

5.5.3 Προτάσεις πολιτικής

Επενδυτικές προτεραιότητες

Οι επενδυτικές προτεραιότητες για την ανάπτυξη των υποδομών περιλαμβάνουν την ολοκλήρωση του κεντρικού σιδηροδρομικού δικτύου, τη βελτίωση των σιδηροδρομικών και οδικών προσβάσεων στα σύνορα, την αναβάθμιση των εξαγωγικών λιμανιών, και την ενίσχυση της πολυτροπικότητας.

Ο σιδηροδρομικός διάδρομος υψηλών ταχυτήτων που ολοκληρώθηκε πρόσφατα στο τμήμα μεταξύ Αττικής και Θεσσαλονίκης μπορεί να επεκταθεί νοτιοδυτικά προς την Πάτρα και βόρεια προς τα σύνορα με τη Βόρεια Μακεδονία και τη Βουλγαρία. Σε συνδυασμό με μέτρα βελτίωσης της διασύνδεσης μεταξύ των διαφορετικών μορφών μεταφοράς καθώς και της διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας, ο άξονας Πάτρα - Αττική - Θεσσαλονίκη (ΠΑΘΕ) με την προέκτασή του προς τα βόρεια σύνορα της χώρας μπορεί να γίνει μια ανταγωνιστική πύλη εφοδιασμού της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και βορειότερων περιοχών της Ευρώπης με εμπορεύματα. Για τον σκοπό αυτό, απαιτούνται και βελτιώσεις στη λειτουργία των συνοριακών σταθμών ελέγχου, ώστε να μειωθεί ο χρόνος διέλευσης εμπορευμάτων. Οι έλεγχοι θα πρέπει να είναι καλύτερα συντονισμένοι με τις γειτονικές χώρες, ενώ ειδικά για τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες απαιτείται συντονισμός για την εξασφάλιση διαθεσιμότητας προσωπικού και μηχανών έλξης.

Εκτός του άξονα ΠΑΘΕ, απαιτείται σχεδιασμός δράσεων για βελτίωση των συγκοινωνιακών υποδομών, με στόχο την ενίσχυση του επιπέδου κινητικότητας, προσβασιμότητας και περιφερειακής σύγκλισης στο σύνολο της χώρας. Τέτοια έργα μπορεί να περιλαμβάνουν τους κάθετους άξονες της Εγνατίας Οδού προς τα βόρεια σύνορα, τη σύνδεση των αυτοκινητοδρόμων Α1 και Α8, τις οδικές συνδέσεις Λαμία - Άμφισσα - Αντίρριο και Καλαμάτα - Πύλος, τον Νότιο Οδικό Άξονα Κρήτης με τους κάθετους άξονες, νέες σιδηροδρομικές συνδέσεις (Θριάσιο Πεδίο - Θήβα, Καστοριά-Φλώρινα-σύνορα, Νέος Λιμένας Καβάλας - Τοξότες Ξάνθης, Αλμυρός - Βόλος, Κορωπί - Λαύριο, ΔΑΑ - Ραφήνα και Θεσσαλονίκη - Έδεσσα), αναβάθμιση υφιστάμενων σιδηροδρομικών διασυνδέσεων και την ανάπτυξη οργανωμένων εμπορευματικών κέντρων (Θριάσιο Πεδίο, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα - Βόλος, Ηγουμενίτσα και Αλεξανδρούπολη).

Στρατηγικός σχεδιασμός και επενδυτικές προτεραιότητες

Η ανάδειξη επενδυτικών προτεραιοτήτων, όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, θα πρέπει να γίνεται μέσα από μια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού. Ο στρατηγικός σχεδιασμός για τις υποδομές σε εθνικό επίπεδο συμβάλλει στο σωστό προγραμματισμό των έργων. Συμβάλλει επίσης στη δημιουργία ενός ασφαλέστερου περιβάλλοντος για τις κατασκευαστικές επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να διαμορφώνουν με καλύτερη πληροφόρηση τον δικό τους σχεδιασμό. Παρακάτω παρουσιάζονται βέλτιστες διεθνείς πρακτικές ως προς τον στρατηγικό σχεδιασμό για τις υποδομές. Παρουσιάζεται επίσης μια καινοτόμος μεθοδολογία για τον υπολογισμό των επιπτώσεων που νέες υποδομές μεταφορών μπορούν να έχουν στην οικονομία, καθώς και ενδεικτικά συμπεράσματα που προκύπτουν εφαρμόζοντας την μεθοδολογία στο ελληνικό οδικό δίκτυο.

Βέλτιστες διεθνείς πρακτικές

Ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει ένα πλαίσιο δέκα σημείων για την καλή διαχείριση ενός εθνικού προγράμματος υποδομών.¹⁰⁶ Σύμφωνα με το πλαίσιο αυτό, ένα πρόγραμμα υποδομών θα πρέπει να στηρίζεται σε ένα εθνικό μακροχρόνιο στρατηγικό όραμα στο οποίο εντοπίζονται οι επενδύσεις που πρέπει να υλοποιηθούν και καθορίζεται η προτεραιότητά τους. Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η διαχείριση του προγράμματος υποδομών θα πρέπει να γίνεται από εξειδικευμένους οργανισμούς.

¹⁰⁶ ΟΟΣΑ (2017), Getting Infrastructure Right – A framework for better governance

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, οι αρμόδιοι οργανισμοί είναι δύο και λειτουργούν συμπληρωματικά.

- Η *Αρχή Υποδομών και Έργων* (Infrastructure and Projects Authority) έχει την ευθύνη για την έγκαιρη και αποτελεσματική, ως προς το κόστος, υλοποίηση των υποδομών και άλλων έργων που έχουν προτεραιότητα από την κυβέρνηση, και για την τακτική σύνταξη εκθέσεων για την πρόοδο των έργων υποδομής και την κατάσταση των προγραμματισμένων έργων υποδομής. Η Αρχή διατηρεί εμπορικές και χρηματοδοτικές δυνατότητες και λειτουργεί ως το κυβερνητικό κέντρο αριστείας σχετικά με τη χρηματοδότηση έργων (project finance) και την εξειδικευμένη υποστήριξη της κυβέρνησης. Επίσης καθοδηγεί και συντονίζει τις προσπάθειες της κυβέρνησης για συνεργασία με τον κατασκευαστικό κλάδο ώστε να επιταχύνει την υλοποίηση και να μειώνει το κόστος κατασκευής και συντήρησης των έργων. Τέλος, αναπτύσσει την ικανότητα όλων των κυβερνητικών υπηρεσιών στη διαχείριση έργων.
- Η *Εθνική Επιτροπή Υποδομών* (National Infrastructure Commission) είναι υπεύθυνη για την ανάλυση των μελλοντικών αναγκών σε υποδομές και παρέχει εξειδικευμένη και ανεξάρτητη ανάλυση και συμβουλές για πιεστικά ζητήματα και προκλήσεις του τομέα υποδομών. Στις αρμοδιότητες της επιτροπής εντάσσεται η αξιολόγηση των υποδομών, η οποία καθορίζει τις ανάγκες σε υποδομές σε χρονικό ορίζοντα 30 ετών και προσδιορίζει προτεραιότητες, καθώς και η διατύπωση ενός μακροπρόθεσμου οράματος και συστάσεων στις οποίες η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να ανταποκριθεί επισήμως, ούσα υπεύθυνη για τις τελικές αποφάσεις.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, εκτός από την έγκριση και παρακολούθηση ενός στρατηγικού σχεδίου επενδύσεων σε υποδομές από εξειδικευμένους οργανισμούς, απαιτούνται μεταξύ άλλων: (α) Κατάλληλα εργαλεία και διαδικασίες που συνδέουν την κατανομή των δημόσιων πόρων με το στρατηγικό σχέδιο υποδομών, (β) Ευθυγράμμιση του στρατηγικού σχεδίου με τον χωροταξικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γης, (γ) Κριτήρια για τον προσδιορισμό της προτεραιότητας, της αποδοχής και της χρηματοδότησης των έργων, και (δ) Κριτήρια για την εξασφάλιση της λειτουργικής αξίας ως προς το κόστος (value for money), όπως ανάλυση κόστους-οφέλους και εκτιμήσεις χρηματορρών κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου.

Μεθοδολογία και συμπεράσματα για το ελληνικό μεταφορικό δίκτυο

Μια διεξοδική ανάλυση των επιπτώσεων που νέες υποδομές μεταφορών, όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, μπορούν να έχουν στην οικονομία, μπορεί να γίνει με ένα υπόδειγμα οικονομικής γεωγραφίας. Ένα τέτοιο υπόδειγμα μπορεί να προσδιορίζει πώς νέες υποδομές μεταφορών, ή η βελτίωση των υπαρχόντων, μπορούν να ενισχύσουν την οικονομική δραστηριότητα, το επίπεδο των εξαγωγών, και τη σύγκλιση μεταξύ των εισοδημάτων σε διαφορετικές περιοχές της χώρας.

Το υπόδειγμα που παρουσιάζεται στην παρούσα Έκθεση χρησιμοποιεί λεπτομερή γεωγραφικά δεδομένα (π.χ. δρόμοι και λιμάνια στο Διάγραμμα 5.16) και δεδομένα εμπορίου ανά περιφέρεια για τη μέτρηση του κόστους μεταφοράς με τις υπάρχουσες υποδομές. Χρησιμοποιεί επίσης δεδομένα για μισθούς και εργατικό δυναμικό ανά περιφέρεια ή δήμο και ανά οικονομικό τομέα για τη μέτρηση της παραγωγικότητας και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων κάθε γεωγραφικής περιοχής.¹⁰⁷ Με βάση τα παραπάνω στοιχεία, παρουσιάζονται ενδεικτικά συμπεράσματα για το όφελος του δικτύου αυτοκινητοδρόμων καθώς και για αυτό της αναβάθμισης των εξαγωγικών λιμανιών.

Όφελος των αυτοκινητοδρόμων που ολοκληρώθηκαν έως το 2017

¹⁰⁷ Η παρουσίαση του υποδείγματος και των συμπερασμάτων που προκύπτουν για το ελληνικό μεταφορικό δίκτυο είναι συνοπτική. Μια πληρέστερη παρουσίαση βρίσκεται στον σύνδεσμο arkolakis.com/greekeconomy.

Το εγχείρημα των ελληνικών αυτοκινητόδρομων ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με το πρώτο τμήμα να παραδίδεται το 1990 και με παραδόσεις μικρότερων ή μεγαλύτερων τμημάτων στα επόμενα χρόνια (Διάγραμμα 5.17). Ο επόμενος πίνακας περιλαμβάνει μερικά από τα σημαντικότερα τμήματα του συστήματος αυτοκινητοδρόμων και το πώς κατηγοριοποιούνται στο υπόδειγμα.

Τμήμα	Χιλιόμετρα	Πρόοδος	Κατηγοριοποίηση στο υπόδειγμα (και στο Διάγραμμα 5.17)
Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι	550	Ολοκληρώθηκε το 2017 (σχεδόν όλα τα τμήματα)	Ολοκληρώθηκε έως το 2017 (σχεδόν όλα τα τμήματα)
Εγνατία Οδός	670	Ολοκληρώθηκε το 2014	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Ιόνια Οδός	417	217 χιλιόμετρα το 2017	Νέος αυτοκινητόδρομος
Αθήνα-Πάτρα	205	Ολοκληρώθηκε το 2017	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Κεντρικής Πελοποννήσου	155	Ολοκληρώθηκε το 2016	Ολοκληρώθηκε έως το 2017
Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης	310	Υπό δημοπράτηση	Νέος αυτοκινητόδρομος

Το όφελος των αυτοκινητόδρομων υπολογίζεται υποθέτοντας ότι οι αυτοκινητόδρομοι αυξάνουν τη μεταφορική ταχύτητα ανάλογα με το επίσημο χιλιομετρικό ανώτατο όριο αλλά και ταυτόχρονα προσφέροντας πρόσβαση όπου δεν υπήρχε, σε περίπτωση που κατασκευάζονται μακριά από υπάρχουσες οδούς.

Σύμφωνα με το υπόδειγμα, οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017, με μήκος περίπου 1600 χλμ (όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.17 με κίτρινες γραμμές), συμβάλλουν σε αύξηση του ΑΕΠ κατά τέσσερα δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017), καθώς και σε αύξηση της αναλογίας εξαγωγών προς ΑΕΠ κατά περίπου μισή ποσοστιαία μονάδα (με τη διευκόλυνση της μεταφοράς εμπορευμάτων προς τους συνοριακούς σταθμούς και τα εξαγωγικά λιμάνια). Το οικονομικό όφελος είναι μεγάλο, δεδομένου ότι οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017 είχαν ως κύριο αποτέλεσμα τη βελτίωση των μεταφορών μεταξύ των τριών μεγαλύτερων πόλεων της Ελλάδας, ενώνοντας Πάτρα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Οι τρεις αυτές πόλεις συγκεντρώνουν μεγάλο μέρος του ενδοχώριου εμπορίου και παραγωγής.

Το κόστος κατασκευής των αυτοκινητοδρόμων είναι δύσκολο να μετρηθεί επακριβώς λόγω της τμηματικής παράδοσης των έργων και της εδαφικής ανομοιογένειας. Ένα μέσο κόστος δεν υπερβαίνει τα 10 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο.¹⁰⁸ Για να μετατραπεί το κόστος κατασκευής σε ένα ετήσιο κόστος, ώστε να είναι συγκρίσιμο με το όφελος, πρέπει να χρησιμοποιηθεί ένα ετήσιο επιτόκιο και αυτό να προσαυξηθεί για τις αποσβέσεις και τη συντήρηση. Χρησιμοποιώντας ένα υψηλό επιτόκιο 5%, και ένα ετήσιο κόστος συντήρησης 0.5 εκατ. ανά χιλιόμετρο, το ετήσιο κόστος ανά χιλιόμετρο δεν υπερβαίνει το 1 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο.¹⁰⁹ Είναι επομένως σημαντικά χαμηλότερο από το εκτιμώμενο όφελος των αυτοκινητοδρόμων, το οποίο είναι 2,5 εκατ. ευρώ ανά χιλιόμετρο (= 4 δισεκ. / 1600 χλμ).¹¹⁰

¹⁰⁸ <https://www.tovima.gr/2009/12/05/finance/poso-kostizei-ena-xiliometro-dromoy-stin-ellada-kai-poso-stin-eyrwpi/>

¹⁰⁹ Στις ΗΠΑ το κόστος συντήρησης των αυτοκινητοδρόμων είναι 50 δισεκ. δολάρια για 80.000 χλμ δικτύου, δηλαδή 0.625 εκατ. δολάρια ανά χιλιόμετρο. Το κόστος αυτό είναι κατά πάσα πιθανότητα υψηλότερο από την Ελλάδα λόγω της περισσότερο εντατικής χρήσης του οδικού δικτύου στις ΗΠΑ και των ακραίων καιρικών φαινομένων που οδηγούν σε γρήγορη υποβάθμιση του δικτύου.

Διάγραμμα 5.17: Ολοκληρωμένοι και υπό κατασκευή ή σχεδιασμό αυτοκινητόδρομοι και εθνικές οδοί στην Ελλάδα το 2017.



Πηγή: <https://www.openstreetmap.org> και υπολογισμοί της ερευνητικής ομάδας. Οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν έως το 2017 είναι χρωματισμένοι με κίτρινο, οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό με μωβ, και οι εθνικές οδοί με πράσινο.

Όφελος από τους νέους αυτοκινητόδρομους

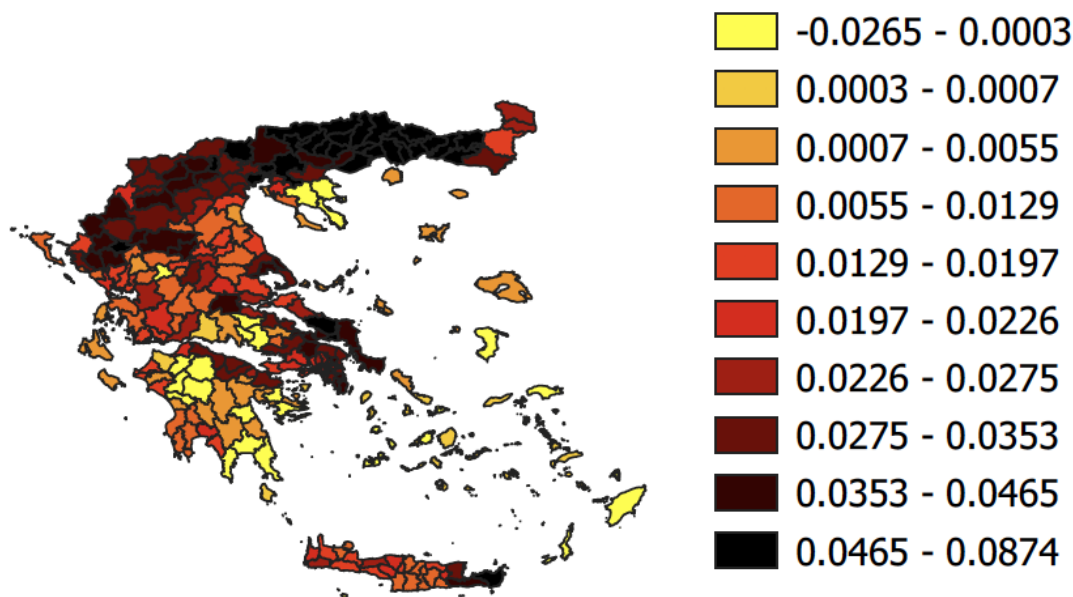
Οι αυτοκινητόδρομοι που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό είναι αυτοί πέραν του βασικού άξονα Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκης-Εγνατία Οδός. Βασικές οδοί όπως η Ιόνια Οδός, το πρώτο τμήμα της οποίας πρόσφατα ολοκληρώθηκε, και ο Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης, που δεν έχει ακόμα δημοπρατηθεί, έχουν αναδειχθεί ως καίριες επενδύσεις αποκέντρωσης της οικονομικής δραστηριότητας και ανάπτυξης της περιφέρειας. Υπολογίζουμε τις επιδράσεις από ένα δίκτυο συνολικού μήκους τους 1280 χιλιομέτρων (όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.17 με διακεκομμένες μωβ γραμμές).

Σύμφωνα με το υπόδειγμα, οι νέοι αυτοκινητόδρομοι συμβάλλουν σε αύξηση του ΑΕΠ κατά ενάμιση δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017). Το όφελος ανά χιλιόμετρο είναι 1,17 εκατ. ευρώ (= 1.5 δισεκ. / 1280 χλμ). Είναι επομένως αρκετά χαμηλότερο από αυτό για τους κεντρικούς αυτοκινητόδρομους, αλλά και πάλι υπερβαίνει το κόστος.

Η συμμετοχή των νέων αυτοκινητόδρομων στην αύξηση του ΑΕΠ είναι μικρότερη από αυτή των αυτοκινητόδρομων που έχουν ήδη παραδοθεί, καθώς οι τελευταίοι συνδέουν τις μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας. Οι νέοι αυτοκινητόδρομοι όμως συμβάλλουν σημαντικά στην αύξηση του ΑΕΠ σε περιφερειακούς δήμους, αμβλύνοντας περιφερειακές ανισότητες. Σύμφωνα με το υπόδειγμα, με τους νέους δρόμους θα υπάρξει μεγάλη αύξηση του ΑΕΠ των δήμων της Δυτικής Ελλάδας, της Κρήτης

και των βορειοτέρων δήμων της Μακεδονίας (Διάγραμμα 5.18). Σημαντικό δε είναι ότι για αρκετούς δήμους (πάνω από 15% του συνόλου) το πραγματικό ΑΕΠ αυξάνεται πάνω από 1%.

Διάγραμμα 5.18: Αύξηση στο πραγματικό ΑΕΠ του 2017 ανά δήμο



Σημείωση: Σε εκατοστιαίες μονάδες από τους αυτοκινητόδρομους που ολοκληρώθηκαν πιο πρόσφατα ή είναι υπό προγραμματισμό, όπως παρουσιάζονται με τη διακεκομμένη μωβ γραμμή στο Διάγραμμα 5.17. Οι δήμοι είναι χωρισμένοι σε δεκατημόρια με βάση τη συνολική επίδραση.

Ενδιαφέρουσα επίσης είναι η ανακατανομή του πληθυσμού που προβλέπει το υπόδειγμα ανά την περιφέρεια. Η σύνδεση της Βόρειας Ελλάδας με την υπόλοιπη με δύο ακόμη αρτηρίες, τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας και την Ιόνια Οδό έχει ως αποτέλεσμα την πολύ καλύτερη οικονομική πρόσβαση των περιοχών αυτών. Η βελτίωση του εμπορίου λόγω των νέων αυτοκινητόδρομων που οδηγούν σε συνοριακά σημεία σημαίνει την ευκολότερη πρόσβαση στις διεθνείς αγορές. Το υπόδειγμα προβλέπει ότι δεκάδες δήμοι της Μακεδονίας, της Ηπείρου, και της Θράκης θα έχουν αύξηση του πληθυσμού τους που θα υπερβαίνει το 2%.

Όφελος της αναβάθμισης των εξαγωγικών λιμανιών

Επενδύσεις στα εξαγωγικά λιμάνια της χώρας θα βελτιώσουν τις υπάρχουσες υποδομές τους, μειώνοντας το κόστος εξαγωγών και εισαγωγών. Το όφελος της αναβάθμισης των οκτώ μεγάλων εξαγωγικών λιμανιών στο Διάγραμμα 5.16 υπολογίζεται υποθέτοντας ότι το κόστος εξαγωγών και εισαγωγών μέσω αυτών θα μειωθεί κατά 20%. Η μείωση του κόστους αφορά όχι μόνο εξαγωγές ελληνικών προϊόντων και εισαγωγές προϊόντων που προορίζονται για κατανάλωση στην Ελλάδα, αλλά και το εμπόριο προϊόντων που δεν παράγονται ή καταναλώνονται στην Ελλάδα αλλά περνούν από ελληνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, η μείωση του κόστους εξαγωγών και εισαγωγών αποφέρει και αναβάθμιση της Ελλάδας ως διαμετακομιστικό κόμβο. Σύμφωνα με το υπόδειγμα, η αναβάθμιση των οκτώ μεγάλων εξαγωγικών λιμανιών συμβάλλει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου μισό δισεκ. ευρώ το χρόνο (ευρώ του 2017). Η αύξηση του εισοδήματος είναι ιδιαίτερα υψηλή στους δήμους της Κρήτης και σε αυτούς κοντά στην Πάτρα και τον Πειραιά.

Υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ θα πρέπει να έχει ευρύτερη εφαρμογή για την υλοποίηση και συντήρηση δημόσιων υποδομών, καθώς και δημόσιων έργων γενικότερα. Με βάση την εμπειρία χωρών όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστραλία, η εξοικονόμηση πόρων μέσω ΣΔΙΤ θα είναι τουλάχιστον της τάξης του 10%. Δεδομένου ότι δημόσια έργα συνολικού κόστους 1-2 δισεκ. ευρώ έχουν το απαιτούμενο μέγεθος για να περάσουν σε ΣΔΙΤ σε ετήσια βάση, η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων θα είναι τουλάχιστον 100-200 εκατ. ευρώ.

Παράλληλα, θα πρέπει το νομοθετικό πλαίσιο για τα συμβατικά έργα να τροποποιηθεί, ενσωματώνοντας τα θετικά στοιχεία αυτού για τα ΣΔΙΤ. Στον βαθμό που είναι εφικτό, τα δημόσια έργα θα πρέπει να δημοπρατούνται στη βάση των ουσιαστικών απαιτήσεων που έχει το Δημόσιο, ως προς την ποιότητα και την καλή λειτουργία των έργων, και όχι στη βάση τεχνικών λεπτομερειών. Οι απαιτήσεις θα πρέπει να καταγράφονται με τρόπο ακριβή, ώστε να ελαχιστοποιούνται μελλοντικές αντιδικίες. Θα πρέπει παράλληλα οι προϋπολογισμοί των έργων να τεκμηριώνονται με σαφήνεια από τις αναθέτουσες αρχές.

Οι προσφορές κατά τη δημοπράτηση των έργων θα πρέπει να αξιολογούνται όχι μόνο στη βάση του κόστους, αλλά και κριτηρίων όπως ο χρόνος ολοκλήρωσης και η διάρκεια εγγυημένης συντήρησης. Θα πρέπει να υπάρχει έλεγχος σε όλα τα επιμέρους στάδια του έργου.

Οι διαδικασίες σχεδιασμού, δημοπράτησης και ελέγχου θα πρέπει να υποστηρίζονται από εξειδικευμένο οργανισμό της κεντρικής διοίκησης, στα πρότυπα των βέλτιστων διεθνών πρακτικών. Ο οργανισμός αυτός θα υποστηρίζει τις διαδικασίες παρέχοντας την απαιτούμενη τεχνογνωσία, τυποποιώντας τις τεχνικές προδιαγραφές και διαδικασίες, εκδίδοντας εγχειρίδια καλών πρακτικών, και με άλλες απαραίτητες δράσεις.

Συμπληρωματικά, στον εθνικό προγραμματισμό υποδομών θα μπορούσε να εφαρμοστεί και το υπόδειγμα των «πρότυπων προτάσεων» (unsolicited proposals), σύμφωνα με το οποίο ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει πρωτοβουλίες στο σχεδιασμό και τρόπο χρηματοδότησης έργων υποδομής με διακριτά καινοτομικά χαρακτηριστικά. Ο ρόλος του δημοσίου είναι να εξασφαλίζει πλήρη διαφάνεια στις σχετικές διαδικασίες, να ελέγχει αν η πρόταση του ιδιωτικού τομέα συνάδει με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες, και να δημιουργεί συνθήκες ανταγωνισμού για την υλοποίηση (όπως προδιαγραφές και τιμολόγηση), εφόσον αξιολογηθεί ότι το προτεινόμενο έργο παρέχει λειτουργική αξία σε σχέση με το κόστος. Η διαδικασία μπορεί να προσφέρει ευελιξία και ταχύτητα στον σχεδιασμό των έργων αλλά δεν αναιρεί την ανάγκη συνολικού δημόσιου σχεδιασμού, που πρέπει να έχει τον κύριο ρόλο.

Διαχείριση δημόσιων υποδομών

Το καθεστώς διαχείρισης δημόσιων υποδομών θα πρέπει να βελτιωθεί, με την εισαγωγή πιο αποτελεσματικών μορφών διακυβέρνησης. Οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων θα πρέπει να ελαχιστοποιηθούν. Για τις υποδομές των οποίων η διαχείριση απαιτεί εξειδίκευση και επενδύσεις, θα πρέπει να εξεταστεί η λύση της ιδιωτικοποίησης, με το Δημόσιο να λαμβάνει ενδεχομένως μέρος των κερδών και να εποπτεύει μέσω ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.

Τα εξαγωγικά λιμάνια της χώρας ανήκουν στην παραπάνω κατηγορία. Οι ιδιωτικοποιήσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη για δέκα από αυτά είναι σημαντικές για την αύξηση της παραγωγικότητας και την υλοποίηση νέων επενδύσεων. Η είσοδος στρατηγικών επενδυτών μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερη διαχείριση και περισσότερο ενεργητική αναζήτηση εμπορικών ευκαιριών. Παράλληλα, τα νέα κεφάλαια των επενδυτών θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανανέωση των υποδομών στα λιμάνια. Οι υποδομές που χρήζουν ανανέωσης αφορούν τόσο τον μηχανικό εξοπλισμό των

λιμανιών όσο και πληροφοριακά συστήματα για τον ταχύτερο έλεγχο και έγκριση των φορτίων. Τέτοια συστήματα μπορούν να εφαρμοστούν και στα χερσαία σύνορα της χώρας.

Υπηρεσίες εφοδιαστικής αλυσίδας

Μέτρα ενίσχυσης της αποδοτικότητας και της ανταγωνιστικότητας του τομέα υπηρεσιών εφοδιαστικής αλυσίδας συμπεριλαμβάνουν τα εξής:¹¹¹

- **Εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου, των διαδικασιών αδειοδότησης και του χωροταξικού σχεδιασμού** που σχετίζεται με την εφοδιαστική αλυσίδα. Οι ορισμοί για τις εγκαταστάσεις και τα επαγγέλματα της εφοδιαστικής αλυσίδας πρέπει να εκσυγχρονιστούν και παρωχημένες διατάξεις και ρυθμίσεις να καταργηθούν, με βάση τα διεθνή πρότυπα. Η εξάλειψη της νομικής ασάφειας ως προς τους όρους ενοικίασης φορτηγών με ή χωρίς οδηγό που ευνοεί τη χρήση εμπορικών οχημάτων ίδιας χρήσης, θα ενισχύσει την εξωτερική ανάθεση δραστηριοτήτων. Απαιτείται η κωδικοποίηση των ρυθμιστικών θεμάτων του τομέα σε ενιαίο νομικό πλαίσιο, ενώ επιθυμητή είναι και η θέσπιση του συστήματος μιας στάσης για τις διαδικασίες ατομικών και εταιρικών αδειοδοτήσεων, μητρώων εξοπλισμού, αδειών χρήσης γης και των υπόλοιπων διευθετήσεων εγκατάστασης και λειτουργίας μεταφορικών επιχειρήσεων και εμπορευματικών κέντρων. Το νομικό πλαίσιο σχετικά με την ανάπτυξη Εμπορευματικών Κέντρων είναι σκόπιμο να αναθεωρηθεί, ενθαρρύνοντας ιδιωτικά επενδυτικά σχήματα και ΣΔΙΤ. Οι όροι δόμησης αποθηκών (όπως όγκοι και ύψη) πρέπει να εναρμονιστούν με τις διεθνείς πρακτικές. Τέλος, η απλοποίηση της αδειοδότησης για τη δημιουργία αστικών εμπορευματικών κέντρων θα διευκολύνει τη διανομή εντός των πόλεων με νέα οχήματα μικρού μεγέθους που διαθέτουν καλύτερες περιβαλλοντικές επιδόσεις.
- **Κίνητρα για ενθάρρυνση συγχωνεύσεων και άλλων τύπων συνεργασιών** στον τομέα μεταφορών και εφοδιαστικής αλυσίδας. Η αποτελεσματική διαχείριση των στόλων οχημάτων και η ανανέωσή του, δεδομένων των περιβαλλοντικών στόχων και των τεχνολογικών εξελίξεων, απαιτούν από τις επιχειρήσεις του κλάδου να αποκτήσουν ένα κρίσιμο μέγεθος. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω συγχωνεύσεων ή συνεταιριστικών νομικών μορφών. Οι συνεργασίες εντός του τομέα μπορούν να ενισχυθούν με την ανάπτυξη πλατφόρμας συναλλαγών εμπορευμάτων (αγορά χονδρικής μεταφορικών υπηρεσιών) σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, με τη συμμετοχή μεταφορέων και πελατών μεταφορικής, με στόχο την ορθολογικότερη εκμετάλλευση του μεταφορικού στόλου και τη μείωση των κενών διαδρομών.
- **Υποστήριξη, ανάπτυξη και εφαρμογή Ευφυών Συστημάτων Μεταφορών (ITS)** σε όλους τους τομείς μεταφορών. Οι δράσεις ITS περιλαμβάνουν ενδεικτικά συστήματα πληροφόρησης τελικού χρήστη (με ηλεκτρονικές πινακίδες, ραδιοφωνική πληροφόρηση και εφαρμογές κινητής), συστήματα διαχείρισης (αυτοματοποιημένη εφαρμογή κυκλοφοριακών σεναρίων, διαχείριση συμβάντων, εναλλακτικές διαδρομές, διαχείριση στόλων και εμπορευμάτων κ.ά.) και συστήματα καινοτομίας (όπως πρότυπα μετάδοσης και ανταλλαγής πληροφοριών που θα επιτρέπουν τη λειτουργία συνδεδεμένων και αυτόνομων οχημάτων).
- **Δημιουργία ολοκληρωμένης βάσης δεδομένων** σε εθνικό επίπεδο για τον κλάδο των οδικών μεταφορών, με αναθεώρηση της τυπολογίας και των διαδικασιών συλλογής των δεδομένων, με στόχο την παραγωγή τυποποιημένων και αυτοματοποιημένων αναλύσεων και δεικτών επιδόσεων (KPIs) και την καλύτερη ενημέρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Σε αυτή την κατεύθυνση, απαραίτητη είναι η ταχεία εφαρμογή των ηλεκτρικών συναλλαγών σε όλο το κύκλωμα μεταφορών, συνδέοντας τα μεταφορικά παραστατικά (όπως δελτία αποστολής,

¹¹¹ Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών της Ελλάδας, Ιούνιος 2019.

φορτωτικές και ειδικά πιστοποιητικά) με τα τιμολόγια και τους ελέγχους. Ειδικά όσον αφορά την ανάπτυξη και συντήρηση οδικών υποδομών, επιθυμητή είναι η δημιουργία βάσεων δεδομένων οδικών υποδομών και συστημάτων διαχείρισης οδοστρωμάτων (ΣΔΟ) σε περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο, με διασφάλιση της διαλειτουργικότητάς τους.

5.6 Ενέργεια

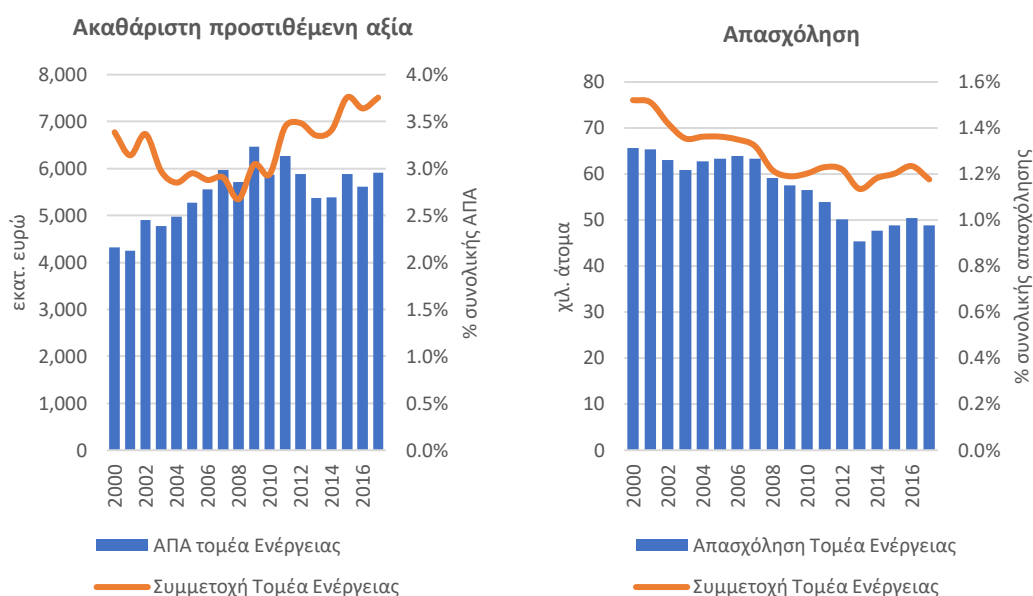
Το ενεργειακό κόστος, καθώς και η επάρκεια και αξιοπιστία στην προσφορά ενέργειας, είναι σημαντικοί παράγοντες για την ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας. Η σημασία του ενεργειακού κλάδου αναδεικνύεται επίσης από τον κρίσιμο ρόλο του στη μετάβαση προς μια οικονομία μηδενικών εκπομπών άνθρακα.

Χρόνιες αγκυλώσεις στον εγχώριο ενεργειακό κλάδο έχουν σοβαρές παρενέργειες σε άλλες οικονομικές δραστηριότητες. Η αντιμετώπιση των αγκυλώσεων αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο πρότυπο ισχυρής και διατηρήσιμης ανάπτυξης με σεβασμό στους περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς στόχους που έχουν τεθεί.

5.6.1 Δείκτες

Το 2019, η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) του ενεργειακού κλάδου ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 3,8%. Ο ενεργειακός κλάδος υποστηρίζει περίπου 50.000 άμεσες θέσεις εργασίας (1,2% του εργατικού δυναμικού της χώρας), χωρίς να συνυπολογίζονται άλλες δραστηριότητες που συνδέονται στενά με τον κλάδο αυτό (Διάγραμμα 5.19).

Διάγραμμα 5.19: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία και απασχόληση στον τομέα Ενέργειας, 2000-2017



Πηγή: Eurostat

Η εξάρτηση της χώρας από εισαγωγές ενέργειας (πετρέλαιο και φυσικό αέριο) δημιουργεί ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία αν και περιορίστηκαν στην πιο πρόσφατη περίοδο με την ισχυρή ανάπτυξη των ελληνικών εξαγωγών πετρελαιοειδών, παραμένουν σημαντικά. Το συνολικό εμπορικό έλλειμμα των προϊόντων ενέργειας στην Ελλάδα ήταν €4,3 δισεκ. το 2019.

Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην Ελλάδα καταγράφεται η υψηλότερη μέση χονδρική τιμή ηλεκτρικής ενέργειας εντός της ΕΕ (63,9 €/MWh το 2019). Στο φυσικό αέριο, οι τιμές εισαγωγής είναι αρκετά υψηλότερες σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ (κατά 15% για το αέριο

μέσω αγωγών το τέταρτο τρίμηνο του 2019), ενώ αντίστοιχη είναι η εικόνα και στις τιμές φυσικού αερίου για μη οικιακούς πελάτες (38,5 €/MWh στην Ελλάδα το 2019, έναντι μέσου όρου 36,9 €/MWh στην ΕΕ). Στα πετρελαιοειδή, η Ελλάδα κατατάσσεται 3^η χώρα με την υψηλότερη τιμή στην αμόλυβδη βενζίνη μεταξύ των χωρών της ΕΕ το 2019, ενώ στο πετρέλαιο κίνησης κατατάσσεται 7^η χώρα με την ακριβότερη τιμή, οριακά υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ.

Μέρος του υψηλού κόστους των πετρελαιοειδών οφείλεται στην υψηλή φορολόγηση. Τα έσοδα από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης σε ενεργειακά προϊόντα στην Ελλάδα, έφτασαν τα €4,28 δισεκ. το 2019. Ως ποσοστό του ΑΕΠ ανήλθαν στο 2,9% το 2018, έναντι 1,9% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στην ΕΕ.

5.6.2 Αγκυλώσεις

Ενεργειακή εξάρτηση και αποδοτικότητα

Η εξάρτηση της χώρας από εισαγωγές ενέργειας παραμένει υψηλή, ιδίως σε ό,τι αφορά το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο. Η ενεργειακή ένταση της οικονομίας, αν και έχει υποχωρήσει τα τελευταία χρόνια, παραμένει σε αρκετά υψηλό επίπεδο, ενώ πρόσθετες προσπάθειες απαιτούνται για την επίτευξη του στόχου για την ενεργειακή αποδοτικότητα.

Ανταγωνισμός στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

Στην ηλεκτρική ενέργεια, ο τομέας εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από υψηλό δείκτη συγκέντρωσης και επομένως περιορισμένο ανταγωνισμό. Το κόστος ηλεκτρικής ενέργειας είναι υψηλό στην αγορά χονδρικής και η σύνδεση με την αγορά λιανικής είναι ασθενής, εν μέρει εξαιτίας και του σημαντικού ποσοστού ρυθμιζόμενων χρεώσεων στα τιμολόγια ηλεκτρισμού.

Για αρκετά χρόνια, ο περιορισμένος ανταγωνισμός στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη πρόσβασης των νεοεισερχόμενων σε πρωτογενείς πηγές ενέργειας χαμηλότερου κόστους (λιγνιτική και υδροηλεκτρική παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας). Αυτό επιδιώχθηκε να διορθωθεί με διάφορα ρυθμιστικά μέσα επαύξησης του ανταγωνισμού, όπως η υποχρέωση μείωσης του μεριδίου της κυρίαρχης επιχείρησης (ΔΕΗ) στην αγορά λιανικής με ταυτόχρονη δημοπράτηση μέρους της λιγνιτικής της παραγωγής (δημοπρασίες ΝΟΜΕ). Οι ρυθμίσεις αυτές, αν και ενεργοποίησαν ανταγωνιστικές δυνάμεις στη λιανική αγορά περιορίζοντας το μερίδιο της ΔΕΗ, προκάλεσαν σημαντικές ζημιές στην ΔΕΗ. Οι δημοπρασίες ΝΟΜΕ καταργήθηκαν το φθινόπωρο του 2019, μετά και από τις αποτυχημένες προσπάθειες πώλησης τμήματος του χαρτοφυλακίου λιγνιτικών μονάδων και των ορυχείων της ΔΕΗ. Η πώληση των λιγνιτικών μονάδων κατέστη δύσκολη εξαιτίας των σημαντικών αλλαγών στα οικονομικά δεδομένα της λιγνιτικής ηλεκτροπαραγωγής, τα οποία οδήγησαν, μαζί με το περιβαλλοντικό σκέλος, στην απόφαση για πλήρη παροπλισμό των λιγνιτικών μονάδων ηλεκτροπαραγωγής μέχρι το 2028.

Ενεργειακές υποδομές

Οι ενεργειακές υποδομές σε αρκετές περιπτώσεις δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που θα εξασφαλίσουν την πορεία μετάβασης προς ένα ενεργειακό σύστημα μηδενικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι διασυνδέσεις των αυτόνομων νησιωτικών συστημάτων με το ηπειρωτικό σύστημα ηλεκτρισμού δεν έχουν ολοκληρωθεί και οι απώλειες ηλεκτρικής ενέργειας στα δίκτυα είναι σημαντικές, αλλά μειώνονται με την ανάπτυξη της αποκεντρωμένης παραγωγής. Η καλύτερη αξιοποίηση των ΑΠΕ και η διακοπή της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ρυπογόνες μονάδες στα νησιά εξαρτώνται από την ολοκλήρωση αυτών των επενδύσεων.

Καθυστέρηση έχει σημειωθεί και στην ανάπτυξη των «έξυπνων» δικτύων διανομής ηλεκτρισμού και στην εγκατάσταση «έξυπνων» μετρητών, οι οποίοι θα δώσουν τη δυνατότητα στους καταναλωτές να επωφεληθούν από τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας και από μηχανισμούς

ανταπόκρισης στη ζήτηση, παρέχοντας συγχρόνως ευελιξία στο σύστημα ηλεκτρισμού. Εν μέρει αυτό οφείλεται σε αδυναμία του διαχειριστή του δικτύου διανομής να υλοποιήσει τις σημαντικού ύψους επενδύσεις που απαιτούνται, οι οποίες όμως είναι μείζονος σημασίας, καθώς θα επιτρέψουν την ομαλή διεύθυνση των ΑΠΕ, την ανάπτυξη της ηλεκτροκίνησης, την αποθήκευση, τη διαχείριση της ζήτησης και την παροχή νέων υπηρεσιών.

Το δίκτυο φυσικού αερίου δεν καλύπτει το σύνολο της χώρας, ωστόσο η εγχώρια αγορά φυσικού αερίου αναπτύσσεται, με την αλλαγή προμηθευτή να επιτρέπεται από το 2018. Το μεγαλύτερο ποσοστό της αγοράς καλύπτει η χρήση φυσικού αερίου στην ηλεκτροπαραγωγή, ενώ η λιανική αγορά είναι αρκετά μικρή και υστερεί συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, όσον αφορά τα συνδεδεμένα νοικοκυριά.

5.6.3 Προκλήσεις και προοπτικές

Οι επιλογές της εθνικής ενεργειακής πολιτικής υπαγορεύονται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ενέργεια και το Κλίμα. Η ΕΕ έχει δεσμευτεί για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έτσι ώστε μέχρι το 2050 να έχει επιτευχθεί κλιματική ουδετερότητα. Στην τρέχουσα περίοδο, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ επιταχύνει τις διαδικασίες ενοποίησης της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας, και συγχρόνως προχωρά στην από-ανθρακοποίηση της οικονομίας με ταχύτερα βήματα, συντονίζοντάς την με την ενίσχυση της έρευνας, της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, και της προστασίας των καταναλωτών.

Στην Ελλάδα, τα παραπάνω αντανακλώνται στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το οποίο θέτει φιλόδοξους στόχους προσβλέποντας σε ένα ανταγωνιστικό ενεργειακό σύστημα χαμηλών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, με βαθιές τομές στο πεδίο της εξοικονόμησης ενέργειας και επιταχυνόμενη διεύθυνση των ΑΠΕ. Πρόκειται για ένα εγχείρημα το οποίο παρουσιάζει οικονομικές, ρυθμιστικές και τεχνολογικές δυσκολίες και θα απαιτήσει συνεχή παρακολούθηση και εφαρμογή πλήθους κινήτρων και μέτρων πολιτικής. Με την υλοποίηση των απαιτούμενων επενδύσεων, όμως, ο ενεργειακός τομέας δύναται να αποτελέσει μια σημαντική συνιστώσα σε ένα νέο βιώσιμο παραγωγικό πρότυπο για την Ελλάδα, προσελκύοντας κεφάλαια και ενισχύοντας την ισορροπία του εξωτερικού ισοζυγίου και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Ο ριζικός μετασχηματισμός του ενεργειακού τομέα στην Ελλάδα, για την επίτευξη του μακροπρόθεσμου στόχου για κλιματική ουδετερότητα μέχρι το 2050, θα απαιτήσει τα επόμενα χρόνια επενδύσεις σημαντικού ύψους, μεταξύ άλλων, για τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, την περαιτέρω ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) και τις κρίσιμες υποδομές δικτύων ενέργειας ώστε να διευκολυνθεί η ανάπτυξη αυτή, και τη δίκαιη μετάβαση των περιοχών που εξαρτώνται από τον λιγνίτη.

Οι προβλεπόμενες επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα για την επόμενη δεκαετία, οι οποίες θα χρηματοδοτηθούν από δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους, θα τονώσουν την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας, θα βελτιώσουν την ενεργειακή παραγωγικότητα, θα διευκολύνουν την ανάπτυξη καινοτόμων δραστηριοτήτων, θα περιορίσουν δραστικά το περιβαλλοντικό αποτύπωμα του ενεργειακού συστήματος και θα εμπλουτίσουν τις επιλογές των καταναλωτών ενέργειας. Οι επενδύσεις αυτές αποκτούν ακόμα μεγαλύτερη σημασία εν μέσω της υγειονομικής κρίσης και των δυσμενών συνεπειών της στην οικονομία, γιατί μπορεί να αποτελέσουν ανάχωμα στην ύφεση της οικονομίας και να διευκολύνουν την ταχύτερη ανάκαμψή της, όταν το επιτρέψουν οι υγειονομικές συνθήκες.

Εκτός, όμως, από την αναπτυξιακή διάσταση των επενδύσεων που θα οδηγήσουν στον ενεργειακό μετασχηματισμό της χώρας, ο ενεργειακός τομέας εξυπηρετεί τον ευρύτερο στόχο της απρόσκοπτης και ποιοτικής τροφοδοσίας ενέργειας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά σε προσιτές τιμές, ο οποίος

είναι καθοριστικός για την ανταγωνιστικότητα μιας σειράς τομέων της οικονομίας, ιδίως της βιομηχανίας, αλλά και για το επίπεδο διαβίωσης των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, οι τεχνολογικές επιλογές για την ενεργειακή μετάβαση οφείλουν να είναι προσεκτικές από πλευράς κόστους και προοπτικών, οι ανταγωνιστικές συνθήκες λειτουργίας στις ενεργειακές αγορές πρέπει να παρακολουθούνται και να διασφαλίζονται συστηματικά, ενώ η ρύθμιση τμημάτων του ενεργειακού τομέα πρέπει να δίνει κατάλληλα κίνητρα για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την προώθηση της καινοτομίας, ώστε να ελαχιστοποιείται το κόστος ανάπτυξης των δικτυακών υποδομών που ανακτάται από τους καταναλωτές ενέργειας.

Ο τομέας έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων μπορεί να διευρύνει τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, προσφέροντας έσοδα στο Ελληνικό Δημόσιο και εξειδικευμένες θέσεις εργασίας σε διάφορους σχετικούς τομείς. Η ανάπτυξη ενός οικοσυστήματος συνδεδεμένων με τους υδρογονάνθρακες δραστηριοτήτων δεν αντιτίθεται στην πολιτική της από-ανθρακοποίησης, καθώς η ενεργειακή μετάβαση θα είναι μια μακροχρόνια διαδικασία, στη διάρκεια της οποίας η ενεργειακή εξάρτηση της χώρας από ορυκτά καύσιμα θα παραμένει ιδιαίτερα υψηλή. Κρίσιμη προϋπόθεση ωστόσο, εκτός από την επιβεβαίωση ύπαρξης αποθεμάτων, είναι η εξασφάλιση ότι οι ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εκμετάλλευση υδρογονανθράκων θα βρίσκονται υπό απόλυτο έλεγχο σε συνεχή βάση.

5.6.4 Προτάσεις πολιτικής

Ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

Η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να γίνει περισσότερο ανταγωνιστική, και με επαρκή ρευστότητα και εποπτεία, ώστε το κόστος ηλεκτρικής ενέργειας να μειωθεί. Σε αυτή την κατεύθυνση, επιτακτική είναι η ολοκλήρωση της μετάβασης στο target model και της σύζευξης του εγχώριου χρηματιστηρίου ενέργειας με τις αγορές χονδρικής της περιοχής. Επιπλέον, πρέπει να εξαντληθούν οι δυνατότητες που δημιουργούνται για τον εξορθολογισμό των ρυθμιστικών χρεώσεων και του ενεργειακού κόστους με την ανάπτυξη των νέων αγορών (προθεσμιακή, ενδοημερήσια και εξισορρόπησης). Ειδικά για τις βιομηχανικές επιχειρήσεις, πρέπει να γίνει η πληρέστερη δυνατή αξιοποίηση μέτρων μείωσης του ενεργειακού κόστους (όπως αντιστάθμιση του έμμεσου κόστους εκπομπών ηλεκτρικής ενέργειας και αμειβόμενες υπηρεσίες διακοπής φορτίου), λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο της ενιαίας αγοράς της ΕΕ. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται και η ανάπτυξη αγοράς διαθεσιμότητας ηλεκτρικής ισχύος, με συμμετοχή και της ζήτησης. Όσον αφορά στην επάρκεια της εποπτείας της αγοράς, πρέπει να ενισχυθεί η αυτονομία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας μέσα από αυξημένη διοικητική ευελιξία.

Ενεργειακή μετάβαση και ένταξη των ΑΠΕ στους μηχανισμούς της αγοράς

Με την ολοκλήρωση της μετάβασης στο target model και τη λήξη του υφιστάμενου μηχανισμού στήριξης των ΑΠΕ στο τέλος του 2020, απαιτείται να γίνει προσεκτικός σχεδιασμός για την επόμενη περίοδο, ούτως ώστε να συντηρηθεί η θετική δυναμική ανάπτυξης νέων μονάδων της τελευταίας διετίας χωρίς, ωστόσο, να δεσμευτεί υπερβολική ισχύς σε καθεστώς στήριξης, δεδομένων των μεσοπρόθεσμων προοπτικών για πλήρη ανάκτηση των επενδυτικών αποδόσεων των ΑΠΕ μέσα από τους μηχανισμούς αγοράς. Απαραίτητη είναι επίσης και η διασφάλιση της βιωσιμότητας και της ρευστότητας του μηχανισμού χορήγησης λειτουργικής ενίσχυσης στις μονάδες ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ.

Ενίσχυση των ενεργειακών υποδομών

Στις ενεργειακές υποδομές, προτεραιότητες αποτελούν η προώθηση και η υλοποίηση των έργων μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Η

ενίσχυση διασυνδέσεων δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου με γειτονικές χώρες, ειδικότερα, σε συνδυασμό με τη σύζευξη των αντίστοιχων αγορών χονδρικής, θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό στην εγχώρια αγορά. Προς αυτή την κατεύθυνση, επιθυμητή είναι και η εισαγωγή μηχανισμών οικονομικών κινήτρων στις ρυθμιζόμενες χρεώσεις των δικτύων. Πολύ σημαντικό έργο αποτελεί και η ψηφιοποίηση και αναβάθμιση των δικτύων ενέργειας (smart grids), η οποία θα βελτιώσει την ενεργειακή αποδοτικότητα, παρέχοντας συγχρόνως ευελιξία στο σύστημα ηλεκτρισμού.

Βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας

Η βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας είναι απαραίτητο στοιχείο της ενεργειακής μετάβασης. Πρέπει να ενισχυθεί μέσα από προγράμματα κινήτρων για το κτιριακό απόθεμα στον οικιακό και τριτογενή τομέα και μέσα από την υποδειγματική δράση του δημόσιου τομέα για βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των δημοσίων κτηρίων. Επιπλέον προτεραιότητες αποτελούν η προώθηση της χρήσης συστημάτων ΑΠΕ για κάλυψη θερμικών και ψυκτικών αναγκών και η προώθηση συμβάσεων ενεργειακής απόδοσης από εταιρίες ενεργειακών υπηρεσιών.

Μετριασμός των κοινωνικών επιπτώσεων

Η προστασία του περιβάλλοντος και η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής δεν πρέπει να έρθουν σε σύγκρουση με κοινωνικούς στόχους. Σε αυτό το πλαίσιο, προτεραιότητα αποτελεί η αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας, με μέτρα όπως ενισχυμένη επιδότηση έργων βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας νοικοκυριών που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Η ανοχή της μη πληρωμής λογαριασμών ρεύματος δεν αποτελεί καλή κοινωνική πολιτική - πρέπει να διασφαλιστεί ικανοποιητικός ρυθμός είσπραξης των λογαριασμών ηλεκτρισμού, σε συνδυασμό με στοχευμένα μέτρα κατά της ενεργειακής ένδειας. Σημαντική προτεραιότητα αποτελεί και ο αναπτυξιακός σχεδιασμός με στρατηγικές δράσεις και χρηματοδοτικά προγράμματα για τη δίκαιη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών.

Έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία

Στη διαδικασία ενεργειακού μετασχηματισμού, δημιουργούνται σημαντικές ευκαιρίες για την ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων και προϊόντων. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικό βήμα είναι η διαμόρφωση πλαισίου για την Έρευνα και Ανάπτυξη στον τομέα Ενέργειας, με έμφαση στην ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών εξοικονόμησης ενέργειας, έξυπνων δικτύων και αποθήκευσης ενέργειας.

6 Τομεακές και κλαδικές προτεραιότητες και παρεμβάσεις

Στο παρόν κεφάλαιο, εξετάζονται βασικοί τομείς και κλάδοι της ελληνικής οικονομίας, καθώς και προκλήσεις που αυτοί αντιμετωπίζουν. Παρουσιάζονται επίσης αντίστοιχες προτάσεις πολιτικής, με σκοπό την άμβλυση των εμποδίων για την ανάπτυξη σε αυτούς. Οι «οριζόντιες» προτάσεις που παρουσιάζονται στα κεφάλαια 4 και 5 αφορούν το σύνολο της οικονομίας, και επομένως θα έχουν ευεργετική επίδραση σε όλες τις περιοχές δραστηριότητας. Οι «κάθετες» προτάσεις που παρουσιάζονται στο παρόν κεφάλαιο εξειδικεύουν συγκεκριμένες παρεμβάσεις που, σε συνδυασμό με τις οριζόντιες, θα ενισχύσουν τις προοπτικές ανάπτυξης σε επιμέρους σημαντικές περιοχές της οικονομίας, καθώς οι προτεραιότητες ενδέχεται να διαφέρουν ανά περίπτωση.

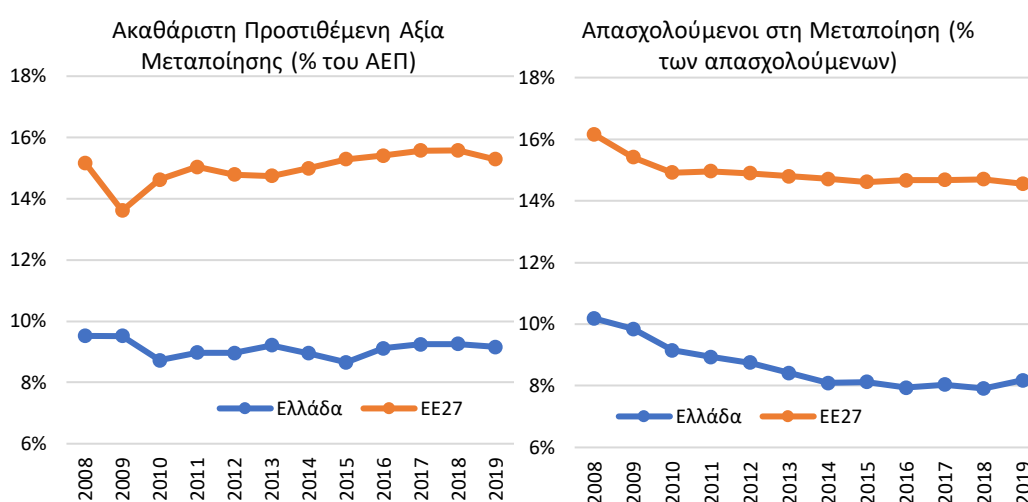
6.1 Βιομηχανία

Η μεταποιητική βιομηχανία αποτελεί έναν από τους βασικούς κλάδους μιας οικονομίας, και επηρεάζει σημαντικά τις προοπτικές ανάπτυξής της, καθώς και τον βαθμό εξωστρέφειας, καινοτομίας και διασύνδεσης με την τεχνολογία. Η Ελλάδα υστερεί σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ως προς το μέγεθος του μεταποιητικού τομέα, ακόμη και αν ο τομέας βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο συνολικά στην Ευρώπη σε σχέση με άλλες οικονομίες. Ο ελληνικός μεταποιητικός τομέας έχει όμως σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης. Η εξέλιξη αυτή θα ήταν συμβατή και με την κεντρική πολιτική της ΕΕ για αντιστροφή της πορείας αποβιομηχανοποίησης που καταγράφεται τα τελευταία χρόνια στην ήπειρο.

6.1.1 Δείκτες

Την περίοδο 2008-2019 η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) της μεταποίησης ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 9,1% στην Ελλάδα, έναντι μέσου όρου 15,1% στην ΕΕ (Διάγραμμα 6.1). Σημαντική υστέρηση συγκριτικά με την ΕΕ καταγράφεται και στο σύνολο των εργαζόμενων στη μεταποίηση ως ποσοστό του συνόλου των εργαζόμενων στην οικονομία. Την περίοδο 2008-2019, το ποσοστό αυτό ήταν 8,6% στην Ελλάδα, έναντι 15% στην ΕΕ.

Διάγραμμα 6.1: Συμβολή της Μεταποίησης στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση

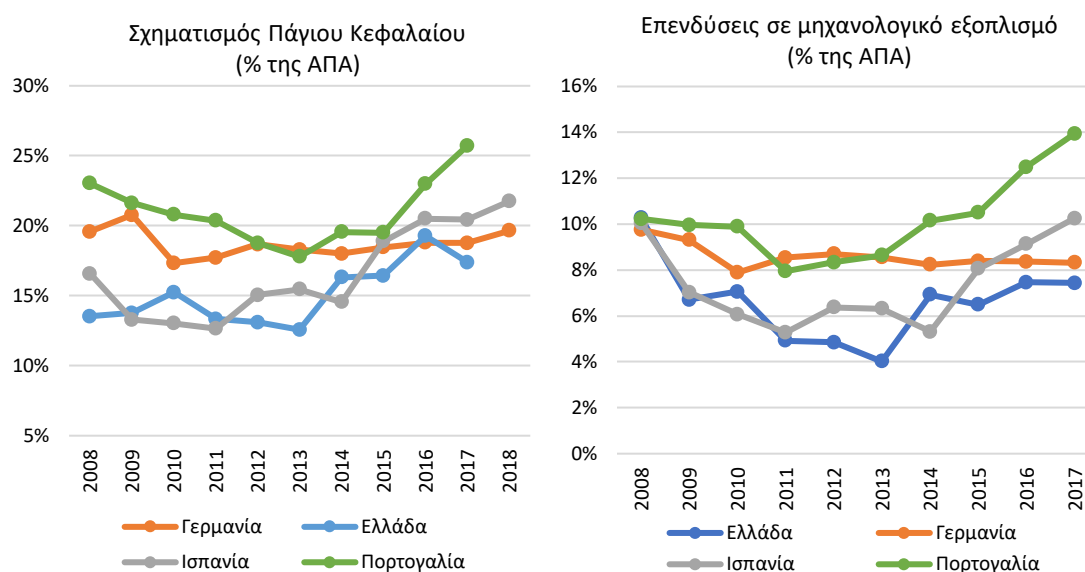


Πηγή: Eurostat. Τα στοιχεία υπολογίζονται με βάση την ταξινόμηση NACE της ΕΕ. Η μεταποίηση αποτελείται από τις δραστηριότητες στον κλάδο C.

Οι πάγιες επενδύσεις της μεταποίησης την περίοδο 2008-2017 διαμορφώθηκαν κατά μέσο όρο σε 15% της ΑΠΑ, στα €2,7 δισεκ. (Διάγραμμα 6.2). Οι επενδύσεις σε μηχανήματα και μηχανολογικό εξοπλισμό, που αποτελούν τον πυρήνα των παραγωγικών επενδύσεων, διαμορφώθηκαν κατά μέσο

όρο σε 7% της ΑΠΑ την περίοδο 2008-2017.¹¹² Το ποσοστό επενδύσεων σε μηχανολογικό εξοπλισμό στην Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά αυτού στην Ισπανία και στην Πορτογαλία.

Διάγραμμα 6.2: Επενδυτική δραστηριότητα Μεταποίησης



Πηγή: Eurostat

Η υστέρηση της Ελλάδας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ως προς το μέγεθος του μεταποιητικού κλάδου αποτυπώνεται και στο ποσοστό των εξαγωγών. Οι ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων το 2019 ήταν 9,2% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος για εννέα ευρωπαϊκές χώρες πληθυσμιακά συγκρίσιμες με την Ελλάδα (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία και Τσεχία) ήταν 38,2%.¹¹³

Παρά το μικρό του μέγεθος, ο μεταποιητικός κλάδος έχει επιδείξει σημαντική εξαγωγική δυναμική. Για παράδειγμα, κατά την περίοδο 2013-2019, οι ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων αυξήθηκαν ετησίως κατά 6,7%, ενώ ο μέσος όρος στις εννέα πληθυσμιακά συγκρίσιμες χώρες ήταν 4,9%. Το μικρό μέγεθος του κλάδου, καθώς και η εξαγωγική δυναμική που έχει αναπτύξει ακόμα και σε περίοδο κρίσης, αφήνουν σημαντικά περιθώρια αισιοδοξίας για τις μελλοντικές προοπτικές του, υπό την προϋπόθεση να εφαρμοστούν οι κατάλληλες υποστηρικτικές πολιτικές.

6.1.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Η υστέρηση που καταγράφεται στις παραγωγικές επενδύσεις και στη συμμετοχή της μεταποίησης στην εγχώρια οικονομική δραστηριότητα οφείλεται σε μια σειρά αγκυλώσεων που λειτουργούν ανασταλτικά στην ανταγωνιστικότητα του τομέα. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτών των αγκυλώσεων αποτελεί σημαντική ευκαιρία για ενδυνάμωση της δραστηριότητας της εγχώριας μεταποίησης. Εκτός από τις επιμέρους αγκυλώσεις, η σχετική υστέρηση οφείλεται επίσης στο ότι η ανάπτυξη του τομέα προϋποθέτει επενδύσεις με μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα και κατά συνέπεια ένα σχετικά σταθερό και σαφές οικονομικό περιβάλλον. Επιπλέον, σημαντικές ευκαιρίες για τη μεταποίηση προκύπτουν από τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του τομέα, την

¹¹² Πηγές: Eurostat, AMECO database.

¹¹³ Τα στοιχεία αυτά υπολογίζονται με βάση την Τυποποιημένη Ταξινόμηση του Διεθνούς Εμπορίου (Standard International Trade Classification) για το εμπόριο αγαθών. Ο κλάδος των βιομηχανικών προϊόντων αντιστοιχεί στις κατηγορίες 5, 6, 7 και 8. Η αξία των εξαγωγών συνυπολογίζει και την αξία ενδιάμεσων προϊόντων που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία παραγωγής, ενώ η αξία των ενδιάμεσων προϊόντων δεν συνυπολογίζεται στην ΑΠΑ.

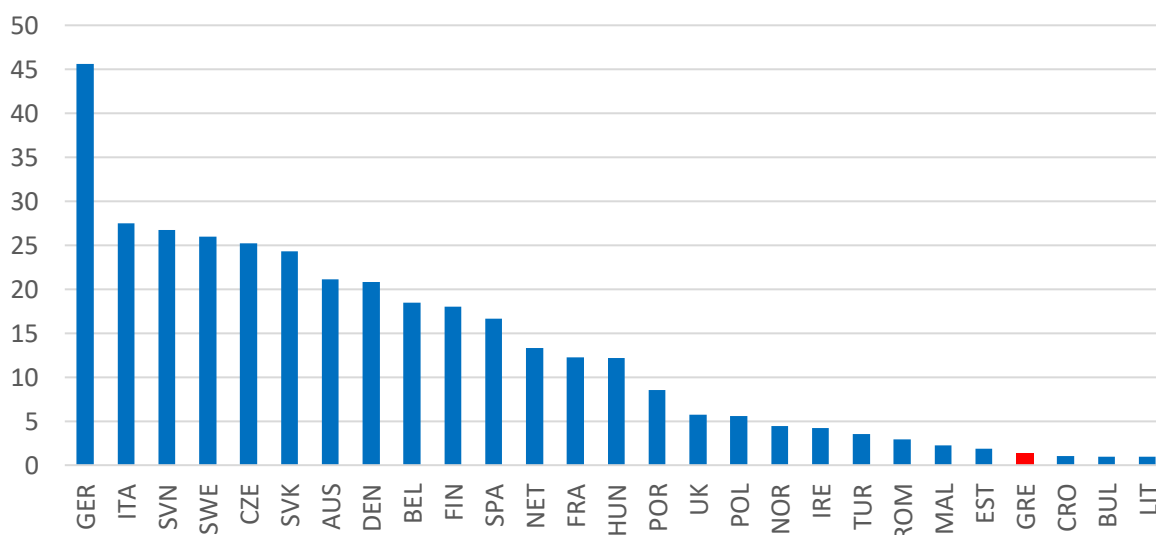
ενίσχυση της καινοτομίας που παράγει και την εντατικοποίηση της συμμετοχής εγχώριων μεταποιητικών κλάδων στις διεθνείς αλυσίδες αξίας.

Τέταρτη βιομηχανική επανάσταση

Βασικός στόχος της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης, μέσα από την αυτοματοποίηση των παραγωγικών διαδικασιών και τη διαχείριση μεγάλου όγκου πληροφοριών, είναι να καταστήσει τη μεταποιητική βιομηχανία ταχύτερη και αποτελεσματικότερη.¹¹⁴ Το ποσοστό της αυτοματοποίησης στη διεθνή μεταποιητική βιομηχανία αυξάνεται ραγδαία, και το ίδιο ισχύει για την χρήση πληροφοριακών συστημάτων.

Η ελληνική μεταποιητική βιομηχανία πρέπει να παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις, επενδύοντας σε σύγχρονες τεχνολογίες, προηγμένα πληροφοριακά συστήματα και αυτοματοποιημένες διαδικασίες. Η αυτοματοποίηση στην Ελλάδα βρίσκεται σε επίπεδο πολύ χαμηλότερο από διεθνείς ή ευρωπαϊκούς μέσους όρους, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.3, το οποίο απεικονίζει τον αριθμό των ρομπότ ανά 10000 εργαζομένους. Το διάγραμμα αφορά το σύνολο των ελληνικών επιχειρήσεων, αλλά τα στοιχεία για την μεταποίηση φανερώνουν μια παρόμοια υστέρηση.

Διάγραμμα 6.3: Ρομπότ ανά 10000 εργαζόμενους στο σύνολο της οικονομίας



Πηγή: International Federation of Robotics

Ο ψηφιακός εκσυγχρονισμός των μεταποιητικών επιχειρήσεων απαιτεί εκτός από επενδύσεις φυσικού κεφαλαίου και νέα δομή και τρόπο λειτουργίας, καθώς και ανθρώπινο κεφάλαιο με κατάλληλες δεξιότητες. Απαιτεί επίσης μια μακροπρόθεσμη στρατηγική από το κράτος, με κύριο άξονα την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημοσίου, τη βελτίωση των υποδομών συνδεσιμότητας, τη δημιουργία κόμβων ψηφιακής καινοτομίας, αλλά και τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου.

Έρευνα και ανάπτυξη (E&A)

Ο διεθνής ανταγωνισμός, σε κάθε κλάδο της οικονομίας και ιδιαίτερα στη μεταποίηση, επιβάλλει την μείωση του κόστους παραγωγής μέσω της εισαγωγής προηγμένων τεχνολογιών, καθώς και την ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων υψηλής ποιότητας. Η επιτυχία σε αυτά τα πεδία απαιτεί δραστηριότητες σε E&A. Οι δαπάνες στον τομέα αυτό είναι χαμηλές στην Ελλάδα σε σύγκριση με

¹¹⁴ European Commission Digital Strategy: A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission, C(2018), 7118.

άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, το 2018, οι δαπάνες των ελληνικών επιχειρήσεων σε E&A ήταν 0,57% του ΑΕΠ, έναντι μέσου όρου 1,41% στην ΕΕ (Διάγραμμα 5.13, Ενότητα 5.4).

Η ανάπτυξη καινοτόμων πρακτικών και προϊόντων απαιτεί εξειδικευμένο και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Αυτή η εξέλιξη μπορεί να ευνοηθεί από τη διασύνδεση της μεταποιητικής βιομηχανίας με την επιστημονική κοινότητα, καθώς και από ξένες άμεσες επενδύσεις σε περιοχές υψηλής τεχνολογίας που θα προσελκύσουν εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Τα ζητήματα της χρηματοδότησης και της παροχής κινήτρων είναι επίσης θεμελιώδους σημασίας για τη δημιουργία δραστηριοτήτων E&A.

Διεθνείς αλυσίδες αξίας

Η ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων με τη συμμετοχή εγχώριων μεταποιητικών επιχειρήσεων στις διεθνείς αλυσίδες αξίας συμβάλλει στην απόκτηση εξειδικευμένης γνώσης και τεχνογνωσίας, ενώ ενισχύει τη δυνατότητα καινοτομίας, κυρίως για τις μικρότερες επιχειρήσεις. Επιπρόσθετα, οι στρατηγικής σημασίας διεθνείς συνεργατικές σχέσεις μεταποιητικών επιχειρήσεων δρουν ως καταλύτης επενδύσεων σε διασυννοριακά έργα υψηλής προστιθέμενης αξίας για τη χώρα, ενώ η εγχώρια μεταποιητική βιομηχανία αποκτά υψηλή διεθνή ανταγωνιστικότητα.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι εξής ελληνικοί κλάδοι που διακρίνονται για τις υψηλές προοπτικές τους:¹¹⁵

- **Εξορυκτική δραστηριότητα:** Έχει έντονη εξωστρέφεια και σαφές ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς. Η Ελλάδα διαθέτει αξιόλογα αποθέματα ορυκτών πρώτων υλών, όπως μάρμαρο, περλίτη, μπετονίτη, βωξίτη και άλλα μεταλλεύματα. Παραμένει ζητούμενο η πληρέστερη καθετοποίηση και εξειδίκευση των παραγωγικών διαδικασιών που αξιοποιούν τις εγχώριες πρώτες ύλες, ούτως ώστε να μεγιστοποιείται η προστιθέμενη αξία που παράγεται εγχώρια μέσα από τη συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα.
- **Αλυσίδα αξίας της αγροδιατροφής:** Το ελληνικό γιαούρτι και φέτα έχουν κερδίσει σημαντική αναγνώριση διεθνώς, ενώ υπάρχουν και άλλα προϊόντα που μπορούν να έχουν παρόμοια πορεία (όπως η μαστίχα Χίου και το ελαιόλαδο που παράγεται σε συγκεκριμένες τοποθεσίες της χώρας). Τα ελληνικά αγροτικά προϊόντα μπορούν να διαφοροποιηθούν απέναντι στον ανταγωνισμό με βάση ποιοτικά και τοπικά χαρακτηριστικά (π.χ. τρόφιμα με βιοενεργά συστατικά) ή περιβαλλοντικά φιλικές μέθοδοι παραγωγής (π.χ. ήπιες μη θερμικές μέθοδοι επεξεργασίας), ωστόσο η σχετικά μικρή καλλιεργήσιμη έκταση, το μικρό μέγεθος κλήρων στις αγροτικές περιοχές και η μικρή κλίμακα παραγωγής περιορίζουν τη δυνατότητα του εγχώριου τομέα να ανταγωνιστεί διεθνώς σε όρους όγκου παραγωγής. Ζητήματα που αφορούν τον αγροδιατροφικό κλάδο αναλύονται εκτενέστερα στην Ενότητα 6.3.
- **Φαρμακοβιομηχανία:** Ο κλάδος συμμετέχει σε διεθνείς αλυσίδες αξίας, κυρίως στα τελικά στάδια εκτός ΕΕ και διαθέτει υψηλό δείκτη συγκριτικού πλεονεκτήματος. Συγκαταλέγεται στους

¹¹⁵ Σχετικές πηγές: Προκλήσεις και προοπτικές του τομέα μεταποίησης στην Ελλάδα: Στρατηγικές παρεμβάσεις για ανάπτυξη, IOBE (2019); Διεθνοποίηση των κλάδων της Ελληνικής οικονομίας: Προοπτικές και προϋποθέσεις βελτίωσης υπό τις συνθήκες στο Παγκόσμιο Οικονομικό Περιβάλλον, IOBE (2017); Η συμβολή της Βιομηχανίας στην Ελληνική οικονομία: Δεδομένα και προοπτικές, IOBE (2020); Η βιομηχανία αλουμινίου στην Ελλάδα: Συνεισφορά στην οικονομία, προκλήσεις και προοπτικές ανάπτυξης, IOBE (2019). Ανάλυση για κλάδους με υψηλές προοπτικές ανάπτυξης περιέχεται επίσης στο “How Can Greece’s Economy Achieve Sustainable Growth? Estimating the Impact of Alternative Policy Measures Designed to Spur Growth”, HIS Markit (2018).

κλάδους της ελληνικής μεταποίησης με τις αναλογικά υψηλότερες δαπάνες σε έρευνα και ανάπτυξη.

- **Βασικά μέταλλα:** Συμμετέχει σε παραγωγικές αλυσίδες αξίας, τόσο στην ΕΕ όσο και σε χώρες εκτός αυτής, κυρίως στα αρχικά στάδια παραγωγής. Ειδικά όσον αφορά το αλουμίνιο, στα πλεονεκτήματα του κλάδου περιλαμβάνονται η διαθεσιμότητα εγχώριων πρώτων υλών και τα καλά περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των προϊόντων (πλήρως ανακυκλώσιμο υλικό), ενώ αδύναμο σημείο είναι η υψηλή ενεργειακή ένταση.
- **Κλάδοι υπό αναμόρφωση:** Παραδοσιακοί για την ελληνική οικονομία κλάδοι μεταποίησης, όπως κλωστοϋφαντουργία, η κατασκευή δομικών υλικών και η ναυπηγοεπισκευή, συρρικνώθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης, ωστόσο υπάρχουν προϋποθέσεις για σταδιακή επαναφορά σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Προϋπόθεση για αυτό είναι να αρθούν τα εμπόδια που περιορίζουν την ανταγωνιστικότητά τους. Στην κλωστοϋφαντουργία, η καλή ποιότητα της πρώτης ύλης (βαμβάκι) και η θετική δυναμική σε εξειδικευμένα προϊόντα υψηλότερου τεχνολογικού περιεχομένου επηρεάζουν θετικά τις προοπτικές του κλάδου. Στα δομικά υλικά, οι προοπτικές για ανάκαμψη των κατασκευών στη χώρα δημιουργούν συνθήκες για σταδιακή επαναφορά της δραστηριότητας, ενώ η ανάγκη για ενεργειακή αναβάθμιση των κτηρίων δημιουργεί πολύ σημαντικές ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις που προσφέρουν καινοτόμα δομικά υλικά. Τέλος, η ισχυρή θέση της χώρας στην παγκόσμια ναυτιλία, η ενισχυμένη κίνηση στα ελληνικά λιμάνια μετά την ιδιωτικοποίησή τους και η τεχνογνωσία σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς (όπως κατασκευή ναυτιλιακού εξοπλισμού,¹¹⁶ κατασκευή σκαφών αναψυχής και επισκευή υποβρυχίων ή άλλων σκαφών υψηλής τεχνολογίας, όπου υπάρχει σημαντική ζήτηση διεθνώς) στηρίζουν τις προοπτικές του κλάδου. Το πλεονέκτημα αυτό μπορεί υπό όρους να επεκταθεί στην κατασκευή εξοπλισμού για αεροσκάφη και άλλους συναφείς τεχνολογικά κλάδους όπου υπάρχει υψηλή παγκόσμια ζήτηση.
- **Ανερχόμενοι κλάδοι:** Θετικές προοπτικές υπάρχουν σε κλάδους που έχουν ισχυρή δυναμική πανευρωπαϊκά, ωθούμενοι από τη μετάβαση σε μια ψηφιακή οικονομία μηδενικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι κλάδοι που αναμένεται να ενισχυθούν σημαντικά στην Ευρώπη και υπό προϋποθέσεις στην Ελλάδα περιλαμβάνουν την αιολική τεχνολογία, τα συστήματα αποθήκευσης ενέργειας, την περιβαλλοντική βιομηχανία, την ηλεκτροκίνηση και την παραγωγή προϊόντων υψηλής τεχνολογίας. Επιχειρήσεις που στηρίζονται στην υψηλή τεχνολογία και διασυνδέονται με έρευνα αιχμής, μπορούν να διεκδικήσουν επιτυχώς εξειδικευμένα τμήματα της διεθνούς ζήτησης στους κλάδους αυτούς, ακόμη και αν, με διεθνή κριτήρια, οι ίδιες δεν έχουν μεγάλο μέγεθος.

6.1.3 Προτάσεις πολιτικής

Έρευνα και ανάπτυξη (E&A)

Στην Ενότητα 5.4 παρουσιάζεται μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ενίσχυση της καινοτομίας στην Ελλάδα. Προτάσεις που είναι σημαντικές ειδικά για τον μεταποιητικό κλάδο είναι:

- Φορολογικές εκπτώσεις για την αγορά ή αντικατάσταση εξοπλισμού καθώς και για την κατασκευή ή ανακαίνιση μιας κτιριακής εγκατάστασης η οποία πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για δραστηριότητες E&A.
- Συμψηφισμός δαπανών E&A με ασφαλιστικές εισφορές.

¹¹⁶ Ενδεικτικά, ΗΜΕΧΡΟ - IOBE, 2020, Κατασκευή ναυτιλιακού εξοπλισμού: τάσεις, προοπτικές και συνεισφορά στην οικονομία της Ελλάδας.

- Φορολογικές εκπτώσεις επί των κερδών από δραστηριότητες E&A και από διανοητική ιδιοκτησία.
- Δημόσια συμμετοχή στη χρηματοδότηση επιχειρήσεων καινοτομίας καθώς και στη δημιουργία δικτύων E&A μεταξύ μεταποιητικών επιχειρήσεων και επιστημονικής κοινότητας.

Η ενίσχυση της καινοτομίας απαιτεί καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Το ζήτημα της κατάρτισης καθώς και της διασύνδεσης μεταξύ του εκπαιδευτικού συστήματος και των επιχειρήσεων αναλύεται στις ενότητες 4.3 (Εκπαίδευση), 5.3 (Εργασία) και 5.4 (Καινοτομία). Προτάσεις που είναι σημαντικές για τον μεταποιητικό κλάδο είναι:

- Διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων για τη χρηματοδότηση ερευνητικών προσπαθειών.
- Καλύτερη διασύνδεση μεταξύ πανεπιστημίων που προσφέρουν προγράμματα εφαρμοσμένων σπουδών και επιχειρήσεων. Πρακτική άσκηση των φοιτητών στον χώρο εργασίας. Κίνητρα προς τις επιχειρήσεις και τα πανεπιστήμια ως προς την επιτυχή απασχόληση των φοιτητών από τις επιχειρήσεις.
- Αξιολόγηση αναγκών της μεταποιητικής βιομηχανίας σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο και ενσωμάτωσή τους στον σχεδιασμό για την εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Φορολογικές αποσβέσεις

Η Ελλάδα έχει από τα δυσμενέστερα καθεστάτα φορολογικής απόσβεσης μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ για τις βιομηχανικές παραγωγικές επενδύσεις, σε μηχανήματα και εξοπλισμό, με τον συντελεστή απόσβεσης να είναι ένας από τους χαμηλότερους στην ΕΕ.¹¹⁷ Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, πολλές χώρες υιοθέτησαν μεθόδους για ταχύτερες αποσβέσεις. Αντίθετα, από το 2013 η Ελλάδα μείωσε τον ρυθμό αποσβέσεων στα δέκα χρόνια.¹¹⁸ Η ρύθμιση αυτή συνιστά εμπόδιο στην πραγματοποίηση επενδύσεων, ιδίως σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον με υψηλό κόστος χρηματοδότησης, επειδή εξαιτίας της οι επιχειρήσεις στερούνται ρευστότητας στην κρίσιμη περίοδο μετά την πραγματοποίηση της επένδυσης.¹¹⁹

Για την άμβλυνση του προβλήματος προτείνονται οι εξής ρυθμιστικές παρεμβάσεις:

- Θέσπιση πενταετούς δυνατότητας για υπεραποσβέσεις για νέες επενδύσεις, ανάλογα με το είδος εξοπλισμού, σε όλους τους κλάδους.
- Θέσπιση επιταχυνόμενων αποσβέσεων με δικαίωμα επιλογής της μεθόδου απόσβεσης.
- Θέσπιση δυνατότητας προσαρμογής των φορολογικών συντελεστών αποσβέσεων και επιλογής ανάμεσα σε φορολογικούς και λογιστικούς (IFRS) συντελεστές αποσβέσεων.

Υπολογίζεται ότι η εφαρμογή της μεθόδου φθινουσών αποσβέσεων με ετήσιο συντελεστή 48% μπορεί να οδηγήσει σε ενίσχυση του ετήσιου ΑΕΠ κατά €280 εκατ. κατά μέσο όρο τα τρία πρώτα έτη εφαρμογής του μέτρου. Σε όρους απασχόλησης, η συνολική επίδραση υπολογίζεται σε 6740 επιπλέον θέσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης κατά μέσο όρο στην τριετία.¹²⁰

Ενεργειακό κόστος

¹¹⁷ Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, IOBE (2019).

¹¹⁸ N.4172/2013.

¹¹⁹ Αποσβέσεις και φορολογία: από ανταγωνιστικό μειονέκτημα σε πλεονέκτημα για τις επενδύσεις στην Ελλάδα, Special Report, ΤΕΥΧΟΣ 40, ΣΕΒ (2019).

¹²⁰ Υπό την υπόθεση ότι 75% της επιπλέον ρευστότητας κατευθύνεται σε νέες επενδύσεις στην τριετία. Πηγή: Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, IOBE (2019).

Την τελευταία πενταετία, η χονδρική τιμή ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα είναι έως 40% υψηλότερη σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.¹²¹ Επιπρόσθετα, η ενεργειακή ένταση της μεταποίησης στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη σε σχέση με το μέσο όρο στην ΕΕ.¹²² Για την άμβλυνση του υψηλού ενεργειακού κόστους προτείνονται οι παρακάτω δράσεις, οι οποίες αναλύονται εκτενέστερα στην Ενότητα 5.6:¹²³

- Πλήρης εφαρμογή του target model, με όσο το δυνατόν λιγότερους ρυθμιστικούς περιορισμούς στη λειτουργία της αγοράς.
- Ενίσχυση των διασυνδέσεων με γειτονικές χώρες έτσι ώστε η σύζευξη της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας να καταστεί στην πράξη λειτουργική, για την ισότιμη συμμετοχή στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.
- Λειτουργία μηχανισμών αγοράς όσον αφορά στη διαχείριση της ζήτησης (demand response).
- Επανεξέταση όλων των ρυθμιζόμενων χρεώσεων, εξορθολογισμός τους και αξιοποίηση αποδεκτών σε κοινοτικό επίπεδο εργαλείων για τη μείωση ή αντιστάθμισή τους όσον αφορά στη βιομηχανία.
- Θεσμοθέτηση αποτελεσματικού μηχανισμού αντιστάθμισης του κόστους CO₂, με πλήρη εφαρμογή των σχετικών κατευθυντηρίων γραμμών της ΕΕ.

Εκτιμάται ότι η μείωση του ενεργειακού κόστους κατά 10% στους κλάδους υψηλής ενεργειακής έντασης της μεταποίησης στην Ελλάδα θα οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου €600 εκατ., ενισχύοντας την απασχόληση κατά περίπου 12 χιλ. θέσεις εργασίας.¹²⁴

Αδειοδότηση και χωροθέτηση

Οι διαχρονικές αδυναμίες στον χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα έχουν οδηγήσει σε άναρχη χωροθέτηση, με ένα μεγάλο ποσοστό των εγκαταστάσεων να βρίσκεται εκτός οργανωμένων περιοχών. Όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.5, σε περιοχές εκτός σχεδίου το 2012 βρίσκονταν 66% των ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, και μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές.

Η εγκατάσταση των επιχειρήσεων εκτός οργανωμένων περιοχών οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Σε κάποια επιχειρηματικά ή βιομηχανικά πάρκα, οι υποδομές είναι ανεπαρκείς και οι χρεώσεις είναι υψηλές. Κάποιες επιχειρήσεις κατέχουν γη που βρίσκεται εκτός οργανωμένων περιοχών, με συνέπεια το κόστος ευκαιρίας για απόκτηση γης εντός οργανωμένων περιοχών να είναι υψηλότερο. Τέλος, καθώς δεν υπάρχει ισχυρό καθεστώς περιβαλλοντικών ελέγχων στη χώρα, οι επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός οργανωμένων περιοχών μπορεί να έχουν χαμηλότερο κόστος συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία.

Παράλληλα όμως, οι επιχειρήσεις που εγκαθίστανται εκτός οργανωμένων περιοχών ενδέχεται να αντιμετωπίζουν προβλήματα αδειοδότησης και δικαστικών αμφισβητήσεων για τη χρήση γης, καθώς και έλλειψη πρόσβασης σε κάποιες υποδομές. Επομένως, και στις δύο περιπτώσεις υπάρχουν προβλήματα.

Η βελτίωση των διαδικασιών αδειοδότησης και χωροθέτησης θα μειώσει το κόστος λειτουργίας για τις ελληνικές μεταποιητικές επιχειρήσεις, συμβάλλοντας επίσης στην καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος. Θα πρέπει να θεσπιστούν κίνητρα για την εγκατάσταση εντός οργανωμένων

¹²¹ Quarterly Report on European Electricity Markets, DG Energy (2015-2019).

¹²² Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, IOBE (2019).

¹²³ Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, IOBE (2019).

¹²⁴ Στρατηγικές Παρεμβάσεις για την Ανάπτυξη της Βιομηχανίας: Ανάλυση Επιδράσεων και Πολιτικών, IOBE (2019).

περιοχών τόσο για νέες όσο και για υπάρχουσες επιχειρήσεις. Θα πρέπει, παράλληλα, να υπάρξει πρόνοια για την αναβάθμιση των άτυπων βιομηχανικών συγκεντρώσεων (οι οποίες βρίσκονται εκτός σχεδίου). Προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι:

- Αναβάθμιση των υποδομών όλων των οργανωμένων υποδοχέων. Επάρκεια και ποιότητα διασυνδέσεων με δίκτυα όπως φυσικό αέριο, ηλεκτρικό ρεύμα, ύδρευση/αποχέτευση, τηλεπικοινωνίες. Μείωση των χρεώσεων εγκατάστασης.
- Ολοκλήρωση των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (τα οποία χωροθετούν μεταξύ άλλων τις επιχειρηματικές περιοχές).
- Διασφάλιση επάρκειας της βιομηχανικής γης για την ανάπτυξη νέων επενδύσεων μέσω της αναθεώρησης του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τη Βιομηχανία.
- Βελτίωση των διαδικασιών αδειοδότησης, με παράλληλη ενίσχυση των περιβαλλοντικών ελέγχων. Ο νέος νόμος για το περιβάλλον προβλέπει την απλοποίηση των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων.¹²⁵
- Ολοκληρωμένα σχέδια εξυγίανσης άτυπων βιομηχανικών συγκεντρώσεων και δημιουργίας σύγχρονων επιχειρηματικών πάρκων.

6.2 Τουρισμός

Η πλούσια πολιτιστική κληρονομιά, η εκτεταμένη ακτογραμμή και το φυσικό περιβάλλον της χώρας είναι συγκριτικά πλεονεκτήματα που την καθιστούν έναν από τους σημαντικότερους τουριστικούς προορισμούς παγκοσμίως. Η προσφορά του τουριστικού προϊόντος κινητοποιεί μεγάλο εύρος επιμέρους οικονομικών δραστηριοτήτων (παροχή καταλύματος, ταξιδιωτικά πρακτορεία, μεταφορές, εστίαση, πρωτογενής τομέας, πολιτιστικές εκδηλώσεις, εμπόριο, κατασκευές), συμβάλλοντας επίσης στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Ως αποτέλεσμα, ο τουρισμός αποτελεί βασικό τομέα της ελληνικής οικονομίας με σημαντική συνεισφορά στο ΑΕΠ και στην απασχόληση. Ωστόσο, απαιτούνται πολιτικές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των δομικών αδυναμιών του τουρισμού στη χώρα, και εν τέλει για τη διατήρηση και ενδυνάμωση της οικονομικής συμβολής του.

6.2.1 Δείκτες

Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ταξιδιών και Τουρισμού (WTTC), ο ελληνικός τουρισμός συνεισέφερε το 20,8% του ΑΕΠ το 2019 (€39 δισεκ.). Η απασχόληση που σχετίζεται με το ελληνικό τουριστικό προϊόν εκτιμάται σε 946 χιλ. άτομα (21,7% του συνόλου των εργαζομένων).¹²⁶

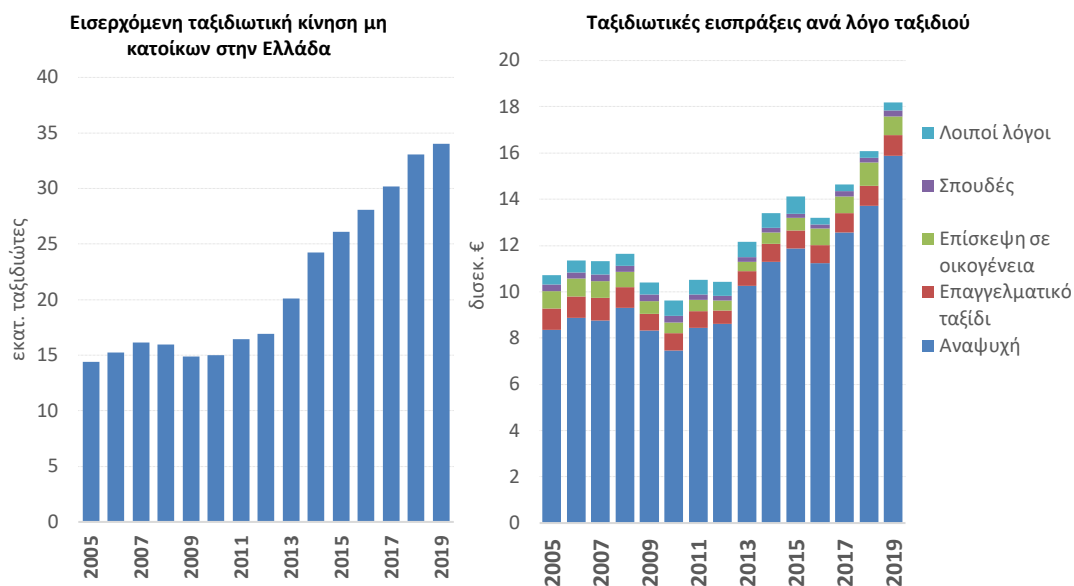
Οι εισπράξεις από τον διεθνή τουρισμό έφτασαν στο 9,7% του ΑΕΠ το 2019 (€18,2 δισεκ., Διάγραμμα 6.4), έχοντας αυξηθεί από το 4,3% του ΑΕΠ το 2010. Οι εισπράξεις αυτές αποτελούν το 22% των συνολικών εξαγωγών και εισπράξεων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, και το 45% των συνολικών εισπράξεων από υπηρεσίες.

Σε όρους αφίξεων, συμπεριλαμβανομένης της κρουαζιέρας, οι ξένοι επισκέπτες ανήλθαν σε 34 εκατ. το 2019. Με βάση τα στοιχεία του UNWTO για το 2019, η Ελλάδα κατέχει την 13^η θέση από πλευράς διεθνών αφίξεων.

¹²⁵ Ν. 4685/2020

¹²⁶ [WTTC Greece country Report](#)

Διάγραμμα 6.4: Εισερχόμενη ταξιδιωτική κίνηση μη κατοίκων στην Ελλάδα και ταξιδιωτικές εισπράξεις



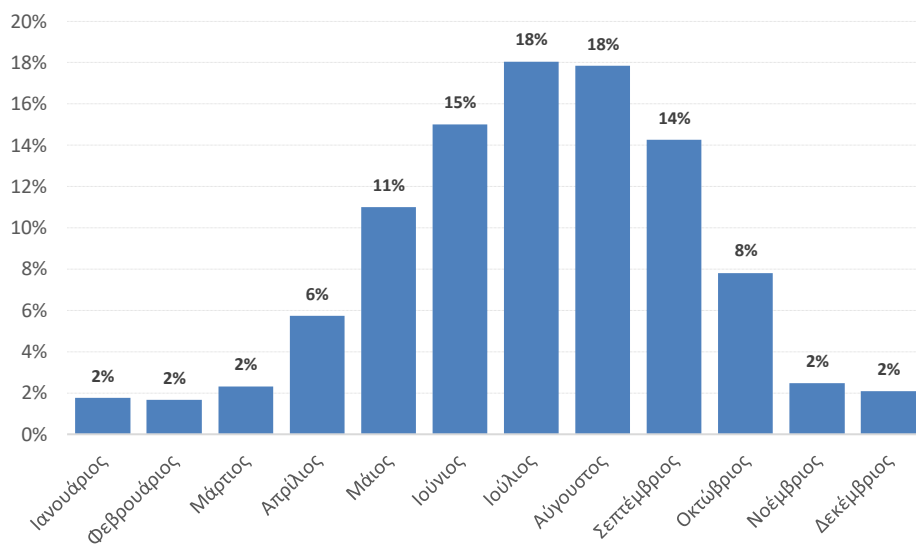
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας

6.2.2 Προκλήσεις και προοπτικές

Εμπλουτισμός του τουριστικού προϊόντος

Ο τουρισμός στην Ελλάδα είναι επικεντρωμένος στο προϊόν «Ήλιος και Θάλασσα», το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο τουριστικό προϊόν παγκοσμίως. Περισσότερες από τις μισές αφίξεις ξένων επισκεπτών στη χώρα πραγματοποιούνται μεταξύ Ιουλίου και Σεπτεμβρίου κάθε χρόνο (Διάγραμμα 6.5). Στο προϊόν «Ήλιος και Θάλασσα», η Ελλάδα αποτελεί τον τρίτο δημοφιλέστερο προορισμό στον κόσμο.

Διάγραμμα 6.5: Διάρθρωση διεθνών αφίξεων στα κυριότερα αεροδρόμια της χώρας ανά μήνα, 2019



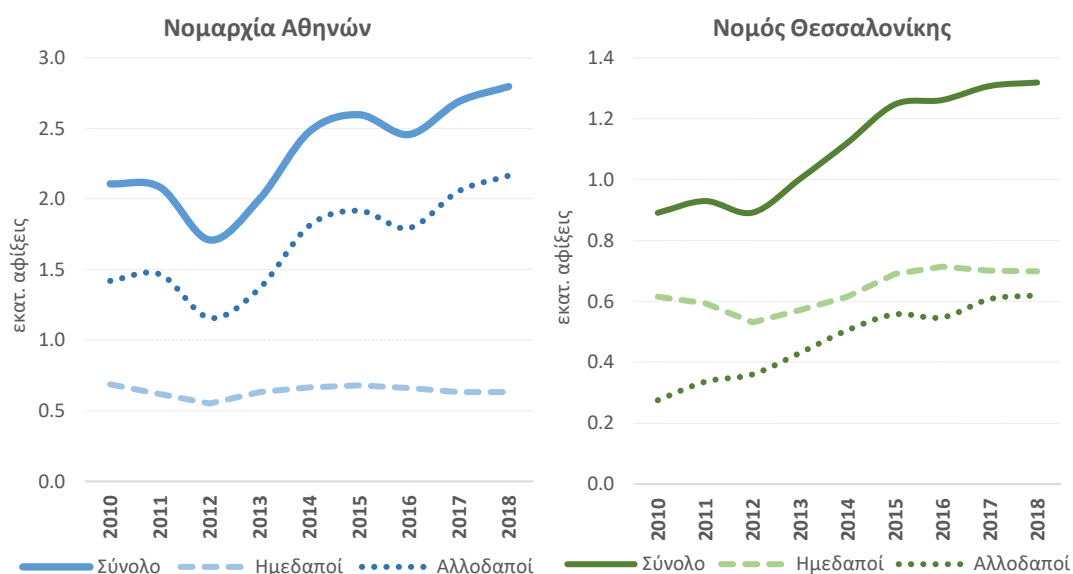
Πηγή: ΙΝΣΕΤΕ

Το ελληνικό τουριστικό προϊόν θα πρέπει να εμπλουτιστεί και να αναβαθμιστεί. Υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για ενίσχυση των υπόλοιπων κύριων (όπως πολιτιστικός, τουρισμός πόλεων, ναυτικός και

συνεδριακός) και συμπληρωματικών (όπως αγροτουρισμός, οικοτουρισμός, γαστρονομικός, ευεξίας, αθλητικός, τρίτη ηλικία) τουριστικών προϊόντων. Τα εναλλακτικά τουριστικά προϊόντα απευθύνονται σε εξειδικευμένα - αλλά και μικρότερα - τμήματα της αγοράς και έχουν μικρότερη εποχικότητα, ενώ μια στρατηγική ανάπτυξή τους μπορεί να οδηγήσει σε επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου. Επιπλέον, τα συμπληρωματικά προϊόντα εμπλουτίζουν την εμπειρία του επισκέπτη και μπορούν υπό προϋποθέσεις να οδηγήσουν σε υψηλότερη κατά κεφαλήν τουριστική δαπάνη.

Ο τουρισμός πόλεων (city break) παρουσίαζε ισχυρή δυναμική πριν το ξέσπασμα της πανδημίας. Ειδικότερα, το 2018 οι αφίξεις στα ξενοδοχειακά καταλύματα στην περιοχή της Αθήνας ανήλθαν σε 2,16 εκατ. καταγράφοντας άνοδο κατά 52% σε σχέση με το 2010, ενώ στη Θεσσαλονίκη την ίδια περίοδο υπερδιπλασιάστηκαν (619,6 χιλ. από 275,4 χιλ. – Διάγραμμα 6.6). Σε αυτή την άνοδο δεν αποτυπώνεται η σημαντική ανάπτυξη της αγοράς βραχυχρόνιων μισθώσεων (τύπου Airbnb) που επίσης παρατηρήθηκε τα τελευταία χρόνια. Βασικές αγκυλώσεις για την ανάπτυξη του τουρισμού πόλεων είναι η υστέρηση (σε σύγκριση με ανταγωνιστικούς προορισμούς) σε θέματα καθαριότητας, πολεοδομίας (έλλειψη πρασίνου) και κάποιων οδικών υποδομών, το σχετικά περιορισμένο φάσμα ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων και αγοραστικών επιλογών (όπως είδη μόδας και πολυτελείας), όπως και η ανεπαρκής πρόσβαση και οργάνωση σε κάποιες περιπτώσεις των μουσείων και αρχαιολογικών χώρων.

Διάγραμμα 6.6: Αφίξεις στα ξενοδοχειακά καταλύματα στην Αθήνα και την Θεσσαλονίκη



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Στενά συνδεδεμένος με τον τουρισμό πόλεων είναι και ο πολιτιστικός και θρησκευτικός τουρισμός. Παρά την πλούσια πολιτιστική κληρονομιά της χώρας, η Ελλάδα δεν συγκαταλέγεται στους 10 κορυφαίους προορισμούς για αυτού του είδους τουρισμού παγκοσμίως. Σε έρευνες επισκεπτών, η Ελλάδα βαθμολογείται θετικά όσον αφορά την ανάδειξη του κλασσικού πολιτισμού, ωστόσο καταγράφεται ανάγκη για την ανάπτυξη μιας ευρύτερης ποικιλομορφίας πολιτιστικών προϊόντων (όπως Βυζαντινός, νεότερος και σύγχρονος ελληνικός πολιτισμός), καθώς και για αναβάθμιση της παρουσίασης των πολιτιστικών πόρων στους επισκέπτες με ενίσχυση της σηματοδότησης, των αφηγήσεων (story telling) και της αξιοποίησης της ψηφιακής τεχνολογίας.

Καλύτερη είναι η σχετική θέση της χώρας όσον αφορά τους προορισμούς για ναυτικό τουρισμό (κρουαζιέρα και yachting). Σύμφωνα με στοιχεία του ΙΝΣΕΤΕ, τα ταξίδια για ναυτικό τουρισμό παρουσίασαν αύξηση κατά 27% μεταξύ 2015 και 2019, και η χώρα βρίσκεται πλέον στην 9^η θέση στην

παγκόσμια κατάταξη προορισμών ναυτικού τουρισμού. Απαιτούμενο για την περαιτέρω ανάπτυξη του ναυτικού τουρισμού είναι η αναβάθμιση των λιμανιών και των υπηρεσιών που προσφέρουν, και η στοχευμένη προώθηση. Ειδικά στην κρουαζιέρα, βασική επιδίωξη είναι η αύξηση των εταιρειών που επιλέγουν ελληνικά λιμάνια για την έναρξη των ταξιδιών (home porting).

Ο τουρισμός για συνέδρια, εμπορικές εκθέσεις και ταξίδια κινήτρων (MICE - meetings, incentives, conferences and exhibitions) επίσης θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, να αναπτυχθεί περαιτέρω στη χώρα, δεδομένης της στενής σύνδεσης που έχει με τις άλλες μορφές τουρισμού (όπως πόλεων, ευεξίας, πολιτιστικού και γαστρονομικού). Αν και σημαντικές διεθνείς εμπορικές εκθέσεις διοργανώνονται στη χώρα (ΔΕΘ, Ποσειδώνια), η ανάπτυξη του συνεδριακού τουρισμού είναι μικρή και τα μεγέθη είναι χαμηλότερα σε σύγκριση με άλλες χώρες της Ευρώπης. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η δημιουργία των κατάλληλων υποδομών μεγάλης χωρητικότητας που μπορούν να προσελκύσουν μεγαλύτερες και περισσότερες διεθνείς εκθέσεις και συνέδρια.

Όσον αφορά τα συμπληρωματικά τουριστικά προϊόντα, η χώρα έχει καλές δυνατότητες να τα αναπτύξει περαιτέρω. Ενδεικτικό παράδειγμα παρουσιάζει ο τουρισμός ευεξίας. Ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν σύγχρονες ξενοδοχειακές μονάδες που εξειδικεύονται στην παροχή υπηρεσιών ευεξίας, υπάρχουν σε αρκετές περιοχές της χώρας ιαματικές πηγές οι οποίες είναι αναξιοποίητες ή έχουν χαμηλή εκμετάλλευση. Αντίστοιχα περιθώρια υπάρχουν και όσον αφορά τον αγροτουρισμό, τον οικοτουρισμό και τον αθλητικό τουρισμό, προϊόντα που προσελκύουν νεότερες ηλικίες που αποζητούν προσωποποιημένες εμπειρίες, αυθεντικότητα και σεβασμό στο περιβάλλον, καθώς και στην ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας για ταξιδιώτες μεγαλύτερης ηλικίας. Σημαντικό στοιχείο για την ανάπτυξη αυτών των προϊόντων είναι η απόλυτη τήρηση των προδιαγραφών για προστασία του περιβάλλοντος και για αειφορία.

Διασύνδεση με την υπόλοιπη οικονομία

Η υψηλή ροή επισκεπτών στη χώρα δεν μεταφράζεται επαρκώς σε ζήτηση για ελληνικά προϊόντα από τους ταξιδιώτες όταν έχουν πλέον επιστρέψει στις χώρες προέλευσης. Σε αυτό το πλαίσιο, επιθυμητή είναι η θέσπιση κινήτρων για την προσφορά τοπικών προϊόντων στους επισκέπτες και την προώθηση εγχώριων εμπορικών σημάτων στα σημεία κατανάλωσης, με περιορισμό της διάθεσης μη συσκευασμένων προϊόντων. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν προγράμματα πιστοποίησης εστιατορίων που προσφέρουν τοπικά προϊόντα, όπως γίνεται συστηματικά σε περιοχές της Ιταλίας. Στα προϊόντα χειροτεχνίας, σημαντική πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η κατοχύρωση και πιστοποίηση μη-αγροδιατροφικών προϊόντων με βάση την περιοχή προέλευσης. Υπάρχουν σχετικά μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης, σε συνδυασμό με τον τουρισμό, σε περιοχές όπως η αργυροχρυσοχοΐα, το κόσμημα και τα κεραμικά, που μπορούν να κινούνται σε υψηλή αξία λόγω της συνάρτησης με την πολιτιστική κληρονομιά. Ευρύτερα, αναδεικνύεται η ανάγκη για τη διαμόρφωση καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα όσον αφορά την ανάπτυξη και την υλοποίηση επικοινωνιακής στρατηγικής για ένα εθνικό σήμα (brand) που δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένο προϊόν ή υπηρεσία.

Χωροταξικός σχεδιασμός και βιωσιμότητα

Καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα έχει περιορισμένη εμβέλεια, η ανάπτυξη πολλών τουριστικών παραθαλάσσιων μονάδων από τη δεκαετία του 1970 και μετά έχει υλοποιηθεί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών, χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό αλλά με τις γενικές ρυθμίσεις της λεγόμενης «εκτός σχεδίου δόμησης». Η άναρχη δόμηση τουριστικών μονάδων, κατοικιών και άλλων εγκαταστάσεων σε αυτές τις περιοχές έγινε με τρόπο ανεξέλεγκτο. Το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις κατέστη αρνητικό τόσο για τις ίδιες τις αναπτύξεις και την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος της χώρας, όσο και για το φυσικό περιβάλλον. Απαιτείται

επομένως ο χωροταξικός σχεδιασμός να επεκταθεί σε όλες τις περιοχές της χώρας, με προτεραιότητα σε αυτές που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές προοπτικές, μέσω της ολοκλήρωσης των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ).

Παράλληλα με την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού, θα πρέπει να καθοριστούν σαφείς στρατηγικές κατευθύνσεις για την τουριστική ανάπτυξη, με τις οποίες οι κανόνες και οδηγίες για την κατάρτιση ΤΠΣ σε τουριστικές περιοχές να είναι συμβατοί. Μια ορθολογική στρατηγική θα πρέπει να προστατεύει τουριστικές περιοχές της χώρας από φαινόμενα υπερκορεσμού και υποβάθμισης του τουριστικού προϊόντος. Φαινόμενα υπερκορεσμού παρατηρούνται ήδη σε εμβληματικές τουριστικές περιοχές όπως η Μύκονος και η Σαντορίνη, αλλά και σε περιοχές του εξωτερικού όπως η Βενετία. Κίνδυνοι υπερκορεσμού και υποβάθμισης του τουριστικού προϊόντος υπάρχουν και για άλλες περιοχές της χώρας, ενώ παράλληλα υπάρχουν περιοχές με δυνητικό τουριστικό ενδιαφέρον που παραμένουν τουριστικά ανεκμετάλλευτες.

Κλιματική αλλαγή

Η κλιματική αλλαγή μπορεί να έχει σημαντικές συνέπειες για τον τουριστικό τομέα. Οι μεγαλύτερες πηγές αβεβαιότητας σχετίζονται με τις συνέπειες από την άνοδο της θερμοκρασίας, αλλά και την αυξημένη συχνότητα ακραίων καιρικών φαινομένων. Η ζήτηση για προϊόντα θερινών διακοπών ενδέχεται να επηρεαστεί αρνητικά, καθώς τα καλοκαίρια στη Μεσόγειο ενδέχεται να γίνουν υπερβολικά ζεστά για πολλούς επισκέπτες, ενώ οι συνθήκες στις κύριες αγορές της χώρας στη Βόρεια Ευρώπη ενδέχεται να βελτιωθούν. Ωστόσο, ενδέχεται να βελτιωθούν οι συνθήκες τους μήνες εκτός της καλοκαιρινής αιχμής, διευκολύνοντας έτσι τη μείωση της εποχικότητας. Στην πλευρά των δημόσιων έργων, δημιουργούνται αυξημένες ανάγκες για προστασία των ακτών από διάβρωση, για χάραξη και διευθέτηση των υδατορεμάτων και για προστασία και διαχείριση των εθνικών δρυμών.

Αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19

Η ισχυρότερη πρόκληση που αντιμετωπίζει ο τουριστικός τομέας βραχυπρόθεσμα είναι η αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την πανδημία COVID-19. Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Συμβούλιο Αεροδρομίων (ACI World), οι επιβάτες των αεροδρομίων διεθνώς το 2020 αναμένεται να είναι λιγότεροι κατά 4,6 δισεκ. (-40%) σε σχέση με το 2019. Για την Ελλάδα, τα έσοδα από τον εισερχόμενο τουρισμό σύμφωνα με το ΣΕΤΕ αναμένεται να είναι χαμηλότερα το 2020 κατά 75-80% σε σύγκριση με το 2019, λόγω του υψηλού ποσοστού εισερχόμενου τουρισμού στη χώρα με αεροπλάνο από χώρες με αναλογικά υψηλότερη μέση δαπάνη ανά επισκέπτη.

Προορισμοί που είναι γνώριμοι και έχουν καλές επιδόσεις στην εξασφάλιση της υγειονομικής ασφάλειας, προστασίας και υγιεινής έχουν ενισχυμένο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Αυξημένες επενδύσεις σε τεχνολογίες και εγκαταστάσεις που ενισχύουν την υγεία και την ασφάλεια των επισκεπτών είναι απαραίτητες προς αυτή την κατεύθυνση. Αναγκαία είναι και η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού στον τουριστικό τομέα, με υπηρεσίες όπως ανέπαφο check-in και check-out και ψηφιακοί κατάλογοι (e-menus) εντός εφαρμογών κινητής τηλεφωνίας.

6.2.3 Προτάσεις πολιτικής

Υποδομές

Ο εμπλουτισμός και η αναβάθμιση του ελληνικού τουριστικού προϊόντος απαιτούν συντονισμένες δράσεις από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς. Ένα σύνολο δράσεων αφορά την ενίσχυση των υποδομών, κυρίως στις μεταφορές αλλά και στην ενέργεια, την ύδρευση, την διαχείριση των απορριμμάτων, κλπ. Η ενίσχυση των υποδομών μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στις αναπτυξιακές προοπτικές του τουριστικού τομέα, καθώς και στην ποιότητα ζωής των μόνιμων κατοίκων. Οι βασικές δράσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι:

- **Αερομεταφορές:** Στις αεροπορικές μεταφορές, η παραχώρηση των 14 περιφερειακών αεροδρομίων στην εταιρεία Fraport Greece οδηγεί στη σημαντική αναβάθμισή τους. Αντίστοιχα έργα (όπως ανακαίνιση των διαδρόμων απογείωσης και προσγείωσης, κατασκευή νέων τερματικών σταθμών και ανανέωση της εσωτερικής και εξωτερικής όψης των κτιριακών εγκαταστάσεων) είναι αναγκαία και στα περιφερειακά αεροδρόμια που έχουν παραμείνει υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Επιπλέον, στις αερομεταφορές θα είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί η δυνατότητα υλοποίησης υδατοδρομίων και υπηρεσιών υδροπλάνων, γεγονός που θα επιτρέψει τη σύνδεση νησιών της χώρας με επιπλέον μεταφορικά μέσα. Τέλος, θα πρέπει να γίνουν οι αναγκαίες επενδύσεις στον τομέα του εναερίου ελέγχου για την αντιμετώπιση των αιχμών όταν επανέλθει η κίνηση μετά την πανδημία.
- **Λιμάνια και μαρίνες:** Η πλειονότητα των ελληνικών λιμανιών διαθέτει ανεπαρκείς εξοπλισμούς υποδοχής και αντιμετωπίζουν προβλήματα κυματισμού, ενώ αρκετά δεν είναι κατάλληλα για τον ελλιμενισμό κρουαζιερόπλοιων.
- **Οδικό δίκτυο:** Η συντήρηση και η ανάπτυξη του οδικού δικτύου παραμένουν σημαντικές δραστηριότητες και για την ανταγωνιστικότητα του τουριστικού προϊόντος, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη την ανοδική πορεία των τουριστικών ροών από τις γειτονικές Βαλκανικές χώρες μέσω των χερσαίων συνόρων και τις προοπτικές περαιτέρω ανάπτυξης περιορισμών της ηπειρωτικής χώρας. Στα αναγκαία έργα περιλαμβάνονται δράσεις σχετικά με την οδική σήμανση και ασφάλεια και η αναβάθμιση των τελωνειακών σταθμών στα χερσαία σύνορα της χώρας.
- **Αστικές συγκοινωνίες:** Η ολοκλήρωση της απευθείας σύνδεσης του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών με το λιμάνι του Πειραιά, η ολοκλήρωση του μετρό στη Θεσσαλονίκη και η διασύνδεσή του με το αεροδρόμιο της πόλης, εκτός από τη βελτίωση των μετακινήσεων των μόνιμων κατοίκων, θα συμβάλλει στην εξυπηρέτηση των επισκεπτών αυτών των δύο αστικών κέντρων. Επίσης, πρέπει να βελτιωθεί η προσβασιμότητα σε προορισμούς (αξιοθέατα, μνημεία και εκθεσιακούς χώρους) που βρίσκονται εκτός του αστικού ιστού.
- **Διασύνδεση μεταφορικών μέσων:** Ο χρόνος μετακίνησης προς ορισμένους δημοφιλείς προορισμούς του Αιγαίου είναι συντομότερος από τα λιμάνια της Ραφήνας και του Λαυρίου, ωστόσο η διασύνδεσή τους με το υπόλοιπο δίκτυο μεταφορών (προαστιακός σιδηρόδρομος, μετρό, οδικό δίκτυο) είναι ελλιπής και πρέπει να ενισχυθούν.
- **Υποδομές κοινής ωφέλειας:** Η ολοκλήρωση της διασύνδεσης των δικτύων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας των νησιών της χώρας με το ηπειρωτικό σύστημα είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της ενεργειακής επάρκειας και ασφάλειας σε δημοφιλείς προορισμούς της χώρας. Αναγκαία είναι και έργα υποδομής που επιτρέπουν την ανάπτυξη και τη λειτουργία τουριστικών εγκαταστάσεων μηδενικού ενεργειακού αποτυπώματος, καθώς και έργα για την εξασφάλιση της επάρκειας ύδρευσης. Απαιτούνται επενδύσεις για τη διαχείριση των υγρών και στερεών αποβλήτων και ευρύτερα για ενισχυμένη εφαρμογή των αρχών της κυκλικής οικονομίας (περιορισμός της κατανάλωσης, επανάχρηση και ανακύκλωση), καθώς και έργα πολιτικής προστασίας. Σημαντικός είναι και ο περιορισμός της οπτικής όχλησης, με στοχευμένες παρεμβάσεις όπως υπογειοποίηση καλωδίων σε παραδοσιακούς οικισμούς.
- **Μουσεία και αρχαιολογικοί χώροι:** Τα μουσεία και οι αρχαιολογικοί χώροι θα πρέπει να έχουν εκτεταμένο ωράριο επισκεψιμότητας, ιδιαίτερα κατά την καλοκαιρινή περίοδο. Θα πρέπει επίσης να έχουν βελτιωμένες υποδομές, ιδιαίτερα στον ψηφιακό τομέα.
- **Συνεδριακά κέντρα:** Απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη του συνεδριακού τουρισμού είναι η δημιουργία των κατάλληλων υποδομών μεγάλης χωρητικότητας που μπορούν να προσελκύσουν μεγαλύτερες και περισσότερες διεθνείς εκθέσεις και συνέδρια. Σε αυτό το