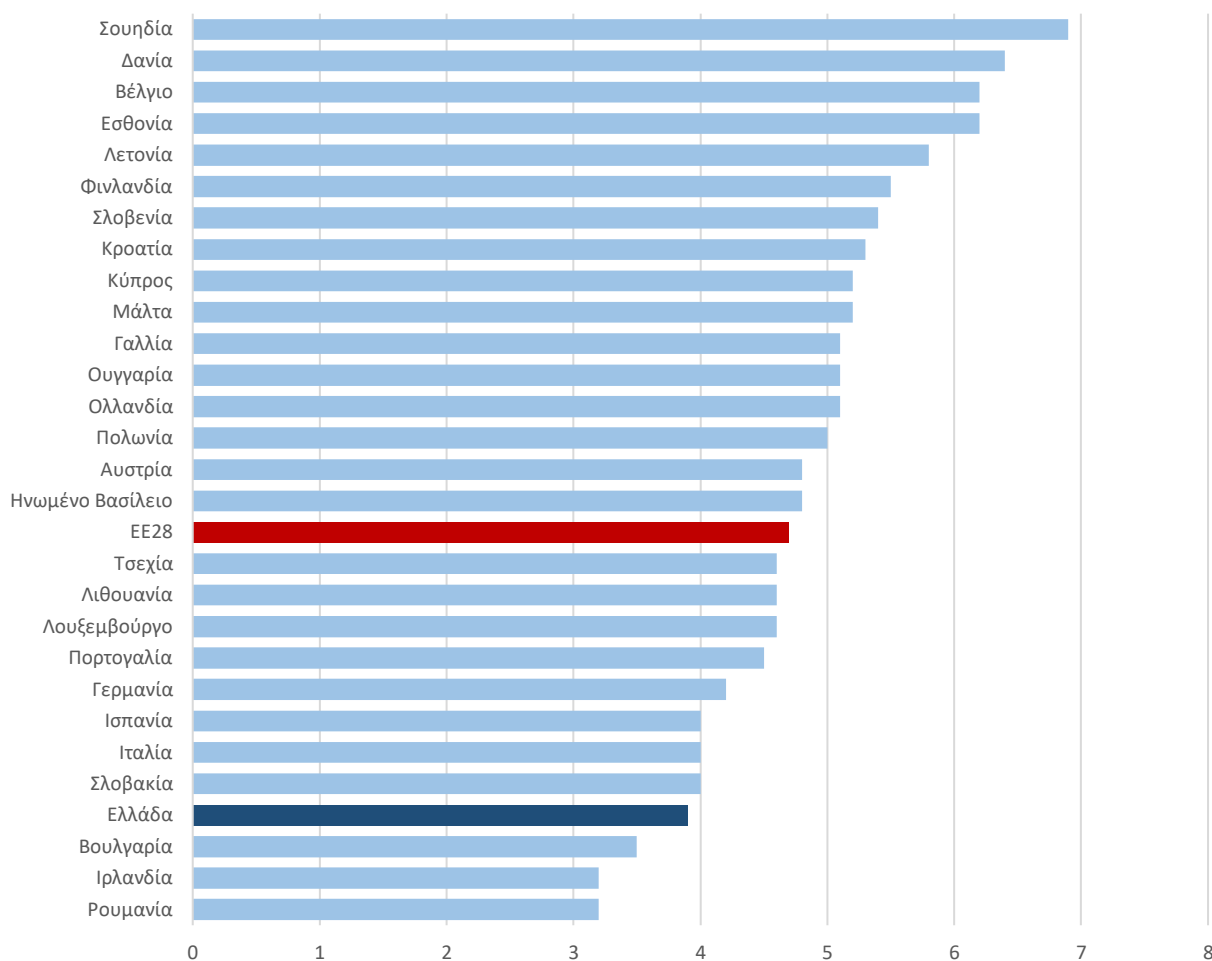


εκπαίδευση. Οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι όμως υψηλότερες στην Ελλάδα (0,9%) από τον μέσο όρο της ΕΕ (0,7%). Η υστέρηση στις δημόσιες δαπάνες σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ αφορά την προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση (1,3% Ελλάδα, 1,5% ΕΕ) και, ιδίως, τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (1,2% Ελλάδα, 1,8% ΕΕ, Διάγραμμα 4.12). Εν μέρει, η διαφορά στις δημόσιες δαπάνες δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης εξηγείται από τη χαμηλή συμμετοχή μαθητών στη δευτεροβάθμια επαγγελματική εκπαίδευση στην Ελλάδα, η λειτουργία της οποίας απαιτεί υψηλότερη δαπάνη ανά μαθητή, λόγω και του εργαστηριακού της χαρακτήρα.

Διάγραμμα 4.11: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης στα κράτη μέλη της ΕΕ (% ΑΕΠ, 2018)



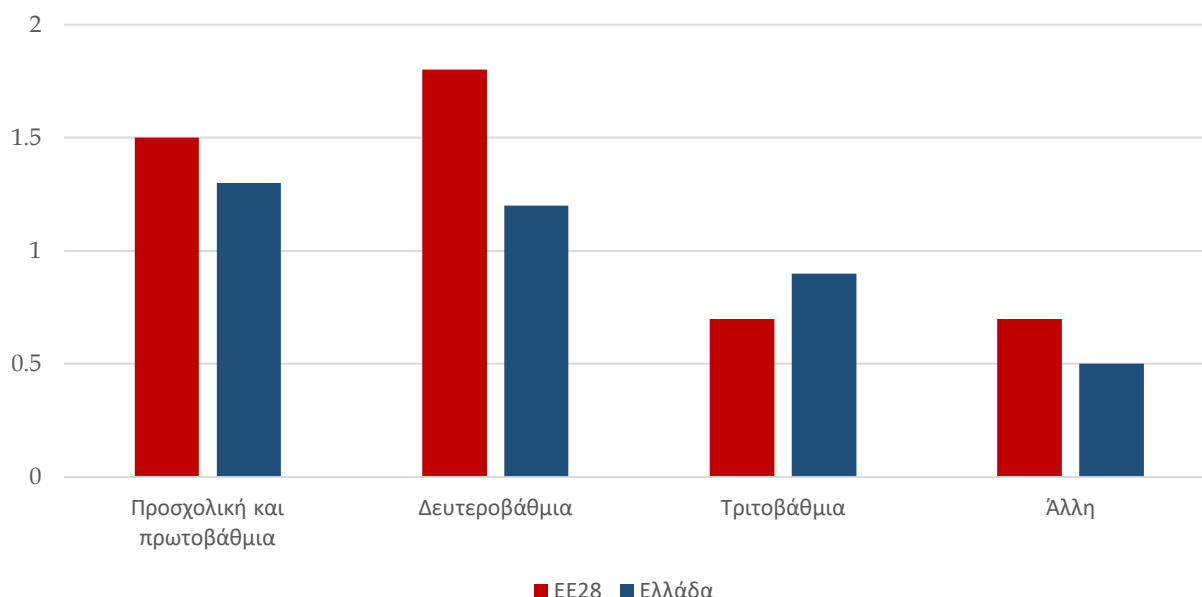
Πηγή: Eurostat

Το γεγονός ότι οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι υψηλότερες από τον μέσο όρο της ΕΕ δεν συνεπάγεται ότι η ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση υπερχρηματοδοτείται. Αντίθετα, δεδομένα της βάσης Education at a Glance ΟΟΣΑ για παλαιότερα χρόνια δείχνουν ότι η συνολική χρηματοδότηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτό οφείλεται σε δύο λόγους. Πρώτον, η χρηματοδότηση της έρευνας στα ελληνικά πανεπιστήμια είναι χαμηλή. (Η Eurostat, στοιχεία από την οποία χρησιμοποιούνται στο Διάγραμμα 4.12, δεν προσμετρά τις δημόσιες δαπάνες για έρευνα στις δημόσιες δαπάνες για εκπαίδευση, ακόμα και για την έρευνα που λαμβάνει χώρα στα πανεπιστήμια.) Δεύτερον, τα ελληνικά πανεπιστήμια υστερούν, σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ως προς την προσέλκυση ιδιωτικών πόρων.

Οι δαπάνες για τη δημόσια εκπαίδευση είναι πρωτίστως «τρέχουσες» (κυρίως μισθοί) και σε πολύ μικρότερο βαθμό «κεφαλαίου» (κτήρια, εργαστήρια, κλπ.). Στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, η χρηματοδότηση των υποδομών μειώθηκε, με αποτέλεσμα την υστέρηση σε αυτές.

Η υστέρηση είναι ιδιαίτερα σημαντική στις ψηφιακές υποδομές, όπως διαπιστώθηκε και κατά την πρόσφατη κρίση του COVID-19. Κατά την κρίση αυτή αναδείχτηκε επίσης η ανάγκη σημαντικής αναβάθμισης των ψηφιακών δεξιοτήτων εκπαιδευτικών και μαθητών. Τόσο η αρχική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών σε ψηφιακές δεξιότητες όσο και οι ευκαιρίες δια βίου επαγγελματικής ανάπτυξης στον τομέα αυτό, χρειάζονται σημαντική ενίσχυση. Λόγω δημοσιονομικών περιορισμών, ελάχιστες προσλήψεις μόνιμων εκπαιδευτικών έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, ενώ η διαδικασία πρόσληψής τους βασίζεται στα τυπικά προσόντα και την προϋπηρεσία (χωρίς διαγωνισμό). Ως αποτέλεσμα η μέση ηλικία των εκπαιδευτικών σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης είναι αρκετά υψηλή, και συνήθως παρατηρείται αρνητική συσχέτιση μεταξύ ηλικίας και ψηφιακών δεξιοτήτων.

Διάγραμμα 4.12: Δαπάνες δημόσιας εκπαίδευσης σε Ελλάδα και ΕΕ ανά εκπαιδευτική βαθμίδα (% ΑΕΠ, 2018)



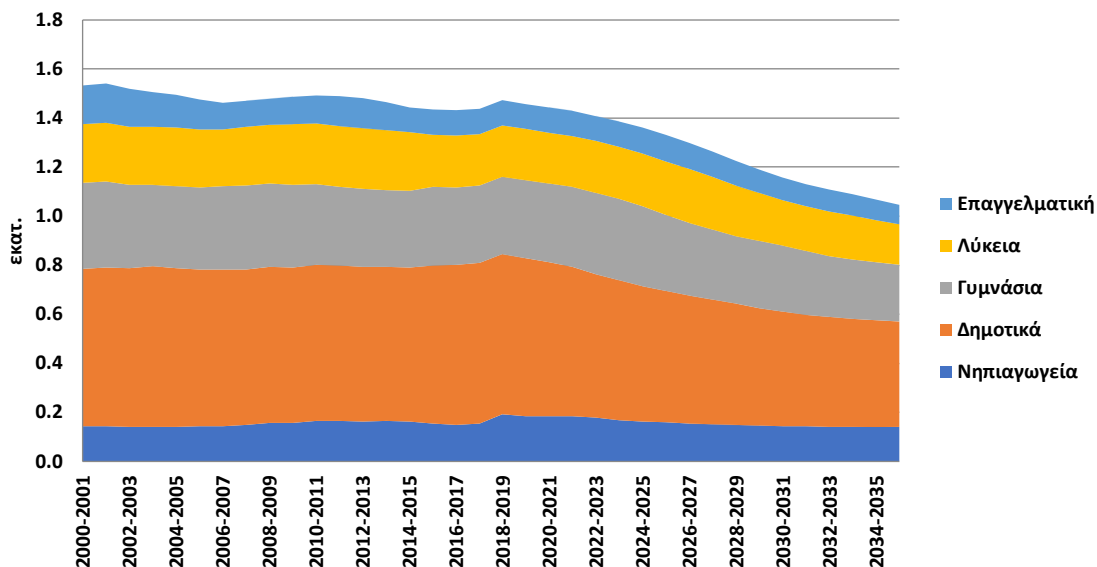
Πηγή: Eurostat

Παρά τις όποιες συνενώσεις εκπαιδευτικών μονάδων που έγιναν στα χρόνια της κρίσης, το μέσο μέγεθος των εκπαιδευτικών μονάδων παραμένει ιδιαίτερα μικρό, κυρίως στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτό εν μέρει οφείλεται στη μορφολογία της χώρας, με τα πολλά μικρά νησιά και τις σχετικά απομονωμένες ορεινές περιοχές να επιβάλλουν τη λειτουργία σχολείων ακόμα και με πολύ λίγους μαθητές. Το εκπαιδευτικό αποτέλεσμα των πολύ μικρών σχολείων συνήθως δεν είναι ικανοποιητικό. Επιπρόσθετα, πριν την κρίση, το κόστος ανά ώρα επαφής δασκάλου/καθηγητή και μαθητή στην Ελλάδα ήταν ένα από τα υψηλότερα στον ΟΟΣΑ. Αυτό δεν οφειλόταν στους υψηλούς μισθούς των εκπαιδευτικών, αλλά (α) στο μικρό μέσο μέγεθος των τάξεων στην ελληνική πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ακόμα και στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, και (β) στον σχετικά χαμηλό αριθμό ωρών διδασκαλίας των Ελλήνων εκπαιδευτικών σε σύγκριση με τους ευρωπαϊούς συναδέλφους τους.

Η εικόνα θα γίνει ακόμα περισσότερο προβληματική προσεχώς, καθώς ο αριθμός των μαθητών αναμένεται να μειωθεί σημαντικά λόγω της μεγάλης μείωσης των γεννήσεων και της εξωτερικής μετανάστευσης που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια. Ειδικότερα, εκτιμάται ότι ο συνολικός

αριθμός των μαθητών θα μειωθεί από 1,48 εκ. το 2008 σε περίπου 1,05 εκ. (29,2% ή 423,3 χιλ. λιγότεροι μαθητές) μέχρι το 2035 (Διάγραμμα 4.13).

Διάγραμμα 4.13: Εξέλιξη του αριθμού μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (2000-2035)



Πηγή: IOBE (2018)

Διασύνδεση με την αγορά εργασίας

Στο επίπεδο της ανώτερης δευτεροβάθμιας (λυκειακής) εκπαίδευσης, μεταξύ δύο τρίτων και τριών τετάρτων όλων των μαθητών ακολουθούν τη γενική κατεύθυνση που οδηγεί σε σπουδές πανεπιστημιακού επιπέδου. Όμως, σε σημαντικό, βαθμό, η λυκειακή εκπαίδευση είναι υποβαθμισμένη, ιδιαίτερα στις δύο τελευταίες τάξεις του Λυκείου, όπου η κύρια προσπάθεια των μαθητών στρέφεται στα φροντιστηριακά μαθήματα με σκοπό την εισαγωγή στα ΑΕΙ. Η διάρθρωση των σπουδών και ο προσανατολισμός τους, αφήνει όσους δεν εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση χωρίς τα απαραίτητα εκπαιδευτικά εφόδια και προσόντα για να εισαχθούν στην αγορά εργασίας. Αλλά και η επαγγελματική εκπαίδευση είναι εξαιρετικά υποβαθμισμένη, συχνά συνοδεύεται με «στίγμα αποτυχίας», και πολλά από τα διδασκόμενα αντικείμενα μικρή μόνο σχέση έχουν με ειδικότητες που πράγματι ζητούνται στην αγορά εργασίας.

Στο επίπεδο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα προγράμματα σπουδών συχνά αποσκοπούν στην προετοιμασία για απασχόληση στον δημόσιο τομέα, και ιδιαίτερα την ίδια την εκπαίδευση. Σημαντικός αριθμός πτυχιούχων παραμένει άνεργος για μεγάλο χρονικό διάστημα, ετεροαπασχολείται ή μεταναστεύει στο εξωτερικό. Το τελευταίο συχνά οφείλεται σε υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας πτυχιούχων στην ελληνική αγορά εργασίας ακόμα και σε κλάδους υψηλής ζήτησης, εξειδίκευσης και κόστους σπουδών (γιατροί, μηχανικοί, κλπ.). Ταυτόχρονα, οι ελλείψεις δεξιοτήτων είναι μεγάλες, ιδιαίτερα στους τομείς της ενέργειας και των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών, παρά τα πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων (39,9% μεταξύ των νέων ηλικίας 15-24 ετών, έναντι 16,1% στην ΕΕ, και 28,5% ηλικίας 25-29 έναντι 10% στην ΕΕ το 2018) και τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης αποφοίτων όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων. Επιπλέον, μεγάλος αριθμός φοιτητών καθυστερεί ή εγκαταλείπει τις σπουδές. Τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των φοιτητών που σπουδάζουν σε μεταπτυχιακά προγράμματα, αν και αυτά είναι συχνά προσανατολισμένα στην πρόσληψη στον δημόσιο τομέα και στην ιεραρχική εξέλιξη στο εσωτερικό του.

Η κατάργηση των ΤΕΙ και η ενσωμάτωσή τους στα πανεπιστήμια περιορίζει την εσωτερική διαφοροποίηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και την ικανότητα ανταπόκρισης των προγραμμάτων τους στις διαφοροποιημένες και μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα στους τομείς εφαρμογών της τεχνολογίας. Η κάθετη εσωτερική οργάνωση των πανεπιστημίων (Τμήματα), δεν ευνοεί την ανάπτυξη της διεπιστημονικότητας των προγραμμάτων σπουδών και της κινητικότητας των φοιτητών.

Η ερευνητική παραγωγή των ελληνικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης βρίσκεται σε ικανοποιητικό επίπεδο κρίνοντας από τον αριθμό των δημοσιεύσεων και τους δείκτες απήχησης,⁴⁴ αλλά η σύνδεση με τον παραγωγικό τομέα της οικονομίας είναι ανεπαρκής, όπως ανεπαρκείς είναι επίσης η αξιοποίηση της παραγόμενης έρευνας για εμπορικούς σκοπούς, η μεταφορά τεχνολογίας στην οικονομία και η ενίσχυση της νέας καινοτομικής επιχειρηματικότητας στον χώρο των ΑΕΙ.

Η συμμετοχή στη διά βίου μάθηση υπολείπεται σημαντικά του ευρωπαϊκού μέσου όρου και βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακή κατάσταση. Αυτό δυσχεραίνει την αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων – ιδίως των ψηφιακών - και την προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας.

4.3.3 Προτάσεις πολιτικής

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι πολλά ακόμα πρέπει να γίνουν στο πεδίο των εκπαιδευτικών πολιτικών, ώστε η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας να συμβάλλει αποφασιστικά στη μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας και της χώρας. Ορισμένες από τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις αφορούν όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ άλλες αφορούν επιμέρους βαθμίδες.⁴⁵

Αυτονομία και αξιολόγηση

Πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση

Όπως προαναφέρθηκε, η αυτονομία των σχολικών μονάδων στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Ορισμένες αρμοδιότητες μπορούν να μεταβιβασθούν από την κεντρική διοίκηση στις επιμέρους σχολικές μονάδες, μεταβιβάζοντας στους διευθυντές (και στο υπόλοιπο εκπαιδευτικό προσωπικό) κατάλληλη ευελιξία και παιδαγωγικές αρμοδιότητες, ώστε να μπορούν να διαμορφώσουν τη λειτουργία της κάθε μονάδας ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και ευκαιρίες.⁴⁶ Άλλες αρμοδιότητες μπορούν να μεταβιβασθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ιδίως η διαχείριση του κύριου και βοηθητικού προσωπικού των σχολικών μονάδων, με διασφάλιση των εργασιακών τους σχέσεων. Η αποκέντρωση αυτή, είτε στους δήμους είτε στις περιφέρειες, πέρα από την έγκαιρη στελέχωση και τη βελτίωση της λειτουργίας των σχολικών μονάδων, θα ενισχύσει τον επιτελικό ρόλο της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Παιδείας, θα ενδυναμώσει τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό,

⁴⁴ Σαχίνη Ε., Μάλλιου Ν., Χρυσομαλλίδης Χ., Καραμπέκιος Ν. (2018), *Ελληνικές Επιστημονικές Δημοσιεύσεις 2002-2016: Βιβλιομετρική Ανάλυση Ελληνικών Δημοσιεύσεων σε Διεθνή Επιστημονικά Περιοδικά – Web of Science*, Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης

⁴⁵ Πολλές από τις προτάσεις που παρουσιάζονται εδώ αναπτύσσονται εκτενέστερα στις παρακάτω πηγές: Τσακλόγλου Π., Οικονομίδης Γ., Παγουλάτος Γ., Τριαντόπουλος Χ. και Φιλιππόπουλος Α. (2016). *Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*, διαΝΕΟσις, Αθήνα. (κεφ. 4), Βέττας Ν. (2017) «Εκπαίδευση και ελληνική οικονομία», Κεφ. 8 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγύρ και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης. IOBE (2017), *Τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, IOBE, Αθήνα. IOBE (2018α), *Εκπαίδευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της κρίσης και προκλήσεις*, IOBE, Αθήνα. IOBE (2018β) και *Κρίση, δημογραφικές μεταβολές και επιπτώσεις στην εκπαίδευση*, IOBE, Αθήνα.

⁴⁶ OECD (2018), *Education for a Bright Future in Greece*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298750-en>, σ. 161.

θα βελτιώσει την ανταπόκριση στις διαρκώς μεταβαλλόμενες εκπαιδευτικές ανάγκες και θα ενισχύσει την μεταρρυθμιστική ικανότητα του κράτους.

Η αποκέντρωση και η ενίσχυση της διοίκησης των σχολικών μονάδων θα πρέπει να συνοδεύεται από εσωτερική και εξωτερική τους αξιολόγηση, η οποία θα λαμβάνει υπόψη της τόσο τις εκροές της εκπαιδευτικής διαδικασίας (όπως η επίδοση των μαθητών, εισαγωγή σε τριτοβάθμια ιδρύματα) όσο και τις εισροές (επίδοση σε προγενέστερο στάδιο, και ειδικές προκλήσεις κάθε σχολείου). Η αξιολόγηση θα πρέπει να είναι διαδικασία συνεχής, να οργανώνεται και συντονίζεται από κεντρικό ανεξάρτητο φορέα, και να αποβλέπει στη βελτίωση της απόδοσης τόσο των επιμέρους σχολικών μονάδων όσο και του συστήματος συνολικά. Θα πρέπει να συνδεθεί με κάποιες μορφές παροχή θετικών ή αρνητικών κινήτρων, ενώ οι αδυναμίες των σχολικών μονάδων που υστερούν σε επιδόσεις, είναι σκόπιμο να αντιμετωπίζονται με στοχευμένες και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις (π.χ. μικρότερο μέγεθος τάξεων, αυξημένη ενισχυτική διδασκαλία, ειδικές επιμορφώσεις εκπαιδευτικών, ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα, κλπ.). Στο πλαίσιο αυτό, χρειάζονται επανεξέταση και οι σημερινές διαδικασίες κατανομής της κρατικής χρηματοδότησης στις σχολικές μονάδες, ώστε να συνδεθούν με την επίτευξη εκπαιδευτικών στόχων.

Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων των σχολικών μονάδων θα πρέπει να δημοσιοποιούνται και να παρουσιάζονται σε συγκριτική μορφή - πάντοτε λαμβάνοντας υπόψη και τον ρόλο των εισροών της εκπαιδευτικής διαδικασίας - ώστε να ενισχύεται ο ρόλος της κοινωνικής λογοδοσίας, αλλά και να βελτιώνεται η πληροφόρηση γονέων και μαθητών. Οι νέες τεχνολογίες διαχείρισης «μεγάλων δεδομένων» (big data) και η ανοικτή διάθεσή τους (open data) προσφέρουν νέες διευρυμένες δυνατότητες και μπορούν να αξιοποιηθούν στην κατεύθυνση αυτή.

Εκτός της αξιολόγησης προσωπικού και επιμέρους σχολικών μονάδων είναι αναγκαία και η τακτική αξιολόγηση των δομών και των λειτουργιών του εκπαιδευτικού συστήματος συνολικά. Αυτή η μορφή αξιολόγησης με τη σειρά της, μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία ισχυρότερων και αποτελεσματικότερων εκπαιδευτικών μονάδων. Στο ίδιο πλαίσιο, είναι καθοριστικής σημασίας η πλήρης αποκομματικοποίηση και η αξιοκρατική ανάδειξη των στελεχών της διοίκησης της εκπαίδευσης, με διαδικασίες ανεξάρτητες και αδιάβλητες (π.χ. μέσω ΑΣΕΠ), με βάση περιορισμένα «αντικειμενικά» και αυξημένα ουσιαστικά ποιοτικά κριτήρια και προσόντα.

Παράλληλα με την αξιολόγηση, είναι κρίσιμο να δοθεί έμφαση στην ποιότητα των εκπαιδευτικών – αυτή, σύμφωνα με έγκυρες μελέτες, είναι ο σημαντικότερος παράγοντας στην ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Η ποιότητα των εκπαιδευτικών δεν καθορίζεται απλώς από χαρακτηριστικά όπως τα τυπικά πτυχία, αλλά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της αρχικής εκπαίδευσής τους, της συνεχιζόμενης επαγγελματικής ανάπτυξής τους, και τα κίνητρα συνεχούς βελτίωσής τους. Είναι λοιπόν απαραίτητο να αναδιοργανωθεί η αρχική εκπαίδευση και συνεχιζόμενη επιμόρφωσή τους και να ενισχυθούν τα κίνητρα προσέλκυσης στο επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Αυτό απαιτεί καλύτερη επιλογή στην είσοδο, με αδιάβλητες διαγωνιστικές διαδικασίες, καλύτερες αμοιβές με σύνδεσή τους με την υπηρεσιακή εξέλιξη και αξιολόγηση, και αναμόρφωση των προγραμμάτων αρχικής εκπαίδευσης και συνεχιζόμενης επιμόρφωσης, δια ζώσης ή και εξ αποστάσεως, σε δια βίου προοπτική. Ειδικά για τους εκπαιδευτικούς της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι ζωτικής σημασίας η αναμόρφωση της αρχικής τους εκπαίδευσης, κατά προτίμηση σε δεύτερο κύκλο σπουδών που να καταλήγει σε αναβαθμισμένο πιστοποιητικό παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας. Το πιστοποιητικό θα παρέχεται από πανεπιστημιακές Σχολές Εκπαίδευσης, οι οποίες θα αξιολογούνται με βάση τα μαθησιακά τους αποτελέσματα, στο πλαίσιο της αξιολόγησης των προγραμμάτων σπουδών των πανεπιστημίων.

Τριτοβάθμια εκπαίδευση

Τα πανεπιστήμια είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αποκτήσουν περισσότερη αυτονομία ως προς την εσωτερική τους οργάνωση, τη διαχείριση των πόρων τους, τον σχεδιασμό των προγραμμάτων σπουδών, τα κριτήρια εισαγωγής, τον αριθμό των εισακτέων, κλπ. Ταυτόχρονα, η παροχή αυτονομίας και οργανωτικής ευελιξίας στις κεντρικές διοικήσεις των πανεπιστημίων θα πρέπει να συνδυαστεί με αύξηση της κοινωνικής τους λογοδοσίας, ενώ η χρηματοδότηση των επιμέρους ιδρυμάτων θα πρέπει να γίνεται με διαφανή κριτήρια τόσο στη βάση των αντικειμενικών αναγκών τους (αριθμός φοιτητών, γνωστικά αντικείμενα, υποδομές, κλπ.), όσο και σε όρους επίτευξης συγκεκριμένων ανά ίδρυμα στόχων, στο πλαίσιο πολυετών προγραμματικών συμφωνιών στρατηγικού σχεδιασμού μεταξύ των ιδρυμάτων και του Υπουργείου Παιδείας. Σε αυτό το πλαίσιο, θα ήταν επιθυμητή η ενδυνάμωση και η ενίσχυση των δυνατοτήτων στρατηγικού σχεδιασμού των ιδρυμάτων όσο και η διαφοροποίηση ως προς τους στόχους τους, σε σύνδεση με τη διαδικασία αξιολόγησής τους. Τα Συμβούλια Ιδρυμάτων, με αυξημένη συμμετοχή εξωτερικών μελών, και με ισχυρές και αποφασιστικές αρμοδιότητες στο στρατηγικό σχεδιασμό και στην επιλογή εκτελεστικής διοίκησης των πανεπιστημίων (πρυτάνεις, κοσμήτορες), μπορούν να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στην αναμόρφωση του συνολικού χάρτη της ανώτατης εκπαίδευσης, και να συμβάλλουν στην βελτίωση της σύνδεσης των πανεπιστημίων με την αγορά εργασίας, αλλά και με τις διεθνείς εξελίξεις στην ανώτατη εκπαίδευση.

Παράλληλα με τη νέα διοικητική οργάνωση των πανεπιστημίων και τη διευρυμένη αυτονομία τους από το Υπουργείο Παιδείας, απαιτείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική ανάδειξης και στήριξης των μονάδων ερευνητικής και εκπαιδευτικής αριστείας στο εσωτερικό των πανεπιστημίων, με αξιολογικές διαδικασίες από διεθνείς επιτροπές αξιολόγησης. Μια εθνική στρατηγική αριστείας θα συμβάλλει στην ανάδειξη των ελληνικών πανεπιστημίων και στη βελτίωση της θέσης τους σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Θα ενισχύσει επίσης τον ρόλο των ελληνικών πανεπιστημίων στην διαμόρφωση ενός ισχυρού οικοσυστήματος καινοτομίας, απαραίτητου για την ενίσχυση της καινοτόμου επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Στην κατεύθυνση αυτή, πέρα από τη στήριξη μονάδων και ομάδων ερευνητικής και εκπαιδευτικής αριστείας, σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξει η στήριξη του επαναπατρισμού Ελλήνων επιστημόνων που έχουν διακριθεί στο εξωτερικό, καθώς και η προσέλκυση διακεκριμένων αλλοδαπών επιστημόνων στα ελληνικά πανεπιστήμια, για μικρότερα ή μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα (μήνες ή χρόνια), για παράδειγμα, στο πλαίσιο ενός αναβαθμισμένου θεσμού των επισκεπτών καθηγητών (visiting professorships).

Πόροι και δομές

Επέκταση προσχολικής εκπαίδευσης και φροντίδας

Μεγάλος αριθμός μελετών διεθνώς δείχνει ότι κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές προσχολικής αγωγής έχουν εξαιρετικά υψηλές οικονομικές αποδόσεις στο μέλλον. Επομένως, είναι κεφαλαιώδους σημασίας η επένδυση στον τομέα αυτό, παρότι συχνά στον δημόσιο διάλογο ακούγονται υποτιμητικές αναφορές, όπως για «στάθμευση παιδιών». Για την επιτυχία αυτού του σκοπού απαιτείται η επέκταση των υποδομών και του εξοπλισμού για την παιδική φροντίδα και την προσχολική εκπαίδευση, η αναμόρφωση και αναβάθμιση της αρχικής και της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης των βρεφονηπιοκόμων και νηπιαγωγών – πιθανότατα στη βάση νέου πλαισίου γνώσεων και δεξιοτήτων ανώτατης εκπαίδευσης – αλλά και η επέκταση της συμμετοχής παιδιών και νηπίων στις δομές φροντίδας και προσχολικής εκπαίδευσης. Ένα σημαντικό θετικό παράγωγο αυτών των δράσεων μπορεί να είναι η αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής των γονέων (πρωτίστως γυναικών) στην αγορά εργασίας, με αντίστοιχη βελτίωση του εισοδήματος των νοικοκυριών. Στην Ενότητα 5.3 προτείνεται ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα παιδικής ανάπτυξης. Αυτό εξυπηρετεί τον

διπλό σκοπό της ανάγκης για πρώιμη παιδική φροντίδα και εκπαίδευση – απολύτως απαραίτητη για την καλή παιδική ανάπτυξη -- και καλύτερης πρόσβασης γυναικών στην αγορά εργασίας.

Επέκταση ολοήμερου σχολείου

Η δυνατότητα ολοήμερου σχολείου είναι σκόπιμο να παρέχεται σε όλους τους μαθητές πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε εθελοντική βάση, μετά την ολοκλήρωση των μαθημάτων, μπορεί να παρέχεται ενισχυτική διδασκαλία για όσους από τους πλέον αδύναμους μαθητές το επιθυμούν, αλλά και να προωθείται η δημιουργία ομάδων μαθητών ειδικών ενδιαφερόντων (π.χ. σε τομείς όπως τα μαθηματικά, ο πολιτισμός, η ρομποτική, το περιβάλλον, κλπ.). Ένα θετικό παράγωγο της λειτουργίας των ολοήμερων σχολείων είναι η απρόσκοπτη συμμετοχή των γονέων τους στην αγορά εργασίας, με ευεργετικές συνέπειες για το οικογενειακό εισόδημα, αλλά και για την περισσότερο ολοκληρωμένη μάθηση των παιδιών. Προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης της απασχόλησης των γονέων, θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί και η δυνατότητα των σχολείων για δημιουργική απασχόληση μαθητών σε εθελοντική βάση κατά την περίοδο των θερινών διακοπών, που να συνδυάζουν παιχνίδι και αθλητικές δραστηριότητες με δραστηριότητες σε τομείς όπως αυτοί που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Εκσυγχρονισμός των προγραμμάτων σπουδών

Τα εφαρμοζόμενα προγράμματα σπουδών διακρίνονται ως προς την έμφαση στην αποστήθιση γνώσεων. Η υιοθέτηση προγραμμάτων σπουδών και αντίστοιχου εκπαιδευτικού υλικού καλλιέργειας ικανοτήτων που συνδυάζουν γνώσεις, δεξιότητες, κριτική σκέψη και αξίες⁴⁷ θα αναβαθμίσει σημαντικά τα μαθησιακά αποτελέσματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Επειδή τα προγράμματα σπουδών παραδοσιακά αναπτύσσονται με Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, μετά το πέρας του έργου τα προγράμματα και το εκπαιδευτικό υλικό δεν αξιολογούνται ούτε βελτιώνονται συστηματικά. Αυτό παγώνει «βρεφικές ασθένειες» και αστοχίες ενώ παράλληλα, με την πάροδο του χρόνου, απαξιώνει το εκπαιδευτικό υλικό. Θα πρέπει, συνεπώς, να αναπτυχθούν δομές και δράσεις διαρκούς αξιολόγησης και βελτίωσης των προγραμμάτων σπουδών και του εκπαιδευτικού υλικού.

Στροφή στη σύγχρονη επαγγελματική εκπαίδευση

Συντονισμένη και διαρκής πρέπει να είναι η προσπάθεια για την αναβάθμιση και βελτίωση της ελκυστικότητας της λυκειακής (ΕΠΑΛ) αλλά και της μεταλυκειακής (IEK) επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στον τομέα αυτό, είναι αναγκαία η στενή συνεργασία του Υπουργείου Παιδείας με τους κοινωνικούς εταίρους και τις τοπικές κοινωνίες. Εκτός της ριζικής ανανέωσης και αναβάθμισης των προγραμμάτων σπουδών και αναβάθμισης της υλικοτεχνικής τους υποδομής, θα μπορούσε να εξετασθεί η ίδρυση δικτύου πρότυπων Επαγγελματικών Λυκείων, η στήριξη και επέκταση της μαθητείας στα ΕΠΑΛ, η επέκταση του δικτύου των ΙΕΚ, αλλά και η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των εκπαιδευτικών μονάδων αυτών των βαθμίδων - κυρίως των ΙΕΚ - για την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στον σχεδιασμό της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (π.χ. επιλογή ειδικοτήτων, καθορισμός προγραμμάτων σπουδών και μαθησιακών αποτελεσμάτων). Επιπλέον, η θεσμοθέτηση του Εθνικού Απολυτηρίου που χορηγείται με βάση εξέταση σε αυξημένο αριθμό επιλεγόμενων μαθημάτων (7-9) θα συμβάλει στην ενίσχυση των γνώσεων και ικανοτήτων, όχι μόνο όσων συνεχίζουν στην ανώτατη εκπαίδευση, αλλά και όσων εισέρχονται στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Οι περιορισμοί του μεγέθους των σχολικών μονάδων στην προσφορά πολλών διαφορετικών επιλογών,

⁴⁷ OECD (2018), *Education for a Bright Future in Greece*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298750-en>, σ. 110.

μπορούν να αντιμετωπιστούν με διαφοροποίηση του προγράμματος όμορων σχολείων και τη δυνατότητα επιλογής σχολείου από τους μαθητές.

Νέος προσανατολισμός στην ανώτατη εκπαίδευση. Ευελιξία και φοιτητοκεντρική μάθηση

Ενόψει και των επερχόμενων ραγδαίων δημογραφικών εξελίξεων θα πρέπει να υπάρξει έγκαιρα ανασχεδιασμός ολόκληρου του χάρτη της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αλλά και των προγραμμάτων σπουδών, με ενίσχυση κατευθύνσεων και ειδικοτήτων σε γνωστικά αντικείμενα όπου αναμένεται σημαντική αύξηση της ζήτησης στην αγορά εργασίας τα επόμενα χρόνια και σταδιακό περιορισμό ειδικοτήτων, όπου αναμένεται ή ήδη παρατηρείται υπερβάλλουσα προσφορά αποφοίτων. Αυτό μπορεί ευκολότερα να επιτευχθεί, εφόσον ενισχυθεί η οργανωτική ευελιξία των ιδρυμάτων και η κύρια οργανωτική ακαδημαϊκή μονάδα είναι η Σχολή (που καλύπτει ευρύτερο φάσμα συγγενών γνωστικών αντικειμένων) αντί του – συχνά υπερεξειδικευμένου – Τμήματος. Η οργάνωση των πανεπιστημίων με βάση τις Σχολές, στις οποίες θα πρέπει να εισάγονται οι φοιτητές, θα συμβάλλει επιπλέον στην παροχή της δυνατότητας εξατομίκευσης της μάθησης από αυτούς, με επέκταση των επιλογών τους και της δυνατότητας οριζόντιας κινητικότητας μεταξύ προγραμμάτων. Αυτές οι αλλαγές μπορούν, επιπλέον, να συνδυαστούν με το άνοιγμα των ελληνικών πανεπιστημίων σε συνεργασίες με ιδρύματα του εξωτερικού για τη δημιουργία κοινών προγραμμάτων σπουδών, τόσο σε προπτυχιακό όσο, και σε μεταπτυχιακό επίπεδο.

Η θεσμοθέτηση και ενίσχυση Κέντρων Αριστείας στην ανώτατη εκπαίδευση μπορεί να συμβάλλει στην ανάδειξη καλών πρακτικών φοιτητοκεντρικής μάθησης και στην ενίσχυση των κινήτρων για τη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης στα ελληνικά πανεπιστήμια. Στην ίδια κατεύθυνση, η στήριξη της λειτουργίας Κέντρων Υποστήριξης Διδασκαλίας στα πανεπιστήμια, με βάση τις αντίστοιχες διεθνείς καλές πρακτικές, μπορεί να συμβάλλει στην απαραίτητη αλλαγή υποδείγματος της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών στην πανεπιστημιακή διδασκαλία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τον σκοπό αυτό αποτελεί, οπωσδήποτε, η βελτίωση της αναλογίας διδασκόντων-φοιτητών, ανά μάθημα και συνολικά στα πανεπιστήμια. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με ενίσχυση του διδακτικού προσωπικού των πανεπιστημίων, αναδιάρθρωση των προγραμμάτων σπουδών και των προσφερόμενων μαθημάτων, αλλά και με εισαγωγή κινήτρων και αντικινήτρων για την έγκαιρη ολοκλήρωση των σπουδών από τους φοιτητές. Στην κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσε να εξεταστεί και η εισαγωγή τέλους επανεγγραφής για όσους παρατείνουν τις σπουδές τους πέρα από τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσής τους.

Ψηφιακές δεξιότητες για όλους

Μια απαιτούμενη αλλαγή που αφορά όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος είναι η αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων διδασκόντων και διδασκομένων, σε συνδυασμό με τη βελτίωση των αντιστοίχων υποδομών των εκπαιδευτικών μονάδων. Η αναβάθμιση αυτή αφορά τόσο την εισαγωγή νέων μαθημάτων όσο και τη μερική αλλαγή του τρόπου διδασκαλίας υφισταμένων μαθημάτων. Η προσπάθεια είναι σημαντικό να ενταχθεί σε μια συνολική κατεύθυνση αναβάθμισης των δεξιοτήτων STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) των μαθητών, σε όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος. Η συνδυαστική χρήση αυτών των δεξιοτήτων θεωρείται απαραίτητη στο μεταβαλλόμενο τεχνολογικό περιβάλλον και είναι ένας τομέας που η Ελλάδα υστερεί σημαντικά.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία αυτού του εγχειρήματος είναι η συνεχής και ουσιαστική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, συμπεριλαμβανομένων των διδασκόντων στα πανεπιστήμια, στις μεταβαλλόμενες δυνατότητες των νέων τεχνολογιών αλλά και η αξιολόγηση και αναμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών όλων των βαθμίδων του εκπαιδευτικού συστήματος σε τακτά χρονικά

διαστήματα, με στόχο την ανάπτυξη νέων ικανοτήτων και δεξιοτήτων των αποφοίτων τους. Απαραίτητη είναι επίσης η συνολική αύξηση του ψηφιακού εκπαιδευτικού περιεχομένου και η στήριξη της ανάπτυξης ανοικτών εκπαιδευτικών πόρων σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες (ηλεκτρονικά βιβλία και πανεπιστημιακά συγγράμματα, open educational resources). Επιπλέον, η πρόσβαση των εκπαιδευτικών όλων των βαθμίδων σε γρήγορο διαδίκτυο (οπτικές ίνες/5G) και η ενίσχυσή τους με τον απαραίτητο εξοπλισμό (computer rooms, desktops/laptops, διαδραστικοί πίνακες, κλπ.) θα συμβάλλουν στην συνολική αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων όλων των εκπαιδευτικών παραγόντων και στη μείωση των σχετικών ανισοτήτων (ψηφιακό χάσμα).

Αναβάθμιση εκπαιδευτικών υποδομών

Σε γενικότερο επίπεδο, στα χρόνια της κρίσης, δεν ανανεώθηκε αλλά ούτε και συντηρήθηκε επαρκώς η υλικοτεχνική υποδομή και ο εργαστηριακός και σχολικός εξοπλισμός πολλών εκπαιδευτικών μονάδων σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες. Θα πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για τη συντήρηση και την ενεργειακή, ψηφιακή, εκπαιδευτική και αισθητική αναβάθμιση αυτών των υποδομών και του εξοπλισμού τους (κτήρια, αίθουσες διδασκαλίας, εργαστήρια, έπιπλα, σπουδαστήρια, βιβλιοθήκες, γυμναστήρια, κλπ.). Στην κατεύθυνση αυτή θα συμβάλλει και η διαμόρφωση νέων αρχιτεκτονικών προδιαγραφών για τα εκπαιδευτήρια όλων των βαθμίδων, προκειμένου να ανταποκριθούν στις σύγχρονες εκπαιδευτικές ανάγκες και παιδαγωγικές αρχές και πρακτικές από την προσχολική μέχρι την πανεπιστημιακή και την δια βίου εκπαίδευση. Στον παραπάνω στόχο μπορούν ακόμη να συμβάλλουν νέες προδιαγραφές για τον σχολικό εξοπλισμό (θρανία, καρέκλες, κλπ.). Η χρηματοδότηση ενός προγράμματος ολοκληρωμένης αναβάθμισης των εκπαιδευτηρίων όλων των βαθμίδων είναι σημαντική προτεραιότητα.

Εξορθολογισμός πόρων

Οι δημόσιες δαπάνες στην εκπαίδευση χρειάζεται να αυξηθούν τα επόμενα χρόνια, ώστε να συγκλίνουν τουλάχιστον με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, με έμφαση στην αύξηση των δαπανών για την προσχολική εκπαίδευση. Υπάρχουν όμως και σημαντικά περιθώρια για εξοικονόμηση πόρων σε κάποιους τομείς.

Στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η αναλογία μαθητών-εκπαιδευτικών είναι σκόπιμο να συγκλίνει με το μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να συμβάλλει η σύγκλιση του διδακτικού και εργασιακού ωραρίου των εκπαιδευτικών, η αναδιάρθρωση του ημερήσιου ωραρίου λειτουργίας (διάρκεια διδακτικών ωρών και διαλειμμάτων) και των ωρολογίων προγραμμάτων των σχολείων, καθώς και η αύξηση του μεγέθους των τάξεων (με αύξηση του ελάχιστου αριθμού μαθητών ανά τάξη). Επιπλέον, ύστερα και από τη μεγάλη μείωση του μαθητικού πληθυσμού που σημειώνεται και αναμένεται να ενταθεί τα προσεχή χρόνια, είναι απαραίτητη η προώθηση συγχωνεύσεων σχολείων και η δημιουργία μεγαλύτερων εκπαιδευτικών μονάδων, καθώς και η ενοποίηση της διοίκησής τους, ανά περιοχή, που θα επιτρέψει καλύτερη αξιοποίηση των πόρων και όλων των κατηγοριών του προσωπικού τους. Ιδιαίτερα στη λυκειακή βαθμίδα, η δημιουργία μεγαλύτερων εκπαιδευτικών μονάδων θα διευκολύνει την παροχή προγραμμάτων με περισσότερες επιλογές για τους μαθητές.

Σημαντικά περιθώρια εξοικονόμησης υπάρχουν και στην ανώτατη εκπαίδευση, καθώς η ενσωμάτωση των ΤΕΙ στα πανεπιστήμια δεν συνοδεύτηκε από τον απαραίτητο περιορισμό του κατακερματισμού των ιδρυμάτων με τη διασπορά σχολών και τμημάτων τους σε πολλές διαφορετικές πόλεις και κωμοπόλεις. Πέρα από την εξοικονόμηση πόρων, η άρση του σημερινού κατακερματισμού και η συγκέντρωση των πανεπιστημίων σε μεγαλύτερες μονάδες, θα συμβάλλει στην αναβάθμιση της ακαδημαϊκής εμπειρίας και ανάπτυξης των φοιτητών, καθώς και στη διεύρυνση των εκπαιδευτικών τους επιλογών στο πλαίσιο των σπουδών τους. Ένα τέτοιο πρόγραμμα

συγχωνεύσεων θα συμβάλλει, επιπλέον, στην έγκαιρη προσαρμογή του συστήματος, πριν οι δημογραφικές επιπτώσεις γίνουν εμφανείς και στην ανώτατη εκπαίδευση, όπως αναμένεται από το 2027 και έπειτα.

Άμβλυση εκπαιδευτικών ανισοτήτων

Τις τελευταίες δεκαετίες μεγάλος αριθμός οικογενειών μεταναστών έχει εγκατασταθεί στη χώρα μας και είναι πιθανό ότι η τάση αυτή θα συνεχισθεί και τα επόμενα χρόνια. Για διάφορους λόγους, πολλά παιδιά μεταναστών δεν έχουν ενσωματωθεί με επιτυχία στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές ενισχυτικής διδασκαλίας για αυτές τις ομάδες μπορεί να έχουν θετικά αποτελέσματα τόσο στο πεδίο της οικονομίας όσο και στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής.

Επιπρόσθετα, θα ήταν επιθυμητό στο πλαίσιο του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής να δημιουργηθεί Παρατηρητήριο Εκπαιδευτικών Ανισοτήτων, το οποίο να εισηγείται σε τακτική βάση στο Υπουργείο Παιδείας τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για τη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου μέσω της μείωσης των ανισοτήτων στις εκπαιδευτικές επιδόσεις του συνόλου του μαθητικού πληθυσμού. Θα χρειαστεί, για αυτό, η επέκταση «Τράπεζας Θεμάτων» σε όλες τις τάξεις για τη διασφάλιση της συγκρισιμότητας των μαθησιακών αποτελεσμάτων σε εθνικό επίπεδο και διαχρονικά. Στο ίδιο πλαίσιο, είναι σημαντική η επέκταση του δικτύου πρότυπων σχολείων όλων των βαθμίδων με ίδρυση αντίστοιχων μονάδων σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της χώρας, καθώς και αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας ζωνών εκπαιδευτικής προτεραιότητας και ενισχυτικής εκπαίδευσης για ολοκληρωμένη παρέμβαση με στόχο τη μείωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων στις επιδόσεις των μαθητών.

Παρεμβάσεις για την άμβλυση των ανισοτήτων είναι αναγκαίες και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Οι υποδομές φοιτητικής μέριμνας χρειάζεται να επεκταθούν και αναβαθμιστούν, και η διαχείρισή τους να ανατεθεί στα πανεπιστήμια στο πλαίσιο ειδικού νομικού προσώπου (ΝΠΙΔ) προκειμένου να αξιοποιηθούν καλύτερα, αυξάνοντας τα έσοδα τους και βελτιώνοντας την ποιότητα των υπηρεσιών τους στους φοιτητές. Οι κρατικές δαπάνες φοιτητικής μέριμνας (σίτισης, στέγασης, συγγραμμάτων, κλπ.) χρειάζονται εξορθολογισμό και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους. Ειδικότερα, οι επιλογές των φοιτητών μπορούν να διευρυνθούν μεταξύ έντυπων, ηλεκτρονικών ή και μεταχειρισμένων συγγραμμάτων. Στον αναγκαίο εξορθολογισμό της φοιτητικής μέριμνας μπορεί επίσης να συμβάλλει η εισαγωγή μηχανισμού άτοκων δανείων, με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής (μετά την ένταξη στην αγορά εργασίας, από ένα ύψος εισοδημάτων και πάνω, χωρίς εμπλοκή τραπεζών) για την κάλυψη του κόστους διαβίωσης στη διάρκεια των σπουδών.

Ολοκληρωμένη στρατηγική διεθνοποίησης των πανεπιστημίων

Η δυνατότητα τα πανεπιστήμια να προσελκύσουν και φοιτητές από το εξωτερικό με καταβολή διδάκτρων θα αυξήσει την οικονομική τους αυτονομία και θα δημιουργήσει ένα πολύτιμο πολυπολιτισμικό περιβάλλον προς όφελος όλων. Η διεθνοποίηση και ενίσχυση των ανώτατων ιδρυμάτων έχει και δύο ιδιαίτερα σημαντικά παράπλευρα οφέλη. Αφενός την καλύτερη διασύνδεση της χώρας ευρύτερα με την ακαδημαϊκή, ερευνητική και επιχειρηματική κοινότητα της διασποράς, που αποτελεί πολύτιμη πηγή που δεν έχει τύχει της καλλιέργειας που απαιτείται. Αφετέρου, την τοποθέτηση της χώρας ως τοπικού κέντρου στην ευρύτερη περιοχή, καθώς ταλαντούχοι και φιλόδοξοι νέοι και νέες, καταρχάς από τα Βαλκάνια, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, τη Ρωσία, τη Μέση Ανατολή, τη Βόρεια Αφρική, την Τουρκία, φυσικά την Κύπρο αλλά και από όλο τον κόσμο (ιδιαίτερα Κίνα, Ινδία, ΗΠΑ, Καναδάς), θα μπορούν να σπουδάζουν στη χώρα και στη συνέχεια να έχουν την επιλογή της ενσωμάτωσης στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό της, με σημαντικά γεωπολιτικά οφέλη.

Για την επιτυχή διεθνοποίηση των ελληνικών πανεπιστημίων και την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς τους, απαιτείται η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης και πολυετούς στρατηγικής. Στην κατεύθυνση αυτή, πέρα από την οργάνωση ξενόγλωσσων προπτυχιακών και μεταπτυχιακών προγραμμάτων, με ή χωρίς συνεργασία με πανεπιστήμια άλλων χωρών, χρειάζεται η πλήρης προσαρμογή των ελληνικών πανεπιστημίων στις αρχές του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης, ώστε να ενισχυθεί η αναγνώριση των σπουδών που παρέχουν στο εξωτερικό και η ελκυστικότητά τους σε διεθνές επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται, ειδικότερα, η προσαρμογή της διάρθρωσης των σπουδών (3-5-8), καθώς και η προσαρμογή των διαδικασιών ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης των πτυχίων, με ριζική αναμόρφωση του εθνικού θεσμικού πλαισίου, λαμβάνοντας υπόψη το ευρωπαϊκό πλαίσιο αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων και επαγγελματικής ισοδυναμίας. Επιπλέον, η κύρωση διεθνών συμβάσεων για την αναγνώριση πτυχίων (Σύμβαση της Λισσαβόνας) και η προώθηση της σύναψης διμερών συμφωνιών ακαδημαϊκής αναγνώρισης με άλλες χώρες, θα συμβάλλουν στη διεθνή αναγνώριση και προβολή των ελληνικών πανεπιστημίων και στην προσέλκυση φοιτητών, ενώ ταυτόχρονα θα διευκολύνουν τον επαναπατρισμό των Ελλήνων που έχουν φύγει στο εξωτερικό, ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία της κρίσης.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής για διεθνοποίηση των ελληνικών πανεπιστημίων, θα μπορούσε να τεθεί ως στόχος η προσέλκυση 100 χιλ. αλλοδαπών φοιτητών μέχρι το 2030. Για την επίτευξή του θα χρειαστεί, πέρα από την οργάνωση ξενόγλωσσων προπτυχιακών και μεταπτυχιακών προγραμμάτων, το άνοιγμα σε αλλοδαπούς φοιτητές και των προγραμμάτων που προσφέρονται στην ελληνική γλώσσα. (Τόσο τα ξενόγλωσσα όσο και τα ελληνόγλωσσα προγράμματα είναι σκόπιμο να είναι ανοικτά και σε ξένους και σε Έλληνες φοιτητές.) Αυτό θα μπορούσε να υλοποιηθεί είτε με προγράμματα ταχείας εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας πριν την έναρξη των σπουδών, είτε με διδασκαλία μαθημάτων στην αγγλική γλώσσα στο πρώτο έτος σπουδών και παράλληλη παρακολούθηση μαθημάτων ταχείας εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας.

Η διεθνοποίηση των πανεπιστημίων, μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών για την ένταξη της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης στα προπτυχιακά και μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών των πανεπιστημίων, για παράδειγμα με την προσφορά μαθημάτων με υποστήριξη τεχνολογίας από καθηγητές ιδρυμάτων του εξωτερικού ή με την οργάνωση προγραμμάτων σπουδών με ανοικτά διαδικτυακά μαθήματα (MOOCs) για αλλοδαπούς ή ομογενείς στο εξωτερικό. Απαραίτητη είναι επίσης η οργάνωση των υπηρεσιών υποστήριξης των αλλοδαπών φοιτητών στα ιδρύματα (π.χ. διαδικασίες εισαγωγής, άδειας διαμονής, στέγαση, κλπ.), η θεσμοθέτηση υποτροφιών και άλλων κινήτρων προσέλκυσης (π.χ. δανείων κάλυψης διδάκτρων), καθώς και η οργανωμένη διεθνής προβολή των προγραμμάτων των ελληνικών πανεπιστημίων σε άλλες χώρες, ιδιαίτερα σε όσες η αυξανόμενη ζήτηση για ανώτατες σπουδές δεν μπορεί να καλυφθεί από την τοπική προσφορά (π.χ. Κίνα, Ινδία, κλπ.).

Διασύνδεση με την αγορά εργασίας

Πρακτική άσκηση

Για τη βελτίωση της σύνδεσης της ανώτατης εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας είναι σημαντικό να αλλάξει ο προσανατολισμός της παρεχόμενης εκπαίδευσης, από την προετοιμασία των αποφοίτων για την απασχόληση πρωτίστως στον δημόσιο τομέα και την εκπαίδευση, στην απασχόληση τους στον ιδιωτικό τομέα και τις επιχειρήσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, μετά την κατάργηση των ΤΕΙ, θα πρέπει να διασφαλιστεί ο προσανατολισμός των προγραμμάτων σπουδών των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και στις εφαρμογές των επιστημών και της τεχνολογίας στο χώρο εργασίας. Σε αυτό θα μπορούσε να συμβάλει η διάκριση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ή των επιμέρους σχολών τους μεταξύ εκείνων που οργανώνουν προγράμματα σπουδών στις εφαρμογές των επιστημών και της

τεχνολογίας (Πανεπιστήμια Εφαρμογών Επιστημών και Τεχνολογίας ή Σχολές Εφαρμογών και Τεχνολογίας) και εκείνων με περισσότερο θεωρητικό και ερευνητικό προσανατολισμό.

Τα Πανεπιστήμια Εφαρμογών και οι Σχολές Εφαρμογών θα μπορούσαν να προσφέρουν τριετή προγράμματα σπουδών, με υποχρεωτική παρακολούθηση πρακτικής άσκησης στο χώρο εργασίας, και να έχουν στενή συνεργασία με τις επιχειρήσεις, με έμφαση σε δυναμικούς τομείς της οικονομίας (μεταποίηση, τρόφιμα, ενέργεια, τουρισμός, τεχνολογίες πληροφορικής, πράσινη οικονομία, κλπ.). Με δεδομένο, μάλιστα, το υψηλό ποσοστό εγκατάλειψης (σχεδόν 30%) και τη συχνή επιμήκυνση (πέρα από την προβλεπόμενη διάρκεια) των σπουδών στην ανώτατη εκπαίδευση, τα προγράμματα αυτά θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν δυνατότητα «δεύτερης ευκαιρίας» για όσους φοιτητές έχουν ήδη εγκαταλείψει τις σπουδές που ξεκίνησαν, λόγω έλλειψης ενδιαφέροντος ή επαγγελματικής προοπτικής, και θα επιθυμούσαν κάποια αλλαγή εκπαιδευτικής πορείας. Τα προγράμματα αυτά θα μπορούσαν να ενισχυθούν περαιτέρω είτε, π.χ. με επιδότηση των ασφαλιστικών εισφορών για τις επιχειρήσεις που θα συνεχίσουν να απασχολούν τους φοιτητές μετά την ολοκλήρωση της πρακτικής άσκησης τους, είτε με αυξημένη χρηματοδότηση και στήριξη των πανεπιστημίων των οποίων οι απόφοιτοι βρίσκουν γρηγορότερα καλύτερες θέσεις εργασίας (π.χ. σχετική με τις σπουδές, καλύτερες αμοιβές, κλπ.).

Χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων από επιχειρήσεις

Ο επιχειρηματικός τομέας θα μπορούσε να συνεργασθεί με τα πανεπιστήμια για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων ερευνητικών προσπαθειών, τα αποτελέσματα των οποίων θα μπορούσαν να εκμεταλλευτούν οι χρηματοδοτούσες επιχειρήσεις με κατάλληλη προσυμφωνημένη αποζημίωση των ερευνητών και των πανεπιστημίων. Στην κατεύθυνση αυτή, σημαντικό ρόλο μπορούν να παίξουν τα Γραφεία Μεταφοράς Τεχνολογίας των πανεπιστημίων. Πέραν αυτών, η προκήρυξη σε τακτά χρονικά διαστήματα ερευνητικών προγραμμάτων, κυρίως, σε διδακτορικό και μεταδιδακτορικό επίπεδο, μπορεί να συγκρατήσει την τάση «φυγής εγκεφάλων» (brain drain) με πολλαπλώς επωφελή αποτελέσματα, τόσο για το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και, μακροχρόνια, για τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας.

Επιπρόσθετα, είναι κρίσιμης σημασίας να δημιουργηθούν κίνητρα καθώς και χρηματοδότηση για την βασική έρευνα. Αυτό απαιτεί τη θεσμοθέτηση σύνδεσης της πανεπιστημιακής χρηματοδότησης με παραγωγή έρευνας, καθώς και ενός οργανισμού που θα διαχειρίζεται ερευνητικά κονδύλια που θα απονέμει ετησίως ο κρατικός προϋπολογισμός και θα τα διανέμει αξιοκρατικά. Τα θέματα αυτά αναλύονται στην Ενότητα 5.4.

Επέκταση δια βίου μάθησης στα πανεπιστήμια

Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι ένα πολύ σημαντικό τμήμα της διά βίου μάθησης των εργαζομένων αλλά και του πληθυσμού γενικότερα αναλαμβάνεται από τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Άλλωστε, τις τελευταίες δεκαετίες το μερίδιο των πτυχιούχων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού και του πληθυσμού έχει αυξηθεί σημαντικά. Η αναβάθμιση (upskilling) και η ανανέωση (reskilling) των δεξιοτήτων τους απαιτεί την επέκταση του ρόλου των πανεπιστημίων στη δια βίου μάθηση. Η τάση αυτή έχει ήδη ξεκινήσει και στη χώρα μας και αναμένεται να ενισχυθεί τα επόμενα χρόνια, ενώ υπάρχουν μεγάλα περιθώρια συνεργασίας των πανεπιστημίων με την επιχειρηματική κοινότητα, με όφελος και για τα δύο μέρη.

Η πρόσβαση, όμως, πτυχιούχων στα προγράμματα δια βίου μάθησης των πανεπιστημίων χρειάζεται να υποστηριχθεί, ιδιαίτερα για ελεύθερους επαγγελματίες και εργαζόμενους σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, άτοκα δάνεια, με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής τους, μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην εκτεταμένη αναβάθμιση και ανανέωση γνώσεων και

δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, όπως απαιτείται από τις ραγδαίες τεχνολογικές μεταβολές και την αλλαγή του παραγωγικού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας που απαιτείται.

4.4 Υγεία

Σκοπός ενός συστήματος υγείας είναι η αντιμετώπιση των αναγκών του πληθυσμού σε όλο το σχετικό φάσμα φροντίδας, δηλαδή προστασία- πρόληψη, θεραπεία και αποκατάσταση. Ένα ισχυρό σύστημα υγείας αποτελεί κρίσιμο παράγοντα συνολικά για την ευημερία των πολιτών.

Η σημασία του συστήματος υγείας, καθώς και του τομέα υγείας γενικότερα (περιλαμβάνοντας την παραγωγή ιατρικού και φαρμακευτικού υλικού), αυξάνεται παγκοσμίως σε συνάρτηση με την επιμήκυνση του προσδόκιμου ζωής και την έντονη επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Στην πλευρά της δαπάνης, δημόσιας και ιδιωτικής, είναι κρίσιμο να υπάρχει αποτελεσματική στόχευση. Στην πλευρά της παραγωγής, ο τομέας προσφέρεται για επενδύσεις, έρευνα και καινοτομία, που οδηγούν και σε σημαντικές εξαγωγές ή υποκατάσταση εισαγωγών.

Με την πανδημία COVID-19, ο τομέας υγείας τέθηκε στο κέντρο του ενδιαφέροντος. Η κρίση ανέδειξε την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας και διασφάλισης επάρκειας φαρμάκων, υλικών και υποδομών, αλλά και την ανάγκη προώθησης της έρευνας και ανάπτυξης νέων εμβολίων, διαγνωστικών εξετάσεων και θεραπειών. Η κρίση δημιουργεί και σημαντικές ευκαιρίες για τον τομέα υγείας στην Ελλάδα και κυρίως τις εξαγωγικές επιχειρήσεις.

Στο σύστημα υγείας στην Ελλάδα προσφέρει υπηρεσίες ένας ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ιατρών, πολλοί από τους οποίους έχουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση. Η πρόσβαση στο σύστημα είναι σχετικά ανοικτή. Όμως, το σύστημα χαρακτηρίζεται από ανομοιογενή ποιότητα και δεν δημιουργεί κατάλληλα κίνητρα σε όσους εμπλέκονται. Μεγάλο μέρος της δαπάνης γίνεται, τυπικά ή άτυπα, απευθείας από τα νοικοκυριά εκτός δημόσιας ή ιδιωτικής ασφαλιστικής κάλυψης. Αν και η συνολική δημόσια δαπάνη περιορίστηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της δεκαετούς κρίσης, μετά τη μεγάλη αύξησή της πριν την κρίση, η δομή της, όπως και αυτή του συστήματος υγείας γενικότερα, θα πρέπει να βελτιωθεί αλλιώς θα επικρατήσει η τάση για μείωση της ποιότητας των υπηρεσιών και αύξηση του κόστους.

4.4.1 Δείκτες

Δημόσια και ιδιωτική δαπάνη

Το σύστημα υγείας στην Ελλάδα διαφέρει από τα περισσότερα στην Ευρώπη ως προς το μείγμα της δημόσιας και ιδιωτικής δαπάνης (Διάγραμμα 4.14). Το ποσοστό της δημόσιας δαπάνης (φορολογία και κοινωνική ασφάλιση) είναι σχετικά χαμηλό (60%), ενώ αυτό της ιδιωτικής δαπάνης είναι υψηλό (40%).

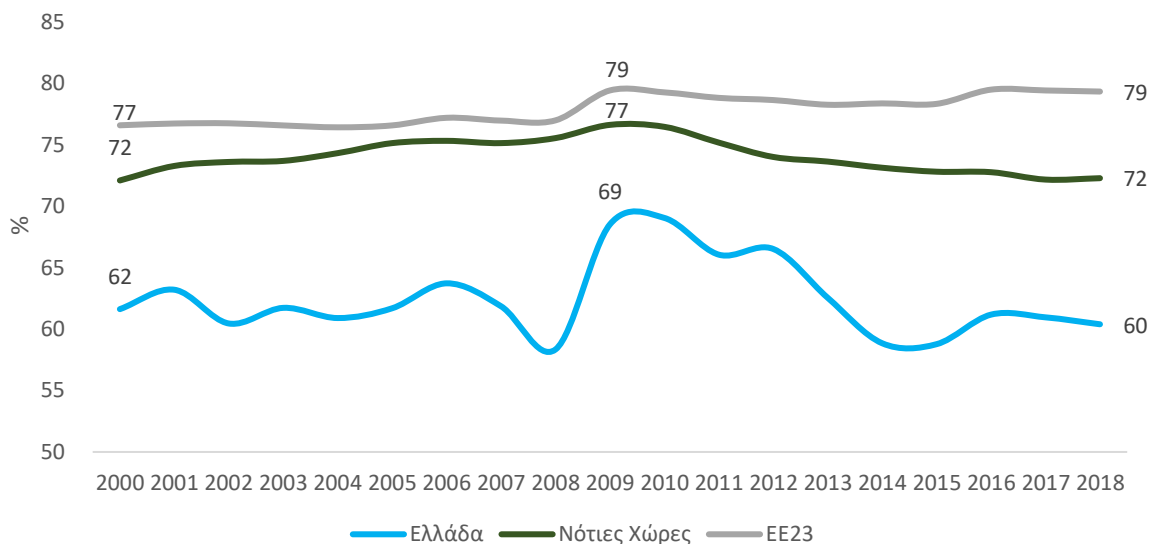
Η κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, επηρέασε έντονα αρνητικά τη δημόσια δαπάνη στην υγεία. Η συνολική δαπάνη (δημόσια και ιδιωτική) έχει υποχωρήσει στο 7,7% του ΑΕΠ (2018) έναντι 9,9% κατά μέσο όρο στην ΕΕ, ενώ η δημόσια δαπάνη έχει υποχωρήσει στο 4,5% έναντι 7,9% στην ΕΕ (Διάγραμμα 4.15). Η συνολική κατά κεφαλήν δαπάνη υγείας στην Ελλάδα διαμορφώθηκε στα €1.327 το 2018, έναντι €2.027 το 2009, ενώ η δημόσια κατά κεφαλήν δαπάνη υγείας στην Ελλάδα υποχώρησε κατά 43,9% μεταξύ 2009 και 2018, όπου και διαμορφώθηκε στα €779.

Μεσοπρόθεσμα, υπάρχουν για το σύστημα υγείας πρόσθετες προκλήσεις.⁴⁸ Το αρνητικό πρόσημο φυσικής μεταβολής (γεννήσεις – θάνατοι), η γήρανση του πληθυσμού (από 21,9% άνω των 65 το 2018 στο 36,5% το 2050), η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης (81,4 έτη στην Ελλάδα το 2017, υψηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ που είναι 80,9 έτη) και η αύξηση του αριθμού

⁴⁸ ΣΕΒ (2020), Ο ψηφιακός μετασχηματισμός βελτιώνει δραστικά τις υπηρεσίες υγείας, Τεύχος 52.

ασθενών με σοβαρές και χρόνιες παθήσεις, διαμορφώνουν ένα περιβάλλον με αυξανόμενες πιέσεις. Παρόμοιες πιέσεις αντιμετωπίζουν και άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Διάγραμμα 4.16).

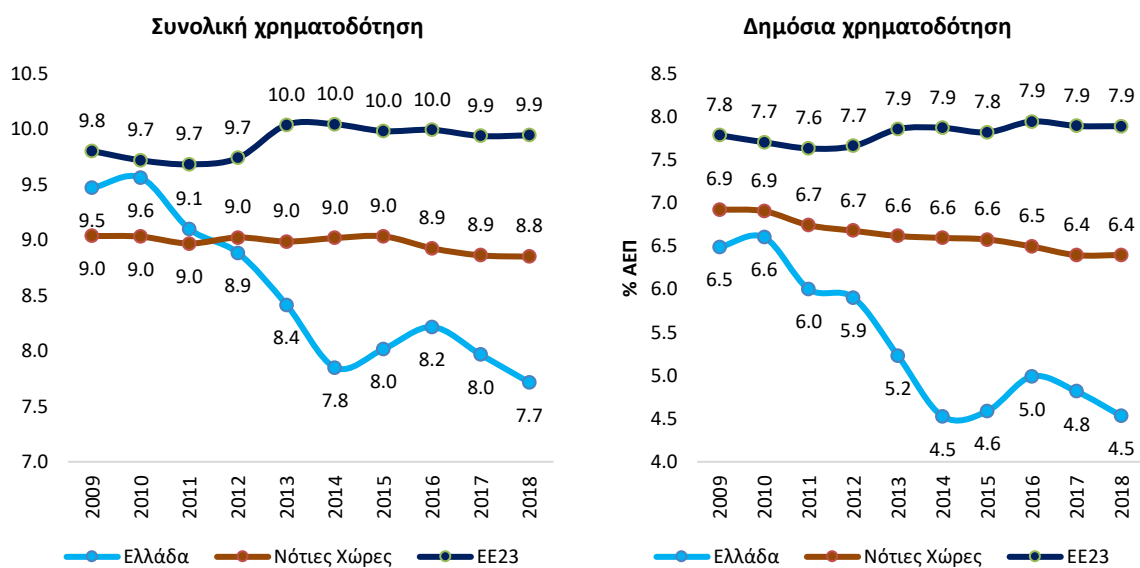
Διάγραμμα 4.14: Δημόσια χρηματοδότηση για δαπάνες υγείας (% στη συνολική) Ελλάδα-ΕΕ23-Νότιες Χώρες



Πηγή: OECD Health Statistics, 2019, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ. Νότιες Χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία)

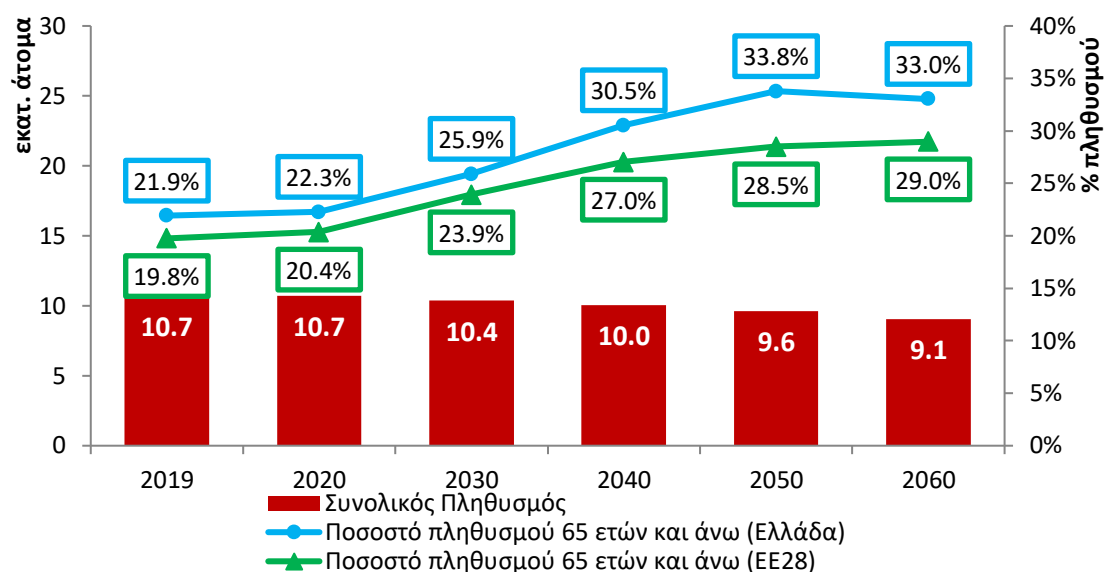
Κατά τη δεκαετή κρίση, ιδιαίτερα μεγάλη μείωση, κατά 62%, υπέστη και η δημόσια εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη. Μεγάλο μέρος της δαπάνης αυτής μετατοπίστηκε στους ασθενείς αλλά και στον φαρμακευτικό κλάδο μέσω των υποχρεωτικών επιστροφών (clawback και rebate) που αυτός καταβάλλει. Αντίστοιχες ισχυρές τάσεις μείωσης καταγράφηκαν και στη δημόσια νοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 4.18, και επεξηγείται στη συνέχεια της ενότητας, το σημερινό σύστημα δεν είναι διατηρήσιμο και χρήζει άμεσης αναπροσαρμογής.

Διάγραμμα 4.15: Συνολική χρηματοδότηση για δαπάνες υγείας (% ΑΕΠ) Ελλάδα-ΕΕ23-Νότιες Χώρες



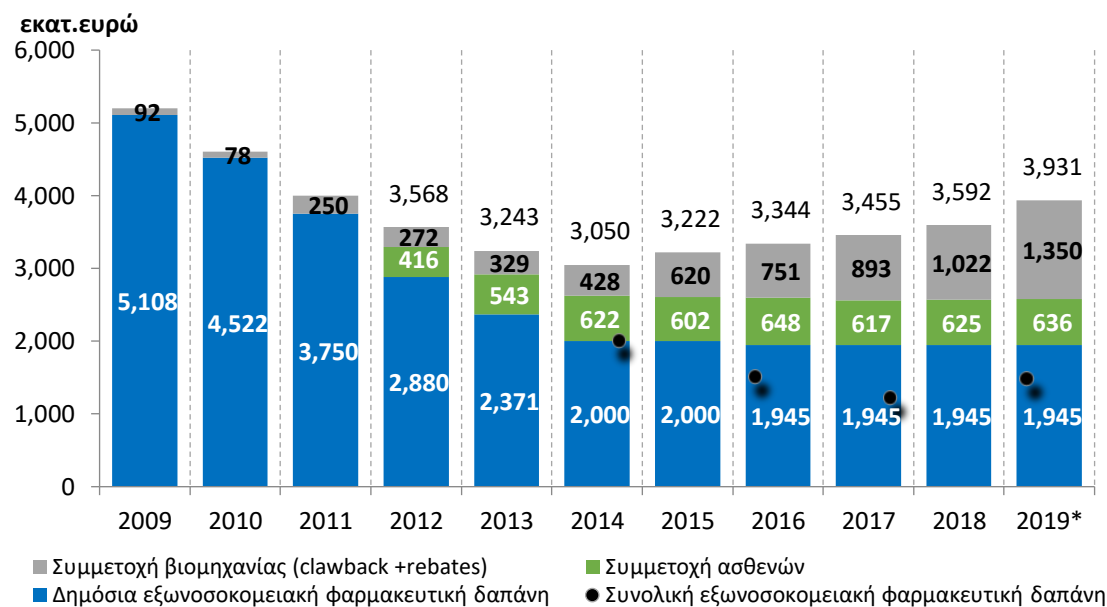
Πηγή: ΣΛΥ 2018, ΕΛΣΤΑΤ., 2019, Eurostat, OECD Health Statistics, 2019, επεξεργασία στοιχείων ΙΟΒΕ. Νότιες Χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), ΕΕ23: (μη διαθέσιμα στοιχεία για Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Ρουμανία και Μάλτα)

Διάγραμμα 4.16: Πληθυσμός άνω των 65 ετών (% συνολικού πληθυσμού) Ελλάδα-ΕΕ



Πηγή: Eurostat, Population Projections, 2019, επεξεργασία στοιχείων IOBE

Διάγραμμα 4.17: Συνολική δημόσια και ιδιωτική εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη



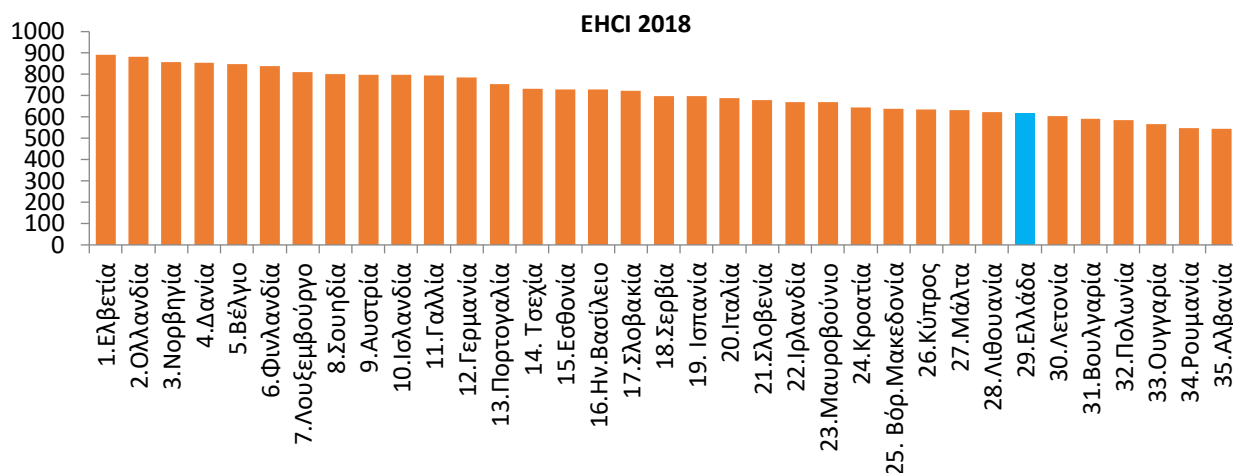
Πηγή: ΕΟΠΥΥ, Εκθέσεις Προϋπολογισμών, ΣΦΕΕ, επεξεργασία στοιχείων IOBE. Σημ: Για 2009-2011 δεν υπάρχουν στοιχεία για τη συμμετοχή των ασθενών. Μολονότι οι φαρμακευτικές εταιρείες πωλούν σε τιμές παραγωγού, το clawback υπολογίζεται σε τιμές λιανικής. Για το 2019, τα clawback και rebates είναι εκτίμηση.

Λειτουργικά χαρακτηριστικά

Σύμφωνα με τα στοιχεία της αξιολόγησης συστημάτων υγείας 35 χωρών από το Euro Health Consumer Index (ECHI), η Ελλάδα το 2018 κατείχε την 29^η θέση με 615 βαθμούς (άριστα οι 1.000 βαθμοί), ενώ το 2012 κατείχε την 22^η θέση (Διάγραμμα 4.18). Στις επιμέρους επιδόσεις, υψηλή βαθμολογία επιτυγχάνεται σε πεδία όπως η άμεση πρόσβαση σε γιατρούς, η μείωση της θνησιμότητας από εγκεφαλικά, ο παιδικός εμβολιασμός, η μειωμένη συχνότητα υπερτασικών και η μέτρια κατανάλωση αλκοόλ. Αντίθετα, χαμηλή επίδοση επιτυγχάνεται σε πεδία όπως η πληροφόρηση και τα δικαιώματα των ασθενών, οι οικογενειακοί γιατροί, οι λίστες αναμονής στους καρκινοπαθείς, οι μεταμοσχεύσεις, οι άτυπες πληρωμές, το κάπνισμα, η έλλειψη φυσικής άσκησης,

οι θάνατοι από τροχαία, η καθυστερημένη εισαγωγή καινοτόμων φαρμάκων και η υψηλή κατανάλωση αντιβιοτικών.⁴⁹

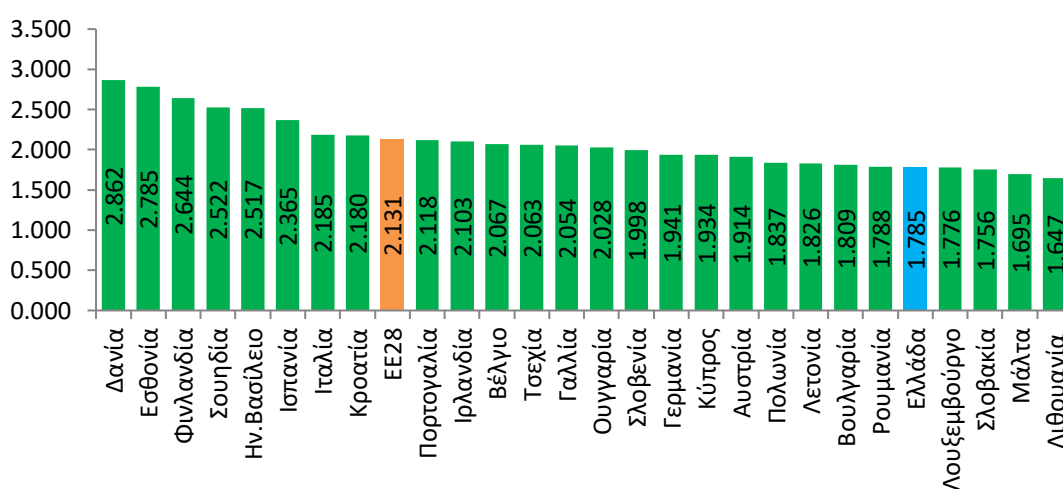
Διάγραμμα 4.18: Αξιολόγηση των συστημάτων υγείας 35 ευρωπαϊκών χωρών (2018)



Πηγή: Euro Health Consumer Index (ECHI)

Σημαντικά συμπεράσματα εξάγονται και από έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG Connect) το 2018, που εξετάζει την υιοθέτηση και χρήση ψηφιακής τεχνολογίας (e-Health) από τους γενικούς γιατρούς (GPs) στην πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας (Δείκτης eHealth adoption). Στην έρευνα εξετάζονται τέσσερις διακριτές περιοχές: α) χρήση Ηλεκτρονικού Φακέλου Υγείας, (Electronic Health Records – EHR), β) υιοθέτηση της ανταλλαγής πληροφοριών για την υγεία (Health Information Exchange), γ) υιοθέτηση Τηλεϊατρικής και δ) υιοθέτηση Προσωπικού Φακέλου Υγείας (Personal Health Record Adoption). Στη βάση των αποτελεσμάτων σε κάθε περιοχή, δημιουργείται ένας συνολικός δείκτης για την υιοθέτηση της ψηφιακής υγείας. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 23^η θέση μεταξύ 27 χωρών της ΕΕ με 1.785 μονάδες (Διάγραμμα 4.19).⁵⁰

Διάγραμμα 4.19: Υιοθέτηση και χρήση ψηφιακής τεχνολογίας (e-Health) από γενικούς ιατρούς (GPs) σε 27 χώρες της Ε.Ε.



Πηγή: European Commission

⁴⁹ Health Consumer Powerhouse (2018), Euro Health Consumer Index. <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>

⁵⁰ European Commission (2018) Benchmarking Deployment of eHealth among General Practitioners – Final Report.

Η φαρμακοβιομηχανία αποτελεί έναν σημαντικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας. Έχει αξιόλογη παραγωγή, κυρίως γενόσημων φαρμάκων (περίπου €1 δισεκ. για το 2018), με προστιθέμενη αξία των φαρμακευτικών προϊόντων στα €560 εκατ. ή στο 3,4% της μεταποίησης (2017), και ανοδική πορεία των εξαγωγών φαρμακευτικών προϊόντων (€1,9 δισεκ. το 2019). Απασχολεί σημαντικό αριθμό εργαζομένων (περίπου 21.200 το 2019) με υψηλή εκπαιδευτική κατάρτιση (60,6% των εργαζομένων έχουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση και περίπου 800 επιστήμονες υψηλής εξειδίκευσης εργάζονται σε τμήματα E&A). Οι δαπάνες της για E&A για το 2017 (€51 εκατ.) αντιστοιχούσαν στο 5% της συνολικής δαπάνης E&A στην Ελλάδα, ενώ το μερίδιο πατεντών φαρμάκου στην Ελλάδα είναι υψηλότερο σε σχέση με την ΕΕ.⁵¹ Ο φαρμακευτικός κλάδος στη χώρα αντιμετωπίζει επιπλέον προκλήσεις που σχετίζονται με την αναπροσαρμογή των δικτύων διανομής και παραγωγής και τον παγκόσμιο ανταγωνισμό.

4.4.2 Αγκυλώσεις

Το σύστημα υγείας αντιμετωπίζει σημαντικές παθολογίες, προβλήματα υποχρηματοδότησης και υποστελέχωσης σε τμήματά του, αλλά κυρίως ανορθολογικής κατανομής των υλικών και ανθρώπινων πόρων. Τα κυριότερα προβλήματα είναι τα εξής:

- **Απουσία μηχανισμών αξιολόγησης, ελέγχου και ποιότητας στις μονάδες υγείας.** Η Ελλάδα δεν διαθέτει διεθνώς συγκρίσιμα δεδομένα για βασικούς δείκτες ποιότητας της υγειονομικής περίθαλψης, όπως αποτρέψιμες νοσηλείες, καθώς και θνησιμότητα έπειτα από εισαγωγή στο νοσοκομείο για ορισμένες παθήσεις.⁵²
- **Υποστελέχωση και ανορθολογική κατανομή του υγειονομικού δυναμικού.** Η Ελλάδα παρουσιάζει ιδιομορφία σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ όσον αφορά τη σύνθεση του υγειονομικού δυναμικού. Διαθέτει τον μεγαλύτερο αριθμό γιατρών (6,1) και τον μικρότερο αριθμό νοσηλευτών (3,4) ανά 1.000 κατοίκους μεταξύ των μελών της ΕΕ (στοιχεία 2018). Υπάρχει επίσης σημαντικό πρόβλημα ανισοκατανομής του προσωπικού στις δομές υγείας. Διαχρονικά παρατηρείται συγκέντρωση ιατρικού προσωπικού στα αστικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης και υποστελέχωση στην επαρχία. Επίσης, κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης, υπήρξε ρεύμα μετανάστευσης γιατρών και νοσηλευτών προς το εξωτερικό.⁵³
- **Απουσία οργανωμένου συστήματος Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ).** Οι δομές ΠΦΥ είναι κατακερματισμένες με τη μορφή των Κέντρων Υγείας (ΚΥ) στις αγροτικές περιοχές, ΠΕΔΥ (Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας) και Τοπικών Μονάδων Υγείας (Το.Μ.Υ.) στις αστικές περιοχές, στις οποίες λειτουργούν πολλά ιδιωτικά ιατρεία, ενώ έχουν αναπτυχθεί και υπηρεσίες ενσωματωμένες σε δήμους ή άλλους οργανισμούς. Μέχρι σήμερα, δεν υφίσταται κάποιο πρότυπο στο οποίο θα συνυπάρξουν και συλλειτουργήσουν όλες οι πρωτοβάθμιες υπηρεσίες και οι πάροχοι. Οι υπηρεσίες ΠΦΥ εξακολουθούν να υπολείπονται σε θεσμοθετημένες και προτυποποιημένες διασυνδέσεις με τη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια φροντίδα υγείας, την ψυχική υγεία και τη δημόσια υγεία. Οι παραπομπές γίνονται χωρίς πρωτόκολλα και συνήθως είναι μονής κατεύθυνσης όσον αφορά την ενημέρωση.⁵⁴

⁵¹ IOBE-ΣΦΕΕ (2020), Η Φαρμακευτική αγορά στην Ελλάδα: Γεγονότα και Στοιχεία 2019 http://iobe.gr/docs/research/RES_05_A_22062020_REP_GR.pdf

⁵² ΟΟΣΑ/Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τα Συστήματα και τις Πολιτικές Υγείας (2019), Ελλάδα: Προφίλ Υγείας 2019, Η Κατάσταση της Υγείας στην ΕΕ, ΟΟΣΑ, Παρίσι/Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τα Συστήματα και τις Πολιτικές Υγείας, Βρυξέλλες.

⁵³ Zilidis, C., Kastanioti, C., Polyzos, N., και Yfantopoulos, J., (2015). Development of a Health Work force Monitoring System in Greece. Journal of Investment and Management, 4 (5), 256-263. Doi: 10.11648/j. jim.20150405.27.

⁵⁴ διαΝΕΟσις (2020), Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

- **Έλλειψη σύγχρονων μονάδων περίθαλψης (νοσηλεία στο σπίτι, μονάδες ημερήσιας νοσηλείας, κέντρα αποκατάστασης, μονάδες χρονίως πασχόντων).** Η μακροχρόνια φροντίδα υγείας συνεπάγεται την παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής πρόνοιας σε άτομα που χρειάζονται τη βοήθεια άλλων για τη διεκπεραίωση καθημερινών δραστηριοτήτων λόγω σωματικής ή ψυχικής αναπηρίας, κατά τη διάρκεια μιας εκτεταμένης χρονικής περιόδου. Απαραίτητη η ενίσχυση της συνέχειας της φροντίδας με την ανάπτυξη μετα-νοσοκομειακών υπηρεσιών, όπως υπηρεσιών μακροχρόνιας φροντίδας (long term care), ανακουφιστικής φροντίδας (hospices – palliative care), αποκατάστασης και κατ' οίκον φροντίδας. Με αυτόν τον τρόπο, οι ασθενείς που έχουν ανάγκη τέτοιες υπηρεσίες δεν θα καταλαμβάνουν κλίνες οξείας νοσηλείας στα νοσοκομεία, ένα συστηματικό πρόβλημα στην υφιστάμενη κατάσταση.⁵⁵
- **Περιορισμένη χρήση της ηλεκτρονικής υγείας και υιοθέτηση των νέων ψηφιακών τεχνολογιών.** Η Ελλάδα υστερεί στη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών όπως ψηφιακός ιατρικός φάκελος ασθενούς, θεραπευτικά πρωτοκόλλα, μητρώα ασθενών, και υπηρεσίες τηλεϊατρικής, τηλε-συμβουλευτικής και τηλεπαρακολούθησης.⁵⁶ Το σύστημα της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης που εφαρμόζεται, αποτελεί ένα σημαντικό θετικό βήμα.
- **Ύπαρξη ισχυρής παραοικονομίας και άτυπων πληρωμών.** Οι άτυπες πληρωμές υπολογίζεται ότι αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τέταρτο του συνόλου των άμεσων ιδιωτικών πληρωμών και αποτελούν σοβαρό κίνδυνο και εμπόδιο για την πρόσβαση, την οικονομική προστασία και την ισότητα στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης. Σε πρόσφατη έκθεση του WHO διαπιστώνεται ότι ο κύριος όγκος των άτυπων πληρωμών προέρχεται από ασθενείς που θέλουν να εξασφαλίσουν καλύτερη ή ταχύτερη φροντίδα, ή απορρέει από απαιτήσεις εκ μέρους των ιατρών και από ελλιπή γνώση των σχετικών δικαιωμάτων, ιδίως μεταξύ των φτωχότερων νοικοκυριών και όσων ζουν σε αγροτικές περιοχές.⁵⁷
- **Σύνθεση της φαρμακευτικής δαπάνης και συστήματα παρακολούθησής της.** Κατά την κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, η δημόσια εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη υπέστη ιδιαίτερα μεγάλη μείωση, κατά 62%, μετατοπίζοντας υψηλό βάρος στους ασθενείς αλλά και στον φαρμακευτικό κλάδο μέσω των υποχρεωτικών επιστροφών (clawback και rebate) που αυτός καταβάλλει. Με βάση τα στοιχεία του 2019, η εξωνοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη έφθασε στα €3,9 δισεκ., με τη συμμετοχή του κλάδου φαρμάκου να εκτιμάται στα €1,35 δισεκ. και τη συμμετοχή των ασθενών στα €636 εκατ. ευρώ. Αλλά και στο νοσοκομειακό μέρος, που εκτιμάται λίγο πάνω από €1 δισεκ., η συμμετοχή του φαρμακευτικού κλάδου στη δαπάνη ανέρχεται σχεδόν στο 48%. Η ισχυρή μείωση της δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης ήταν εύλογο να γίνει κατά τα προγράμματα προσαρμογής και αποτέλεσε σημαντικό συστατικό της συνολικής δημοσιονομικής εξισορρόπησης. Όμως, με το ισχύον σύστημα υπάρχουν μεγάλες στρεβλώσεις στα κίνητρα, καθώς υπάρχει οριζόντια παρέμβαση στο επίπεδο της δαπάνης, δεν υπάρχει πίεση για εξορθολογισμό μέσω ποσοτήτων και ορθολογικότερης συνταγογράφησης, και είναι ασθενή τα κίνητρα για αύξηση της συμμετοχής των γενόσημων φαρμάκων (όπου υπάρχει σημαντική υστέρηση σε σύγκριση με την ΕΕ), ενώ αποθαρρύνονται νέες θεραπείες που τείνουν να είναι ακριβότερες αλλά περισσότερο αποτελεσματικές.⁵⁸
- **Εμπόδια επένδυσης στον κλάδο φαρμάκου.** Συχνές και αιφνίδιες αλλαγές στο ρυθμιστικό ή νομοθετικό πλαίσιο που αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να επενδύσουν στον τομέα φαρμάκου.

⁵⁵ διαΝΕΟσις (2020), Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

⁵⁶ ΣΕΒ-Deloitte (2020), Ψηφιακός Μετασχηματισμός του Κλάδου Υγείας.

⁵⁷ WHO Regional Office for Europe (2018), Addressing informal payments in the Greek health system. Copenhagen.

⁵⁸ ΙΟΒΕ-ΣΦΕΕ (2020), Η Φαρμακευτική αγορά στην Ελλάδα: Γεγονότα και Στοιχεία 2019 http://iobe.gr/docs/research/RES_05_A_22062020_REP_GR.pdf

Επίσης, έλλειψη ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος με παροχή κίνητρων ειδικά για E&A και απουσία συστηματικής διασύνδεσης και συνεργασίας ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων με τη φαρμακευτική βιομηχανία.

4.4.3 Προτάσεις πολιτικής

Για την ενίσχυση των αναπτυξιακών προοπτικών του τομέα υγείας, αλλά και για αποτελεσματικότερη εκπλήρωση του κοινωνικού του ρόλου, απαιτείται ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος. Προτείνεται να δοθεί άμεση προτεραιότητα στο σύστημα πληροφόρησης και παρακολούθησης των ιατρικών πράξεων και δαπανών, όπου η υστέρηση είναι μεγάλη. Τα δημόσια νοσοκομεία δεν λειτουργούν αποτελεσματικά και, εκτός των άλλων, υποφέρουν από βάρος που δεν θα έπρεπε να τους αναλογεί, λόγω μεγάλης ανεπάρκειας στο σύστημα πρόληψης και πρωτοβάθμιας φροντίδας. Είναι σημαντικό να λειτουργούν με πολύ περισσότερους βαθμούς αυτονομίας και διαφάνειας. Η φαρμακευτική δαπάνη έχει περιοριστεί, αλλά με τρόπο που δεν είναι διατηρήσιμος και οι σχετικοί κανόνες χρήζουν άμεσων προσαρμογών. Ταυτόχρονα, υπάρχουν περιθώρια στον κλάδο για προσέλκυση σε μεγάλη κλίμακα δραστηριοτήτων σε E&A όπως και σε κλινικές μελέτες. Ειδικότερες προτεραιότητες για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος αποτελούν:

Εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση του νοσοκομειακού τομέα

- Αύξηση διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας των δημόσιων νοσοκομείων, διασύνδεση με τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας μέσω προγραμματικών συμβάσεων.
- Ενίσχυση συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης νοσοκομείων και άλλων μονάδων υγείας.⁵⁹
- Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών.
- Ορθολογικότερη κατανομή ιατρικού, νοσηλευτικού προσωπικού στα νοσηλευτικά ιδρύματα και τα κέντρα υγείας της χώρας. Κίνητρα σε γιατρούς ώστε να στελεχωθούν τα ιδρύματα σε απομακρυσμένες και νησιωτικές περιοχές όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη.
- Ανάπτυξη συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα υγείας όπως με συμβάσεις με ιδιωτικές κλινικές, συμβάσεις διαχείρισης ή μίσθωσης εξοπλισμού, ή συμβάσεις εκχώρησης.

Ενίσχυση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ)

- Ανάπτυξη ενός διασυνδεδεμένου και ολοκληρωμένου συστήματος ΠΦΥ που θα διασφαλίζει καθολική και ισότιμη κάλυψη αναγκών υγείας και φροντίδας και θα στοχεύει στην προαγωγή της υγείας και στην πρόληψη της ασθένειας ώστε να μειωθεί η συσσώρευση ασθενών στα νοσοκομεία.
- Επιπλέον χρηματοδότηση στην πρόληψη και στους εμβολιασμούς.

Ψηφιοποίηση του τομέα υγείας

- Πλήρης και κατά προτεραιότητα ανάπτυξη του συστήματος ηλεκτρονικού φακέλου ασθενούς (EMR – Electronic Medical Records), διευκολύνοντας την πρόσβαση των πολιτών στο σύστημα υγείας, τη διαφάνεια, και βελτιώνοντας τη διαδικασία διάγνωσης ή άμεσης παροχής φροντίδας.
- Ευφυής υγεία (smart health) και έξυπνο νοσοκομείο (μείωση κόστους και βελτιστοποίηση αποδοτικότητας).

⁵⁹ Η εφαρμογή συστήματος με Diagnosis-related group (DRG) αποτελεί σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση.

- Τηλεϊατρική (φροντίδα ασθενών μέσω τεχνολογίας πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών). Παροχή απομακρυσμένων υπηρεσιών διάγνωσης για επείγοντα περιστατικά.
- Επέκταση του συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης και στα νοσοκομεία.
- Αναβάθμιση των ψηφιακών συστημάτων των νοσοκομείων και των υπόλοιπων μονάδων υγείας και ανταλλαγή πληροφοριών υγείας μεταξύ των συστημάτων ΤΠΕ όλων των φορέων υγείας (δημόσιων και ιδιωτικών).
- Ανάπτυξη συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών νοσοκομείων: Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών προμηθειών, κυρίως στα δημόσια νοσοκομεία, είναι απαραίτητη ώστε το σύστημα να γίνει διαφανές, ελεγχόμενο και οικονομικά αποδοτικό.
- Αξιοποίηση των μεγάλων βάσεων δεδομένων και των Real World Evidence Data (για στόχευση και παροχή εξατομικευμένων ιατροτεχνολογικών προϊόντων και φαρμάκων).

Φαρμακευτική πολιτική – κίνητρα για επενδύσεις και E&A

- Τιμολόγηση, αξιολόγηση, διαπραγμάτευση, συνταγογράφηση, παραγωγική προοπτική με στόχο τη διασφάλιση της πρόσβασης των ασθενών στα καινοτόμα φάρμακα και θεραπείες.
- Αύξηση της διείσδυσης γενόσημων στην αγορά, μέσω σχετικών κινήτρων προς όλους τους εμπλεκόμενους στην αλυσίδα των αποφάσεων. Στόχος η σταδιακή αλλά ισχυρή αύξηση της συμμετοχής τους, με περιορισμό της μοναδιαίας τιμής, ενδεχομένως με δυναμική τιμολόγηση που θα ενσωματώνει σχετικά κίνητρα.
- Εξορθολογισμός κινήτρων στη φαρμακευτική δαπάνη, με συνυπευθυνότητα των μερών ή, αντίστοιχα όριο στο τμήματα της δαπάνης που καλούνται να επωμιστούν. Εφαρμογή πρωτοκόλλων για τη συνταγογράφηση φαρμάκων που είναι η μόνη συστηματικά βιώσιμη λύση για χαμηλή δαπάνη.
- Διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων (clawback και rebate) που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας, επενδύσεων των επιχειρήσεων και κλινικές μελέτες.
- Υιοθέτηση ευνοϊκής φορολογικής πολιτικής για την παραγωγή και τις τεχνολογικές επενδύσεις στον φαρμακευτικό κλάδο.⁶⁰
- Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου, πολιτικές για την ανάπτυξη της κλινικής έρευνας, της φαρμακευτικής καινοτομίας στην Ελλάδα και την αδειοδότηση φαρμάκων.
- Προώθηση θεσμικού πλαισίου για συνεργασία πανεπιστημίων και ερευνητικών ιδρυμάτων με τον κλάδο φαρμάκου για τη διεξαγωγή κλινικών μελετών με πολλαπλά οφέλη για τους ασθενείς, τα δημόσια έσοδα και τον φαρμακευτικό κλάδο.

4.5 Χωροταξία

Ο καθορισμός των χρήσεων γης και η αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι σημαντικοί παράγοντες για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για την προστασία του περιβάλλοντος μιας χώρας. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας αποτρέπει τις επιχειρήσεις από το να επενδύουν καθώς αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο δικαστικών αμφισβητήσεων για την ιδιοκτησία που απέκτησαν ή για το δικαίωμά τους να χρησιμοποιήσουν τη γη με τον τρόπο που σχεδιάζουν. Η ασάφεια είναι εξίσου επιζήμια για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς η οικιστική ανάπτυξη

⁶⁰ ΙΟΒΕ-ΠΕΦ (2020), Η Φαρμακευτική Βιομηχανία στην Ελλάδα.- Όροι και προϋποθέσεις για μια νέα αναπτυξιακή δυναμική

γίνεται άναρχα και βιομηχανικές ή τουριστικές επενδύσεις ενδέχεται να πραγματοποιούνται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές που χρήζουν προστασίας.

4.5.1 Δείκτες

Η Ελλάδα υστερεί σημαντικά σε θέματα χωροταξίας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ο δείκτης Registering Property του Doing Business Report 2020 της Παγκόσμιας Τράπεζας κατατάσσει την Ελλάδα 156^η μεταξύ 187 χωρών. Ο δείκτης αυτός εξετάζει τις διαδικασίες που απαιτούνται για την αγορά γης, καθώς και την ποιότητα του συστήματος διαχείρισης της γης και καταγραφής δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.

Η υστέρηση της Ελλάδας σε θέματα χωροταξίας αποτυπώνεται και από το γεγονός ότι χρήσεις γης έχουν καθοριστεί σε λιγότερο από το μισό της χώρας. Το 2016, μόνο 16% των δημοτικών ενοτήτων της χώρας είχαν εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ή Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ). Για 31% των δημοτικών ενοτήτων, η κατάρτιση τέτοιων σχεδίων ήταν σε εξέλιξη, ενώ για το υπόλοιπο 53% η διαδικασία δεν είχε ξεκινήσει.⁶¹ Αντίθετα, στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, χρήσεις γης έχουν καθοριστεί για το σύνολο της επικράτειάς τους.

Τα ΓΠΣ, και πιο πρόσφατα τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), καθορίζουν ποιες περιοχές σε μια χωρική ενότητα είναι οικιστικές (με υπάρχουσα ή προβλεπόμενη οικιστική ανάπτυξη), ποιες είναι επιχειρηματικές (βιομηχανικά πάρκα, κλπ.), ποιες είναι περιοχές προστασίας (όπου τίθενται περιορισμοί ή και απαγορεύσεις στις χρήσεις γης και στη δόμηση, π.χ. δασικές περιοχές), και ποιες μπορούν να υποδεχθούν ένα συνδυασμό δραστηριοτήτων (με σκοπό την ορθολογική κατανομή και συσχέτιση των χρήσεων γης). Η απουσία σχεδίων χρήσεων γης συνεπάγεται ότι οικιστικές και επιχειρηματικές αναπτύξεις μπορούν να λαμβάνουν χώρα άναρχα, π.χ. οικιστικές αναπτύξεις σε περιοχές που ενδεχομένως να χαρακτηρίζονταν προστασίας, ή επιχειρηματικές αναπτύξεις σε περιοχές που ενδεχομένως να χαρακτηρίζονταν οικιστικές ή προστασίας. Ενδεικτικά, το 2012, σε περιοχές εκτός σχεδίου βρίσκονταν 66% των ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, ενώ μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές.⁶²

Ο καθορισμός χρήσεων γης στην Ελλάδα υποφέρει και από άλλα προβλήματα πέρα από την έλλειψη ΓΠΣ για μεγάλο μέρος της χώρας. Στις περιοχές με εγκεκριμένα ΓΠΣ, συχνά οι προβλέψεις για τις μελλοντικές οικιστικές ανάγκες ήταν μη ρεαλιστικές και πρακτικά μη υλοποιήσιμες. Επίσης, η κατάρτιση και ολοκλήρωση των πολεοδομικών μελετών στις περιοχές με εγκεκριμένα ΓΠΣ γίνεται συνήθως με τόσο αργούς ρυθμούς ώστε πρακτικά οι μελέτες να μην φτάνουν παρά σπάνια στην έγκριση των σχετικών ρυμοτομικών σχεδίων.

Αντίστοιχα προβληματική με τον καθορισμό χρήσεων γης είναι η αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της ΕΕ που δεν διαθέτει εθνικό κτηματολόγιο για το σύνολο της επικράτειας. Δασικό κτηματολόγιο (δασικοί χάρτες) για το σύνολο της επικράτειας επίσης δεν υπάρχει. Τόσο το εθνικό κτηματολόγιο όσο και οι δασικοί χάρτες βρίσκονται υπό κατάρτιση, και σημαντική πρόοδος έχει επιτευχθεί σε κάποιες περιπτώσεις.

Η ελλιπής αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας συνδέεται στενά με τις δυσκολίες στον καθορισμό χρήσεων γης. Για παράδειγμα, είναι ευκολότερο να χαρακτηριστεί μια έκταση ως δασική αν αυτή ανήκει στο κράτος, από το αν αμφισβητείται από ιδιώτες.

⁶¹ Τα στοιχεία προέρχονται από τη μελέτη Βεζυριανίδου, Σ., <https://www.kathimerini.gr/economy/local/888402/choris-poleodomiko-schediasmo-i-misi-ellada/>.

⁶² Μπαλτάς, Μ. (2019), «Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης Επιχειρηματικών Πάρκων, Βιομηχανίας και Εφοδιαστικής 2018-2040».

Τα προβλήματα με τον καθορισμό χρήσεων γης και την αποτύπωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας έχουν ιστορικές ρίζες. Είναι επίσης προβλήματα σχετικά δυσεπίλυτα: για παράδειγμα, ο καθορισμός μια περιοχής ως προστασίας, συνεπάγεται τη μείωση της αξίας των ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή αυτή, και επομένως ισχυρές πιέσεις από τους ιδιοκτήτες, των οποίων η αξία της περιουσίας τους μειώνεται. Η δυσκολία στην επίλυση των προβλημάτων έχει ως συνέπεια αυτά να διαιωνίζονται, με αρνητικές συνέπειες τόσο για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για την προστασία του περιβάλλοντος. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας δημιουργεί επίσης πρόσφορο έδαφος για διαφθορά στις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας που ασχολούνται με τα αντίστοιχα ζητήματα.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα αναλώνεται κυρίως στο να ρυθμίζει προβλήματα που έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν. Για παράδειγμα, πολλές χωροταξικές διατάξεις την τελευταία δεκαετία αφορούν την τακτοποίηση αυθαίρετων κτισμάτων. Ένας λόγος μάλιστα που η κατάρτιση δασικών χαρτών καθυστερεί είναι η ύπαρξη αυθαίρετων οικισμών σε δασικές περιοχές. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή και χρόνο από τις αρμόδιες αρχές. Ως συνέπεια, λίγος χρόνος απομένει για τον σχεδιασμό που αφορά την αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων για τις πόλεις και την ύπαιθρο, όπως η κλιματική αλλαγή, οι φυσικές καταστροφές και η καλύτερη διαχείριση των φυσικών πόρων.

4.5.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Η ολοκλήρωση του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών μέσα στα επόμενα λίγα χρόνια αποτελεί σημαντική προτεραιότητα οικονομικής πολιτικής για τη χώρα. Παράλληλα θα πρέπει το κτηματολόγιο να διασυνδεθεί και να διαλειτουργήσει υποστηρίζοντας ψηφιακά το σύνολο των υπηρεσιών που σχετίζονται με ιδιοκτησία ακινήτων, όπως μεταβιβάσεις, μισθώσεις, φορολογία, αδειοδότηση, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, περιβαλλοντολογικοί έλεγχοι, και παροχή ανοιχτών δημόσιων δεδομένων.

Εξίσου σημαντική προτεραιότητα οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να αποτελεί ο καθορισμός χρήσεων γης σε όλη την επικράτεια. Η κατάρτιση και θεσμοθέτηση των ΤΠΣ είναι σκόπιμο να προχωρήσει με ταχείς ρυθμούς.

Σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, και μέχρι να ολοκληρωθούν τα ΤΠΣ, θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα για να περιοριστεί η άναρχη δόμηση. Νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης είναι πολύ σημαντικές προς αυτή την κατεύθυνση. Θα πρέπει επίσης να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην ολοκλήρωση και έγκριση των υφιστάμενων πολεοδομικών μελετών, με προτεραιότητα στις περιοχές όπου ασκούνται οικιστικές πιέσεις ή υπάρχουν κρίσιμες και διαπιστωμένες οικιστικές ανάγκες.

Νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, θα μπορούσαν να συνοδευτούν από την παροχή θετικών κινήτρων σε κάποιες περιπτώσεις. Παράγοντες που αποτρέπουν τις επιχειρήσεις από το να εγκατασταθούν σε κάποια βιομηχανικά ή επιχειρηματικά πάρκα περιλαμβάνουν την ποιότητα των υποδομών που αυτά προσφέρουν καθώς και το ύψος των χρεώσεων. Θα μπορούσε, ενδεχομένως να δοθεί περισσότερο βάρος σε αυτούς τους παράγοντες (παράλληλα με τα αρνητικά κίνητρα για την εγκατάσταση σε περιοχές εκτός σχεδίου), ώστε η εγκατάσταση στα πάρκα να καταστεί περισσότερο ελκυστική επιλογή για τις επιχειρήσεις.

Η κατάρτιση ΤΠΣ απαιτεί τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δήμοι είναι σκόπιμο να έχουν λόγο στον καθορισμό των χρήσεων γης στην επικράτειά τους, καθώς γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Η κατάρτιση των ΤΠΣ θα πρέπει να αναλαμβάνεται από τους ίδιους τους δήμους, με την κεντρική διοίκηση να καθορίζει κανόνες που να διασφαλίζουν ότι τα ΤΠΣ θα είναι συμβατά μεταξύ τους καθώς και με τον υπερκείμενο σχεδιασμό, και την περιφέρεια να παρέχει

περισσότερο εξειδικευμένες κατευθύνσεις. Το υπόδειγμα αυτό ακολουθείται, με μικρές παραλλαγές, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Ενώ η Ελλάδα έχει υιοθετήσει ένα παρόμοιο υπόδειγμα, η λειτουργία του στην πράξη έχει αποδειχθεί προβληματική. Πολλοί δήμοι δεν έχουν την τεχνογνωσία και τους πόρους να καταρτίσουν ΤΠΣ τα οποία να είναι συμβατά με έναν ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό. Υπόκεινται επίσης σε πιέσεις από ιδιοκτήτες ακινήτων που έχουν να χάσουν από μια αλλαγή χρήσεων γης. Η μικρή πρόοδος που έχει σημειωθεί με την κατάρτιση ΤΠΣ οφείλεται σε σημαντικό βαθμό σε αυτούς τους παράγοντες.⁶³

Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αναγνωρίσει την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης των ΤΠΣ για όλη την επικράτεια και να ενισχύσει τη διαδικασία με τους εξής τρόπους. Πρώτον, θα πρέπει να βελτιώσει την ικανότητα και τα κίνητρα των δήμων να καταρτίσουν ΤΠΣ, παρέχοντάς τους περισσότερους πόρους και τεχνογνωσία. Το θέμα αυτό συνδέεται με τη γενικότερη διοικητική αποκέντρωση που προτείνεται στην Ενότητα 4.1. Η κεντρική κυβέρνηση θα μπορούσε να βελτιώσει περαιτέρω τα κίνητρα, παρέχοντας περισσότερους πόρους στους δήμους που ολοκληρώνουν ταχύτερα την κατάρτιση ΤΠΣ. Θα πρέπει επίσης να ενισχυθούν οι διαδικασίες διαβούλευσης στην κατάρτιση των ΤΠΣ, και αυτές να προβλέπονται από τα αρχικά στάδια εκπόνησής τους.

Ένας δεύτερος τρόπος με τον οποίο η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να ενισχύσει τη διαδικασία κατάρτισης ΤΠΣ είναι να ασκήσει καλύτερα τον επιτελικό και συντονιστικό της ρόλο. Θα πρέπει να καθορίσει σαφείς κανόνες και οδηγίες για τον χωροταξικό σχεδιασμό, που να μην αλλάζουν συχνά, όπως γίνεται μέχρι τώρα. Οι κανόνες και οι οδηγίες είναι σκόπιμο να είναι κωδικοποιημένοι σε εύχρηστα εγχειρίδια. Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να καθορίσει επίσης ενιαία μεθοδολογία για την κατάρτιση ΤΠΣ και ενιαία σχεδιαστικά πρότυπα. Θα πρέπει ακόμα να παρακολουθεί στενά τη διαδικασία, ώστε τυχόν καθυστερήσεις να ελαχιστοποιούνται.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω προϋποθέσεις δεν ισχύουν μέχρι τώρα. Ως προς τις αλλαγές της νομοθεσίας, για παράδειγμα, μέσα στην τελευταία δεκαετία έχει μεταβληθεί τουλάχιστον τέσσερις φορές η χωροταξική και η πολεοδομική νομοθεσία και πέντε φορές ο δασικός κώδικας. Το ζήτημα της πολυπλοκότητας αναλύεται περισσότερο στην Ενότητα 4.1, όπου παρουσιάζονται και προτάσεις αντιμετώπισής του.

Ο επιτελικός ρόλος της κεντρικής διοίκησης θα είναι σημαντικό να περιλαμβάνει και ζητήματα στρατηγικής. Για παράδειγμα, οι κανόνες και οδηγίες για την κατάρτιση ΤΠΣ σε τουριστικούς δήμους θα πρέπει να είναι συμβατοί με σαφείς στρατηγικές κατευθύνσεις για την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα. Όπως επισημαίνεται στην Ενότητα 6.2, τέτοιες κατευθύνσεις γενικά απουσιάζουν.

Ένα χωροταξικό εργαλείο, το οποίο χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο είναι τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ), τα οποία καθορίζουν το χωροταξικό πλαίσιο μιας συγκεκριμένης επένδυσης. Η έγκριση μιας επένδυσης μέσω ΕΠΣ παρέχει ασφάλεια στην επενδύουσα επιχείρηση καθώς την προφυλάσσει από μελλοντικές δικαστικές αμφισβητήσεις, και ταυτόχρονα συμβάλλει στην ορθολογική διαχείριση των χρήσεων γης στην περιοχή εγκατάστασης της επένδυσης. Είναι όμως απαραίτητο να καθορίζεται με συγκεκριμένες κατευθύνσεις και οδηγίες η συμβατότητα μεταξύ ΕΠΣ και ΤΠΣ, ώστε να αποφεύγονται συνεχείς και ανακυκλούμενες αντιφάσεις μεταξύ των σχεδίων. Τα ΕΠΣ μπορούν να είναι χρήσιμο εργαλείο για την προώθηση επενδύσεων, όμως δεν μπορούν να υποκαθιστούν από μόνα τους τον ενιαίο χωροταξικό σχεδιασμό που εμπεριέχει ένα ΤΠΣ. Θα πρέπει επομένως να αντιμετωπίζονται ως λύση που να χρησιμοποιείται μόνο για σημαντικές επενδύσεις σε

⁶³ Βεζυριαννίδου, Σ. και Κ. Λαλένης (2018), «Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη Μεταρρύθμιση 'Καλλικράτης'».

επιλεγμένες περιοχές. Στην κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να εξειδικευθούν περαιτέρω οι προϋποθέσεις για τις περιπτώσεις σχεδιασμού μέσω ΕΠΣ.

Η πρόσβαση των πολιτών και επιχειρήσεων σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα είναι ελλιπής. Είναι υψηλής σημασίας οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν εύκολη τέτοια πρόσβαση, και τα δεδομένα θα πρέπει να έχουν προκύψει από επιστημονικά τεκμηριωμένες μελέτες. Η δημόσια πρόσβαση σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα θα διευκολύνει τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των επενδύσεων από τις επιχειρήσεις αλλά και από τους πολίτες (π.χ. αγορά κατοικίας). Ενδεικτικά, μια επιχείρηση θα μπορεί να καταρτίσει ευκολότερα μια μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για μια επένδυση αν τα περιβαλλοντικά δεδομένα που απαιτούνται για τη μελέτη είναι διαθέσιμα σε δημόσιο διαδικτυακό τόπο. Επίσης, η μελέτη αυτή θα μπορεί να εγκριθεί ταχύτερα από τη δημόσια διοίκηση, χωρίς κίνδυνο δικαστικών αμφισβητήσεων.

Το ζήτημα της ελλιπούς πρόσβασης σε χωροταξικά και περιβαλλοντικά δεδομένα συνδέεται με αυτό των περιορισμένων διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης κατά τη λήψη αποφάσεων χωροταξικού και περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Οι διαβουλεύσεις συχνά περιορίζονται σε απλή ανάρτηση ενός σχεδίου σε διάφορες ιστοσελίδες, χωρίς επαρκή αιτιολόγηση για τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και χωρίς επαρκή ενημέρωση του κοινού και δημόσια εμφάνιση των σχολίων που υποβάλλονται. Η θέσπιση ανοικτών και ουσιαστικών διαδικασιών διαβούλευσης θα ενίσχυε τον δημόσιο έλεγχο των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και θα αποτελούσε θεσμικό αντίβαρο στην παρουσία των οικονομικά ισχυρότερων.

Ένα τελευταίο και ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα αφορά τους περιβαλλοντικούς ελέγχους. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία είναι απαραίτητοι τόσο για την προστασία του περιβάλλοντος όσο και για ισότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων απέναντι στους νόμους. Οι περιβαλλοντικές παραβάσεις στην Ελλάδα είναι συχνό φαινόμενο, όπως τεκμηριώνεται και από τις καταδίκες της χώρας από τα ευρωπαϊκά όργανα. Η ασάφεια σχετικά με τις χρήσεις γης εξηγεί σε σημαντικό βαθμό την έκταση του φαινομένου. Παράλληλα όμως απαιτείται ενίσχυση των μηχανισμών συμμόρφωσης. Ο θεσμός της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, ο οποίος έχει εισαχθεί στη χώρα από το 2001, είναι απαραίτητος προς αυτή την κατεύθυνση. Χρειάζεται όμως να ενισχυθεί τόσο σε πόρους όσο και σε θεσμική ανεξαρτησία.

Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος (που ονομάζεται, πλέον, Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας) να μην υπάγεται πλέον στο ΥΠΕΝ αλλά να καταστεί Ανεξάρτητη Αρχή, στην οποία να υπαχθούν και οι περιφερειακές υπηρεσίες επιθεώρησης. Ανεξάρτητες Αρχές επιφορτισμένες με την προστασία του περιβάλλοντος και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υπάρχουν στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Ανεξάρτητη Αρχή που είναι επιφορτισμένη με τους σκοπούς αυτούς είναι η Environment Agency, και έχει περίπου 10600 υπαλλήλους. Σε αντίθεση, στην Επιθεώρηση Περιβάλλοντος στο ΥΠΕΝ απασχολούταν 17 υπάλληλοι το 2015, στους οποίους μπορούν να προστεθούν οι 224 που απασχολούταν στις περιφερειακές επιθεωρήσεις.⁶⁴ Εξαιτίας της υποστελέχωσης, ο αριθμός των περιβαλλοντικών ελέγχων έχει μειωθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία. Η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος έχει επίσης υποβαθμιστεί από ειδική υπηρεσία σε μια απλή υπηρεσιακή μονάδα του ΥΠΕΝ, χωρίς αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων. Η δυσαναλογία πόρων και θεσμικής ισχύος της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος με τη σπουδαιότητα του έργου που έχει να

⁶⁴ Τα στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο προέρχονται από τον σύνδεσμο <https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency/about>. Ο αριθμός των επιθεωρητών είναι μικρότερος καθώς το προσωπικό της Environment Agency έχει και άλλα καθήκοντα.

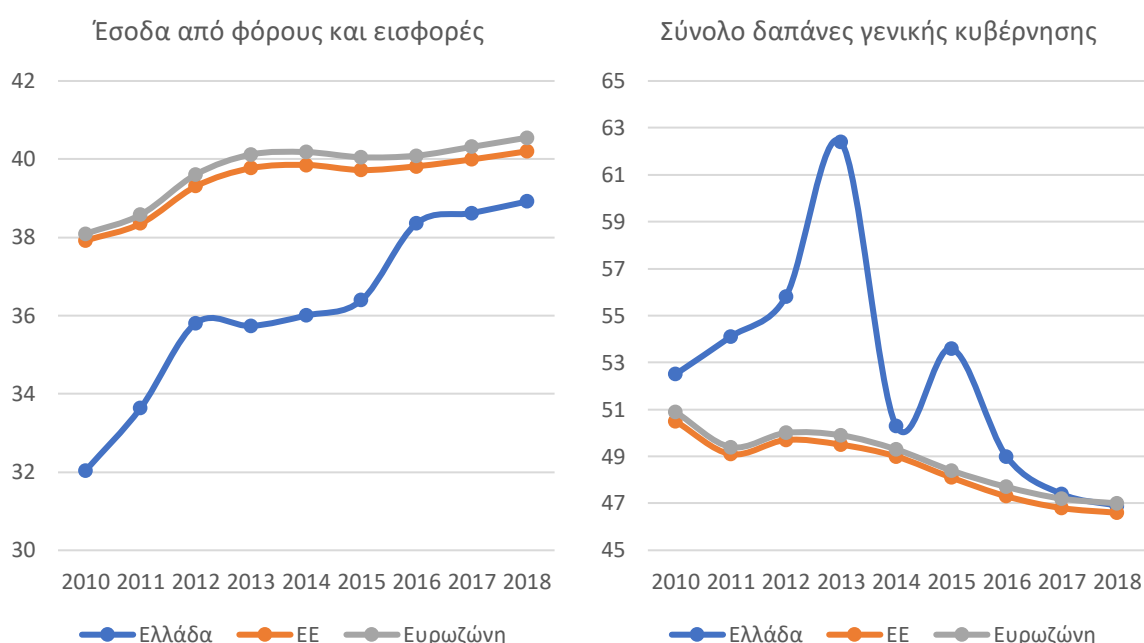
επιτελέσει, ιδιαίτερα σε μια περίοδο που περιβαλλοντικά ζητήματα είναι ζωτικής σημασίας διεθνώς, είναι κραυγαλέα.

4.6 Φορολογία

4.6.1 Δείκτες

Στο διάστημα από το 2010 έως σήμερα και στο πλαίσιο της επίτευξης δημοσιονομικής ισορροπίας, τα δημόσια έσοδα από φόρους και εισφορές αυξήθηκαν σταδιακά από το 32% στο 38,9% του ΑΕΠ (σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2018), ποσοστό που αντιστοιχεί περίπου στον μέσο όρο των οικονομιών της Ευρωζώνης (40,5% - Διάγραμμα 4.20 και Πίνακας 4.1).⁶⁵ Αντίστοιχα, οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης περιορίστηκαν στον μέσο όρο της Ευρωζώνης (47% του ΑΕΠ), σε 46,9% του ΑΕΠ το 2018 από 52,5% το 2009.

Διάγραμμα 4.20: Έσοδα από φόρους και εισφορές και δαπάνες γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ, 2010-2018



Πηγή: European Commission - DG Taxation

Πίνακας 4.1: Φόροι και εισφορές ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο φόρων & εισφορών	38,9%	40,5%	8η	2018
Άμεσοι φόροι	10,2%	13,3%	11η	2018
Έμμεσοι φόροι	17,1%	9,9%	1η	2018
Ασφαλιστικές εισφορές	11,6%	14,1%	12η	2018
Φόροι (recurrent) ακίνητης περιουσίας	2,6%	1,3%	2η	2018

Πηγή: European Commission - DG Taxation

Σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, η Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά στα έσοδα από άμεσους φόρους (10,2% έναντι 13,3% του ΑΕΠ) ενώ έχει δυσανάλογα υψηλά έσοδα από έμμεσους φόρους (17,1% έναντι 9,9% του ΑΕΠ). Ως προς τους φορολογικούς συντελεστές, αυτοί είναι

⁶⁵ Για το σύνολο των εσόδων από φόρους και εισφορές τα περισσότερα πρόσφατα στοιχεία της Eurostat για το 2019, τα οποία δεν είναι διαθέσιμα αναλυτικά για κάθε κατηγορία, παρουσιάζουν ελαφρές διαφοροποιήσεις.