος				X		
	Δυνατότητα ευνοϊκών ρυθμίσεων για μικρές οφειλές	X	X		X	X	
	Αναπροσαρμογή ΕΝΦΙΑ μέσω εξίσωσης αντικειμενικών – εμπορικών αξιών				X		
	Διεύρυνση της φορολογικής βάσης				X		
	Υλοποίηση του προγράμματος εθελοντικής αποκάλυψης κεφαλαίων				X		
	Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου πετρελαίου και τσιγάρων				X		
	Φορολογικά κίνητρα για επιχειρήσεις νέου αναπτυξιακού νόμου	X	X	X	X	X	
	Αλλαγή μείγματος φόρων: άμεσοι / έμμεσοι				X		
	Διασαύρωση φορολογικών καταθέσεων και τραπεζικών λογαριασμών				X		

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	Κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχηματισμός της οικονομίας
Υγείας	Καθολική πρόσβαση ανασφάλιστων και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων ασθενών στο δημόσιο σύστημα υγείας		X			X	
	Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας της χώρας	X	X	X		X	X
	Αναδιάρθρωση του πλαισίου των προμηθειών στον τομέα της Υγείας				X		X
	Τηλεϊατρική					X	X
	Επαναφορά επιδόματος για αγροτικούς ιατρούς σε 311 άγονες περιοχές			X		X	
Διοικητικής Ανασυγκρότησης	Δημιουργία μητρώου διαδικασιών κάθε φορέα & ψηφιακού οργανογράμματος				X		
	Μητρώο επιτελικών στελεχών			X	X		
	Αναμόρφωση συστήματος επιλογής προϊσταμένων – διενέργεια κρίσεων & Περίγραμμα θέσεων εργασίας				X		
	Αναμόρφωση κλαδολογίου & Ενιαίο σύστημα κινητικότητας				X	X	
Πολιτισμού & Αθλητισμού	Συντήρηση και αναστήλωση της Πολιτιστικής Κληρονομιάς της Ελλάδας				X		X
	Ανάδειξη και προβολή της Πολιτιστικής Κληρονομιάς της Ελλάδας				X		X
	Υποστήριξη της Σύγχρονης Καλλιτεχνικής Δημιουργίας στην Ελλάδα	X	X	X	X	X	X
	Ανάδειξη και προβολή του Σύγχρονου Ελληνικού Πολιτισμού		X	X	X		X

Περιβάλλοντος και Ενέργειας	Επικαιροποίηση πολεοδομικών σχεδίων				X	X	X
	Κωδικοποίηση πολεοδομικής νομοθεσίας				X	X	X
	Ολοκλήρωση έργου e-πολεοδομίας		X	X	X	X	X
	Κατάρτιση νέας νομοθεσίας για ενιαίο φορέα Κτηματολογίου και καταχώρισης ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και δημιουργία του ενιαίου φορέα	X	X	X	X	X	X
	Ολοκλήρωση έργου κτηματογράφησης	X	X		X	X	X
	Ολοκλήρωση δασικών χαρτών	X	X		X	X	X
	Θεσμοθέτηση νέου σχεδίου ΠΔ για τις κατηγορίες χρήσεων γης	X	X	X	X	X	X
	Εθνική Επιτροπή για τον Ενεργειακό Σχεδιασμό						
	Συμψηφισμός Ενέργειας & Εικονικός Συμψηφισμός Ενέργειας						
	Τοπικές Ενεργειακές Κοινότητες (Ενεργειακοί Συνεταιρισμοί)						
	Νέο Λατομικό νομοσχέδιο						
	Πρωτοβουλία για τα ενεργειακά νησιά						
	Μεσοπρόθεσμος Οδικός χάρτης για την αγορά φυσικού αερίου						
	Εφαρμογή νέου θεσμικού πλαισίου στον τομέα έρευνας και εξόρυξης υδρογονάνθρακων						

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	περιβαλλοντικός μεταχηματισμός της οικονομίας
Υποδομών & Μεταφορών	Επανεκκίνηση τεχνικών έργων, ολοκλήρωσή τους ή και προγραμματισμός ολοκλήρωσής τους	X		X	X	X	X
	Θεσμοθέτηση Κεντρικών Ηλεκτρονικών Συστημάτων που αφορούν στα τεχνικά έργα	X		X	X		
	Δράσεις Εξωστρέφειας εποπτευόμενων φορέων που έχουν προχωρήσει σε συμμετοχές σε διαγωνισμούς σε έργα του εξωτερικού, τόσο για τις Υπηρεσίες Συμβούλου, όσο και σε state of the art ερευνητικά προγράμματα	X		X	X		
	Διαμόρφωση ολοκληρωμένων σχεδίων έργων συνδυασμένων μεταφορών διασύνδεσης οδικών, σιδηροδρομικών, αεροπορικών και θαλάσσιων μεταφορικών δικτύων για την ανάπτυξη διατροπικών κόμβων	X		X	X	X	X
	Διαμόρφωση ολοκληρωμένων σχεδίων για τη δημιουργία Εμπορευματικών Κέντρων	X		X	X	X	X
	Ολοκλήρωση βασικού οδικού δικτύου, ολοκλήρωση μελετών και προγραμματισμός έργων για τη σύνδεση δευτερευόντων αξόνων με το βασικό οδικό δίκτυο	X		X	X	X	X
	Αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων και σύγχρονων τεχνολογιών, για την ενδυνάμωση του ρόλου των αστικών συγκοινωνιών	X		X	X	X	X
	Εκκίνηση Μετρό Θεσσαλονίκης και προώθηση υλοποίησης γραμμής 4 Μετρό Αθήνας	X		X	X	X	X
	Αναζήτηση χρηματοδοτικών εργαλείων για την προώθηση έργων υποδομής κοινωνικού χαρακτήρα όπως δημόσια κτήρια χρήσης εκπαίδευσης, δικαιοσύνης, αντιπλημμυρικά έργα, έργα ύδρευσης αποχέτευσης. Υλοποίηση και προγραμματισμός έργων με κριτήριο το κοινωνικό τους αποτύπωμα	X		X	X	X	X
	Θεσμοθέτηση και προώθηση αναλογικού συστήματος διοδίων				X	X	

<b>Ναυτιλίας &amp; Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Συνεργασία Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα για την ανάπτυξη των λιμένων: - Ιδιωτικοποίηση ΟΛΘ - Παραχωρήση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων για τους λοιπούς 10 Οργανισμών Λιμένων					X		
	Δημιουργία και λειτουργία Μητρώου Σκαφών Αναψυχής					X		
	Ανάπτυξη / Βελτίωση Υποδομών και εκσυγχρονισμός λειτουργίας λιμένων					X		X
	Ανάπτυξη ναυπηγοεπισκευαστικής δραστηριότητας	X	X	X	X	X		
	Ενίσχυση Ναυτιλιακής συστάδας επιχειρήσεων					X		
	Διατήρηση και ενίσχυση δυναμικότητας Πειραιά ως κέντρου διαχείρισης της ελληνόκτητης ναυτιλίας/ Δυνητική Αξιοποίηση BREXIT	X			X	X		
	Αύξηση ελληνικού νηολογίου / Ναυτική Εκπαίδευση /ναυτική απασχόληση	X	X	X	X			X
	Ακτοπλοία – Συνδυασμένες μεταφορές – Αναπτυξιακή ενίσχυση	X	X			X	X	X
	Εφαρμογή της ρήτρας νησιωτικότητας & ολοκληρωμένης νησιωτικής πολιτικής (ακολουθούν ενδεικτικές δράσεις)	X	X	X	X	X	X	X
	Απρόσκοπτη μεταφορά νερού ή/και λειτουργία μονάδων αφαλάτωσης σε άνυδρα νησιά των Νομών Κυκλάδων και Δωδεκανήσου					X	X	X
	Υπογείωση δικτύων ΔΕΗ σε παραδοσιακούς οικισμούς των νησιών & χαρακτηρισμός κτιρίων ως διατηρητέων							X
	Χρηματοδότηση της ΔΕΗ Α.Ε. για μετατροπή του καυσίμου σε LNG στα εργοστάσια						X	X
	Θεσμοθέτηση κινήτρων για τη στελέχωση μικρών νησιών μέχρι 3.100 κατοίκων.		X			X	X	X
	Ανάπτυξη της Κρουαζιέρας	X				X		
<b>Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</b>	Εγκατάσταση Νέων Γεωργών	X	X			X	X	
	Στήριξη για επενδύσεις σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, στη μεταποίηση/εμπορία και/ή ανάπτυξη γεωργικών προϊόντων	X				X	X	X
	Στήριξη της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων CLLD – LEADER	X	X			X	X	X
	Σύστημα Παροχής Συμβουλών (ΣΠΣ) στους γεωργούς και στις πολύ μικρές-μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) στις αγροτικές περιοχέςΠρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020	X			X	X	X	X

Υπουργείο	ΔΡΑΣΕΙΣ	Ενίσχυση της απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φτώχειας εξειδικευμένου δυναμικού	Βελτίωση ανταγωνιστικότητας - Επιχειρ. Περιβάλλον	Κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχηματισμός της οικονομίας
Τουρισμού	Πρόγραμμα Ενίσχυσης της Ύδρευσης και Λειτουργίας Μικρομεσαίων Τουριστικών Επιχειρήσεων & Πρόγραμμα ενίσχυσης τουριστικών ΜΜΕ για εκσυγχρονισμό και ποιοτική αναβάθμιση υπηρεσιών	X	X	X	X	X	X
	Βελτίωση των υποδομών ιαματικών πηγών που ανήκουν σε ΟΤΑ	X			X	X	X
	Καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών για εγκαταστάσεις μονάδων ιαματικής θεραπείας και των κέντρων ιαματικού τουρισμού- θερμαλισμού & θαλασσοθεραπείας				X	X	X
	Ανάδειξη και αξιοποίηση δημόσιου κτιριακού αποθέματος- Δημιουργία πολυλειτουργικών παραθαλάσσιων – παραλίμνιων - παραποτάμιων πάρκων	X	X	X	X	X	X
	Πιλοτική Δράση ενίσχυσης του θρησκευτικού τουρισμού	X			X	X	
	Πιλοτική Εφαρμογή Δορυφόρων Λογαριασμών Τουρισμού για το έτος 2015-Επανασύσταση Παρατηρητηρίου Τουρισμού					X	
	Σύνδεση εγχώριας παραγωγής με τουριστική κατανάλωση	X	X	X	X	X	X
	Αξιοποίηση Τουριστικών Λιμένων						
	Επαναλειτουργία Σχολών Ξεναγών						
	Συγκρότηση Επιστημονικού Συμβουλίου για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της τουριστικής εκπαιδευτικής πολιτικής						
	Υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης-μετεκπαίδευσης εργαζομένων και εποχικά ανέργων εμπειροτεχνών						
	Αναβάθμιση του Ξενοδοχειακού Επιμελητηρίου για την κάλυψη όλων των τουριστικών επιχειρήσεων με τη μορφή Ν.Π.						

## 9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ / ΜΕΤΡΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Περιφέρεια	ΔΡΑΣΕΙΣ	απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	ανταγωνιστικότητας - Επιχειρηματικό Περιβάλλον	Πρώθηση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μετασχηματισμός της οικονομίας
Ανατ. Μακεδονίας & Θράκης	Δράσεις ανάπτυξης βασικών υποδομών και εφαρμογών για την αξιοποίηση της γεωθερμίας σε αστικές, αγροτικές και βιομηχανικές περιοχές				X		X
	Δράσεις προστασίας από διάβρωση εδαφών, πρόληψη και διαχείριση πλημμυρών, αντιμετώπισης και διαχείρισης πυρκαγιών και λοιπών κινδύνων						X
	Εφαρμογή μέτρων βελτίωσης διαχείρισης και παρακολούθησης ποιότητας υδάτων και διαχείρισης ποσίμου ύδατος, μέτρηση ατμοσφαιρικής ρύπανσης, αποκατάσταση, ανάπτυξη και επένδυση διαιρετών, ιστορικών και πολιτιστικών κτιρίων, υποδομές χώρων διαβίωσης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων κ.λπ.						X
	Ανάπτυξη δικτύων φυσικού αερίου μέσης και χαμηλής πίεσης, παρεμβάσεις για την ολοκλήρωση/ συμπλήρωση κάθετων αξόνων Εγνατίας οδού, παρεμβάσεις ενεργητικής ασφάλειας μεταφορών, ολοκλήρωση συνδέσεων κόμβων οικονομικού ενδιαφέροντος με τις υποδομές ΔΕΔ-Μ, παρεμβάσεις βελτίωσης οδικής ασφάλειας εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου				X	X	X
	Ανάπτυξη / αναβάθμιση υποδομών υγείας, κέντρα κοινότητας, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής, δομές σίτισης, εξειδικευμένη εκπαιδευτική υποστήριξη για την ένταξη μαθητών με αναπηρία ή και ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, λειτουργία δομών και υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης προς όφελος των γυναικών (καταπολέμηση της βίας) κ.λπ.	X	X			X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης	X	X		X		

Περιφέρεια	ΔΡΑΣΕΙΣ	Μείωση της ανεργίας	ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	ανταγωνιστικότητα - Επιχειρηματικό Περιβάλλον	κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχρηματισμός της οικονομίας
Δυτ. Μακεδονίας	Δράσεις αναβάθμισης των υφιστάμενων και δημιουργίας νέων ερευνητικών υποδομών	X		X	X		
	Δράσεις πρόληψης, αντιμετώπισης και διαχείρισης πυρκαγιών και λοιπών κινδύνων						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, δράσεις προστασίας της βιοποικιλότητας και δράσεις στον τομέα των υδάτων						X
	Παρεμβάσεις ενεργητικής ασφάλειας μεταφορών και έργα λειτουργικής αναβάθμισης και οδικής ασφάλειας του ενδοπεριφερειακού οδικού δικτύου και διασύνδεσης με τους κάθετους άξονες και την Εγνατία οδό					X	X
	Δράσεις ανάπτυξης και αναβάθμισης κοινωνικών υποδομών και υγείας, δράσεις Κοινωνικής Φροντίδας & Προστασίας/Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ), παροχή υπηρεσιών φροντίδας και φιλοξενίας παιδιών για άτομα που έχουν την ευθύνη φροντίδας παιδιών σε νοικοκυριά που βιώνουν ή κινδυνεύουν από φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης	X	X		X		
Κεντρ. Μακεδονίας	Αντιπλημμυρικά έργα						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, δράσεις διαχείρισης πόσιμου ύδατος και δράσεις παρακολούθησης των υδάτων κολύμβησης και ενημέρωση κοινού κ.λπ.						X
	Αναβάθμιση σιδηροδρομικής σύνδεσης λιμένα Θεσσαλονίκης με το υπόλοιπο δίκτυο, βελτίωση ή κατασκευή περιφερειακών συνδέσεων με τα ΔΕΔ-Μ και βελτίωση ή επέκταση των ενδοπεριφερειακών μεταφορικών δικτύων, ανάπτυξη δικτύων φυσικού αερίου χαμηλής και μεσαίας πίεσης				X	X	X
	Δομές αστέγων, δομές παροχής βασικών αγαθών, κοινωνικές υποδομές, κέντρα ημερήσιας φροντίδας ηλικιωμένων, κέντρα διημέρευσης – ημερήσιας φροντίδας ατόμων με αναπηρία, λειτουργία δομών και υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης προς όφελος των γυναικών (θύματα βίας κ.λπ.) κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X		X		



<b>Αττικής</b>	Μπενάκειο φυτοπαθολογικό ινστιτούτο και το Γεωδυναμικό ινστιτούτο του εθνικού αστεροσκοπείου	X		X	X		
	ΑΣΣΚ για τις εταιρείες του ομίλου ΟΑΣΑ και τηλεματική ΟΑΣΑ						
	Δημιουργία υποδομών και υλοποίηση δράσεων για την πρόληψη και δράσεις υποστήριξης πυροσβεστικής υπηρεσίας						X
	Συλλογή, μεταφορά, επεξεργασία και διάθεση ακαθάρτων, συμπλήρωση και ολοκλήρωση δικτύων ακαθάρτων, εφαρμογή συστημάτων επεξεργασίας νερού και νέα δίκτυα ύδρευσης για την ικανοποίηση αναγκών σε νησιώτικες η παράκτιες περιοχές κ.λπ.						X
	Δυτική επέκταση του τραμ προς Πειραιά και πεζογέφυρες					X	X
	Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, κέντρα διημέρευσης – ημερησίας φροντίδας ατόμων με αναπηρία, Κέντρα Κοινότητας κ.λπ.	X				X	
	Παρεμβάσεις συμπλήρωσης – βελτίωσης του δικτύου των δημοσίων σχολικών μονάδων της περιφέρειας αττικής και πρότυπο βιοκλιματικό νηπιαγωγείο στην ακαδημίας Πλάτωνος	X	X			X	
<b>Βορείου Αιγαίου</b>	Δημιουργία κέντρων έρευνας προϊόντων ιδιαίτερα στον αγροδιατροφικό τομέα και στον τουρισμό	X		X	X		
	Αντιπλημμυρικά έργα και προμήθεια εξοπλισμού για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, διαχείριση πόσιμου ύδατος, λυμάτων και δράσεις προστασίας της βιοποικιλότητας και δράσεις για την βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος κ.λπ.						X
	Δράσεις οδικής ασφάλειας, αναβάθμισης οδικών δικτύων υποδομών και παρεμβάσεις σε λιμενικές υποδομές				X	X	X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/ Κοινωνικά παντοπωλεία, κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X			X	
<b>Δυτικής Ελλάδας</b>	Δράσεις πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων πυρκαγιών και των φυσικών καταστροφών και αντιπλημμυρικά έργα						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, δράσεις διαχείρισης πόσιμου ύδατος, δράσεις στήριξης για την ολοκληρωμένη αστική ανάπτυξη και δράσεις στον τομέα των αποβλήτων κ.λπ.						X
	Δράσεις για την αναβάθμιση και συμπλήρωση τμημάτων του περιφερειακού του οδικού δικτύου ΔΕΔ-Μ, δράσεις για την ενίσχυση της περιφερειακής κινητικότητας, σε δράσεις βελτίωσης των υποδομών της προσβασιμότητας σε αστικά κέντρα και σε σημεία γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και λιμενικές υποδομές				X	X	X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X			X	

Περιφέρεια	ΔΡΑΣΕΙΣ	Μείωση της ανεργίας	ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	φυγής εξειδικευμένου δυναμικού	ανταγωνιστικότητα - Επιχειρηματικό Περιβάλλον	κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχρηματισμός της οικονομίας
Ηπείρου	Έργα για τη διαχείριση των κινδύνων από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και έργα για την πρόληψη και αντιμετώπιση κινδύνων από κατολισθητικά φαινόμενα						X
	Έργα σχετικά με επενδύσεις στη διαχείριση λυμάτων, έργα για την αξιοποίηση του πολιτιστικού αποθέματος της περιφέρειας, δράσεις για τη προβολή του τουρισμού της Περιφέρειας Ηπείρου κ.λπ.						X
	Έργα για την οδική ασφάλεια, και έργα υποστήριξης ΔΕΔ-Μ – Υποδομές				X	X	X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, Κέντρα Δημέρευσης – Ημερήσιας Φροντίδας Ατόμων με Αναπηρία, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, π.χ.: ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία, κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις κυρίως για υποδομές και εξοπλισμό εργαστηρίων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης	X	X		X		
Νοτίου Αιγαίου	Προμήθεια εξοπλισμού αντιτυρικής προστασίας και αντιπλημμυρικά έργα						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, δράσεις διαχείρισης πόσιμου ύδατος και δράσεις προστασίας της βιοποικιλότητας						X
	Λιμενικές υποδομές				X	X	X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X		X		
Πελοποννήσου	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και σε δράσεις διαχείρισης πόσιμου ύδατος						X
	Δράσεις για την βελτίωση της σύνδεσης τουριστικών, πολιτιστικών και παραγωγικών περιοχών της Περιφέρειας με το κύριο οδικό δίκτυο και τους διευρωπαϊκούς άξονες				X	X	X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και προώθησης ίσων ευκαιριών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία/Καταπολέμησης βίας κατά των γυναικών κ.λπ.	X				X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X		X		

Στερεάς Ελλάδας	Προμήθεια εξοπλισμού αντιτυρικής προστασίας και αντιπλημμυρικά έργα						X	
	Έργα ενίσχυσης μουσειακών υποδομών και υποδομών σύγχρονου πολιτισμού (τμηματοποιημένα και μεταφερόμενα έργα) έργα αναβάθμισης μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και πολιτιστικής κληρονομιάς πόλεων, έργα ενίσχυσης μουσειακών υποδομών και πιστοποιήσεις αυτών, παρεμβάσεις ανάδειξης τοπίων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, και δράσεις πολιτιστικού/φυσικού αποθέματος για την τουριστική προβολή της Περιφέρειας							X
	Έργα για την ανάπτυξη δικτύων διανομής Φυσικού Αερίου, έργα για την αναβάθμιση του περιφερειακού μεταφορικού οδικού δικτύου και συνδέσεις με ΔΕΔ-Μ, και έργα για τον εξοπλισμό και την βελτίωση της ασφάλειας των χρηστών του οδικού δικτύου				X	X		X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές _ κέντρα διημέρευσης – ημερήσιας φροντίδας ατόμων με αναπηρία, έργα αναβάθμισης στον τομέα υγείας (ΕΤΠΑ - τμηματοποιημένα έργα), εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία, κ.λπ.	X					X	
	Δράσεις για την αναβάθμιση υποδομών προσχολικής, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και έχουν πραγματοποιηθεί εντάξεις	X	X		X			
Θεσσαλίας	Έργα για την ολοκλήρωση Αντιπλημμυρικών Έργων στον Ποταμό Μέγα						X	
	Έργα για την εξασφάλιση ποιοτικού πόσιμου νερού έργα για την επεξεργασία λυμάτων και έργα σχετικά με την Δημιουργία Επισκέψιμων Ενάλιων Αρχαιολογικών Χώρων (ΕΕΑΧ) στην Αλόνησο και στο Δυτικό Παγασητικό							X
	Έργα για την αναβάθμιση των ενδοπεριφερειακών οδικών συνδέσεων και έργα για την αναβάθμιση των τοπικών οδικών συνδέσεων με το διαπεριφερειακό δίκτυο και το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών (ΔΕΔ-Μ)				X	X		X
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ.: ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία κ.λπ. Σ9	X					X	
	Δράσεις κυρίως για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης	X	X		X			
Ιονίων Νήσων	Ερευνητική δραστηριότητα στον τομέα της αγροδιατροφής	X		X	X			
	Δράσεις εξοικονόμησης ενέργειας δημοσίων κτιρίων						X	
	Δράσεις πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων πυρκαγιών και των φυσικών καταστροφών και αντιπλημμυρικά έργα						X	
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, σε δράσεις διαχείρισης πόσιμου ύδατος, δράσεις στον τομέα των αποβλήτων και δράσεις προστασίας της βιοποικιλότητας						X	
	Δράσεις συμπλήρωσης και αναβάθμισης υποδομών των χερσαίων μεταφορών και των υποδομών στο υποδομών στο θαλάσσιο χώρο				X	X	X	
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας/Κοινωνικά παντοπωλεία/Καταπολέμησης βίας κατά των γυναικών κ.λπ.	X					X	
	Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης	X	X		X			

Περιφέρεια	ΔΡΑΣΕΙΣ	απασχόλησης - Μείωση της ανεργίας	Δημογραφική ανασυγκρότηση και συγκράτηση πληθυσμού	Αντιμετώπιση της φτώχειας εξειδικευμένου δυναμικού	ανταγωνιστικότητας - Επιχειρηματικό Περιβάλλον	Πρωτόθληση της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής	Περιβαλλοντικός μεταχηματισμός της οικονομίας
Κρήτης	Έργα υποδομών αντιμετώπισης κινδύνων κλιματικής αλλαγής και προμήθεια πυροσβεστικών οχημάτων						X
	Δράσεις προστασίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, διαχείρισης πόσιμου ύδατος, λυμάτων και δράσεις για την βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος						X
	Αναβάθμιση τμημάτων του επαρχιακού οδικού δικτύου της Κρήτης					X	X
	Χρηματοδότηση δράσεων για τη στήριξη του Περιφερειακού Μηχανισμού Παρακολούθησης της Αγοράς Εργασίας	X	X	X	X		
	Δράσεις για υποδομές υγείας και κοινωνικές υποδομές, δράσεις παροχής υπηρεσιών φροντίδας και φιλοξενίας παιδιών, δράσεις για δομές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. ΚΗΦΗ/Κέντρα Κοινότητας /Κοινωνικά παντοπωλεία κ.λπ.	X					X
Δράσεις για αναβάθμιση των υποδομών εκπαίδευσης	X	X			X		

**Λίστα Πινάκων**

Πίνακας 1. ΑΕΠ και κύριες συνιστώσες της ζήτησης σε σταθερές τιμές 2010 & ποσοστιαία ως προς το ΑΕΠ	20
<b>Πίνακας 2. Κατάταξη 230 χωρών ως προς τη βαρύτητα του τριτογενή τομέα στο ΑΕΠ τους</b>	<b>22</b>
<b>Πίνακας 3. Ιδιωτικό χρέος, εκφρασμένο ως ποσοστό % επί του ΑΕΠ</b>	<b>24</b>
Πίνακας 4. Δείκτες απασχόλησης και ανεργίας	45
Πίνακας 5. Αποθέματα εισερχόμενων ΞΑΕ σε τέσσερις επιλεγμένες χώρες (δισ \$)	71
<b>Πίνακας 6. Καθαρές Ξένες Αμεσες Επενδύσεις, σε εκατ. ευρώ</b>	<b>73</b>
Πίνακας 7. Ε&Α που διενεργείται από ΑΕΙ και ΕΚ και χρηματοδοτείται από τις επιχειρήσεις (ως % της συνολικής χρηματοδότησης των επιχειρήσεων για Ε&Α)	78
<b>Πίνακας 8. Δείκτες εμπορικών συναλλαγών</b>	<b>87</b>
Πίνακας 9. Κίνδυνος σχετικής φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, διαφοροποιήσεις κατά περιοχές	101
<b>Πίνακας 10. ΑΕΠ ανά νομό το 2014 (εκατ. ευρώ, σταθερές τιμές 2010)</b>	<b>103</b>
Πίνακας 11. Εξέλιξη κατά κεφαλήν εισοδήματος (PPP)	108
Πίνακας 12. Αύξηση κατανάλωσης ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες	115
Πίνακας 13. Αύξηση επενδύσεων ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες	116
Πίνακας 14. Αύξηση δημοσίων έργων ανά περιφέρεια και κατανομή των παραγόμενων μονάδων στις περιφέρειες	117
Πίνακας 15. Εσωτερικές απορροφητικότητες	118
Πίνακας 16. Διαρροή προς την Αττική και την Κ. Μακεδονία για ζήτηση που δημιουργείται στις υπόλοιπες περιφέρειες	118
Πίνακας 17. Μέγεθος ελληνικών επιχειρήσεων	155
Πίνακας 18. Ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης	163
Πίνακας 19. Σενάριο Βάσης (Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-2021) - Σενάριο με Επενδύσεις 9,1 δις (Νέο/-α), σε απόλυτες τιμές	179
Πίνακας 20. Σενάριο Βάσης (Τρέχον σενάριο ΜΠΔΣ 2018-2021) - Σενάριο με Επενδύσεις 9,1 δις (Νέο/-α), σε % ετήσιες μεταβολές	181
	269

Πίνακας 21. Αριθμητική απεικόνιση θετικών επιπτώσεων Προγράμματος στην Οικονομία (σε εκ.ευρώ) ανά 8μηνο κύκλο	185
Πίνακας 22. Αύξηση κλαδικών δραστηριοτήτων και σύγκριση πολλαπλασιαστή και εγχώριου πολλαπλασιαστή (οι πολλαπλασιαστές είναι κοινοί για όλες τις περιφέρειες)	187
Πίνακας 23. Βασικά οικονομικά μεγέθη του συνόλου της ελληνικής μεταποίησης	197
<b>Πίνακας 24. Εξέλιξη Δείκτη Παραγωγής στις Κατασκευές (2010=100,00)</b>	229

#### Λίστα Χαρτών

Χάρτης 1. Κατάταξη λιμένα Πειραιά σε διεθνές επίπεδο και χρονοαποστάσεις με άλλα λιμάνια.....	224
---	-----

**Λίστα Διαγραμμάτων**

Διάγραμμα 1. Συνολικές δαπάνες Ε&Α και δαπάνες Ε&Α του τομέα των επιχειρήσεων ως % ΑΕΠ, στην Ελλάδα και στην ΕΕ28 .....	7
Διάγραμμα 2. Διαχρονική πορεία του ελληνικού δημόσιου χρέους, 1995-2015.....	12
Διάγραμμα 3. Δείκτης πραγματικής παραγωγικότητας της εργασίας ανά ώρα (2010=100) στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη. 2010-2015 .....	13
Διάγραμμα 4. Κατάταξη κατά κεφαλήν ΑΕΠ Ελλάδας (σε σταθερές τιμές 2005 US\$) .....	18
Διάγραμμα 5. Η εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) στην Ελλάδα, 1995-2015 .....	19
Διάγραμμα 6. Η εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1995-2015 (σταθερές τιμές 2010, ευρώ) .....	19
Διάγραμμα 7. Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία των τομέων οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα, 1995-2015 (% του ΑΕΠ).....	22
Διάγραμμα 8. Έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης στην Ελλάδα, 1995-2015 .....	23
Διάγραμμα 9. Δάνεια προς τον εγχώριο ιδιωτικό τομέα από τα εγχώρια Νομισματικά Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα, 2000-2017 (12μηνος ρυθμός μεταβολής, %) .....	24
Διάγραμμα 10. Εξέλιξη των υποχρεώσεων των τραπεζών της Δυτικής Ευρώπης έναντι της Ελλάδας (σε δις δολάρια).....	25
Διάγραμμα 11. Διαχρονική πορεία ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, 2002-2015.....	28
Διάγραμμα 12. Διαχρονική πορεία ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών, 2002-2015 .....	28
Διάγραμμα 13. Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1997-2016 (Μέσες ετήσιες ποσοστιαίες μεταβολές) .....	29
Διάγραμμα 14. Καταθέσεις και ρέπος σε ευρώ και ξένα νομίσματα των εγχώριων μη νομισματικών και χρηματοπιστωτικών (ΝΧΙ) επιχειρήσεων και των νοικοκυριών στα εγχώρια ΝΧΙ, εκτός της Τράπεζας της Ελλάδας, Ιαν. 2001-Δεκ. 2016 (εκατ. ευρώ) .....	29
Διάγραμμα 15. Κόστος εργασίας ανά ώρα στο σύνολο της οικονομίας εκτός του αγροτικού τομέα και της δημόσιας διοίκησης (ευρώ) .....	30
Διάγραμμα 16. Ποσοστά ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα, 2004-2016 ..	30
Διάγραμμα 17. Επενδυτικό κενό διαστήματος 2009-2015 .....	31
Διάγραμμα 18. Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 1995-2015 (% επί του ΑΕΠ) .....	32
Διάγραμμα 19. Σύνθεση επενδύσεων ανά θεσμικό τομέα στην Ελλάδα, 1995-2015 (% επί του ΑΕΠ) .....	32

Διάγραμμα 20. Χρηματοδότηση μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων κατά κλάδο δραστηριότητας από τα εγχώρια ΝΧΙ, εκτός της Τράπεζας της Ελλάδας, Ιουν. 2010-Δεκ. 2016 (υπόλοιπα τέλους περιόδου, εκατ. ευρώ) .....	33
Διάγραμμα 21. Ακαθάριστος Σχηματισμός Κεφαλαίου από την Πλευρά των Επιχειρήσεων σε Ελλάδα, Ευρωζώνη και ΗΠΑ, 2000-2016 (% επί του ΑΕΠ) .....	34
Διάγραμμα 22. Το παραγωγικό κενό στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την ευρωζώνη, 2000-2016 (%).....	35
Διάγραμμα 23. Εκτιμήσεις/προβλέψεις του ΔΝΤ και πραγματοποιηθέν ονομαστικό ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας, 2009-2017 (δισεκ. ευρώ).....	36
Διάγραμμα 24. Ποσοστό ανεργίας ανά ηλικιακή ομάδα σε σχέση με το συνολικό ποσοστό ανεργίας (Δ' Τρίμηνο 2016) .....	44
Διάγραμμα 25. Ρυθμός γεννητικότητας σε Ελλάδα και επιλεγμένες χώρες της ΕΕ-28, 2001-2014 .....	55
Διάγραμμα 26. Προβολή της εξέλιξης του πληθυσμού της Ελλάδας έως το 2060 .....	57
Διάγραμμα 27. Προβολή της εξέλιξης της αναλογίας πληθυσμού των ατόμων άνω των 65 ετών προς τον δυνάμει οικονομικά ενεργό πληθυσμό (ηλικίες 15 έως 64) στην Ελλάδα και την ΕΕ-28 έως το 2060 .....	57
Διάγραμμα 28. Πληθυσμός ηλικίας 25-64 με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (%), 2006-2015 .....	63
Διάγραμμα 29. Απασχόληση σε κλάδους τεχνολογίας και έντασης γνώσης, 2008-2015 ....	64
Διάγραμμα 30. Εξέλιξη εισερχόμενων αποθεμάτων ΞΑΕ (εκατ. \$ ΗΠΑ, τρέχουσες τιμές, 1980=100).....	69
Διάγραμμα 31. Εξέλιξη αποθεμάτων εισερχόμενων ΞΑΕ (1980-2014) .....	70
Διάγραμμα 32. Εξέλιξη αποθεμάτων ΞΑΕ της Ελλάδας (εκ \$ ΗΠΑ, τρέχουσες τιμές) .....	71
Διάγραμμα 33. Καθαρές Άμεσες Ξένες Επενδύσεις μη Κατοίκων στην Ελλάδα (Ροές, τρέχουσες τιμές σε εκατ. ευρώ) .....	73
Διάγραμμα 34. Καθαρές Ροές Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στις χώρες της ΕΕ-28, 2015 (% επί του ΑΕΠ) .....	74
Διάγραμμα 35. Συνολική αξία εγκεκριμένων αιτημάτων φοροαπαλλαγών δαπανών Ε&Α και επιμέρους αξία ανά κλάδο (εκατ. Ευρώ), 2010-2014. ....	79
Διάγραμμα 36. Εξαγωγές αγαθών ως % ΑΕΠ.....	82
Διάγραμμα 37. Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών στην Ελλάδα, την ΕΕ-28, την Ευρωζώνη και επιλεγμένες χώρες της ΕΕ-28 (Μέσοι όροι περιόδων 2000-2008 & 2009-2015) (% ΑΕΠ) .....	83



Διάγραμμα 38. Διαχρονική εξέλιξη της διάρθρωσης των εξαγωγών, εκατ. ευρώ τρέχουσες τιμές (αγαθά και υπηρεσίες), 2005-2016.....	83
Διάγραμμα 39. Εξαγωγές αγαθών υψηλής τεχνολογίας, μέσος όρος περιόδου 2007-2015 (% επί του συνόλου των εξαγωγών).....	84
Διάγραμμα 40. Διαχρονική εξέλιξη των εξαγωγών & των εισαγωγών (αγαθά και υπηρεσίες), εκατ. ευρώ τρέχουσες τιμές, 2005-2016.....	84
Διάγραμμα 41. Προβολή συνταξιοδοτικών δαπανών στις χώρες της ΕΕ-281, 2015 και 2020 (ποσοστό % επί του ΑΕΠ) .....	94
Διάγραμμα 42. Αριθμός συνταξιούχων σε Ελλάδα και ΕΕ-28 ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού, 2013 και 2020 .....	95
Διάγραμμα 43. Εξέλιξη λόγου περιφερειακού ως προς εθνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ .....	104
Διάγραμμα 44. Εξέλιξη πληθυσμού ενδιάμεσων και κυρίως αγροτικών περιοχών προς τον πληθυσμό κυρίως αστικών περιοχών .....	106
Διάγραμμα 45. Εξέλιξη ΑΕΠ (κ.κ.) ενδιάμεσων και κυρίως αγροτικών περιοχών προς ΑΕΠ (κ.κ.) κυρίως αστικών περιοχών .....	106
Διάγραμμα 46. Διαχρονική εξέλιξη του φορολογικού συντελεστή επί του εισοδήματος των επιχειρήσεων στην Ελλάδα και επιλεγμένες χώρες, 2000-2016 .....	131
Διάγραμμα 47. Συνολικά έσοδα από φορολογία και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, την ΕΕ-28 και την Ευρωζώνη, 2006-2015 (% επί του ΑΕΠ) .....	132
Διάγραμμα 48. Εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό επί του εργατικού δυναμικού (2009 και 2013).....	135
Διάγραμμα 49. Κλαδική ανάλυση επιχειρηματικών δανείων κατά το α' εξάμηνο του 2016 .....	156
Διάγραμμα 50. Κατηγοριοποίηση των Ελλήνων ανέργων .....	183
Διάγραμμα 51. Αφίξεις μη κατοίκων (σε χιλ).....	203
Διάγραμμα 52. Ταξιδιωτικές εισπράξεις (σε εκατ. ευρώ).....	203
Διάγραμμα 53. Ισοζύγιο Ταξιδιωτικών Υπηρεσιών (σε εκατ. ευρώ).....	204
Διάγραμμα 54. Όγκος ταξιδιών στο εξωτερικό (παγκόσμια κλίμακα).....	205
Διάγραμμα 55. Πλήθος επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου στους επί μέρους κλάδους – 2014 .....	209
Διάγραμμα 56. Πλήθος επιχειρήσεων & μέγεθος διαχρονικά (2008 – 2014).....	210
Διάγραμμα 57. Πλήθος επιχειρήσεων χονδρικού εμπορίου ανά κατηγορία μεγέθους - 2014 .....	211

Διάγραμμα 58. Επένδυση σε ΤΠΕ (σταθερές τιμές 2010, εκ. ευρώ, σύνολο ελληνικής οικονομίας).....	213
Διάγραμμα 59. Επένδυση σε ΤΠΕ ανά εργαζόμενο (σταθερές τιμές 2010, εκ. ευρώ, 2015, επιλεγμένες χώρες ζώνης του ευρώ) .....	213
Διάγραμμα 60. Μεριδίο ΤΠΕ στη συνολική ακαθάριστη αξία (% , 2015, χώρες ΟΟΣΑ).....	214
Διάγραμμα 61. Αξία ελληνικής αγοράς ΤΠΕ (εκ. ευρώ).....	214
Διάγραμμα 62. Συνολική χωρητικότητα εμπορικού στόλου ανά χώρα, 2016 (χιλ. τόνοι νεκρού βάρους) .....	219
Διάγραμμα 63. Ο Πειραιάς και τα πέντε μεγαλύτερα λιμάνια της Ευρώπης σε όρους μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων, 2006-2015 (Ακαθ. Βάρος εμπορευματοκιβωτίων, χιλ. τόνοι) .....	220
Διάγραμμα 64. Κατάταξη των χωρών με βάση το δείκτη απόδοσης δραστηριοτήτων logistics .....	222
Διάγραμμα 65. Εξέλιξη της ποσοστιαίας συμμετοχής των κλάδων των μεταφορών στην εθνική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία, 2006-2015.....	226
Διάγραμμα 66. Μεριδία επενδύσεων σε κατασκευές στο ΑΕΠ, στην Ελλάδα και την ΕΕ- 28 (%).....	230
Διάγραμμα 67. Επενδύσεις σε κατασκευές στην Ελλάδα (δισ ευρώ) και δείκτης τιμών κατοικιών (1997=100) .....	230

## Πίνακας Συντομογραφιών

BRICS	Βραζιλία, Ρωσία, Ινδία, Κίνα, Νότια Αφρική
DESI	Digital Economy & Society Index
DTA	Αναβαλλόμενος Φόρος
EBRD	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης
ECFIN	Economic and Financial Affairs (EU)
EFSI	European Fund for Strategic Investments
EIF	European Investment Fund
ELENA	European Local ENergy Assistance
FAO	Παγκόσμιος Οργανισμός Τροφίμων
G-20	Group of Twenty
GiZ	Γερμανικός Οργανισμός Διεθνούς Συνεργασίας
GRECO	Group of States Against Corruption
ILO	International Labour Organization
IOM	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ISCED	International Standard Classification of Education
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
JGP	Job Guarantee Program
NPLs	Κόκκινα Δάνεια
PPP	Κατά κεφαλήν Εισόδημα
PSC	Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση
PSI	Private Sector Involvement
QE	Ποσοτική Χαλάρωση
RISE	Αναγέννηση της Βιομηχανίας για μια Βιώσιμη Ευρώπη
SRSS	Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΠΠ	Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΣΠΚ	Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου
ΓΓΕΤ	Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας
ΓΕΓΚΑΔ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΓΕΜΗ	Γενικό Εμπορικό Μητρώο
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΓΣ	Γενικοί Στόχοι
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί
ΔΚΕ	Διεθνής Καταμερισμός Εργασίας
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
Ε&Α	Έρευνα & Ανάπτυξη
ΕΑΠ	Ελληνικό Ανοιχτό Πανεπιστήμιο

ΕΕ	Ενωμένη Ευρώπη
ΕΚ	Ερευνητικό Κέντρο
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης
ΕΚΧΑ	Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση
ΕΛΙΔΕΚ	Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΜΣΤ	Εθνικό Μουσείο Σύγχρονης Τέχνης
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΠΑΛ	Επαγγελματικό Λύκειο
ΕΠΑνεΚ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία
ΕΠΑΣ	Επαγγελματικές Σχολές
ΕΣΕΚΑΑΔ	Εθνικό Συμβούλιο Εκπαίδευσης και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥΠ	Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας
ΕΤΑΔ	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου
ΕΤΑΚ	Έρευνα, Τεχνολογική Ανάπτυξη και Καινοτομία
ΕΤΕΑΝ	Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης
ΕΤεπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΣΕ	Ειδικές Τοπικές Συμφωνίες Εποχικότητας
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΨΣ	Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική
ΙΕΚ	Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΙΚΥ	Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
ΙΠΑ	Ισοδύναμα Πλήρους Απασχόλησης
ΙΤΕΠ	Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων
ΚΑΛΟ	Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΕΣΕΝ	Κέντρο Επιμόρφωσης Στελεχών Εμπορικού Ναυτικού Πλοιάρχων
ΚοινΣΕπ	Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση
ΚΠΙΣΝ	Κέντρο Πολιτισμού - Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΞΑΕ	Ξένες Άμεσες Επενδύσεις
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΔΔΥΧ	Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους

ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΛΘ	Οργανισμός Λιμένα Θεσσαλονίκης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΣΔΔΥ ΠΠ	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων για την Πολιτική και Ποινική Διαδικασία
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΔ	Ομάδες Τοπικής Δράσης
ΠΑΑ	Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης
ΠΓΕ	Προστατευόμενη Γεωγραφική Ένδειξη
ΠΔΒ	Πολιτιστική και Δημιουργική Βιομηχανία
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΟΠ	Προστατευόμενη Ονομασία Προέλευσης
ΠΟΤ	Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού
ΠΦΥ	Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας
ΣΔΓ	Συγχρονικός Δείκτης Γονιμότητας
ΣΔΕ	Σχολεία Δεύτερης Ευκαιρίας
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Αστικών Πόλεων
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΤΕΠΙΧ	Ταμείο Επιχειρηματικότητας
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας
ΤΧΣ	Τοπικά Χωρικά Σχέδια
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΝΑΝΠ	Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας