

Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία

ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

14 Νοεμβρίου 2020

Επιτροπή

Χριστόφορος Πισσαρίδης, Πρόεδρος

Καθηγητής, London School of Economics και Πανεπιστήμιο Κύπρου

Βραβείο Nobel Οικονομικών 2010

Δημήτρης Βαγιανός

Καθηγητής, London School of Economics

Νίκος Βέττας, Αναπληρωτής Πρόεδρος

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γενικός Διευθυντής, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

Κώστας Μεγήρ

Καθηγητής, Yale University

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

Κυριάκος Ανδρέου

Advisory leader, PwC

Κώστας Αρκολάκης

Καθηγητής, Yale University

Μανόλης Γαλενιαός

Καθηγητής, Royal Holloway, University of London

Χρήστος Γκενάκος

Αναπλ. Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και Cambridge University

Svetoslav Danchev

Υπεύθυνος Μικροοικονομικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

Αρίστος Δοξιάδης

Partner, Big Pi Ventures

Νίκος Καραμούζης

Πρόεδρος, Grant Thornton

Φοίβη Κουντούρη

Καθηγήτρια, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Αλέξανδρος Κρητικός

Διευθυντής Έρευνας, Γερμανικό Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών DIW, Βερολίνο

Δάφνη Νικολίτσα

Επικ. Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Διομήδης Σπινέλλης

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Πάνος Τσακλόγλου

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

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

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

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

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

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	9
ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ	10
1 ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	16
1.1 ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ	16
1.1.1 Βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και δείκτες	16
1.1.2 Συντελεστές παραγωγής και παραγωγικότητα	21
1.1.3 Κοινωνικό κράτος	28
1.2 ΒΑΣΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ	32
1.3 ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ	34
2 ΠΑΓΚΟΣΜΙΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ	36
2.1 ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ	36
2.1.1 Διεθνείς συμφωνίες και περιβαλλοντικές επιδόσεις	36
2.1.2 Κίνδυνοι μετάβασης	38
2.1.3 Αναπτυξιακές ευκαιρίες	39
2.1.4 Υλικό κίνδυνο	39
2.2 ΨΗΦΙΑΚΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ	40
2.3 ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ	44
3 ΎΡΑΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	47
3.1 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ	47
3.2 ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ	48
3.3 ΣΥΝΔΕΣΗ ΜΕ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΜΕΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	51
4 ΑΓΚΥΛΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	54
4.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	54
4.1.1 Δείκτες	54
4.1.2 Αγκυλώσεις	54
4.1.3 Προτάσεις πολιτικής	60
4.2 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	65
4.2.1 Δείκτες	65
4.2.2 Αγκυλώσεις	66
4.2.3 Προτάσεις πολιτικής	68
4.3 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	72
4.3.1 Δείκτες	73
4.3.2 Αγκυλώσεις	75
4.3.3 Προτάσεις πολιτικής	79
4.4 ΥΓΕΙΑ	88
4.4.1 Δείκτες	88
4.4.2 Αγκυλώσεις	92
4.4.3 Προτάσεις πολιτικής	94
4.5 ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ	95
4.5.1 Δείκτες	96
4.5.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής	97
4.6 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ	100
4.6.1 Δείκτες	100
4.6.2 Αγκυλώσεις	101
4.6.3 Προτάσεις πολιτικής	102
4.7 ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	105

4.7.1	Δείκτες.....	106
4.7.2	Προτάσεις πολιτικής.....	106
4.8	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ.....	109
4.8.1	Αγκυλώσεις.....	109
4.8.2	Προτάσεις πολιτικής.....	111
4.9	ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ.....	113
4.9.1	Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά δημόσιων οικονομικών και μεσοπρόθεσμοι στόχοι προ της υγειονομικής κρίσης.....	113
4.9.2	Προτάσεις πολιτικής.....	116
5	ΑΓΚΥΛΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΑΓΟΡΕΣ.....	121
5.1	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	121
5.1.1	Δείκτες.....	122
5.1.2	Αγκυλώσεις.....	124
5.1.3	Προτάσεις πολιτικής.....	127
5.2	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ.....	133
5.2.1	Δείκτες.....	135
5.2.2	Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής.....	136
5.2.3	Ιδιωτικοποιήσεις.....	138
5.2.4	ΔΕΚΟ.....	140
5.3	ΕΡΓΑΣΙΑ.....	141
5.3.1	Αγκυλώσεις.....	142
5.3.2	Προτάσεις πολιτικής.....	147
5.4	ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ.....	156
5.4.1	Δείκτες.....	156
5.4.1	Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής.....	158
5.5	ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΦΟΔΙΑΣΤΙΚΗΣ ΑΛΥΣΙΔΑΣ (LOGISTICS).....	170
5.5.1	Δείκτες.....	171
5.5.2	Αγκυλώσεις.....	171
5.5.3	Προτάσεις πολιτικής.....	176
5.6	ΕΝΕΡΓΕΙΑ.....	183
5.6.1	Δείκτες.....	183
5.6.2	Αγκυλώσεις.....	184
5.6.3	Προκλήσεις και προοπτικές.....	185
5.6.4	Προτάσεις πολιτικής.....	186
6	ΤΟΜΕΑΚΕΣ ΚΑΙ ΚΛΑΔΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ.....	188
6.1	ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ.....	188
6.1.1	Δείκτες.....	188
6.1.2	Προκλήσεις και προοπτικές.....	189
6.1.3	Προτάσεις πολιτικής.....	192
6.2	ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ.....	195
6.2.1	Δείκτες.....	195
6.2.2	Προκλήσεις και προοπτικές.....	196
6.2.3	Προτάσεις πολιτικής.....	199
6.3	ΑΓΡΟΔΙΑΤΡΟΦΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ.....	203
6.3.1	Δείκτες.....	203
6.3.2	Προκλήσεις και προοπτικές.....	204
6.3.3	Προτάσεις πολιτικής.....	209
6.4	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.....	210
6.4.1	Κυκλική Οικονομία.....	211
6.4.2	Κλιματική αλλαγή.....	213
6.4.3	Αξιοποίηση βιοποικιλότητας.....	216

6.5	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ.....	218
6.5.1	Δείκτες.....	218
6.5.2	Προκλήσεις και προοπτικές.....	220
6.5.3	Προτάσεις πολιτικής.....	221
6.6	ΕΜΠΟΡΕΥΣΙΜΕΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ.....	223
6.6.1	Δείκτες.....	225
6.6.2	Προτάσεις πολιτικής.....	225
6.7	ΜΙΚΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ.....	227
6.7.1	Δείκτες.....	227
6.7.2	Κοινωνικά προγράμματα στήριξης ΜμΕ.....	229
6.7.3	Προτάσεις πολιτικής.....	231
6.8	ΕΞΑΓΩΓΕΣ.....	233
6.8.1	Εξαγωγές ανά κλάδο και ποσοτικοί στόχοι.....	233
6.8.2	Προκλήσεις και πολιτικές.....	236
7	ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	239
7.1	ΓΕΝΙΚΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ.....	239
7.2	ΧΡΟΝΙΚΟΣ ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	240
7.3	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ.....	241
7.4	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ.....	242

Πρόλογος

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

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

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

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

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

Επιτελική σύνοψη

Χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας

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

1. Αν και στους περισσότερους τομείς έχει υπάρξει ευθυγράμμιση του τυπικού θεσμικού πλαισίου με αυτό της ΕΕ, στην πράξη η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών είναι αναποτελεσματική, συχνά λόγω έλλειψης επαρκούς διαφάνειας, αξιολόγησης και σαφήνειας στόχων, εντός ενός πλαισίου που απέχει από σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης και διοίκησης. Το υπέρμετρο διοικητικό και ρυθμιστικό βάρος που επιβάλλει η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι ένας από τους παράγοντες που συμβάλλουν στον κλειστό χαρακτήρα των αγορών, τις χαμηλές ξένες επενδύσεις και τη χαμηλή ένταση ανταγωνισμού και καινοτομίας.
2. Η χαμηλή παραγωγικότητα, σε συνδυασμό με τη λειτουργία των επιχειρήσεων σε μη επαρκώς διαφανές και σταθερό θεσμικό πλαίσιο, συμβάλλει στην εσωστρέφεια της οικονομίας. Υπέρμετρα μεγάλο τμήμα των επιχειρήσεων και της απασχόλησης κινείται στον χώρο των μη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και υπηρεσιών. Το πρόβλημα αυτό σχετίζεται με το ότι οι επιχειρήσεις γενικά τείνουν να έχουν σχετικά μικρό μέγεθος, ενώ υψηλό είναι και το ποσοστό της αυτοαπασχόλησης και της άτυπης οικονομίας.
3. Ενώ το εμπορικό ισοζύγιο, και ευρύτερα η οικονομία, επωφελείται διαχρονικά από τη συμβολή του τουρισμού και της ναυτιλίας, η συμμετοχή της μεταποίησης και των νέων τεχνολογιών, που είναι κατεξοχήν τομείς διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και που μπορεί να ενσωματώσουν καινοτομία, είναι μικρή. Οι εξαγωγές αγαθών αυξάνονται τα τελευταία χρόνια, συνεχίζουν όμως να αποτελούν μικρό μέρος της οικονομίας και να υπολείπονται συστηματικά των εισαγωγών αγαθών. Οι αντίστοιχες εταιρικές επενδύσεις κινούνται διαχρονικά σε χαμηλό επίπεδο, όπως και οι ξένες άμεσες επενδύσεις.
4. Σημαντική πρόκληση παραμένει η υποστήριξη των αδύναμων νοικοκυριών, με μεγάλο ποσοστό τους να κινείται στα όρια της φτώχειας. Το πρόβλημα σχετίζεται άμεσα με τη μη ικανοποιητική πρόσβαση στην αγορά εργασίας, καθώς και με τη χαμηλή παραγωγικότητα που οδηγεί σε χαμηλές αμοιβές. Την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας δυσχεραίνει το μεγάλο μέγεθος της άτυπης οικονομίας. Το ισχύον σύστημα αποθαρρύνει συχνά την επίσημη εργασία και τελικά παγιώνει πολλά νοικοκυριά σε χαμηλό επίπεδο ευημερίας.
5. Οι προοπτικές της οικονομίας επιδεινώνονται μεσοπρόθεσμα από τα δυσμενή δημογραφικά χαρακτηριστικά της χώρας. Ο αριθμός γεννήσεων υποχωρεί, η ηλικιακή κατανομή επιδεινώνεται σε βάρος των οικονομικά ενεργών, ενώ υπάρχει ισχυρό αρνητικό ισοζύγιο μετανάστευσης ιδίως στις παραγωγικές ηλικίες.
6. Κατά τα τρία διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής της προηγούμενης δεκαετίας, επήλθε εξισορρόπηση των δίδυμων ελλειμάτων, δημοσιονομικού ισοζυγίου και ισοζυγίου πληρωμών, ενώ υπήρξε βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μέσω μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας

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

7. Η ελληνική οικονομία επανήλθε σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2014, οι οποίοι αντιστράφηκαν και πάλι το 2015, ενώ η ευρωπαϊκή οικονομία κατέγραφε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Κατά την τελευταία διετία και με τη λήξη του τρίτου προγράμματος, η ελληνική οικονομία κινήθηκε σταδιακά και πάλι προς ισχυρότερη μεγέθυνση, υψηλότερη από αυτή πολλών άλλων οικονομιών της Ευρωζώνης. Η πανδημία COVID-19 ανέτρεψε βίαια αυτή τη δυναμική, οδηγώντας την σε βαθιά ύφεση όπως και το σύνολο σχεδόν της παγκόσμιας οικονομίας.
8. Τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί και όσα αναμένεται να ληφθούν από την ΕΕ αυξάνουν τη χρηματοδότηση της οικονομίας. Η σχετική υποστήριξη είναι κρίσιμη και απαραίτητη, καθώς χωρίς αυτή η ελληνική οικονομία θα κινδύνευε να παρασυρθεί σε βαθύτερη και περισσότερο εκτεταμένη ύφεση, ευάλωτη σε σημαντικούς τομείς, όπως ο τουρισμός και οι μεταφορές, και με περιορισμένες δυνατότητες άμυνας.
9. Οι πόροι που προγραμματίζεται να γίνουν διαθέσιμοι από την ΕΕ για τα επόμενα χρόνια είναι σκόπιμο να προγραμματιστεί να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση της παραγωγικής δομής και αλλαγής του προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας, όχι για εφήμερη ενίσχυση της κατανάλωσης. Ειδικότερα, θα πρέπει αφενός να χρησιμοποιηθούν για κατάλληλη υποστήριξη των απαραίτητων υποδομών και αφετέρου για χρηματοδότηση δομικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Θα πρέπει δηλαδή να χρησιμοποιηθούν μαζί με ένα πλαίσιο θεσμικών αλλαγών που θα αφορούν τον δημόσιο τομέα και την παραγωγή, ώστε να τεθεί η οικονομία σε υψηλότερη αναπτυξιακή τροχιά.

Στόχοι για την ελληνική οικονομία

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

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

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

- α. Η αύξηση των συνολικών πάγιων επενδύσεων και, ειδικότερα, των εταιρικών επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο από τα σημερινά χαμηλά επίπεδα του 10,1% και 5,4% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται κοντά στο 23% και 14% αντίστοιχα.
- β. Η αύξηση των ιδιωτικών και δημόσιων δαπανών σε έρευνα και ανάπτυξη από το σημερινό επίπεδο του 1,2% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο της ΕΕ, περίπου στο 2% του ΑΕΠ, και η καλύτερη διασύνδεση μεταξύ έρευνας και παραγωγής. Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.
- γ. Η σταδιακή αύξηση των εξαγωγών και, ειδικότερα, των εξαγωγών προϊόντων από τα σημερινά επίπεδα του 37% και 19% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 66% και 48% αντίστοιχα.
- δ. Η αύξηση του αριθμού των μεγάλων και μεσαίων επιχειρήσεων, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, που σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα, και η καλύτερη διασύνδεσή τους με αλυσίδες αξίας και με τις μεγάλες επιχειρήσεις, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η συνολική εξωστρέφεια της οικονομίας και η παραγωγικότητα.
- ε. Η αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, ιδίως από τους νέους και τις γυναίκες, από το 42% και 65% σήμερα προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 62% και 73% αντίστοιχα.
- στ. Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου από την ευρύτερη γεωγραφική περιοχή και αφετέρου της ιδιαίτερης ιστορίας και του πολιτισμού.

Δράσεις οικονομικής πολιτικής

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

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

1. Μείωση του βάρους στη μισθωτή εργασία με συνδυαστικά μέτρα όπως (α) μείωση των ασφαλιστικών εισφορών (για παράδειγμα μέσω ενός σταθερού ποσού εισφορών υγείας για όλους τους εργαζόμενους), (β) απάλειψη της «εισφοράς αλληλεγγύης», και (γ) μείωση του ανώτατου ορίου ασφαλιστέου εισοδήματος. Ενσωμάτωση εισοδημάτων σε ενιαία κλίμακα φορολογίας, ανεξάρτητα από την πηγή. Ενίσχυση διαφάνειας στις συναλλαγές με ισχυρά θετικά κίνητρα για χρήση ηλεκτρονικών πληρωμών, για αγοραστές και πωλητές, στοχευμένα σε κλάδους και επαγγέλματα υψηλής φοροδιαφυγής και επέκταση και στα νομικά πρόσωπα.
2. Ενίσχυση της αναλογικότητας και διαφάνειας του δημόσιου διανεμητικού πρώτου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης και ταυτόχρονα ανάπτυξη ενός δεύτερου και τρίτου πυλώνα με κίνητρα για ιδιωτικές αποταμιεύσεις. Μετάβαση από διανεμητικό σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα επικουρικής σύνταξης, με άμεση εφαρμογή για όσους εισέρχονται στην αγορά εργασίας και

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

3. Συνέχιση και εμπάθυνση των διαδικασιών κωδικοποίησης και αξιολόγησης της νομοθεσίας. Θεσμική ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης, όπως μέσω της αύξησης της θητείας και της κινητικότητας στις ανώτερες διοικητικές θέσεις, καθώς και της αναβάθμισης του ρόλου του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Συνέχιση των διαδικασιών ψηφιοποίησης με έμφαση στη διαλειτουργικότητα των εφαρμογών και στην ευχρηστία τους από τους πολίτες.
4. Επέκταση των ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια για οικονομικές υποθέσεις που απαιτούν εξειδίκευση. Διεύρυνση και υποστήριξη των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών. Συστηματικότερη υποβοήθηση των δικαστών, μέσω της πρόσληψης δικαστικών υπαλλήλων και της εισαγωγής του θεσμού των επίκουρων. Βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης, κατάρτισης, αξιολόγησης και εξέλιξης των δικαστών.
5. Ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών. Βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης και της διαφάνειας στην αγορά πίστωσης. Στοχοθεσία για ταχύτερη μείωση των προβληματικών δανείων από τις τράπεζες. Έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή του νέου πτωχευτικού κώδικα. Φορολογικά κίνητρα για αύξηση μακροχρόνιας αποταμίευσης των νοικοκυριών στην κατεύθυνση ανάπτυξης της εσωτερικής κεφαλαιαγοράς.
6. Ταχεία ολοκλήρωση του κτηματολογίου, των δασικών χαρτών, και των καθορισμών χρήσεων γης μέσω της κατάρτισης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων. Ενισχυμένη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες. Περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης. Βελτίωση της διαφάνειας για χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα, και αναβάθμιση της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος σε Ανεξάρτητη Αρχή.
7. Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η χωροταξία, με την κεντρική διοίκηση να ασκεί περισσότερο επιτελικό ρόλο. Συγχώνευση και απλούστευση όλων των φόρων για την ακίνητη περιουσία και μεταφορά μέρους τους σε τοπικό επίπεδο. Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες, και η μεταφορά τους να γίνεται με βάση διαφανείς διαδικασίες και παραμέτρους.

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

8. Εκσυγχρονισμός της δομής του συστήματος εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες. Έμφαση στην προσχολική αγωγή. Αύξηση του μέσου μεγέθους των σχολικών μονάδων, με ουσιαστική αυτονομία συμπεριλαμβανομένων και των προσλήψεων, και αξιολόγησή τους. Καθολική ανάπτυξη ψηφιακών υποδομών και περιεχομένου, επέκταση προγραμμάτων ολοήμερου σχολείου, μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ριζικός εκσυγχρονισμός συστήματος διακυβέρνησης στην ανώτατη εκπαίδευση, και ουσιαστική διασύνδεση των πανεπιστημίων με αντίστοιχα της αλλοδαπής, με την οικονομία και με την ευρύτερη κοινωνία.
9. Αναδιάρθρωση του συστήματος υγείας με προτεραιότητα στην πλήρη ανάπτυξη συστήματος ψηφιακού φακέλου ασθενούς, πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης. Μεγαλύτερη αυτονομία δημόσιων νοσοκομείων και εφαρμογή συστήματος παρακολούθησης κόστους και αξιολόγησης.

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

10. Ριζική αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης για ανέργους και για εργαζόμενους. Αύξηση χρηματοδότησης, ευθυγράμμιση κινήτρων και επιβράβευση των παρόχων σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα της κατάρτισης. Αναδιάρθρωση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού με στροφή προς ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.
11. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας και της αύξησης των αμοιβών τους με αυστηρή εφαρμογή των νόμων κατά των διακρίσεων μεταξύ των φύλων. Δράσεις για την καταπολέμηση διακρίσεων κάθε μορφής. Ανάπτυξη συστήματος προσχολικής αγωγής και εκπαίδευσης με καθολική πρόσβαση από ηλικία 6 μηνών. Παράλληλη ενίσχυση του συστήματος φροντίδας των ηλικιωμένων.
12. Βελτίωση της δομής και στόχευσης κοινωνικών επιδομάτων ώστε να μη λειτουργούν ως αντικίνητρα για εργασία. Προγράμματα κατάρτισης μεταναστών και καλύτερης ενσωμάτωσής τους στην αγορά εργασίας. Εξειδικευμένα προγράμματα ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας για άτομα με ειδικές ανάγκες.

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

13. Εκσυγχρονισμός του συστήματος σχεδιασμού και υλοποίησης δημοσίων έργων. Ενίσχυση των ψηφιακών υποδομών με επιτάχυνση βασικών επενδύσεων και διασύνδεσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.
14. Ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) με σκοπό τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας. Στροφή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, με παράλληλη άμβλυση του κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης. Ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας και διαχείρισης απορριμμάτων.
15. Βελτίωση των σιδηροδρομικών και οδικών προσβάσεων στα σύνορα για τη δημιουργία αποτελεσματικών διαδρόμων για εμπορεύματα, αναβάθμιση των εξαγωγικών λιμανιών και της διασυνδεσιμότητάς τους με τις λοιπές υποδομές μεταφορών, αναβάθμιση του κεντρικού σιδηροδρομικού δικτύου.

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

16. Μείωση του κόστους παραγωγής στη μεταποίηση, κυρίως μέσω επιταχυνόμενων φορολογικών αποσβέσεων για επενδύσεις σε εξοπλισμό, μεγαλύτερης ευελιξίας αναφορικά με τον χρόνο εργασίας και μείωση του κόστους ενέργειας. Συστηματική καταγραφή και απάλειψη εμποδίων σε κλάδους με υψηλότερο δυναμικό για εξαγωγική δραστηριότητα.
17. Εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μικρομεσαίων επιχειρήσεων, κυρίως στην κατεύθυνση της πρόσβασής τους σε χρηματοδότηση για επενδύσεις που αφορούν ψηφιακή αναβάθμιση, καινοτομία ή εξωστρέφεια, ή που προάγουν την κοινωνική συνοχή ή την προστασία του περιβάλλοντος.
18. Ενίσχυση της ποιότητας των υπηρεσιών στον τουρισμό μέσα από προγράμματα ενίσχυσης των βασικών υποδομών και της ψηφιοποίησης υπηρεσιών, της εκπαίδευσης και κατάρτισης του

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

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

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

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

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

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

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

1 Κύρια χαρακτηριστικά και τάσεις της ελληνικής οικονομίας

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

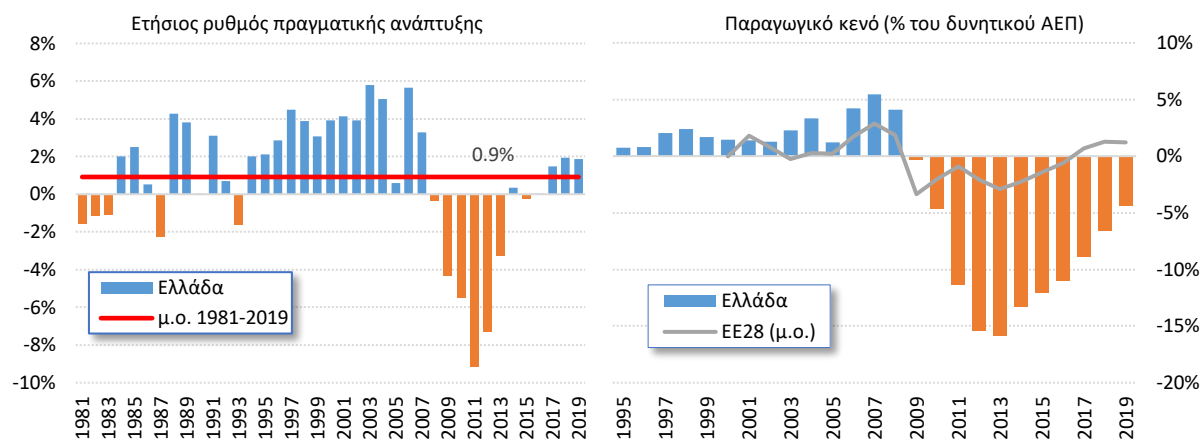
1.1 Τάσεις στα βασικά οικονομικά μεγέθη

1.1.1 Βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και δείκτες

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

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

Διάγραμμα 1.1: Ανάπτυξη και παραγωγικό κενό στην Ελλάδα



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

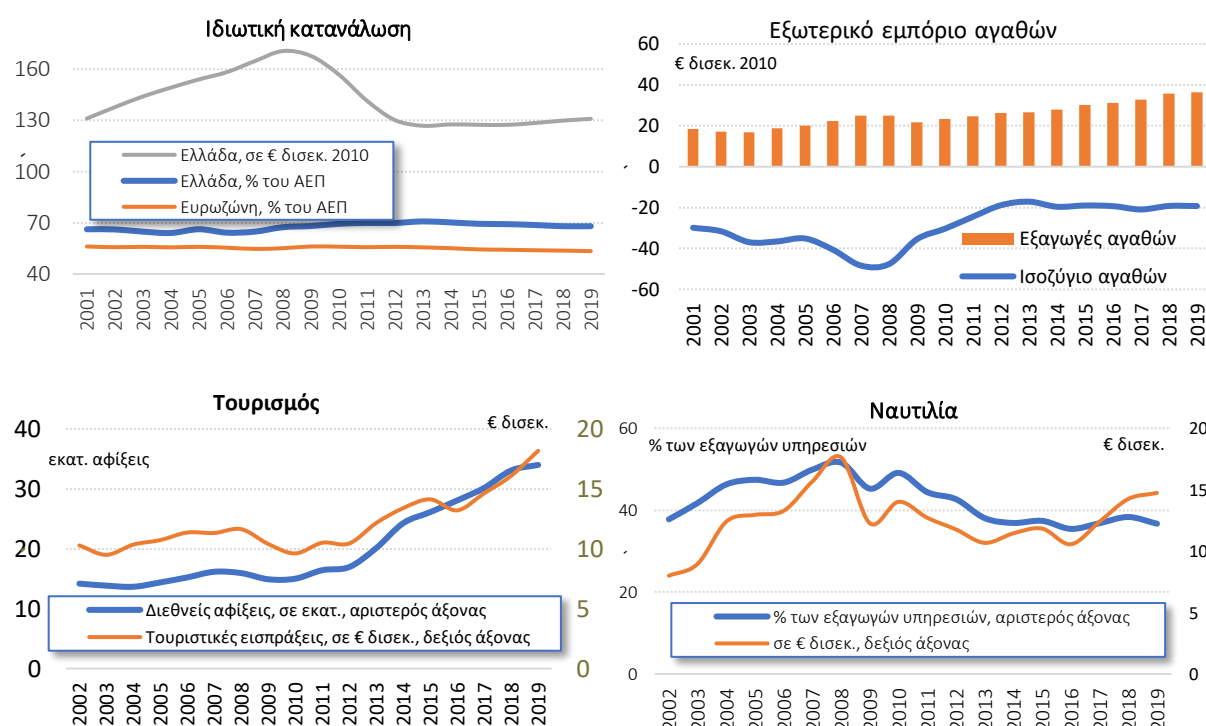
Κατά τα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας στη νομισματική ένωση (2001-2007), η Ελλάδα κατέγραψε υψηλούς μέσους ρυθμούς ανάπτυξης, άνω του 4%, μεταξύ άλλων υπό την ευεργετική επίδραση του χαμηλότερου κόστους χρηματοδότησης και του σταθερού συναλλαγματικού περιβάλλοντος, με σημαντικά χαμηλότερο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

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

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

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

Διάγραμμα 1.2: Μακροχρόνιες τάσεις σε ενδεικτικές συνιστώσες του ΑΕΠ



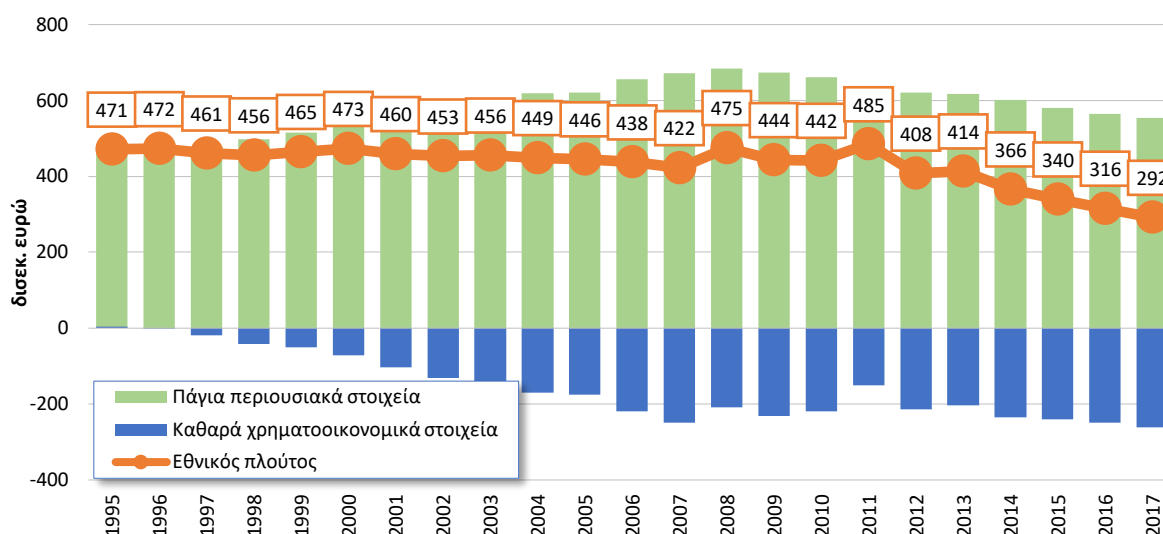
Πηγή: Eurostat, ΤτΕ

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

Ταχύτερη αύξηση υποχρεώσεων σε σύγκριση με τα περιουσιακά στοιχεία της χώρας

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

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



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

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

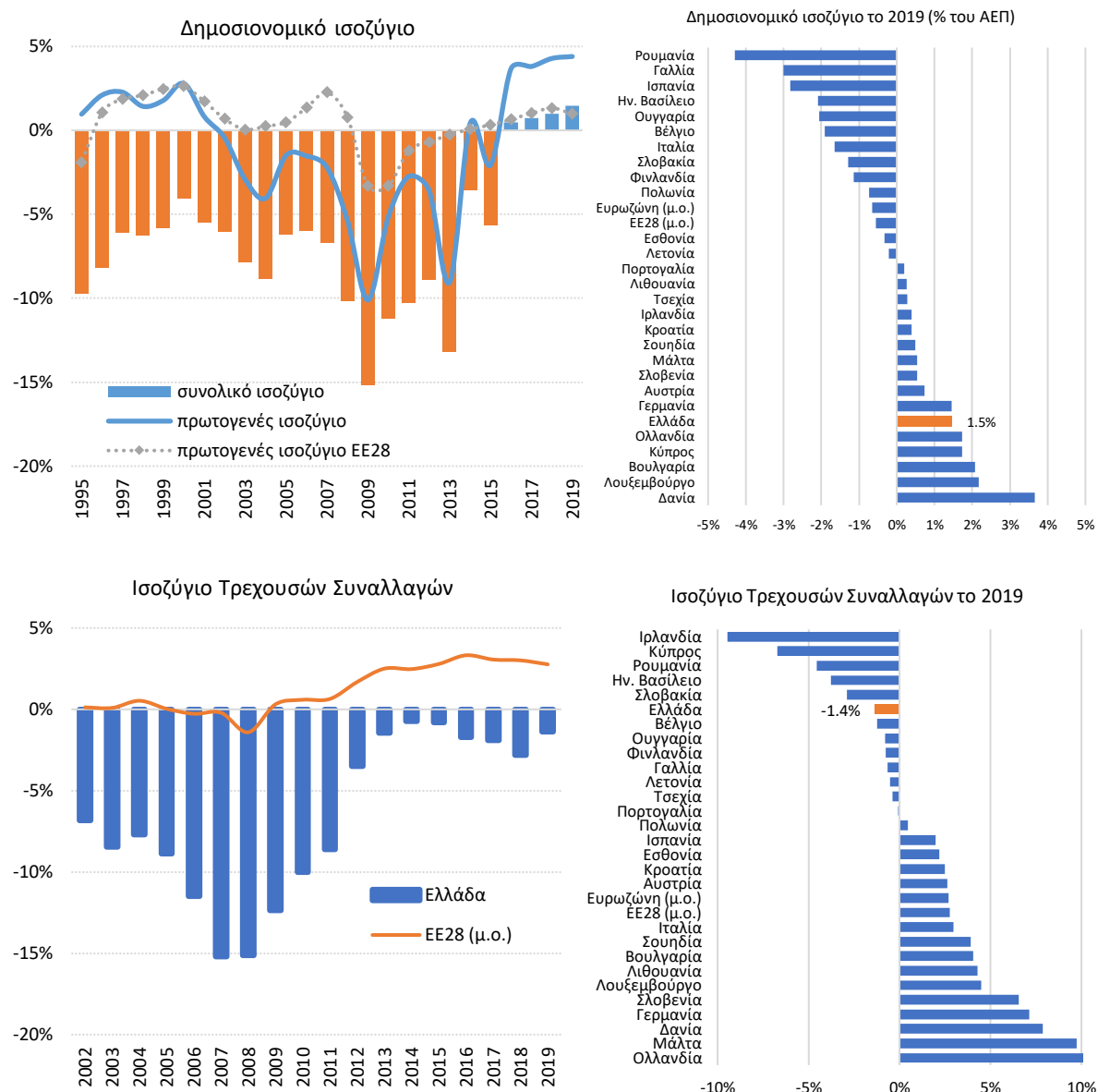
Συστηματικά δίδυμα ελλείμματα στο δημοσιονομικό και στον εξωτερικό τομέα

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

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

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

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



Πηγή: Eurostat, Ameco

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

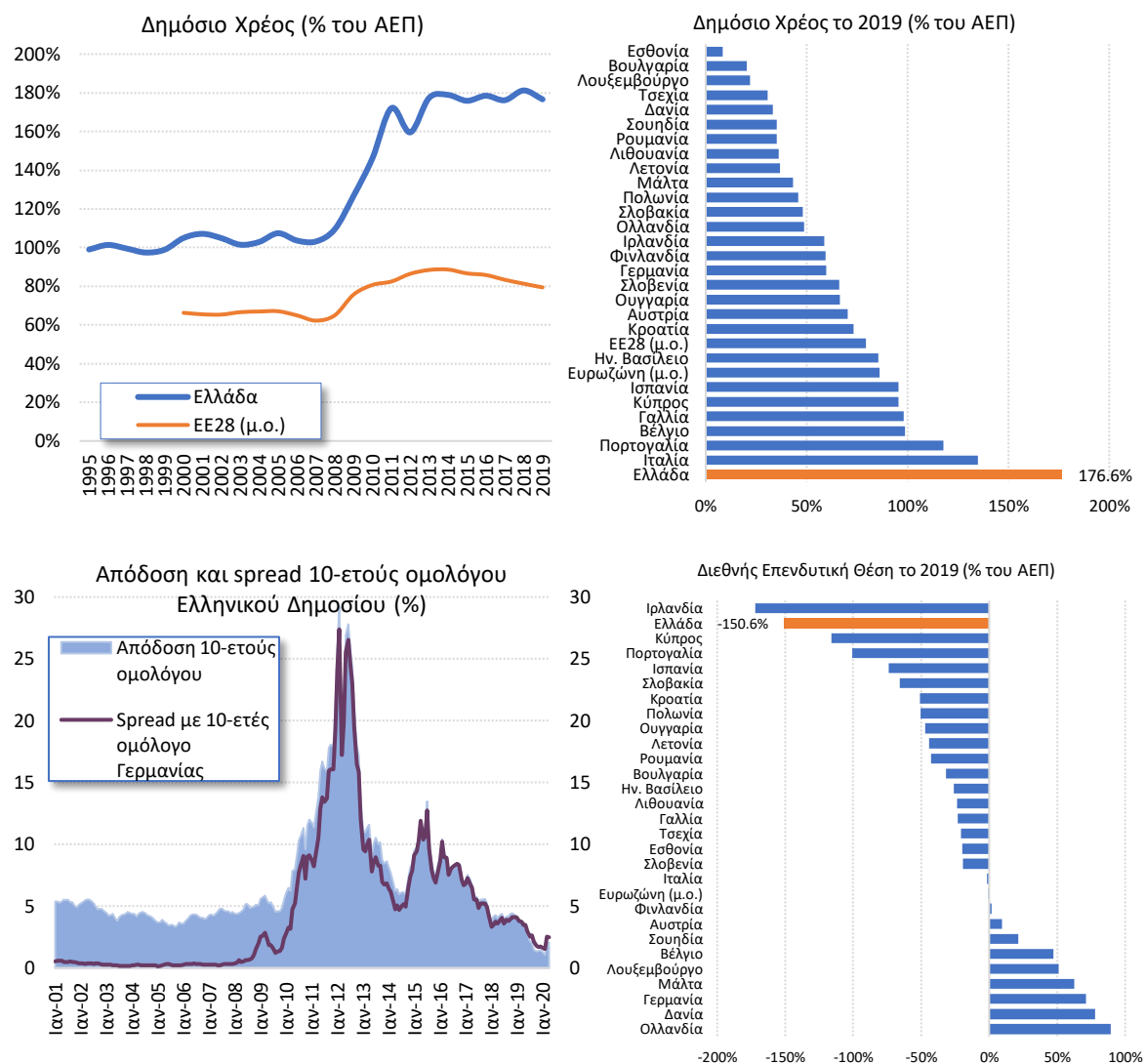
Συσσώρευση δημόσιου χρέους και εκτόξευση του κόστους δανεισμού

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

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

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

Διάγραμμα 1.5: Δημόσιο χρέος και κόστος δανεισμού



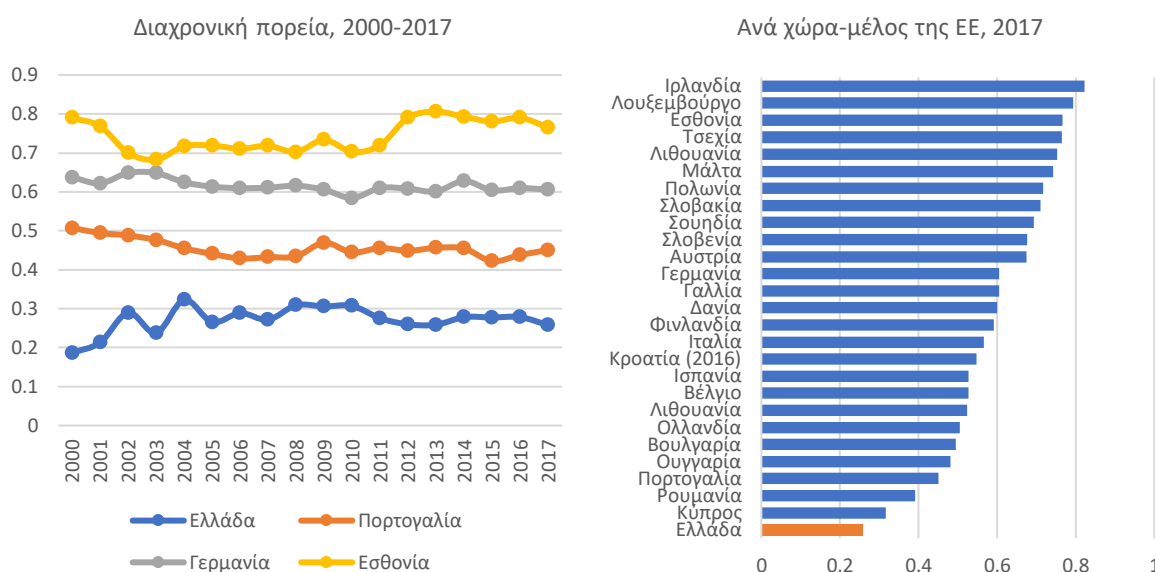
Πηγή: Eurostat, Ameco, EKT

1.1.2 Συντελεστές παραγωγής και παραγωγικότητα

Χαμηλή παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα

Η κατανομή των παραγωγικών συντελεστών στην ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται διαχρονικά από αναποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ με βάση τον βαθμό διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency¹ - Διάγραμμα 1.6).² Η δέσμευση πόρων σε αναποτελεσματικές παραγωγικές διαδικασίες έχει ως αποτέλεσμα τη χαμηλή παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας τόσο του κεφαλαίου όσο και της εργασίας και χαμηλές επιδόσεις σε όρους διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Σε σύγκριση με τις οικονομίες της ζώνης του ευρώ, η απόκλιση της παραγωγικότητας στην Ελλάδα έχει διευρυνθεί από το 2007 (Διάγραμμα 1.7).

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



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

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

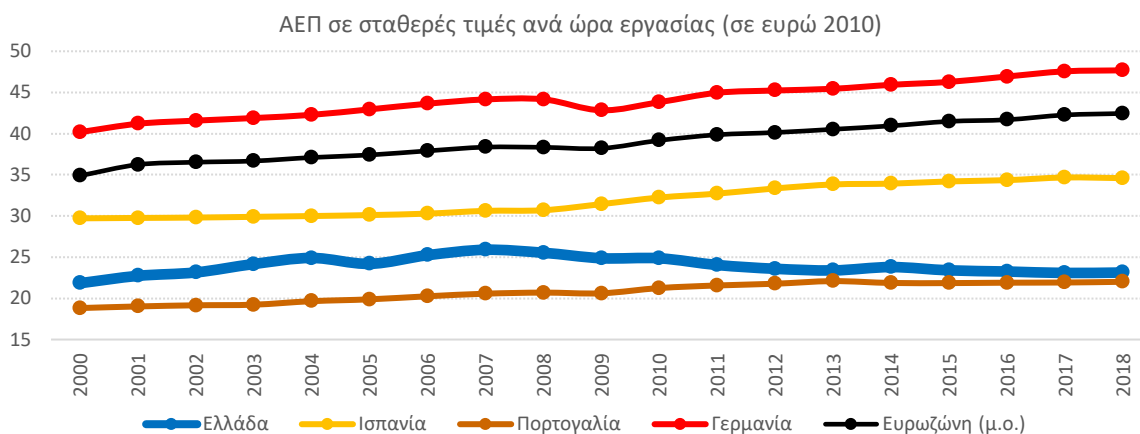
¹ Ο βαθμός διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency) ορίζεται ως ο λόγος της παραγωγικότητας της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας ως προς τον απλό μέσο όρο της παραγωγικότητας των κλάδων της οικονομίας. Ο δείκτης συγκρίνει την παραγωγικότητα μιας οικονομίας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

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

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

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

Διάγραμμα 1.7: Δείκτες παραγωγικότητας της εργασίας



Πηγή: OECD

Κατακερματισμένη επιχειρηματικότητα χαμηλής παραγωγικότητας

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

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

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

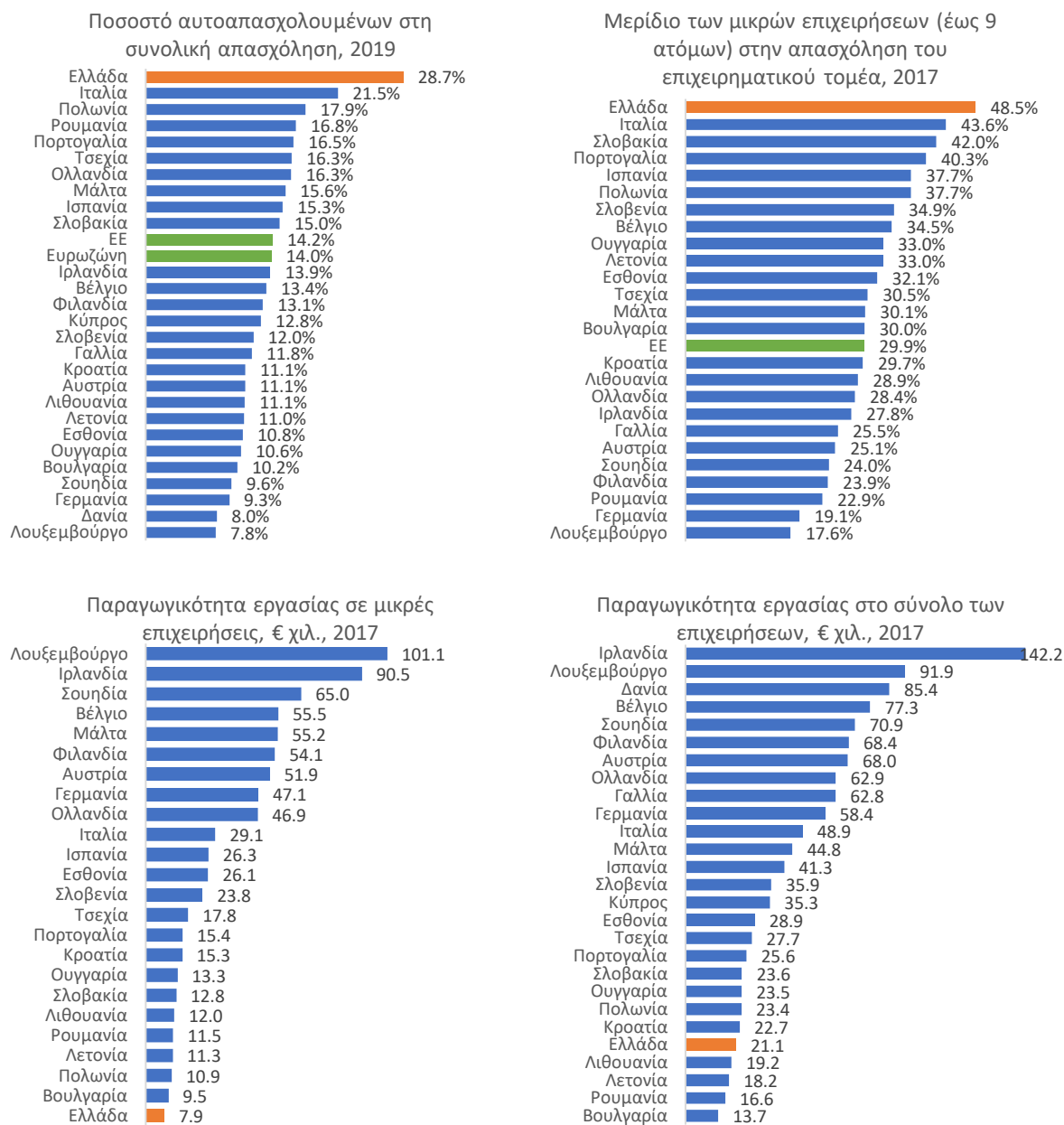
Το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων είναι συνέπεια αγκυλώσεων στην οικονομία που δημιουργούν κίνητρα στις επιχειρήσεις να παραμένουν μικρές και δυσκολεύουν την ανάπτυξή τους.

Η ελληνική οικονομία μπορεί να γίνει περισσότερο ανοικτή

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

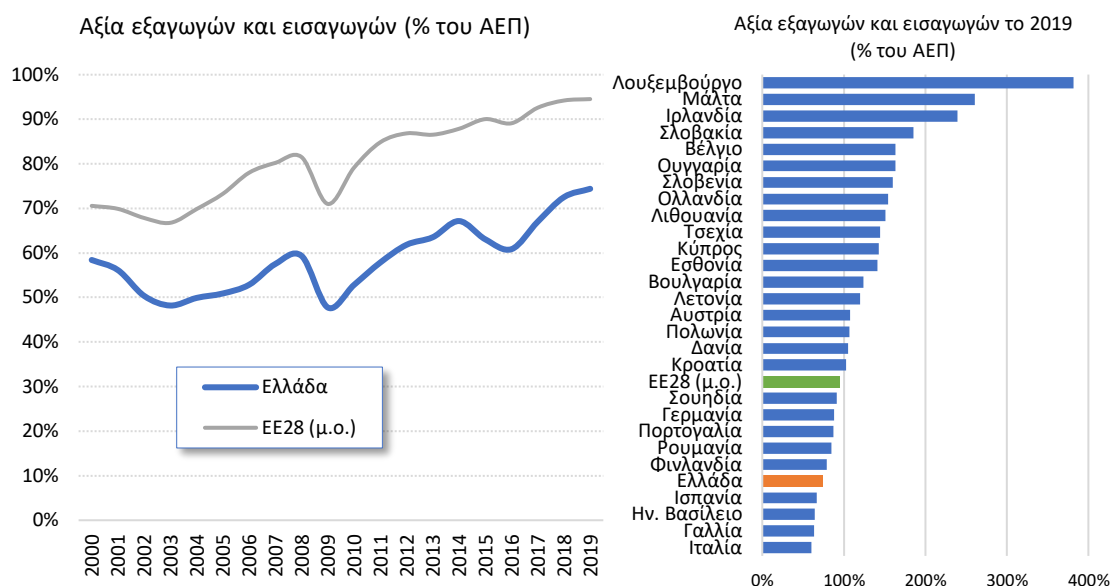
αποκλίνει συστηματικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου (Διάγραμμα 1.9). Για το 2019, το άθροισμα σε αξία του συνόλου των εξαγωγών και εισαγωγών έφθανε το 74% του ΑΕΠ για την Ελλάδα, η πέμπτη χαμηλότερη επίδοση μεταξύ των μελών της ΕΕ και η χαμηλότερη μεταξύ των μικρών χωρών, ενώ το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην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

Διάγραμμα 1.8: Διάρθρωση της απασχόλησης και παραγωγικότητα των επιχειρήσεων



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

Διάγραμμα 1.9: Δείκτης Ανοικτής Οικονομίας



Πηγή: Ameco

Σημαντικά επενδυτικά και αποταμιευτικά κενά

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

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

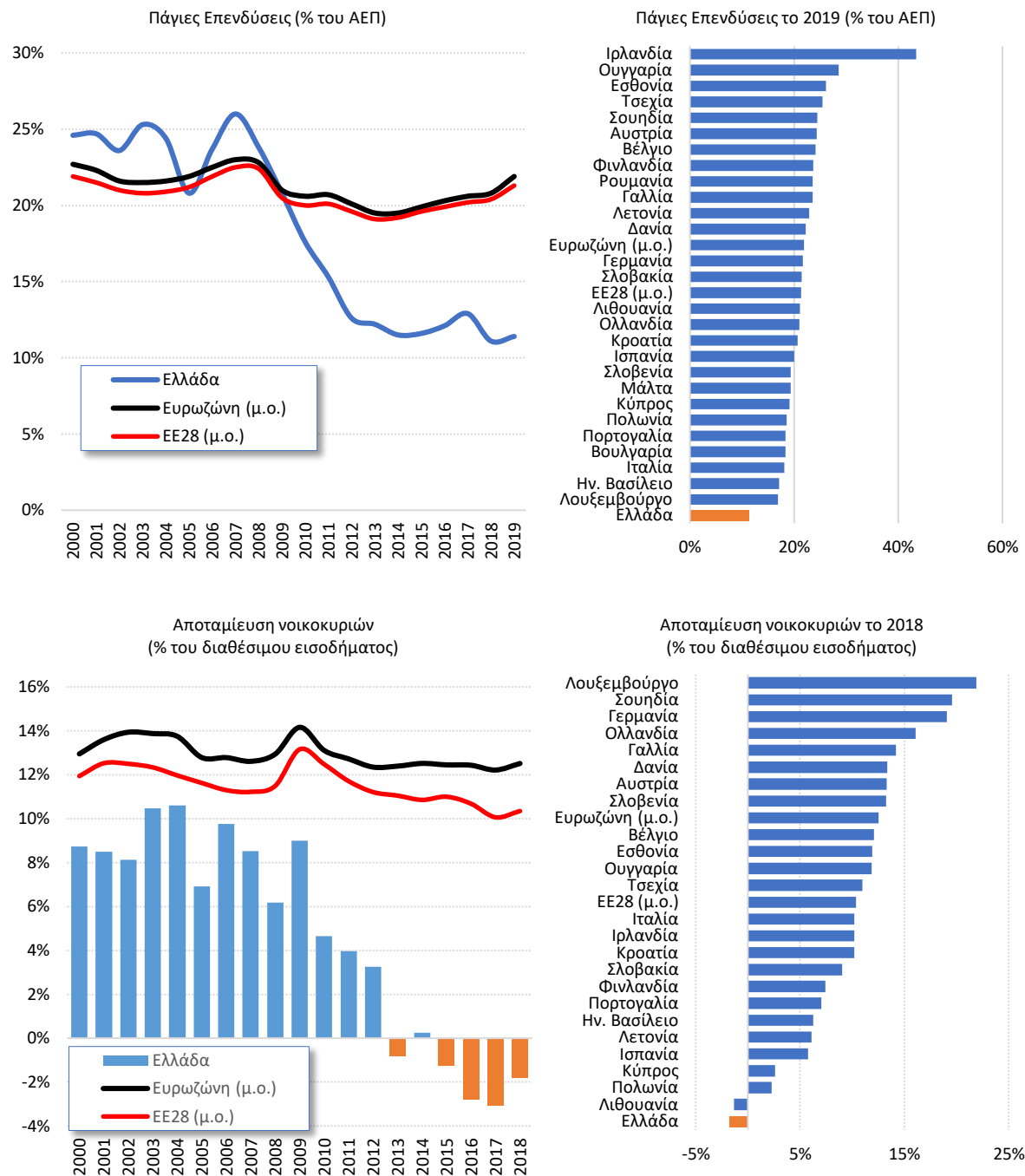
Συστηματικά χαμηλές παραγωγικές επενδύσεις

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

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

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

Διάγραμμα 1.10: Επενδυτικό και αποταμιευτικό κενό μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ



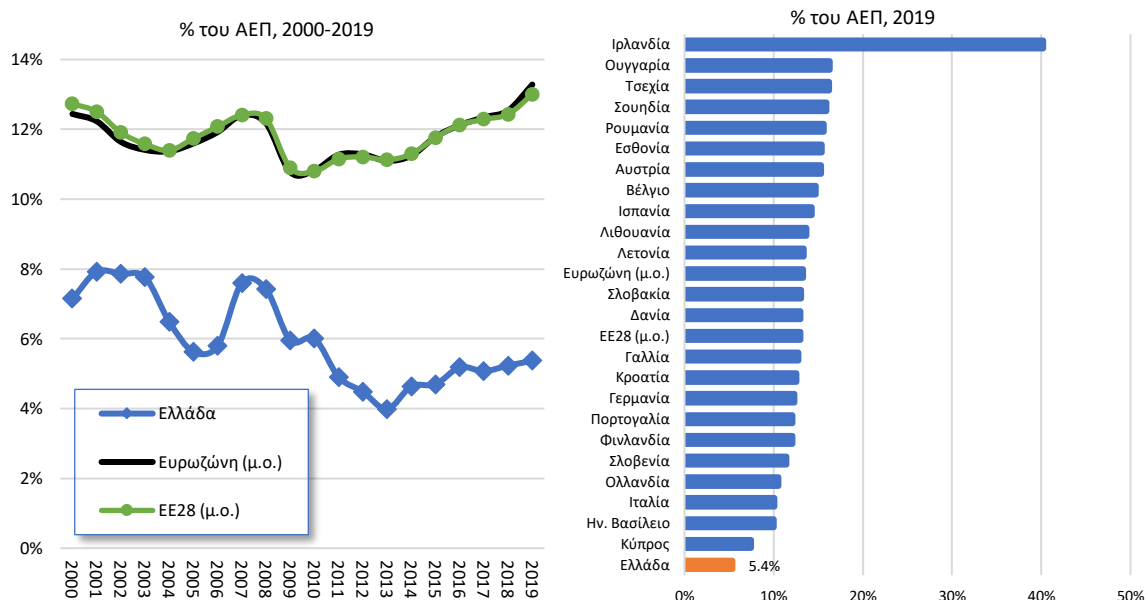
Πηγή: Eurostat

Αργή στροφή σε κλάδους που παράγουν διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες

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

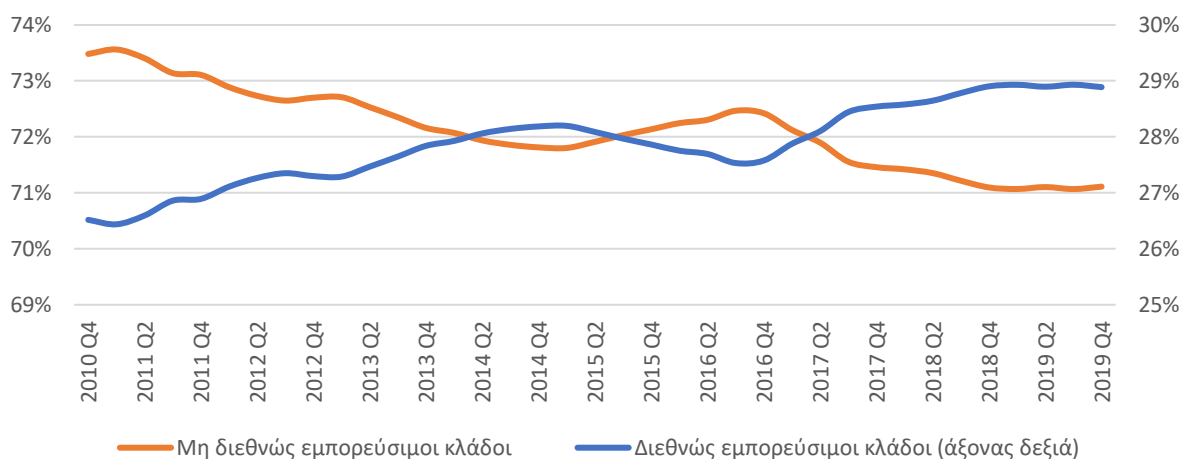
ανακατανομή πόρων προς διεθνώς εμπορεύσιμους κλάδους (Διάγραμμα 1.12), ωστόσο με αρκετά αργό ρυθμό, ενώ το μερίδιο αυτών παραμένει μικρότερο από το 1/3 του συνόλου της οικονομίας.

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



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

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



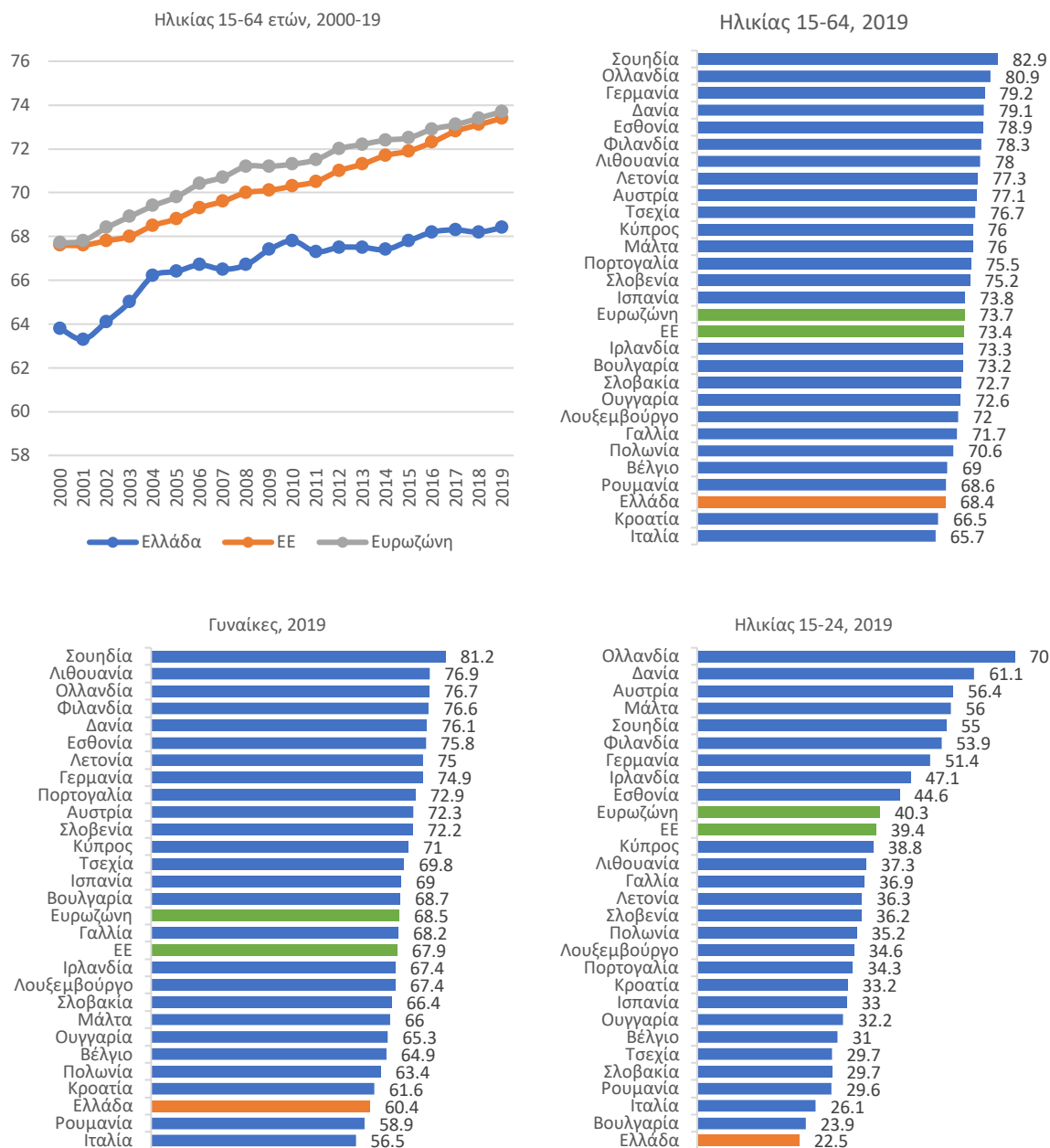
Πηγή: Eurostat. Σημείωση: Για τους σκοπούς του διαγράμματος, ως διεθνώς εμπορεύσιμοι κλάδοι συμπεριλήφθηκαν οι (1) Γεωργία, δασοκομία και αλιεία, (2) Ορυχεία και λατομεία, μεταποίηση, ενέργεια, παροχή νερού, επεξεργασία λυμάτων, διαχείριση αποβλήτων, εξυγίανση, (3) Μεταφορά και αποθήκευση, (4) Υπηρεσίες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

Χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας

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

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

Διάγραμμα 1.13: Ποσοστό του ενεργού πληθυσμού



Πηγή: Eurostat

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

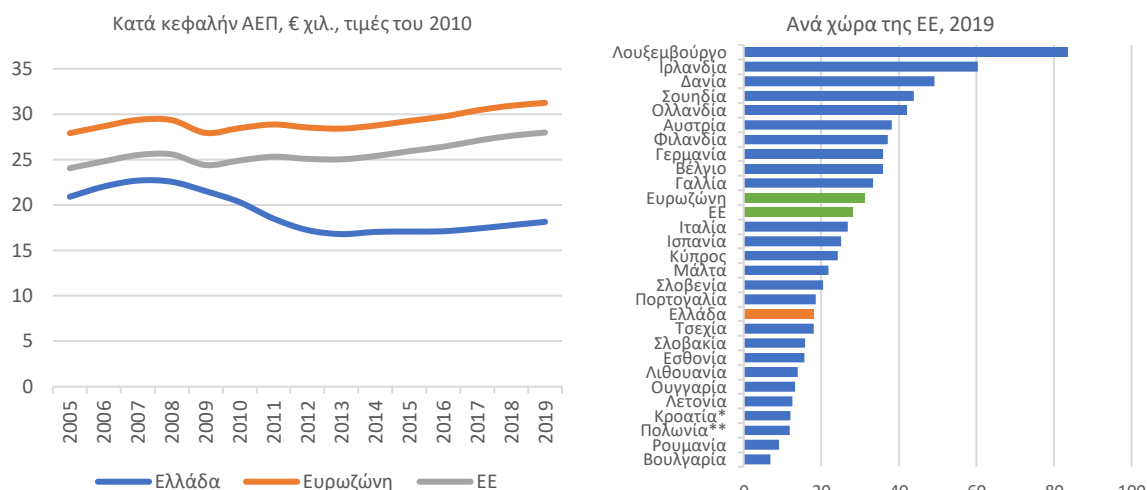
μόνο σε σύγκριση με την Ιταλία και τη Ρουμανία). Στις ηλικίες 15-24 ετών, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας υπολογίζεται σε 22,5%, έναντι 39,4% στην ΕΕ και 40,3% στην Ευρωζώνη, με την Ελλάδα να βρίσκεται στην χαμηλότερη θέση στην ΕΕ. Η χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας μειώνει σημαντικά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

1.1.3 Κοινωνικό κράτος

Σημαντικές οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στο μέσο εισόδημα

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

Διάγραμμα 1.14: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ



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

Η ανεργία στη χώρα παραμένει σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα

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

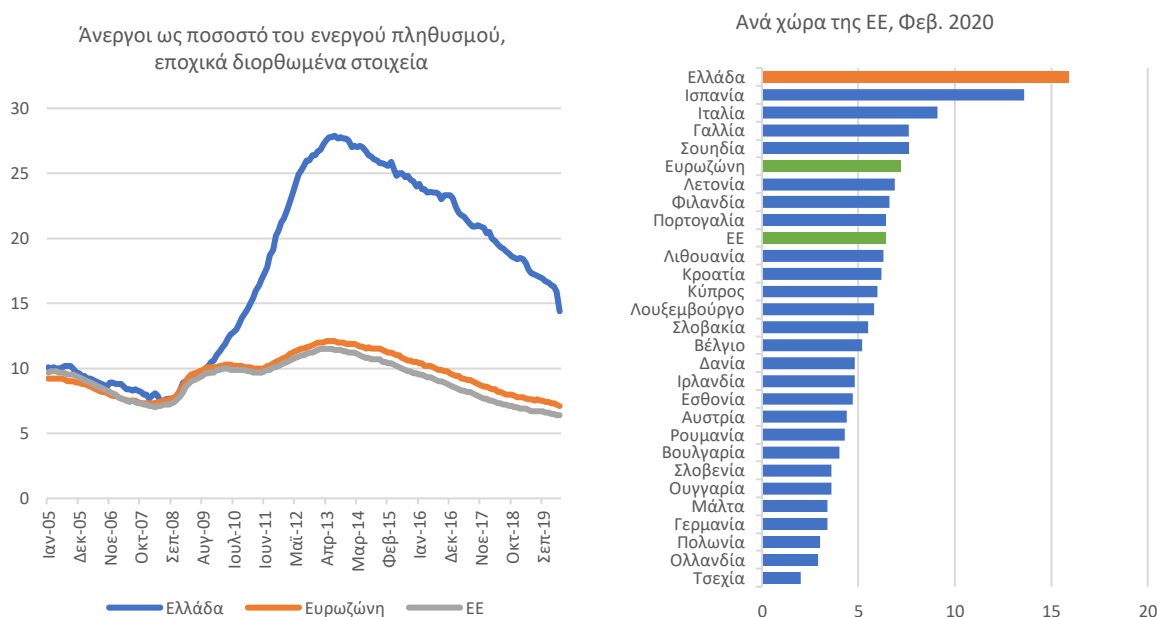
Ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ανεργίας στους νέους και στους μακροχρόνια ανέργους

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

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

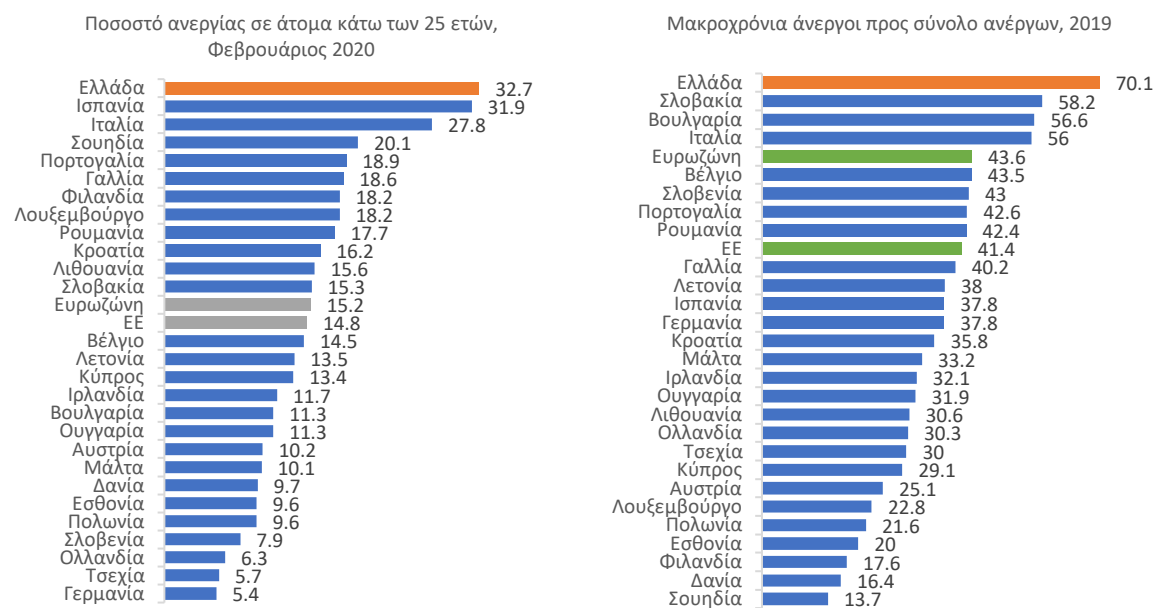
Πέραν του υψηλού ποσοστού ανεργίας υπάρχει και υποαπασχόληση στην ελληνική αγορά εργασίας. Ο μέσος ετήσιος αριθμός ωρών ανά απασχολούμενο είναι πολύ χαμηλότερος τώρα από ό,τι ήταν στο τέλος της προηγούμενης δεκαετίας και το ποσοστό των απασχολούμενων που χαρακτηρίζονται ως υποαπασχολούμενοι (δηλ. εργάζονται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

Διάγραμμα 1.15: Ανεργία



Πηγή: Eurostat

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

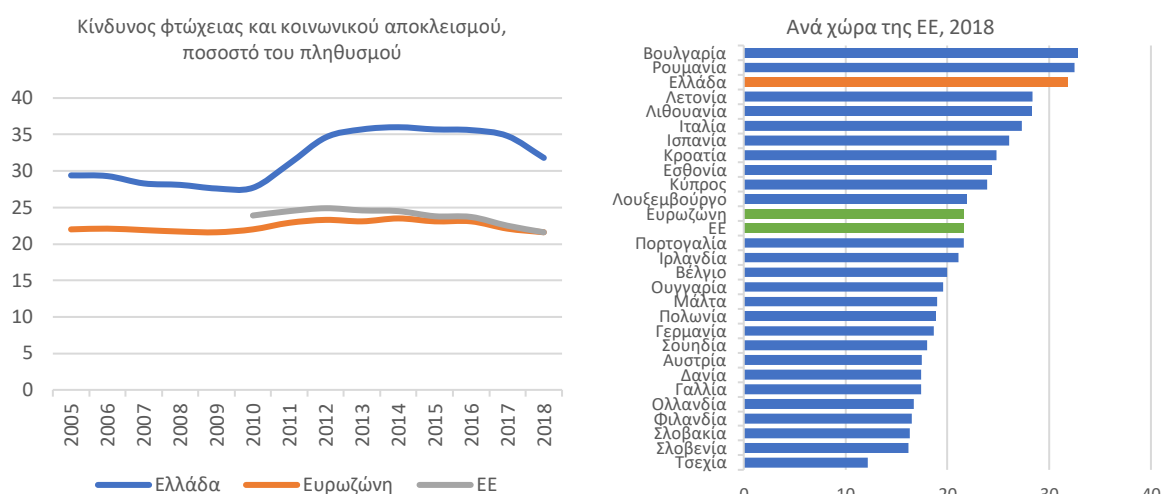


Πηγή: Eurostat

Αναποτελεσματικό κοινωνικό κράτος

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

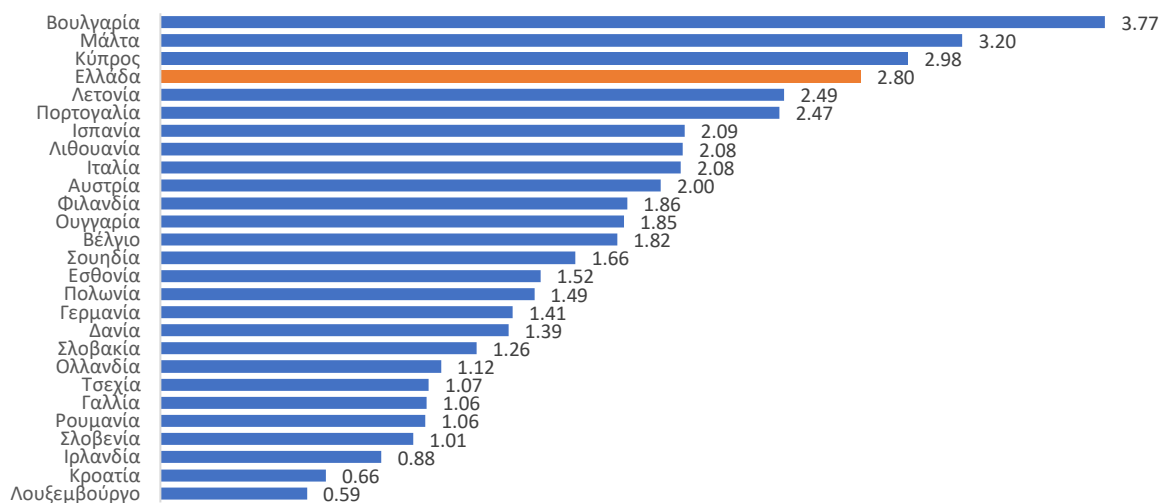
Διάγραμμα 1.17: Κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού



Πηγή: Eurostat.

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

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



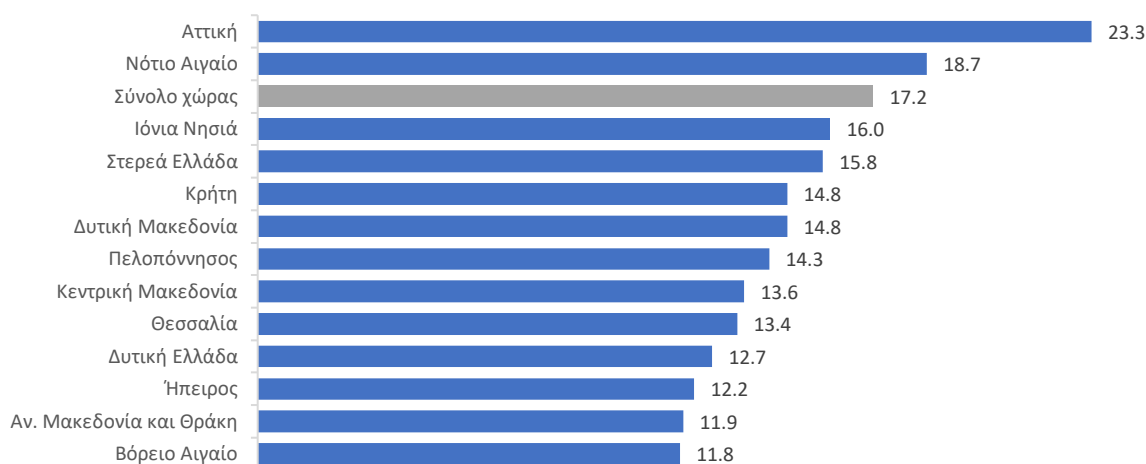
Πηγή: OECD

Παραμένουν υψηλές οι περιφερειακές ανισότητες

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

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

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



Πηγή: Eurostat, ΕΛΣΤΑΤ

Διάγραμμα 1.20: Κίνδυνος φτώχειας και ανεργία ανά περιφέρεια



Πηγή: Eurostat

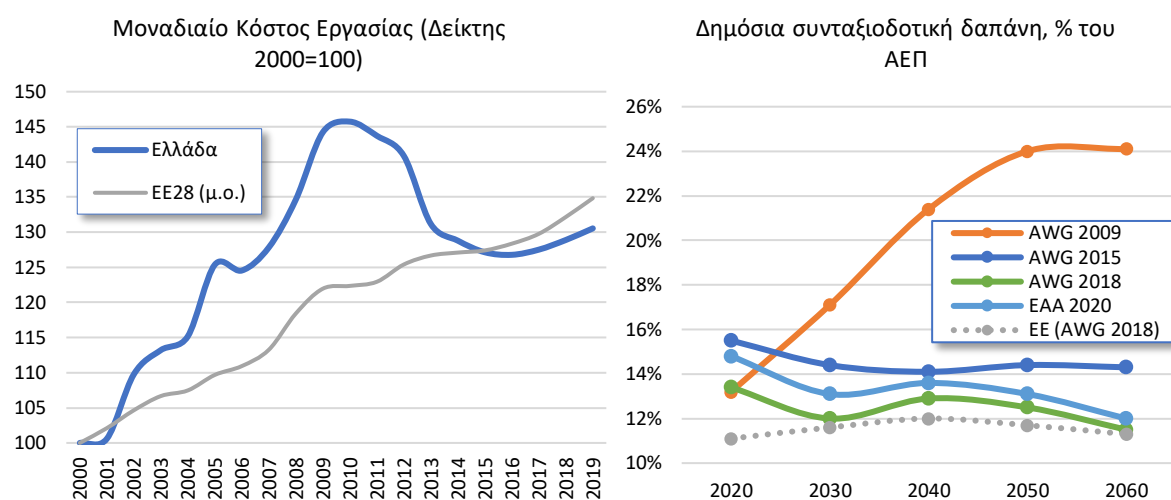
1.2 Βασικές μεταρρυθμίσεις και αποτελέσματα των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής

Επιτεύχθηκε δημοσιονομική εξυγίανση, αλλά το χρέος παραμένει υψηλό

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

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

Διάγραμμα 1.21: Μοναδιαίο κόστος εργασίας και δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη



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

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

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

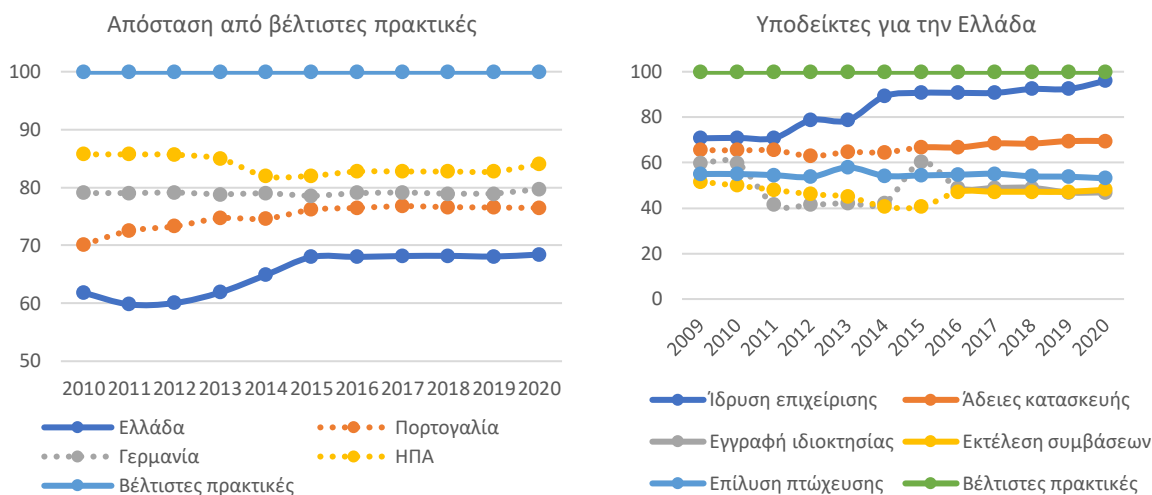
Σημαντικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν και σε άλλους τομείς

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

Μερική βελτίωση του επιχειρηματικού και επενδυτικού περιβάλλοντος

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

Διάγραμμα 1.22: Δείκτες επιχειρηματικότητας (ease of doing business)



Πηγή: World Bank

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

1.3 Γενική αξιολόγηση της κατάστασης και δυνατοτήτων

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Παγκόσμιες τάσεις και προκλήσεις

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

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

2.1 Κλιματική αλλαγή

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

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

2.1.1 Διεθνείς συμφωνίες και περιβαλλοντικές επιδόσεις

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

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

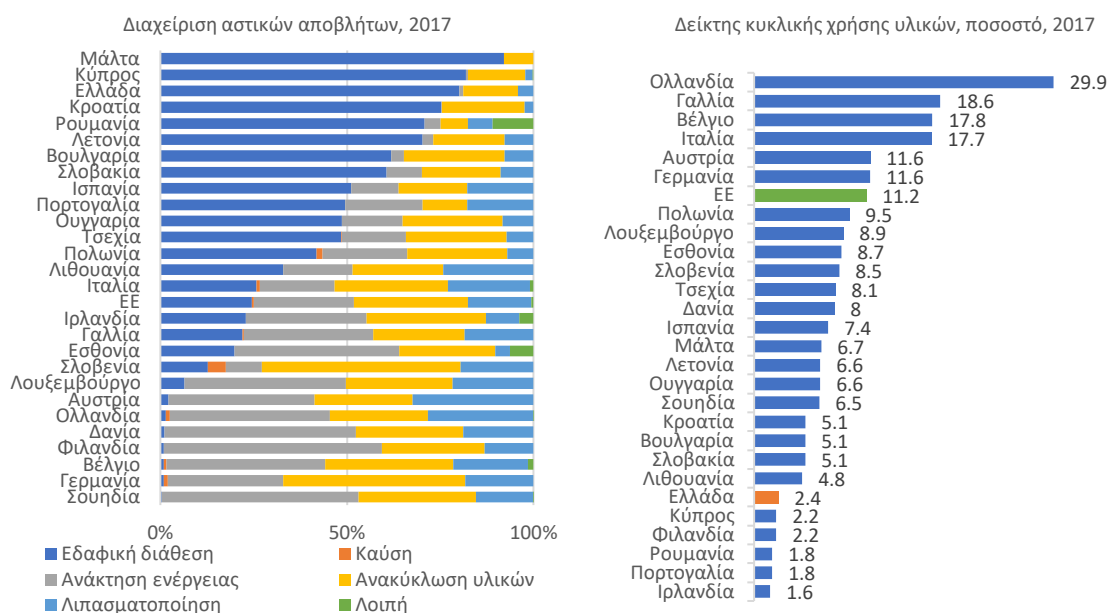
⁴ Sachs et al, 2019.

⁵ Ομοίως.

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

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

Διάγραμμα 2.1: Δείκτες διαχείρισης αποβλήτων



Πηγή: Eurostat

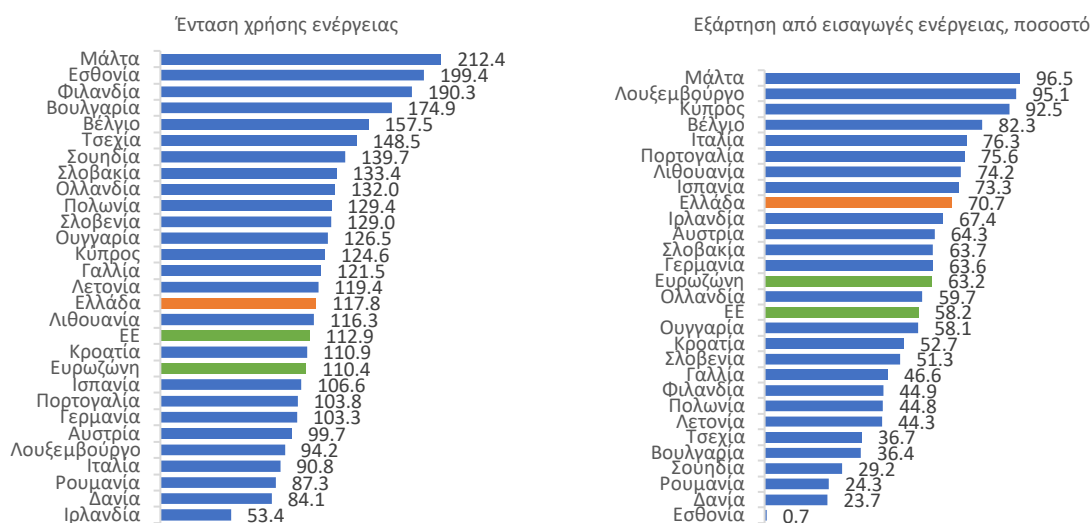
Απογοητευτικές είναι οι επιδόσεις της χώρας και στον ευρύτερο δείκτη κυκλικής χρήσης υλικών. Μόλις το 2,4% των υλικών που καταναλώνονται στη χώρα προέρχονται από διαδικασίες ανάκτησης, έναντι 11,2% κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 29,9% στην Ολλανδία. Στον δείκτη αυτό, η θέση της χώρας είναι 6^η από το τέλος,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

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

⁶ The Early Warning Report for Greece, 2018.

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

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



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

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

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

2.1.2 Κίνδυνοι μετάβασης

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

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

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

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

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

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

2.1.3 Αναπτυξιακές ευκαιρίες

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

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

2.1.4 Υλικοί κίνδυνοι

Η κλιματική αλλαγή προβλέπεται να επηρεάσει έντονα την Ελλάδα. Το κόστος από τη μη υιοθέτηση δράσεων προσαρμογής έχει εκτιμηθεί στα €701 δισεκ. ως το 2100.⁸ Η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας και ο αυξημένος κίνδυνος πυρκαγιών, η συχνότερη εμφάνιση ακραίων καιρικών

⁸ Τράπεζα της Ελλάδος, 2011.

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

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

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

2.2 Ψηφιακή τεχνολογία και αυτοματοποίηση

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

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

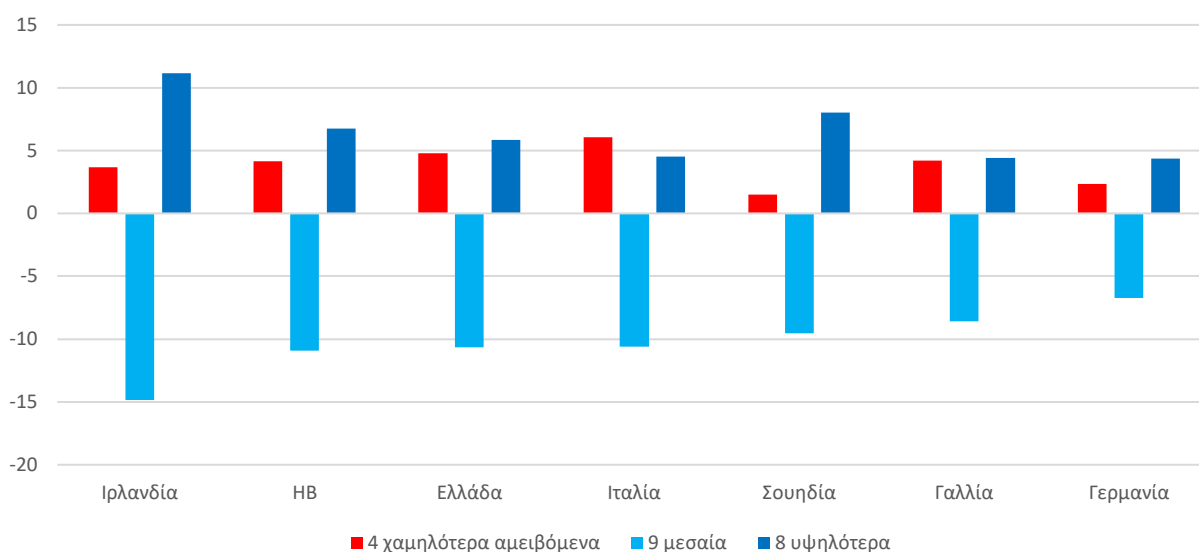
Η μαζική εισαγωγή ψηφιακών τεχνολογιών ξεκίνησε τη δεκαετία του 1980 με την εισαγωγή υπολογιστών και εξελιγμένου λογισμικού επεξεργασίας δεδομένων και κειμένου, με τη Microsoft να γίνεται η κορυφαία εταιρεία. Αυτό οδήγησε στην «πόλωση» της απασχόλησης, δηλαδή στη μείωση των θέσεων εργασίας που απαιτούσαν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

⁹ Κορυφαίος αναλυτής αναφορικά με αυτή τη διαδικασία είναι ο David Autor, στο MIT. Βλ. Autor και Dorn (2013) και Autor (2019).

¹⁰ Maarten Goos, Alan Manning and Anna Salomons (2009).

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

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



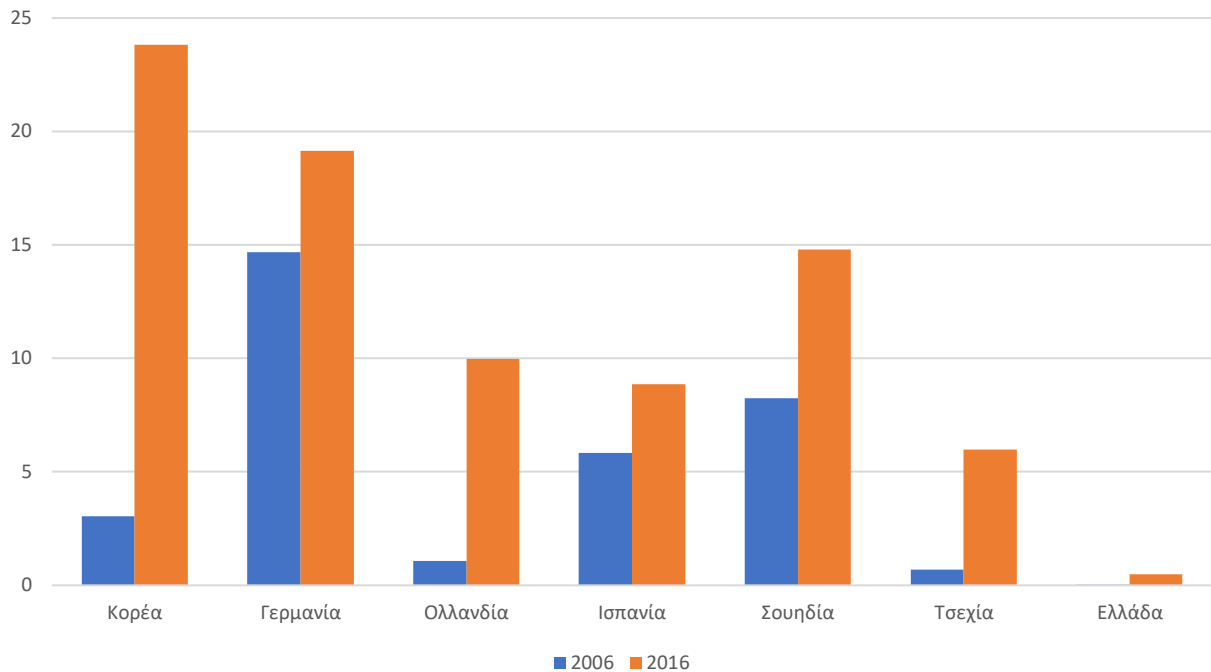
Πηγή: Goos, Manning and Salomons, AER P&P 2009

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

¹¹ Graetz and Michaels, 2018.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

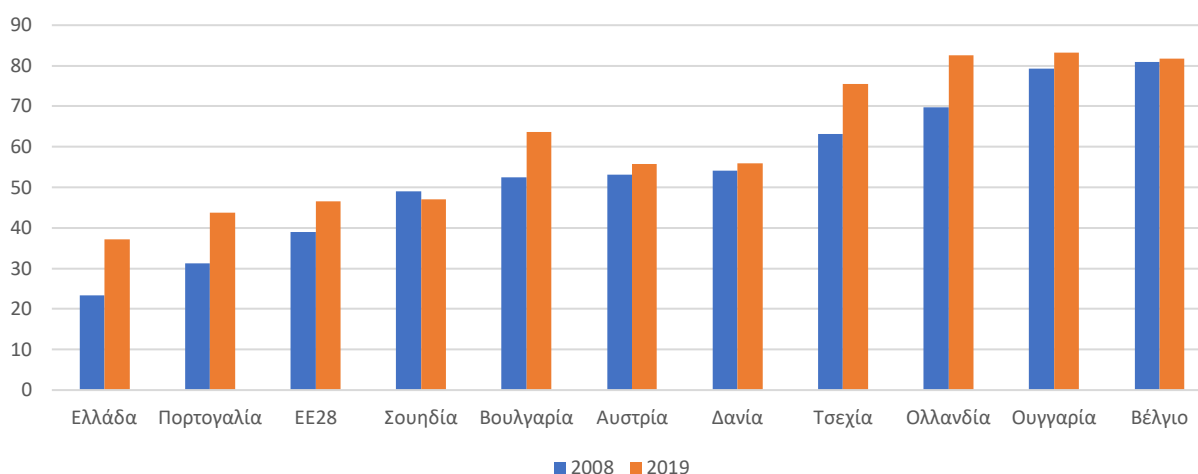
¹³ Pouliakas, K. (2018), McKinsey Global Institute (2017) and Nedelkoska and Quintini (2018).

¹⁴ Klaus Schwab, Global Competitiveness Report, 2019, Cornell University et al 2019, and European Commission, 2017.

2.3 Δομή του παγκόσμιου εμπορίου

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

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



Πηγή: Eurostat

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

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

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

Πίνακας 2.1: Εξαγωγές και εισαγωγές, % επί του συνόλου

Εξαγωγές	2005	2010	2019	Εισαγωγές	2005	2010	2019
Γερμανία	12,5	9,3	6,8	Γερμανία	14,4	12,2	11,1
Ιταλία	11,2	9,2	10,8	Ιταλία	13	10,5	8,6
Κύπρος	6,2	6,9	6,1	Ρωσία	7,4	9,7	7,3
Τουρκία	5	5,7	5,8	Κίνα	3,7	4,6	7,3
Βουλγαρία	5,5	5,4	4,8	Ολλανδία	5,7	5,4	5
Ηνωμένο Βασίλειο	6,9	4,8	3,7	Γαλλία	6,2	5,2	4,3
ΗΠΑ	5,2	4,6	3,9	Νότιος Κορέα	2,5	1,6	1,1
Γαλλία	4,4	3,1	3,5	Βέλγιο	3,6	3,4	3,1
Ρουμανία	2,8	3	3,1	ΗΠΑ	2,5	2,8	2,2
Γιβραλτάρ	0,3	3	1,4	Ισπανία	4	3,2	3,7
Λοιπές χώρες	40,1	44,9	50	Λοιπές χώρες	37,1	41,4	46,2

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

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

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

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

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

Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Εξαγωγέων

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

3 Όραμα και στόχοι για την ελληνική οικονομία

3.1 Βασικοί στόχοι

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

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

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

- α. Η αύξηση των συνολικών πάγιων επενδύσεων και, ειδικότερα, των εταιρικών επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο από τα σημερινά χαμηλά επίπεδα του 10,1% και 5,4% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται κοντά στο 23% και 14% αντίστοιχα.
- β. Η αύξηση των ιδιωτικών και δημοσίων δαπανών σε έρευνα και ανάπτυξη από το σημερινό επίπεδο του 1,2% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο της ΕΕ, περίπου στο 2% του ΑΕΠ, και η καλύτερη διασύνδεση μεταξύ έρευνας και παραγωγής. Η δημιουργία θυλάκων τεχνολογίας αιχμής που θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν καινοτομία σε παγκόσμια κλίμακα.
- γ. Η σταδιακή αύξηση των εξαγωγών και, ειδικότερα, των εξαγωγών προϊόντων από τα σημερινά επίπεδα του 37% και 19% του ΑΕΠ προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 66% και 48% αντίστοιχα.
- δ. Η αύξηση του αριθμού των μεγάλων και μεσαίων επιχειρήσεων, που αποτελεί προϋπόθεση για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση των εξαγωγών. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, που σε κάθε περίπτωση θα αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα, και η καλύτερη διασύνδεσή τους με αλυσίδες αξίας και με τις μεγάλες επιχειρήσεις, ώστε να ενισχυθεί έμμεσα και περαιτέρω η συνολική εξωστρέφεια της οικονομίας και η παραγωγικότητα.
- ε. Η αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, ιδίως από τους νέους και τις γυναίκες, από το 42% και 65% σήμερα προς τον μέσο όρο των άλλων μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ, που ανέρχεται στο 62% και 73% αντίστοιχα.
- στ. Η ενίσχυση της οικονομίας ως τοπικού κέντρου, στη βάση αφενός της προσέλκυσης ανθρώπινου κεφαλαίου από την ευρύτερη γεωγραφική περιοχή και αφετέρου της ιδιαίτερης ιστορίας και του πολιτισμού.

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

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

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

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

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

3.2 Ποσοτική ανάλυση και κατευθύνσεις

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Το δεύτερο τμήμα του στόχου για την παραγωγικότητα της εργασίας είναι η αύξηση των επενδύσεων, οι οποίες ενισχύουν τον κεφαλαιακό εξοπλισμό που χρησιμοποιείται στην παραγωγή. Για να συμβάλει στην αύξηση παραγωγικότητας κατά 1,5% ετησίως, ο κεφαλαιακός εξοπλισμός ανά εργαζόμενο πρέπει να αυξηθεί κατά 20% και ο συνολικός κεφαλαιακός εξοπλισμός (συνυπολογίζοντας την προβλεπόμενη αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων) κατά 31% μεταξύ 2020 και 2030.²² Αυτή η εξέλιξη προϋποθέτει ότι οι παραγωγικές επενδύσεις (οι οποίες μπορεί να είναι ιδιωτικές ή δημόσιες, εξαιρώντας τις επενδύσεις σε κατοικίες καθώς και τις μεταβολές των αποθεμάτων) πρέπει να ανέλθουν στο 17,5% του ΑΕΠ ετησίως, δηλαδή στον μέσο όρο των μικρών ανοικτών οικονομιών της ΕΕ.²³ Ένα τέτοιο επίπεδο παραγωγικών επενδύσεων είναι υψηλότερο, αν και συγκρίσιμο, με αυτό πριν την δεκαετή κρίση (15% το 1995-2008), αλλά σχεδόν διπλάσιο από αυτό κατά τη διάρκεια της κρίσης (9,8% το 2010-2019, και 9,4% το 2019). Η αύξηση των επενδύσεων στα επίπεδα πριν την κρίση, και ακόμα υψηλότερα, είναι μάλλον ο δυσκολότερος αναπτυξιακός στόχος. Για την επίτευξή του απαιτούνται σημαντικές παρεμβάσεις τόσο στο θεσμικό περιβάλλον όσο και στη χρηματοδότηση.

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

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

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

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

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

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