

# Η μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο υπόδειγμα ανάπτυξης

Μια εναλλακτική πρόταση  
στην Έκθεση Πισσαρίδη



# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- σελ. 4 **1** *Εισαγωγή*
- σελ. 6 **2** *Η ελληνική οικονομία σήμερα:  
Οικονομική κρίση και μη βιώσιμο  
υπόδειγμα ανάπτυξης με αποκλεισμούς*
- σελ. 18 **3** *Δημοσιονομικοί περιορισμοί,  
αναγκαίοι μετασχηματισμοί  
και οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης*
- σελ. 28 **4** *Βιομηχανική πολιτική και  
παραγωγικοί μετασχηματισμοί*
- σελ. 37 **5** *Αγορά εργασίας, απασχόληση,  
κατώτατος μισθός*
- σελ. 43 **6** *Σύστημα κοινωνικής ασφάλισης*
- σελ. 47 **7** *Δεξιότητες και εργατικό δυναμικό*
- σελ. 59 **8** *Επαγγελματική κατάρτιση*
- σελ. 72 **9** *Εκπαίδευση και  
εκπαιδευτική πολιτική*

*1*

*Εισαγωγή*



α ήταν αναγκαίο για τη δημοκρατία μας η δημόσια συζήτηση που αφορά το Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και την κατανομή των πόρων οι οποίοι θα εισρεύσουν στη χώρα τα αμέσως επόμενα χρόνια να γινόταν βάσει μιας ουσιαστικής αντιπαράθεσης εναλλακτικών προτάσεων που θα προσδιορίζουν με σαφήνεια τις κοινωνικές αξίες και τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του νέου υποδείγματος ανάπτυξης που έχει ανάγκη η χώρα μας.

Αντί αυτού, η συζήτηση έχει, πολιτικά, εγκλωβιστεί στα θεωρητικά όρια, στις ιδεολογικές πεποιθήσεις και στις προτάσεις που περιλαμβάνονται στην Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη (στο εξής Έκθεση Πισσαρίδη). Με μια πρώτη και συνοπτική αξιολόγηση, η θεωρητική βάση της Έκθεσης Πισσαρίδη είναι ένα σύνολο συμβατικών μικροοικονομικών υποθέσεων και προτάσεων για τον «υγιή» ρόλο του επιχειρηματικού τομέα και την «άριστη» ανταπόκρισή του σε ένα σύστημα αποτελεσματικών κινήτρων και διορθωτικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των ατελειών των αγορών. Η θεωρητική αυτή βάση, που περιγράφει πώς λειτουργεί μια υποθετική οικονομία, συμπληρώνεται και διανθίζεται από κοινότοπες διαπιστώσεις για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, το οποίο περιλαμβάνει τη δημόσια διοίκηση, την υγεία, την παιδεία, τη δικαιοσύνη, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, την αγορά εργασίας, τις επιχειρηματικές επενδύσεις, το τραπεζικό σύστημα κ.ά., που έχουν κατά καιρούς καταγραφεί στη συντηρητική βιβλιογραφία για την ελληνική οικονομία.

Όπως προαναφέρθηκε, η ισχυροποίηση της δημοκρατίας μας χρειάζεται μια ουσιαστική αντιπαράθεση εναλλακτικών προτάσεων και αναπτυξιακών υποδειγμάτων. Σκοπός της παρούσας Έκθεσης είναι η ανάδειξη ιδεών, κοινωνικών αξιών και προτάσεων πολιτικής για ζητήματα που αφορούν τον κόσμο της εργασίας, όπως η βιομηχανική και η αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας, ο επαναπροσδιορισμός της δημοσιονομικής πολιτικής, οι αναγκαίοι μακροοικονομικοί μετασχηματισμοί, η αύξηση του όγκου και της ποιότητας της απασχόλησης, η θεσμοθέτηση κατώτατων μισθών αξιοπρεπούς διαβίωσης, οι δεξιότητες του εργατικού δυναμικού, η επαγγελματική κατάρτιση, η εκπαίδευση και η εκπαιδευτική πολιτική, που, κατά την άποψή μας, θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στη διαμόρφωση των προϋποθέσεων για τη μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα βιώσιμο και διατηρήσιμο υπόδειγμα ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς σε βάθος δεκαετίας.

Πιστεύουμε ότι ένα τέτοιο υπόδειγμα είναι το κοινωνικά επιθυμητό, και θα έπρεπε να ήταν το πολιτικά επιδιωκόμενο. Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η Έκθεσή μας διαφέρει θεμελιακά από την Έκθεση Πισσαρίδη ως προς τη μέθοδο ανάλυσης, τις κοινωνικές αξίες που υπηρετεί, τη διάγνωση των βασικών αιτιών της αποτυχίας του σημερινού υποδείγματος ανάπτυξης, καθώς και ως προς τα συστατικά της θεραπείας και των αναγκαίων οικονομικών και θεσμικών παρεμβάσεων για τον αναπτυξιακό μετασχηματισμό της οικονομίας.

# 2

*Η ελληνική οικονομία  
σήμερα: Οικονομική  
κρίση και μη βιώσιμο  
υπόδειγμα ανάπτυξης  
με αποκλεισμούς*

**Η** κρίση χρέους, η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας, καθώς και η τρέχουσα οικονομική κρίση εξαιτίας του Covid-19, έχουν αναδείξει τα όρια του σημερινού υποδείγματος ανάπτυξης της χώρας μας και την ανάγκη μετασχηματισμού του. Η επιτυχία του μετασχηματισμού θα εξαρτηθεί από δύο παράγοντες: Πρώτον, από τη ρεαλιστική ανάγνωση των βασικών χαρακτηριστικών και των ιδιαιτεροτήτων της σημερινής αναπτυξιακής ταυτότητας της οικονομίας. Η αλλαγή αυτής της ταυτότητας είναι μια σωρευτική διαδικασία, που απαιτεί χρόνο και μείζονες μεταρρυθμίσεις σε πολλές δομές της πολιτικής και της οικονομίας, στη συμπεριφορά των θεσμικών τομέων, στην επιχειρηματική κουλτούρα, σε παγιωμένες αντιλήψεις και πεποιθήσεις οικονομικής πολιτικής, καθώς και στις παρεμβάσεις μικροοικονομικής, μακροοικονομικής, βιομηχανικής, χρηματοδοτικής και κοινωνικής πολιτικής. Δεύτερον, από τον οραματικό στόχο που αφορά το ποια Ελλάδα θέλουμε να έχουμε στο μέλλον. Εμείς υποστηρίζουμε ένα μέλλον που θα προέλθει από την οικοδόμηση ενός νέου, βιώσιμου, διατηρήσιμου υποδείγματος ανάπτυξης χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς. Για να είναι βιώσιμο ένα υπόδειγμα ανάπτυξης, θα πρέπει να ενσωματώνει θεσμικές παρεμβάσεις και πολιτικές για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, την αιεφόρο αξιοποίηση των φυσικών πόρων και του φυσικού περιβάλλοντος, την προώθηση της απανθρακοποίησης και της κυκλικής οικονομίας και την προστασία της βιοποικιλότητας. Ωστόσο, για να είναι διατηρήσιμη αυτή η βιωσιμότητα, πρέπει το αναπτυξιακό υπόδειγμα να επιτυγχάνει υψηλή οικονομική αποτελεσματικότητα σε όρους όγκου και ποιότητας απασχόλησης καθώς και αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για όλους χωρίς αποκλεισμούς. Η οικονομική αποτελεσματικότητα εξαρτάται από τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της οικονομίας, την ποιότητα και τον όγκο των παραγωγικών επενδύσεων, την κατανομή της τραπεζικής ρευστότητας, την ενίσχυση των θεσμών προστασίας της κοινωνίας. Η παρούσα Έκθεση έχει ως κύριο αντικείμενό της να αναδείξει τα κρίσιμα στοιχεία που προσδιορίζουν τη διατηρησιμότητα ενός βιώσιμου υποδείγματος ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς και ενισχύουν την οικονομική και την κοινωνική ανθεκτικότητα, καθώς και την ικανότητα προσαρμογής της οικονομίας. Η άποψή μας είναι ότι ο αναπτυξιακός οραματισμός και οι προτάσεις πολιτικής της Έκθεσης Πισσαρίδη δεν διασφαλίζουν τη διατηρησιμότητα της ανάπτυξης και, κυρίως, τη μετάβαση της οικονομίας σε ένα αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο χωρίς αποκλεισμούς. Το σημερινό υπόδειγμα οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας διακρίνεται από μια ενδογενή ανεπάρκεια παραγωγικής επιχειρηματικότητας και παραγωγικής κατανομής της τραπεζικής ρευστότητας και από μια διαχρονική κρατική αδυναμία σχεδιασμού μιας εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής και στρατηγικής.

Οι δομικές αυτές αιτίες προκαλούν την ενδογενή αδυναμία του οικονομικού συστήματος να δημιουργεί:

- υψηλό όγκο και υψηλής ποιότητας απασχόληση,
- ανταγωνιστικές επιχειρήσεις με οικονομίες κλίμακας και αυξανόμενα μερίδια αγοράς στην εγχώρια και τη διεθνή οικονομία,
- βιώσιμες, διατηρήσιμες και κλαδικά ισορροπημένες επεκτάσεις στο σύστημα παραγωγής,
- τεχνολογικό μετασχηματισμό μέσω καινοτομιών και της ανάπτυξης οριζόντιων και κάθετων διασυνδέσεων,
- ισχυρές αλυσίδες προστιθέμενης αξίας,
- υψηλή ανταγωνιστικότητα μέσω της αύξησης της διαρθρωτικής παραγωγικότητας,
- υψηλή αυτάρκεια σε ενδιάμεσα και τελικά καταναλωτικά και κεφαλαιουχικά αγαθά,
- χαμηλή εξάρτηση της εγχώριας δαπάνης και της ευημερίας της χώρας από τις εισαγωγές,
- διατηρήσιμη εξωστρέφεια.

Η απουσία αναπτυξιακού σχεδιασμού και το διαχρονικό έλλειμμα παραγωγικών επενδύσεων και κουλτούρας επιχειρηματικής δέσμευσης σε διαδικασίες διατηρήσιμης δημιουργίας νέου πλούτου είναι οι αιτίες ανάπτυξης συμπεριφορών και πολιτικών που οδηγούν σε κρατικοκεντρικές, βραχυπρόθεσμες, κερδοσκοπικές και αναδιανεμητικές επιχειρηματικές πρακτικές. Οι τελευταίες διαχρονικά αποσταθεροποιούν το δημοσιονομικό ισοζύγιο της οικονομίας και υπονομεύουν τη συνοχή της αγοράς εργασίας και τη δημόσια δέσμευση στην ισχυροποίηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Ο σχεδιασμός μιας πολιτικής μικρο-κινήτρων, όπως προτείνει η Έκθεση Πισσαρίδη, για την αντιμετώπιση αυτών των παθογενειών υποτιμά τον δομικό χαρακτήρα τους. Η άποψή μας είναι ότι αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους η Έκθεση Πισσαρίδη διακρίνεται από έλλειμμα αναπτυξιακού πραγματισμού, και συνεπώς οι προτάσεις οικονομικής πολιτικής της, που εξαντλούνται στη στήριξη της κερδοφορίας των επιχειρήσεων για την ενεργοποίηση των ιδιωτικών επενδύσεων, δημιουργούν μεγάλη αβεβαιότητα ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

Στη δική μας οπτική, οι προαναφερθέντες ενδογενείς παράγοντες συνθέτουν το παραγωγικό και διαρθρωτικό υπόβαθρο των «γνωστών» δίδυμων ελλειμμάτων και της υψηλής συσσώρευσης δημόσιου και εξωτερικού χρέους, καθώς επίσης και την αδυναμία του ιδιωτικού τομέα να δημιουργεί διατηρήσιμες ροές εισοδήματος που θα στήριζαν την



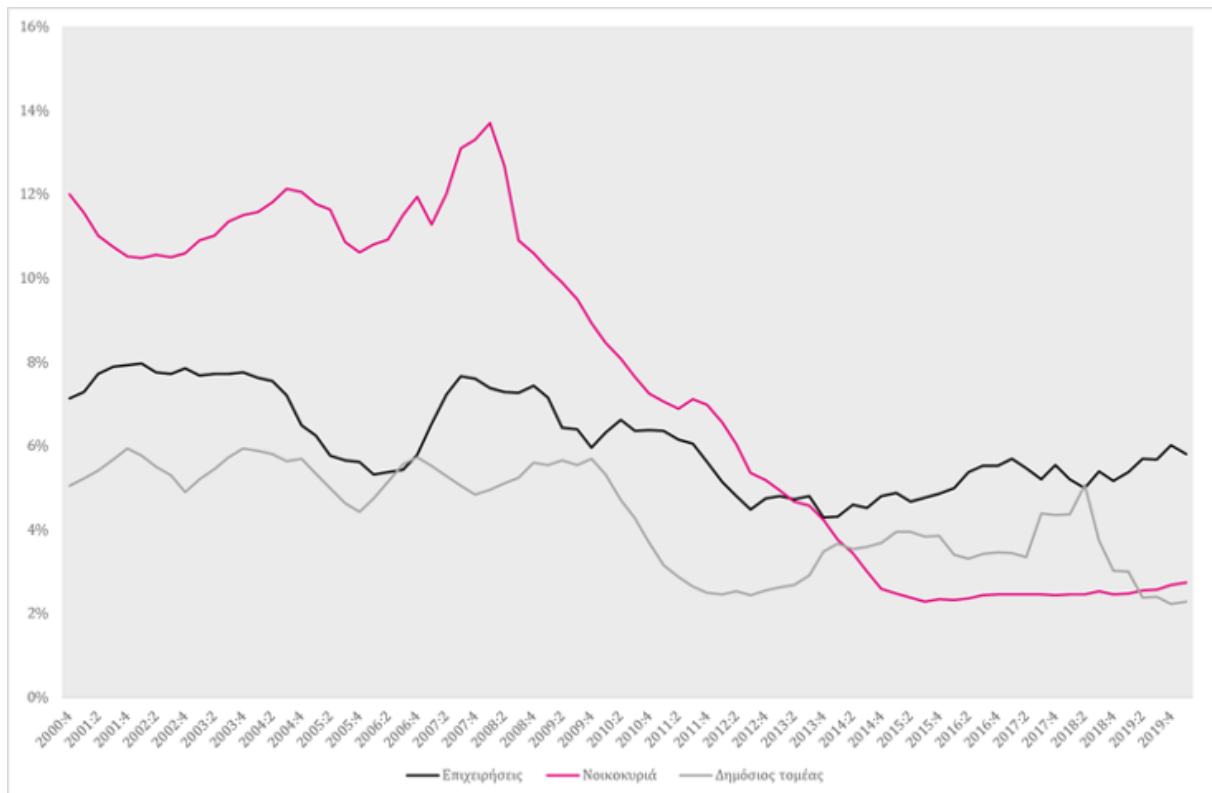
εγχώρια ζήτηση, την οικονομική δραστηριότητα και τη φερεγγυότητα της οικονομίας. Η θεμελιακή αρχή της βιωσιμότητας μιας σύγχρονης οικονομίας της οποίας οι θεσμικοί τομείς συσσωρεύουν χρέος είναι η διατηρήσιμη ροή εισοδήματος και ρευστότητας για τη στήριξη της ζήτησης και την ικανοποίηση των υποχρεώσεων που δημιουργεί το συσσωρευμένο χρέος. Όταν αυτή η αρχή ικανοποιείται, τότε υπάρχει ισχυρή συνοχή μεταξύ του χρηματοπιστωτικού, του παραγωγικού, του δημοσιονομικού και του μακροοικονομικού συστήματος και της αγοράς εργασίας. Η συνοχή αυτή προσδιορίζει τη διατηρησιμότητα του αναπτυξιακού υποδείγματος και καθορίζει την ικανότητα της οικονομίας να προσφέρει έναν υψηλό όγκο απασχόλησης και εισοδημάτων, συνεπώς και ρών ρευστότητας που διασφαλίζουν την αξιοπιστία και την αναχρηματοδότηση των επιχειρήσεων, των νοικοκυριών, των τραπεζών και του κράτους. Η διάσταση αυτή βρίσκεται εκτός της θεωρητικής οπτικής της Έκθεσης Πισσαρίδη και καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την αναλυτική της ανεπάρκεια ως προς την ερμηνεία της αποτυχίας του σημερινού υποδείγματος ανάπτυξης.

Τα δίδυμα ελλείμματα, ως συνέπεια της ενδογενούς αδυναμίας της ελληνικής οικονομίας να ισχυροποιεί την επέκταση της εγχώριας παραγωγής, αντισταθμίζονταν διαχρονικά από τη συσσώρευση δημόσιου και εξωτερικού χρέους. Αυτό λειτουργούσε ως μηχανισμός στήριξης των εγχώριων ρών εισοδήματος και ρευστότητας, αποτρέποντας μια σημαντική επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών, καθώς και της μακροοικονομικής συμπεριφοράς της οικονομίας. Η αντίθεση αυτή μεταξύ της ενδογενούς ανεπάρκειας δημιουργίας διατηρήσιμων ρών εισοδήματος και της αύξησης του χρέους όλων των τομέων της οικονομίας είναι η κύρια αιτία της ευθραυστότητας και της κρίσης χρέους που εκδηλώθηκε το 2009-2010. Στην Έκθεση Πισσαρίδη, οι μακροοικονομικές επιδόσεις και το έλλειμμα παραγωγικών επενδύσεων συσχετίζονται κυρίως με θεσμικές αδυναμίες και αποτυχίες της αγοράς, όπως δικαστικές δυσλειτουργίες, κρατική γραφειοκρατία, έλλειψη κινήτρων, υψηλό μη μισθολογικό κόστος εργασίας, ελλείμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, αποστροφή κινδύνου και ασύμμετρη πληροφόρηση των τραπεζών κ.ά.

Η μη διατηρήσιμη αναπτυξιακή ταυτότητα της οικονομίας που περιγράψαμε παραπάνω αποτυπώνεται στη συμπεριφορά των ισοζυγίων των βασικών θεσμικών τομέων της οικονομίας. Στο Διάγραμμα 1 παρουσιάζεται η διάρθρωση των επενδύσεων ανά θεσμικό τομέα για την περίοδο 2000-2020. Μεταξύ 2000 και 2013 βασικός επενδυτής στην οικονομία είναι τα νοικοκυριά. Σε αυτό το χρονικό διάστημα οι επιχειρηματικές επενδύσεις παρουσιάζουν σταθερότητα σε ένα χαμηλό επίπεδο μεταξύ 6% και 8% του ΑΕΠ. Στη διάρκεια της κρίσης οι επενδύσεις των νοικοκυριών μειώνονται κατά 85,7%,

εκφρασμένες σε όρους ΑΕΠ, ενώ σχετικά σημαντική μείωση παρατηρείται και στις δημόσιες επενδύσεις.

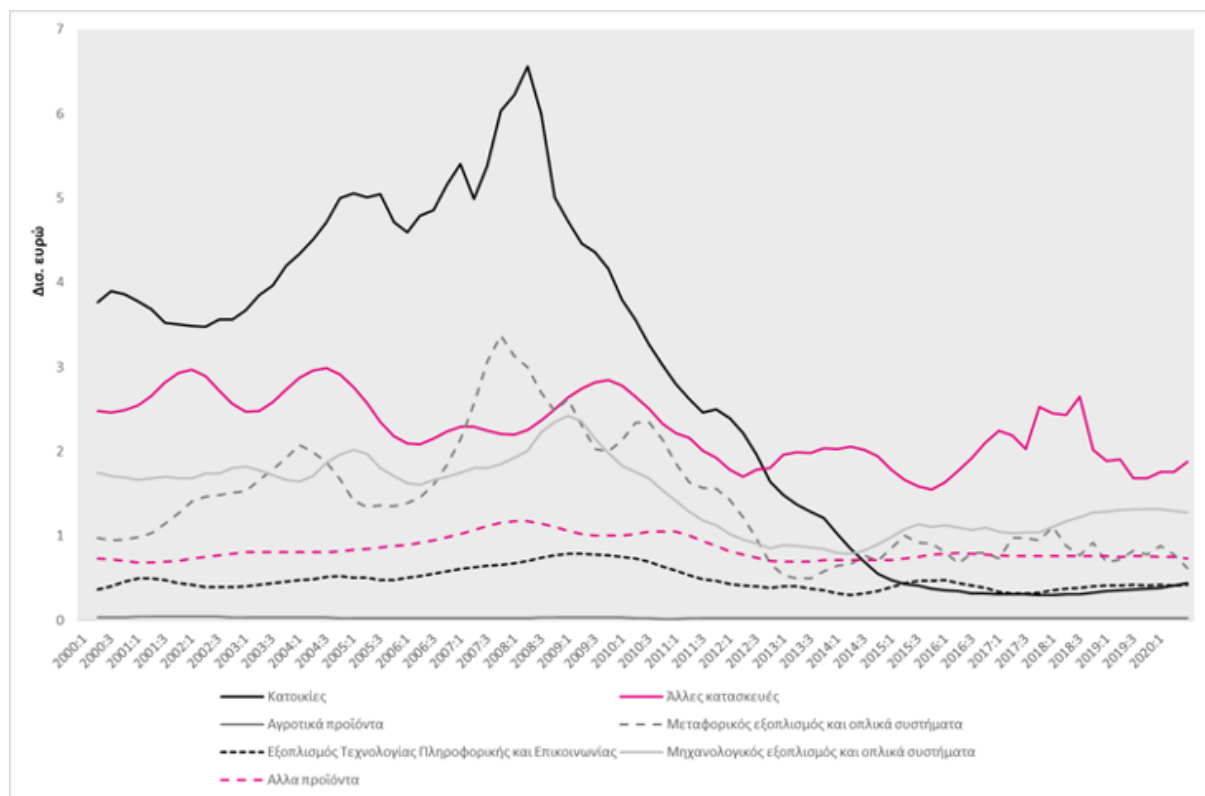
**Διάγραμμα 1:** Ακαθάριστες επενδύσεις ανά θεσμικό τομέα ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ (2000:4-2020:2)



**Πηγή:** ΕΛΣΤΑΤ (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)  
*Σημείωση:* Κυλιόμενοι μέσοι όροι τεσσάρων περιόδων.

Αν και οι ιδιωτικές επενδύσεις σημειώνουν στη συνέχεια μια μικρή αύξηση, δεν έχουν ανακάμψει στα προ κρίσης, ωστόσο πολύ χαμηλά, επίπεδα. Εκτός από τη μακροοικονομική σημασία του συνολικού όγκου των επενδύσεων, η διάρθρωσή τους είναι πολύ σημαντική γιατί αναδεικνύει τη δυναμική ή την αδυναμία παραγωγικού μετασχηματισμού της οικονομίας. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2, μέχρι και το 2012 ο κύριος όγκος των επενδύσεων αφορούσε κατοικίες. Επομένως, όπως προαναφέρθηκε, η ελληνική οικονομία υποφέρει διαχρονικά από σημαντικό έλλειμμα παραγωγικών επενδύσεων.

**Διάγραμμα 2:** Επενδύσεις ανά είδος επενδυτικού προϊόντος σε δισ. ευρώ (2000:1-2020:2, σταθερές τιμές 2010)



**Πηγή:** ΕΛΣΤΑΤ

*Σημείωση: Κυλιόμενοι μέσοι όροι τεσσάρων περιόδων. Εποχικά διορθωμένα στοιχεία.*

Οι ιδιωτικές επενδύσεις στον εξοπλισμό τεχνολογίας, πληροφορικής και επικοινωνίας, οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ικανοποιητική αναβάθμιση, και στον ψηφιακό μετασχηματισμό του παραγωγικού ιστού, ήταν ανέκαθεν αναιμικές και στην τρέχουσα περίοδο αποτελούν ένα από τα χαμηλότερα μεγέθη. Σε καμία περίπτωση δεν θα ήταν υπερβολή να χαρακτηρίσουμε τις ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις ως την «αχίλλειο πτέρνα» του σημερινού υποδείγματος ανάπτυξης και της μη διατηρησιμότητάς του. Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμης σημασίας για τον σχεδιασμό μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής, καθώς προσδιορίζει τον πραγματισμό και την αποτελεσματικότητά της. Η ανάλυση των ισοζυγίων των θεσμικών τομέων της οικονομίας θα πρέπει να αποτελεί το πλαίσιο βάσει του οποίου θα διαμορφώνονται οι παρεμβάσεις οικονομικής πολιτικής. Όπως φαίνεται στα Διαγράμματα 3 και 4, τα νοικοκυριά είναι στην ουσία αυτά που στηρίζουν την οικονομική δραστηριότητα της χώρας μας, καθώς διατηρούν σημαντικό έλλειμμα στο ισοζυγίο τους. Αντιθέτως, οι επιχειρήσεις συσσωρεύουν κέρδη, τα οποία δεν επενδύονται.

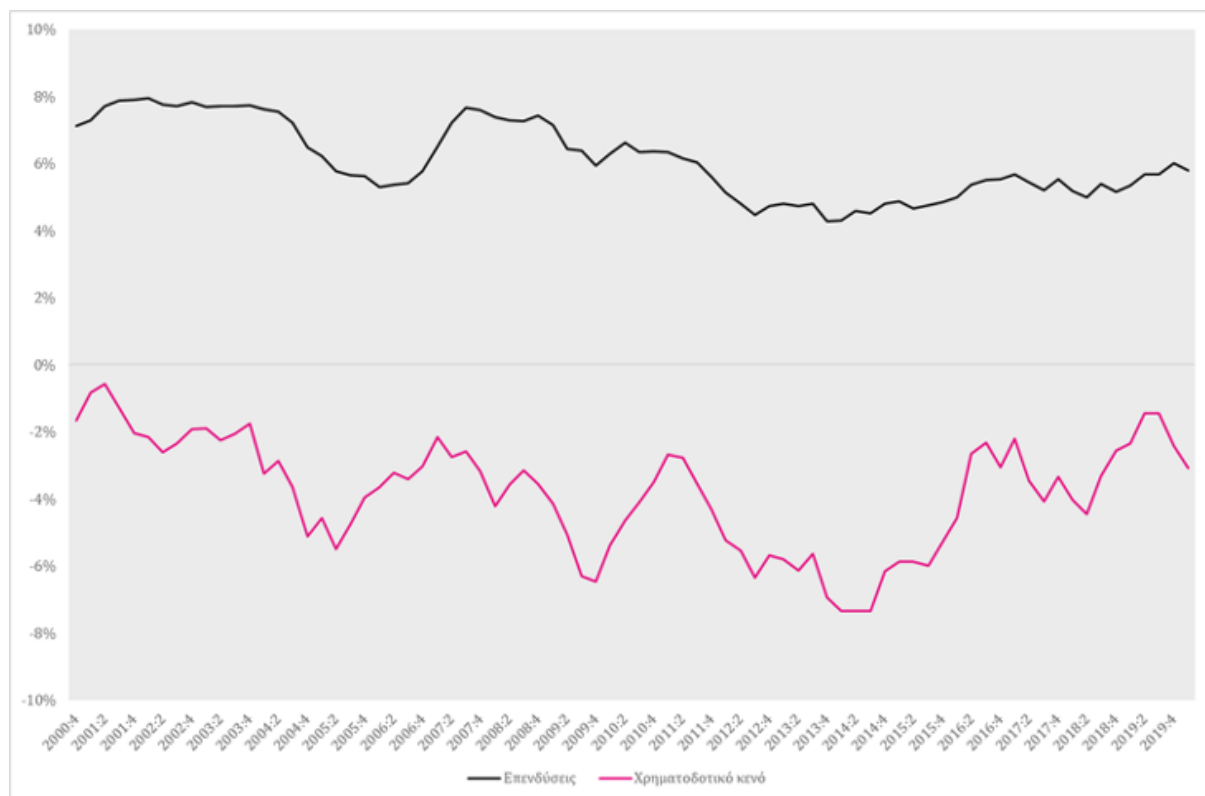
**Διάγραμμα 3:** Διαθέσιμο εισόδημα και κατανάλωση νοικοκυριών ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ (2000:4-2020:1)



**Πηγή:** ΕΛΣΤΑΤ

*Σημείωση: Κυλιόμενοι μέσοι όροι τεσσάρων περιόδων.*

**Διάγραμμα 4:** Ακαθάριστες επενδύσεις και χρηματοδοτικό κενό μη χρηματοοικονομικών επιχειρήσεων ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ (2000:4-2020:1)



**Πηγή:** ΕΛΣΤΑΤ

Η συσσώρευση χρέους από τα νοικοκυριά, ως αποτέλεσμα τραπεζικών επιλογών διάθεσης της ρευστότητας από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, κατέστησε εύθραυστη την καταναλωτική και την επενδυτική δαπάνη τους, και κατά προέκταση τη δυναμική της οικονομίας και τη σταθερότητα και φερεγγυότητα του τραπεζικού συστήματος. Τα τρία προγράμματα λιτότητας που εφαρμόστηκαν στη διάρκεια της κρίσης χρέους προκάλεσαν δραματική μείωση στο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και στη δυνατότητά τους να αποπληρώσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις. Τα «κόκκινα δάνεια», που αποσταθεροποιούν τα τελευταία χρόνια το τραπεζικό σύστημα, δεν είναι ένα τεχνικό πρόβλημα «εκκαθάρισης» του ενεργητικού των συστημικών τραπεζών, αλλά ένα πρόβλημα αναπτυξιακού και μακροοικονομικού μετασχηματισμού. Η βιώσιμη επίλυσή του συνεπάγεται πολιτικές επιλογές ενίσχυσης της διατηρησιμότητας των εγχώριων ροών εισοδήματος στην οικονομία.

## Νέος σχεδιασμός παρεμβάσεων οικονομικής πολιτικής

Η διαφορετική θεώρησή μας ως προς τις κύριες αιτίες των δυσλειτουργιών της ελληνικής οικονομίας μας οδηγούν και σε διαφορετικές προτάσεις ως προς τις αναγκαίες παρεμβάσεις οικονομικής πολιτικής. Η διαπίστωση της Έκθεσης Πισσαρίδη ότι ο βασικός στόχος της οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να είναι η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και της παραγωγικότητας είναι κοινότοπη και δεν συνοδεύεται από αξιόπιστη και ρεαλιστική πρόταση για την επίτευξή τους. Επίσης, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ο στόχος της αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ από μόνος του δεν αποτελεί ένδειξη ως προς το πόσο δίκαιη θα είναι η διανομή του παραγόμενου πλούτου. Η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μπορεί να συνοδεύεται από αύξηση των οικονομικών ανισοτήτων. Ο συνδυασμός μεγέθυνσης και οικονομικής ανισότητας είναι το πιο πιθανό αποτέλεσμα εφόσον οι παρεμβάσεις οικονομικής πολιτικής, όπως αυτές που περιλαμβάνονται στην Έκθεση Πισσαρίδη, προτάσσουν την ενίσχυση της επιχειρηματικής κερδοφορίας και όχι την προστασία της απασχόλησης, των μισθών και της ευημερίας της κοινωνίας.

Βάσει της ανάλυσής μας, η αναγκαία συνθήκη για μια διατηρήσιμη δυναμική αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και της παραγωγικότητας είναι ένα ελλειμματικό ισοζύγιο του επιχειρηματικού τομέα, αποτέλεσμα της υψηλής ροπής του για παραγωγικές επενδύσεις, και ένα πλεονασματικό ισοζύγιο των νοικοκυριών, αποτέλεσμα μιας διατηρήσιμης αύξησης του διαθέσιμου εισοδήματος, που, στο πλαίσιο ενός βιώσιμου και δίκαιου υποδείγματος ανάπτυξης, θα διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Το κρίσιμο όμως θέμα είναι εάν μπορούν ο εγχώριος επιχειρηματικός και τραπεζικός τομέας να δημιουργήσουν τις συνθήκες ενός τέτοιου αναπτυξιακού και μακροοικονομικού μετασχηματισμού.

Οι παρεμβάσεις που προτείνονται στην Έκθεση Πισσαρίδη και έχουν συμπεριληφθεί στις στρατηγικές κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι η μείωση του φορολογικού και του ασφαλιστικού βάρους των επιχειρήσεων και η ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση των αποσβέσεων. Οι παρεμβάσεις αυτές, χωρίς αμφιβολία, θα στηρίξουν την κερδοφορία του επιχειρηματικού τομέα και, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 4, το πλεόνασμα ρευστότητάς του. Όμως, ο αναπτυξιακός πραγματισμός επιβάλλει να εξετάσουμε τη διαχρονική συμπεριφορά του εγχώριου επιχειρηματικού τομέα και όχι να προσεγγίσουμε την ελληνική περίπτωση με ιδεατά, και ιδεολογικά προκατελημμένα, αναλυτικά σχήματα. Η διαχρονική συμπεριφορά και οι επενδυτικές επιλογές του εγχώριου επιχειρηματικού τομέα καθιστούν αμφίβολο

το εάν τα υψηλότερα κέρδη θα επενδυθούν, αφού ο τομέας ήδη διακρίνεται από πλεόνασμα ρευστότητας που δεν επενδύεται. Επίσης, υπάρχουν εμπειρικά δεδομένα που μας δείχνουν ότι οι επιχειρηματικές επενδύσεις ήταν υψηλότερες την περίοδο 2000-2004, όταν ο φορολογικός συντελεστής των επιχειρήσεων ήταν πολύ υψηλότερος του σημερινού.

Στο πλαίσιο αυτό με ανησυχία διαπιστώνουμε ότι στις στρατηγικές κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αναφέρεται ότι τα δάνεια του Ταμείου Ανάκαμψης θα χρησιμοποιηθούν για την προώθηση επενδύσεων βάσει αόριστων αναφορών σε μακροπρόθεσμες, βιώσιμες ιδιωτικές επενδύσεις με προστιθέμενη παραγωγική αξία για την οικονομία, την απασχόληση, τις εξαγωγές, τον ψηφιακό και τον πράσινο μετασχηματισμό. Η πρόταση αυτή δεν έχει καμία φερεγγυότητα, καθώς δεν συνοδεύεται από μια αξιόπιστη αξιολόγηση του κλαδικού μετασχηματισμού που θα συντελεστεί. Η ενίσχυση της αναπτυξιακής ανθεκτικότητας της οικονομίας δεν μπορεί να γίνει μέσω σχεδιασμών που υποθέτουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς και την παραγωγική επιχειρηματικότητα και που, ιδεοληπτικά, στοχεύουν σε πολύ συγκεκριμένα θεσμικά εμπόδια (δημόσια διοίκηση, σύστημα δικαιοσύνης, αγορά εργασίας) και στα ρυθμιστικά βάρη που περιορίζουν τη λειτουργία τους. Μικρο-κίνητρα αύξησης της κερδοφορίας, σε ένα αναπτυξιακό περιβάλλον όπου δεν υπάρχει εξειδικευμένη κλαδική και βιομηχανική στρατηγική και πολιτική, ακόμη και αν είχαν μια θετική επίδραση στις παραγωγικές επενδύσεις, είναι αβέβαιο αν θα επέφεραν τον αναγκαίο τεχνολογικό και παραγωγικό μετασχηματισμό για τη διατηρησιμότητα του νέου αναπτυξιακού υποδείγματος.

Κατά την άποψή μας, μία από τις αναγκαίες συνθήκες για τη μετάβαση της οικονομίας σε ένα βιώσιμο και δίκαιο υπόδειγμα ανάπτυξης είναι η ενίσχυση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών. Αυτό προϋποθέτει ουσιαστική πολιτική δέσμευση στην αύξηση της παραγωγικής, πλήρους και ποιοτικής απασχόλησης και των εισοδημάτων. Στην Ενότητα 5 προτείνουμε συγκεκριμένες θεσμικές παρεμβάσεις για τη διατηρήσιμη αύξηση της απασχόλησης και των μισθών αξιοπρεπούς διαβίωσης. Αναγκαίες είναι επίσης φορολογικές παρεμβάσεις για την αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος. Παράλληλα με την αύξηση των δημόσιων επενδύσεων, η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος θα έχει θετική συμβολή στη μακρο-χρηματοπιστωτική σταθεροποίηση της οικονομίας και στην κοινωνική συνοχή περιορίζοντας φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού.

Είναι ενδεικτικό ότι η Ελλάδα αποτελεί τη μόνη από τις περιφερειακές οικονομίες της Ευρωζώνης όπου το ακαθάριστο προσαρμοσμένο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών κατέγραψε μεσοσταθμική μείωση ακόμη και την περίοδο 2014-2018 (Πίνακας 1), όταν

η οικονομία είχε εξέλθει από τη μεγάλη ύφεση. Η μείωση αυτή, όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Πίνακα 1, τροφοδοτήθηκε, μεταξύ άλλων, από την αύξηση της φορολογικής τους επιβάρυνσης, την αύξηση των κοινωνικών εισφορών και τον περιορισμό των κοινωνικών παροχών. Ως συνέπεια, το 2018 το κατά κεφαλήν ακαθάριστο προσαρμοσμένο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών σε όρους αγοραστικής δύναμης PPS ανερχόταν στη χώρα μας στο 76,6% της Ισπανίας, στο 68,6% της Ιταλίας, στο 77,7% της Κύπρου και στο 83,1% της Πορτογαλίας. Η πίεση που δημιουργεί η εξέλιξη αυτή στις ροές δαπάνης και στην καταθετική βάση των νοικοκυριών δεν έχει μόνο σοβαρό μακρο-χρηματοπιστωτικό αντίκτυπο, αλλά και κοινωνικό, επηρεάζοντας τις συνθήκες διαβίωσης των πολιτών.

**Πίνακας 1:** Ακαθάριστο προσαρμοσμένο διαθέσιμο εισόδημα νοικοκυριών (2009-2018, ευρώ, τρέχουσες τιμές)

	2009-2013					2014-2018				
	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
<b>Μεταβολή ακαθ. προσ. διαθέσιμου εισοδήματος</b>										
κατ. ευρώ	-60.852	-45.745	-4.053	-294	-8.896	-1.949	107.628	79.911	2.146	21.723
ποσοστό (%)	-29,8	-5,6	-0,3	-2,0	-6,0	-1,4	14,0	6,2	16,2	15,6
<b>Μεταβολή βασικών συνιστωσών</b>										
Λειτουργικό πλεόνασμα και μικτό εισόδημα (+)	-20.049	11.600	6.256	-431	722	104	27.694	20.664	849	3.502
Αμοιβές εργαζομένων (+)	-25.294	-61.202	3.908	-614	-7.522	2.773	71.461	69.135	1.304	14.587
Καθαρό εισόδημα περιουσίας (+)	-3.016	-1.923	-19.613	-247	343	-2.094	13.220	-5.342	-19	-738
Κοινωνικές εισφορές (-)	-4.983	-13.898	3.787	-259	-1.667	2.247	16.613	25.064	302	3.753
Κοινωνικές παροχές (+)	-17.170	1.264	23.932	902	-1.222	-243	29.686	33.666	259	6.904
Λιμπσοί φόροι (-)	-976	7.557	15.261	20	3.660	698	14.881	13.908	34	68
Λοιπές τρέχουσες μεταβιβάσεις (+)	-1.202	-1.833	512	-143	776	376	-2.939	760	89	1.289

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 02.09.2020) (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

*Σημείωση: Το (+) υποδηλώνει θετική συμβολή κάθε επιμέρους συνιστώσας στην εξέλιξη του ακαθάριστου προσαρμοσμένου διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, ενώ το (-) αρνητική. Συνεπώς, θετική (αρνητική) μεταβολή μιας μεταβλητής που επηρεάζει αρνητικά το ακαθάριστο προσαρμοσμένο διαθέσιμο εισόδημα υποδηλώνει επιβάρυνση (ενίσχυση) του τελευταίου.*

Η διαπίστωση αυτή αποτυπώνεται στις σημαντικές αποκλίσεις που εμφανίζει η Ελλάδα από τις άλλες περιφερειακές χώρες σε μια σειρά δεικτών οικονομικής ευημερίας (Πίνακας 2). Ειδικότερα, στη χώρα μας, η επιβάρυνση των νοικοκυριών από το κόστος στέγασης, αν και σχετικά βελτιωμένη σε σχέση με το 2014, παρέμεινε το 2019 εξαιρετικά υψηλή (36,2%), υπερβαίνοντας τουλάχιστον κατά 30 ποσοστιαίες μονάδες το αντίστοιχο ποσοστό στα υπόλοιπα κράτη-μέλη (πλην Ισπανίας)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ο συγκεκριμένος δείκτης αποτυπώνει το ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε νοικοκυριά στα οποία το συνολικό κόστος στέγασης είναι υψηλότερο από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματός τους. Από τον υπολογισμό του δείκτη εξαιρούνται τα επιδόματα στέγασης.



**Πίνακας 2:** Βασικοί δείκτες οικονομικής ευημερίας (2014-2019)

	Ελλάδα		Απόκλιση Ελλάδας με υπόλοιπες χώρες το 2019			
	Μεταβολή 2014-2019	2019	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
Ποσοστό επιβάρυνσης από κόστος στέγασης	-8,9	36,2	27,7	31,3	33,9	30,5
Ληξιπρόθεσμα χρέη (% νοικοκυριών)	-5	41,4	33,3	37	23,8	35,6
Αδυναμία κάλυψης έκτακτων δαπανών (% νοικοκυριών)	-4	47,8	13,9	15,3	0,3	14,8
Αδυναμία κάλυψης ιατρικών εξετάσεων (% πληθυσμού άνω 16 ετών)	-2,2	7,5	7,5	6,3	6,5	6,1
Μετάβαση σε ανεργία (% εργαζομένων)	-1,8	4,3	-1,3	1,7	0,5	1,1

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 29.09.2020) (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)  
*Σημείωση: Η απόκλιση Ελλάδας και Ιταλίας αναφέρεται στο έτος 2018.*

Αντίστοιχη εικόνα εμφανίζει και το ποσοστό των νοικοκυριών με ληξιπρόθεσμα χρέη και αδυναμία κάλυψης έκτακτων δαπανών, το οποίο στη χώρα μας ανέρχεται στο 41,4% και 47,8%, αντίστοιχα, αρκετά υψηλότερα από τις άλλες υπό εξέταση οικονομίες. Επίσης υψηλό και με σημαντική απόκλιση από τις υπόλοιπες χώρες είναι στην Ελλάδα το ποσοστό του πληθυσμού άνω των 16 ετών που αδυνατεί εξαιτίας οικονομικής στενότητας να καλύψει βασικές ιατρικές εξετάσεις (7,5%). Σημειώνεται ότι το ρίσκο μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών στην Ελλάδα είναι υψηλότερο έναντι των άλλων κρατών (πλην της Ισπανίας) εξαιτίας και του μεγαλύτερου κινδύνου μετάβασης των εργαζομένων στη χώρα μας σε καθεστώς ανεργίας.

# 3

*Δημοσιονομικοί  
περιορισμοί, αναγκαίοι  
μετασχηματισμοί και  
οι πόροι του Ταμείου  
Ανάκαμψης*

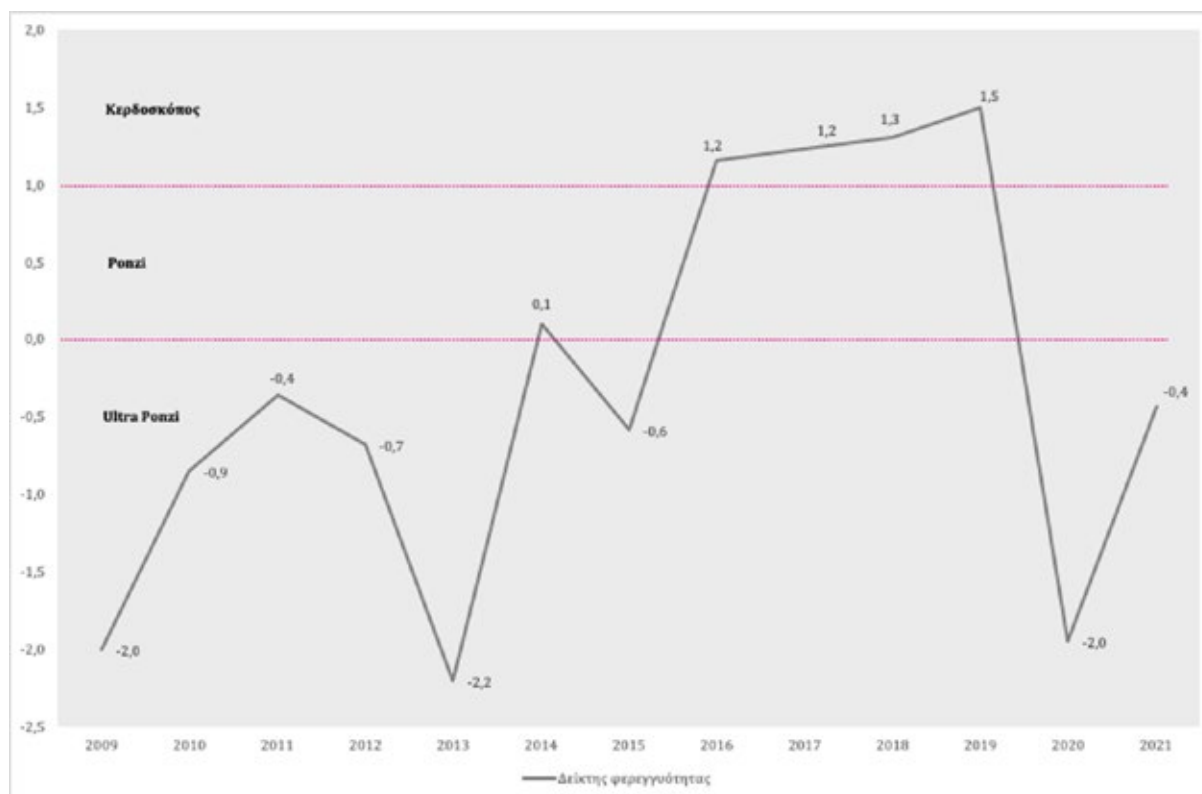
**Ε**νας βιώσιμος, διατηρήσιμος και κοινωνικά δίκαιος αναπτυξιακός σχεδιασμός επιτάσσει, μεταξύ άλλων, και τον αναπροσανατολισμό του πλαισίου άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι κύριες κατευθύνσεις της δημοσιονομικής διαχείρισης στην απορρόφηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και τους αναγκαίους δημοσιονομικούς μετασχηματισμούς.

## Δημοσιονομικοί περιορισμοί

Η πανδημία Covid-19 και η παρατεταμένη υγειονομική κρίση έχουν διαταράξει σοβαρά το δημοσιονομικό σύστημα της οικονομίας. Αν και είναι δύσκολο να εκτιμηθούν με ακρίβεια η έκταση και η ένταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πανδημίας, καθώς τα μέτρα αντιμετώπισής της βρίσκονται σε εξέλιξη και όπως όλα δείχνουν είναι πολύ πιθανό να συνεχιστούν και στους πρώτους μήνες του 2021, οι πρώτες εκτιμήσεις προκαλούν ανησυχία για την ένταση πιθανών δημοσιονομικών περιορισμών τα επόμενα χρόνια που θα καταστήσουν το εγχείρημα του μετασχηματισμού του αναπτυξιακού υποδείγματος πιο δύσκολο. Μολονότι δεν φαίνεται –τουλάχιστον προς το παρόν– να δημιουργούνται περιορισμοί φερεγγυότητας και ρευστότητας, η εκτίμησή μας είναι ότι η χρονική διάρκεια της διαχείρισης της υγειονομικής και της οικονομικής κρίσης ενδέχεται να δρομολογήσει δυναμικές που, υπό προϋποθέσεις, είναι πιθανό να επηρεάσουν αρνητικά τη φερεγγυότητα του δημόσιου τομέα.

Στο Διάγραμμα 5 παρατηρούμε την απότομη υποβάθμιση του καθεστώτος φερεγγυότητας του ελληνικού Δημοσίου από το αξιόπιστο καθεστώς του κερδοσκόπου, στο οποίο βρισκόταν από το 2016, στο καθεστώς υψηλού ρίσκου φερεγγυότητας ultra Ponzi το 2020.

**Διάγραμμα 5:** Δείκτης φερεγγυότητας του ελληνικού δημόσιου τομέα (2009-2021)



**Πηγή:** AMECO (Μάιος 2020), ΥΠΟΙΚ (2020) (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

*Σημείωση: Η εκτίμηση για το 2020 και η πρόβλεψη για το 2021 στηρίζονται στα στοιχεία του προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2021.*

Το πολύ υψηλό πρωτογενές έλλειμμα που δημιουργήθηκε το 2020 είναι μια εξέλιξη που συνεπάγεται αδυναμία εξυπηρέτησης των τρεχουσών δανειακών υποχρεώσεων σε τόκους μέσω της πρωτογενούς ρευστότητας του δημόσιου τομέα και οδηγεί –τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα– σε αύξηση των χρηματοδοτικών αναγκών της Γενικής Κυβέρνησης. Αυτό σε συνδυασμό με τη σημαντική αύξηση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ δημιουργεί προϋποθέσεις υψηλότερου ρίσκου ως συνέπεια ενός δυνητικά υψηλότερου περιθωρίου ασφάλειας στην αναχρηματοδότηση του ελληνικού Δημοσίου. Το εάν αυτό θα οδηγήσει σε αύξηση του πιστωτικού ρίσκου και του κόστους αναχρηματοδότησης στο προσεχές μέλλον θα εξαρτηθεί, μεταξύ άλλων, από την επάρκεια του υπάρχοντος αποθεματικού ασφαλείας του Δημοσίου.

Ωστόσο, η ελληνική οικονομία δεν φαίνεται τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα να αντιμετωπίζει περιορισμούς ρευστότητας. Εκτός από την ενεργοποίηση σειράς χρηματοδοτικών προγραμμάτων και εργαλείων σε επίπεδο ΕΕ, σε αυτό συμβάλλει καθοριστικά και το υψηλό αποθεματικό ταμειακών διαθεσίμων του Δημοσίου, καθώς και οι αποφάσεις της ΕΚΤ για την ένταξη της χώρας στο πρόγραμμα PEPP και την κατ' εξαίρεση αποδοχή κρατικών

χρεογράφων στις πράξεις αναχρηματοδότησης των ελληνικών τραπεζών. Κατά την άποψή μας, ο κίνδυνος για την ελληνική οικονομία σχετίζεται με την επίπτωση που πιθανά θα έχει μεσοπρόθεσμα το δημοσιονομικό σοκ της πανδημίας στο ρίσκο φερεγγυότητας και στο πιστωτικό ρίσκο του Δημοσίου. Το μέγεθος του κινδύνου θα εξαρτηθεί από μια σειρά παραμέτρων:

*Πρώτον*, από το βάθος και τη χρονική έκταση της ύφεσης καθώς και τη δυναμική της ανάκαμψης τα επόμενα έτη, εξέλιξη που θα επηρεάσει τα δημοσιονομικά μεγέθη της οικονομίας, τις χρηματοδοτικές ανάγκες και το πιστωτικό προφίλ του δημόσιου τομέα. Προσδιοριστικός παράγοντας της πορείας της οικονομίας μεσοπρόθεσμα θα είναι επίσης ο αντίκτυπος της ύφεσης στην ήδη εύθραυστη –ύστερα από δέκα έτη λιτότητας– χρηματοοικονομική συνοχή του ιδιωτικού τομέα και κυρίως των νοικοκυριών, καθώς αυτό θα επηρεάσει τη συμπεριφορά της καταναλωτικής δαπάνης. Κομβικό ρόλο στη δυναμική της μεγέθυνσης και στο πιστωτικό ρίσκο της οικονομίας θα έχουν οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας, που θα καθορίσουν την εξέλιξη του διαθέσιμου εισοδήματος.

*Δεύτερον*, από τις θεσμικές εξελίξεις όσον αφορά το καθεστώς δημοσιονομικής προσαρμογής και επιτήρησης της ελληνικής οικονομίας μετά το τέλος της κρίσης. Κρίσιμης σημασίας είναι το εάν ο χρόνος λήξης της πανδημίας θα φέρει και την αναστολή της «ρήτρας γενικής διαφυγής» του Συμφώνου Σταθερότητας και επομένως την επανενεργοποίηση των περιοριστικών του διατάξεων. Οι πιέσεις δημοσιονομικής προσαρμογής, συνεπώς και λιτότητας, που θα προκαλέσει μια τέτοια εξέλιξη θα εξαρτηθούν από το ύψος του πρωτογενούς ελλείμματος και του στόχου του πρωτογενούς πλεονάσματος, που με τη σειρά τους θα προσδιορίσουν καθοριστικά τη δυναμική ανάκαμψης της οικονομίας και την πιστοληπτική της φερεγγυότητα. Είναι επιτακτική ανάγκη για την οικονομία μια νέα θεσμική συμφωνία μείωσης του στόχου των πρωτογενών πλεονασμάτων, αποτέλεσμα της τελευταίας δανειακής συμφωνίας. Ενδεχόμενη επαναφορά των δημοσιονομικών δεσμεύσεων, χωρίς να έχει προηγηθεί εξομάλυνση των δανειακών υποχρεώσεων του Δημοσίου και αναπροσαρμογή της χρονοσειράς αποπληρωμής τους, θα ενισχύσει το ρίσκο λιτότητας της χώρας, υπονομεύοντας έτσι μεσο-μακροπρόθεσμα και την πιστοληπτική αξιοπιστία του δημοσιονομικού της συστήματος, αλλά και την όλη διαδικασία μετάβασης σε ένα νέο διατηρήσιμο υπόδειγμα ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς.

*Τρίτον*, από τους όρους και το κόστος αναχρηματοδότησης του χρέους, που, μεταξύ άλλων, θα εξαρτηθούν από την τελική επίπτωση που θα έχουν η πανδημία και τα μέτρα αντιμετώπισής της σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο στις χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας. Επίσης, από τον τρόπο κάλυψής τους (χρήση αποθέματος ασφαλείας, έξοδος στις αγορές κεφαλαίων κ.ά.) και τον αντίκτυπο των επιλογών αυτών στη δυναμική συσσώρευσης του χρέους.

*Τέταρτον*, από τις εξελίξεις στις διεθνείς αγορές χρήματος. Παρά τις παρεμβάσεις της ΕΚΤ και τη θετική ως τώρα αντίδραση των οίκων αξιολόγησης, η αστάθεια στις αγορές χρήματος συνεχίζεται και συντηρείται από την αβεβαιότητα για την ένταση των μακρο-χρηματοπιστωτικών επιπτώσεων της πανδημίας στην ευρωπαϊκή οικονομία, τον τρόπο διαχείρισής τους και την πιθανότητα η στρατηγική εξόδου από την κρίση να καταστεί πεδίο μελλοντικής σύγκρουσης εθνικών συμφερόντων.

## Δημοσιονομικοί μετασχηματισμοί

Πέραν των περιορισμών, υπάρχουν δυνατότητες δημοσιονομικών μετασχηματισμών που θα διευκολύνουν και θα επιταχύνουν τον αναπτυξιακό μετασχηματισμό και θα ενισχύσουν την ανθεκτικότητα της οικονομίας. Η πρότασή μας για την κατανομή των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι η εξής:

*Αύξηση των δημόσιων επενδύσεων:* Το 2018 η κατά κεφαλήν δαπάνη της Γενικής Κυβέρνησης για ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου στη χώρα μας ανερχόταν μόλις στα 518 ευρώ, όταν στην Κύπρο ήταν 1.406 ευρώ, στην Ιταλία 622 ευρώ και στην Ισπανία 551 ευρώ (Πίνακας 3). Ανησυχητικό είναι επίσης το γεγονός ότι, ενώ στην πλειονότητα των υπό εξέταση περιφερειακών οικονομιών της Ευρωζώνης οι δημόσιες επενδύσεις εμφάνισαν την περίοδο 2014-2018 θετικό ρυθμό μεταβολής, στην Ελλάδα η τάση μείωσής τους, αν και ηπιότερη σε σχέση με την περίοδο 2009-2013, συνεχίστηκε. Υπογραμμίζεται ότι συγκριτικά με το 2018 η κατά κεφαλήν δημόσια δαπάνη για ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου στην Ελλάδα υποχώρησε περαιτέρω το 2019 (πτώση 25,5%) και ανήλθε μόλις στα 386 ευρώ.

**Πίνακας 3:** Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου Γενικής Κυβέρνησης (2009-2018, κατά κεφαλήν ευρώ, τρέχουσες τιμές)

	Ποσοστιαία (%) μεταβολή 2014-2018					2018				
	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	-13,9	14,3	0,0	233	11,6	518	551	622	1406	369
Οικονομικές υποθέσεις	37,8	7,0	5,6	1389	7,8	304	222	229	849	113
Γενικές δημόσιες υπηρεσίες	-7,5	15,1	-12,9	8	13,9	67	91	124	193	77
Εκπαίδευση	-28,5	28,2	-9,1	65	-11,7	55	39	36	64	28
Αναψυχή, πολιτισμός, θρησκεία	-8,8	14,6	16,7	64	27,4	19	28	26	23	38
Στέγαση και υποδομή κοινής ωφελείας	-54,3	3,4	-22,7	28	0,9	13	26	27	114	21
Λοιπά	-67,6	25,5	8,2	265	21,0	59	145	180	163	92

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 02.10.2020) (επεξεργασία ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Από τον Πίνακα 3 φαίνεται επίσης ότι την περίοδο 2014-2018 η μείωση των δημόσιων επενδύσεων στη χώρα μας υπήρξε σχεδόν οριζόντια, επηρεάζοντας το σύνολο των κύριων λειτουργιών της Γενικής Κυβέρνησης, πλην εκείνης των οικονομικών υποθέσεων. Τη μεγαλύτερη ποσοστιαία μείωση σημείωσαν οι επενδύσεις στους λοιπούς τομείς λειτουργίας του Δημοσίου (πτώση 67,6%),<sup>2</sup> στη στέγαση και υποδομή κοινής ωφέλειας (πτώση 54,3%), στην εκπαίδευση (πτώση 28,5%), ενώ πιο ήπια ήταν η υποχώρηση στην κατηγορία αναψυχή, πολιτισμός, θρησκεία (-8,8%) και σε εκείνη των γενικών δημόσιων υπηρεσιών (-7,5%).

*Βελτίωση των δομών κοινωνικής προστασίας:* Αναγκαία είναι επίσης η στήριξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας της χώρας, ώστε να αποτραπεί μια περαιτέρω υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης. Η ανάγκη αυτή γίνεται πιο επιτακτική, δεδομένης της υποχρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας την τελευταία δεκαετία. Συγκεκριμένα, έχοντας υποχωρήσει κατά 19,5% την περίοδο 2009-2013, η πτώση των κατά κεφαλήν δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνική προστασία συνεχίστηκε και το διάστημα 2014-2018 – εξαιτίας κυρίως των παρεμβάσεων που προωθήθηκαν στο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, με αποτέλεσμα το 2018 να ανέρχονται σε 3.272 ευρώ (Πίνακας 4). Ενδεικτικό του μεγέθους της υποχρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας είναι ότι το 2018 στη χώρα μας οι κατά κεφαλήν δημόσιες δαπάνες για κοινωνική προστασία αντιστοιχούσαν στο 82% του αντίστοιχου επιπέδου τους το 2009, όταν στις υπόλοιπες υπό εξέταση χώρες το υπερέβαιναν σημαντικά.

**Πίνακας 4:** Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνική προστασία και υγεία (2009-2018, κατά κεφαλήν ευρώ, τρέχουσες τιμές)

	Ποσοστιαία (%) μεταβολή 2014-2018					2018				
	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
<b>Κοινωνική προστασία</b>	<b>-0,9</b>	<b>9,3</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>7,3</b>	<b>3.272</b>	<b>4.353</b>	<b>6.065</b>	<b>3.057</b>	<b>3.385</b>
Γήρας και επιζώντες	-5,4	15,4	5,3	18,5	9,4	2.613	2.985	4.638	1.830	2.609
Ασθένεια & αναπηρία, οικογένεια & παιδιά και παροχές στέγασης	3,8	22,7	6,2	16,0	16,1	404	847	814	804	513
Ανεργία και κοινωνικός αποκλεισμός	96,0	-25,8	28,2	-30,8	-27,5	246	485	595	395	191
Λοιπές δαπάνες κοινωνικής προστασίας	-57,7	-31,0	1,9	116,6	11,7	9	36	18	28	72
<b>Υγεία</b>	<b>11,7</b>	<b>13,0</b>	<b>4,8</b>	<b>21,2</b>	<b>19,6</b>	<b>858</b>	<b>1.543</b>	<b>1.999</b>	<b>658</b>	<b>1.249</b>
Προϊόντα, συσκευές, εξοπλισμός	8,9	10,2	9,1	20,4	69,0	222	250	289	152	105
Νοσοκομειακές υπηρεσίες, υπηρεσίες για εξωτερικούς ασθενείς και λοιπές υπηρεσίες υγείας	11,8	14,5	3,7	21,1	17,8	623	1.221	1.638	494	1.072
Λοιπές δαπάνες υγείας	74,7	0,4	13,6	35,2	0,0	14	73	71	13	72

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 01.10.2020) (επεξεργασία: INE ΓΣΕΕ)

<sup>2</sup> Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι τομείς της άμυνας, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, της προστασίας του περιβάλλοντος, της υγείας και της κοινωνικής προστασίας.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι οι πόροι για την προστασία των ανέργων. Μέχρι και το 2019, τα επιδόματα ανεργίας απορροφούσαν λιγότερο από το 10% του συνόλου των κοινωνικών δαπανών, όταν το ποσοστό ανεργίας βρισκόταν σταθερά πάνω από το 15%. Ταυτόχρονα, η κάλυψη των ανέργων από το επίδομα ανεργίας κυμαινόταν μεταξύ 11% και 12%. Δηλαδή περίπου εννιά στους δέκα άνεργους δεν είχαν να προσμένουν στήριξη από το σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Αντίστοιχες αποκλίσεις παρατηρούνται όσον αφορά και την εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στην υγεία. Ειδικότερα, στην Ελλάδα το 2018, οι κατά κεφαλήν δημόσιες δαπάνες στον συγκεκριμένο τομέα λειτουργίας της Γενικής Κυβέρνησης, αν και αυξημένες κατά 11,7% σε σχέση με το 2014, διαμορφώθηκαν στα 858 ευρώ, όταν στην Ιταλία ήταν 1.999 ευρώ, στην Ισπανία 1.543 ευρώ και στην Πορτογαλία 1.249 ευρώ. Οι αποκλίσεις αυτές, που οφείλονται κυρίως στην υστέρηση που εμφανίζουν στη χώρα μας οι δαπάνες για νοσοκομειακές υπηρεσίες, υπηρεσίες για εξωτερικούς ασθενείς και λοιπές υπηρεσίες υγείας, αποκαλύπτουν τη διαρκή υποβάθμιση του εθνικού συστήματος υγείας της χώρας τα τελευταία έτη και την ανάγκη άμεσων παρεμβάσεων στήριξής του, κάτι που άλλωστε ανέδειξε με εμφαντικό τρόπο η τρέχουσα υγειονομική κρίση. Η ανάγκη ενίσχυσης βασικών πυλώνων του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας καταγράφεται και στην εξέλιξη ορισμένων επιπλέον ποιοτικών δεικτών που σχετίζονται με τις συνθήκες διαβίωσης σε αυτήν και τη συγκριτική τους ανάλυση με υπόλοιπες χώρες της περιφέρειας (Πίνακας 5).

**Πίνακας 5:** Βασικοί δείκτες ποιότητας ζωής (2014-2019)

	Ελλάδα		Απόκλιση Ελλάδας με υπόλοιπες χώρες το 2019			
	Μεταβολή 2014-2019	2019	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
Ποσοστό φτώχειας (2008)	-6	42	17,1	20,9	20	28
Ποσοστό υλικής και κοινωνικής αποστέρησης	-6,3	31,1	17,1	21,3	17,8	17,9
Επίδραση κοινωνικών μεταβιβάσεων (πλην συντάξεων) στη μείωση της φτώχειας	7,8	22,8	-0,2	-1,4	-12,4	-1,4
Αριθμός νοσοκομειακών ιατρών ανά 100.000 κάτοικους	-8,0	217,6	-21,3	-4,8	120,8	-43,8
Δείκτης ικανοποίησης από τη ζωή	0,2	6,4	-0,9	-0,7	-0,6	-0,2

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 02.10.2020) (επεξεργασία: INE ΓΣΕΕ)

**Σημείωση:** Όσον αφορά τους τρεις πρώτους δείκτες, η απόκλιση της Ελλάδας από την Ιταλία αναφέρεται στο 2018. Τα στοιχεία για τον αριθμό των νοσοκομειακών ιατρών ανά 100.000 κατοίκους αναφέρονται στην περίοδο 2014-2018, ενώ τα στοιχεία για τον δείκτη ικανοποίησης από τη ζωή στην περίοδο 2013-2018. Ο αριθμός νοσοκομειακών ιατρών περιλαμβάνει και όσους εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα.



Παρατηρούμε ότι, παρά την πτώση του την περίοδο 2014-2019, το ποσοστό φτώχειας στην Ελλάδα (υπολογισμένο βάσει του διαθέσιμου εισοδήματος του 2008) κυμαινόταν το 2019 στο 42%, 28 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερα από την Πορτογαλία και 20 από την Κύπρο. Την ίδια εικόνα εμφανίζει και το ποσοστό υλικής και κοινωνικής αποστέρησης,<sup>3</sup> το οποίο το 2019 στη χώρα μας (31,1%) ήταν υπερδιπλάσιο εκείνου στα υπόλοιπα κράτη. Αξιοσημείωτο επίσης στοιχείο για τον βαθμό αποτελεσματικότητας των προνοιακών δομών στη χώρα μας είναι η μικρότερη συνεισφορά των κοινωνικών μεταβιβάσεων (πλην συντάξεων) σε σύγκριση με τις άλλες περιφερειακές χώρες στην αντιμετώπιση επεισοδίων φτώχειας, όπως και ο σχετικά χαμηλός αριθμός νοσοκομειακών ιατρών ανά 100.000 κατοίκους (πλην Κύπρου). Η υποβάθμιση αυτή αντικατοπτρίζεται και στην ποιότητα διαβίωσης των πολιτών στη χώρα μας με τον δείκτη ικανοποίησης από τη ζωή στην Ελλάδα να είναι το 2018 ο χαμηλότερος σε σχέση με τις υπόλοιπες υπό εξέταση χώρες.

*Περιβαλλοντική προστασία:* Οι περιβαλλοντικές προκλήσεις της εποχής και η προστασία του οικοσυστήματος καθιστούν επιτακτική την ανάγκη παρεμβάσεων οι οποίες προάγουν την περιβαλλοντική διατηρησιμότητα και την πράσινη ανάπτυξη.

Παρά το γεγονός ότι η χώρα μας το 2018 κατέγραψε κατά κεφαλήν δημόσια δαπάνη για την προστασία του περιβάλλοντος περίπου αντίστοιχη με εκείνη άλλων χωρών της περιφέρειας, όπως η Ισπανία και η Ιταλία (Πίνακας 6), το επίπεδο αυτό υπολείπεται τόσο από το αντίστοιχο του 2014 όσο και από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.<sup>4</sup>

**Πίνακας 6:** Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης για περιβαλλοντική προστασία (2014-2018, κατά κεφαλήν ευρώ, τρέχουσες τιμές)

	Ποσοστιαία (%) μεταβολή 2014-2018					2018				
	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
Προστασία περιβάλλοντος	-7,0	11,9	1,6	21,0	29,1	223,2	227	245	65	128
Διαχείριση αποβλήτων & λυμάτων	-11,2	14,0	6,3	16,7	13,3	119,2	173	171	59	72
Μείωση ρύπανσης	-3,5	59,8	-27,2	43,0	229,9	100,9	8	9	4	17
Προστασία βιοποικιλότητας & τοπίου	-63,0	-0,1	-5,9	-	17,3	0,4	23	34	2	17
Λοιπά	-	0,0	-1,8	-	37,6	2,7	23	31	0	22

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 04.10.2020) (επεξεργασία: INE ΓΣΕΕ)

<sup>3</sup> Ο συγκεκριμένος δείκτης αποτυπώνει το ποσοστό του πληθυσμού που δεν μπορεί να ικανοποιήσει τουλάχιστον πέντε από βασικές ανάγκες διαβίωσης, μεταξύ των οποίων η συμμετοχή σε δραστηριότητες αναψυχής, η έξοδος με φίλους/οικογένεια για ποτό ή φαγητό μία φορά τον μήνα, η αγορά αγαθών για προσωπική ευχαρίστηση, η αντικατάσταση φθαρμένων επίπλων κ.ά.

<sup>4</sup> Το 2018 η κατά κεφαλήν δαπάνη της Γενικής Κυβέρνησης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνολο της Ευρωζώνης αντιστοιχούσε στα 263 ευρώ, έναντι 233 ευρώ στην Ελλάδα.

Επιπλέον, αξιοσημείωτο είναι και το πολύ υψηλό ποσοστό διάθεσης των συγκεκριμένων κονδυλίων σε πεδία που αφορούν κυρίως δραστηριότητες διαχείρισης των αποβλήτων και μείωσης της ρύπανσης, με συνέπεια την υποχρηματοδότηση άλλων δράσεων εξίσου υψηλής περιβαλλοντικής σημασίας, ειδικά στην περίπτωση της χώρας μας, όπως η προστασία της βιοποικιλότητας και του τοπίου.

Η κινητοποίηση δημοσιονομικών πόρων για τη στήριξη της πράσινης μετάβασης της οικονομίας μας αποτυπώνεται στα στοιχεία του Πίνακα 7, ο οποίος καταγράφει την εξέλιξη μιας σειράς περιβαλλοντικών δεικτών στην Ελλάδα συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Παρατηρούμε ότι, παρά την πρόοδο των τελευταίων ετών, η Ελλάδα καταλαμβάνει την πρώτη θέση όσον αφορά την παραγωγή αποβλήτων (4.248 κιλά ανά κάτοικο), όπως και την εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου (με εξαίρεση την Κύπρο). Εξαιρετικά προβληματικό είναι όμως και το πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων, με τον όγκο εκείνων που καταλήγουν σε χώρους υγειονομικής ταφής να ανέρχεται στη χώρα μας στα 3.382 κιλά ανά κάτοικο, υπερβαίνοντας κατά πολύ τον αντίστοιχο όγκο στις άλλες υπό εξέταση οικονομίες.

**Πίνακας 7:** Βασικοί περιβαλλοντικοί δείκτες (2014-2018)

	Ελλάδα		Απόκλιση Ελλάδας με υπόλοιπες χώρες το 2018			
	Μεταβολή 2014-2018	2018	Ισπανία	Ιταλία	Κύπρος	Πορτογαλία
Παραγωγή αποβλήτων (κιλά ανά κάτοικο)	-2.156	4.248	1.513	1.393	1.602	2.702
Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου (κιλά ανά κάτοικο)	-390	7.369	1.495	1.968	-645	1.713
Απόρριψη απορριμμάτων σε χώρους υγειονομικής ταφής (κιλά ανά κάτοικο)	-2.061	3.382	2.162	3.079	2.222	3.037
Επιχειρηματικές επενδύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (ευρώ ανά κάτοικο)	0,4	2,4	-10,5	-13,6	-0,4	-9,5
Ποσοστό ατόμων που ζουν στην πρωτεύουσα της χώρας και δηλώνουν απόλυτα απογοητευμένοι από τους χώρους πρασίνου σε αυτή	-12	39	26	28	20	32

**Πηγή:** Eurostat (πρόσβαση: 05.10.2020) (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

*Σημείωση: Τα στοιχεία για τον βαθμό ικανοποίησης για τους χώρους πρασίνου στα αστικά κέντρα αναφέρονται στην περίοδο 2010-2015, ενώ το απόλυτο μέγεθός τους και η σύγκρισή τους αναφέρονται στο έτος 2015. Αντίστοιχα, τα στοιχεία για τις επιχειρηματικές επενδύσεις αναφέρονται στην περίοδο 2015-2017, ενώ το απόλυτο μέγεθος και η σύγκρισή τους στο έτος 2017. Στις επιχειρηματικές επενδύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος εξαιρούνται εκείνες οι επιχειρήσεις με κύριο πεδίο δραστηριότητας την προστασία του περιβάλλοντος (π.χ. συλλογή απορριμμάτων).*

Ο ρόλος του δημόσιου τομέα ως επιταχυντή του οικο-τεχνολογικού μετασχηματισμού της οικονομίας υπαγορεύεται και από την έως σήμερα χαμηλή ροπή του επιχειρηματικού τομέα σε πράσινες επενδύσεις, με το ύψος τους το 2017 να ανέρχεται στην Ελλάδα μόλις στα 2,4 ευρώ ανά κάτοικο, όταν στην Ιταλία είναι 16 ευρώ και στην Ισπανία 12,9 ευρώ. Σημαντικά όμως πεδία παρέμβασης υπάρχουν και όσον αφορά την αναμόρφωση του αστικού τοπίου στη χώρα μας, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τη Eurostat, σχεδόν το 40% των κατοίκων του κέντρου της Αθήνας δηλώνουν απολύτως απογοητευμένοι από τους χώρους πράσινου σε αυτήν (έναντι του 7% των κατοίκων της Λισαβόνας, του 11% των κατοίκων της Ρώμης και του 13% των κατοίκων της Μαδρίτης). Αντίστοιχες έρευνες δείχνουν επίσης ότι το 87,8% των κατοίκων της Αθήνας θεωρεί την ατμοσφαιρική ρύπανση σοβαρό πρόβλημα (έναντι του 39,2% και του 58,3% των κατοίκων της Μαδρίτης και της Ρώμης αντίστοιχα), ενώ το 47,9% δηλώνει απολύτως απογοητευμένο από την ομορφιά του αστικού περιβάλλοντος στο οποίο ζει.

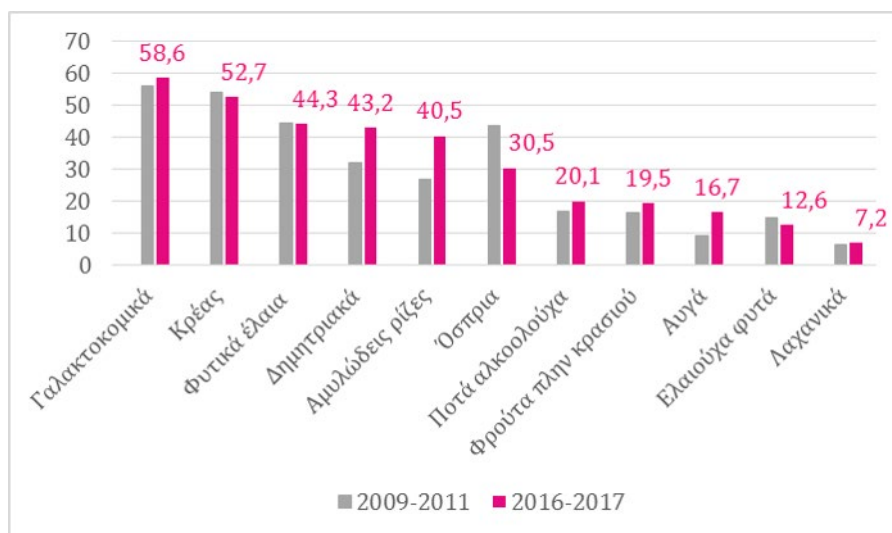
# 4

## *Βιομηχανική πολιτική και παραγωγικοί μετασχηματισμοί*

**Ο** αναπτυξιακός μετασχηματισμός της χώρας μας προϋποθέτει μια ολιστική στρατηγική ιεράρχησης προτεραιοτήτων, συγκριτικών πλεονεκτημάτων και αναδιάρθρωσης της παραγωγικής εξειδίκευσης σε κλαδικό και τομεακό επίπεδο σύμφωνα με: α) τις ανάγκες αύξησης της αυτάρκειας της χώρας σε βασικά καταναλωτικά, ενδιάμεσα και κεφαλαιουχικά αγαθά, και β) τη μεταβαλλόμενη δομή της διεθνούς ζήτησης, έτσι ώστε να αυξηθεί με διατηρήσιμο τρόπο η εξωστρέφεια της οικονομίας. Η επίτευξη της άριστης ισορροπίας μεταξύ αυτάρκειας και εξωστρέφειας πρέπει να είναι ο κεντρικός στόχος της νέας αναπτυξιακής στρατηγικής για τη μετάβαση της χώρας σε ένα νέο, βιώσιμο, διατηρήσιμο και δίκαιο υπόδειγμα ανάπτυξης.

Στο Διάγραμμα 6 παρουσιάζεται η μεταβολή του δείκτη εξάρτησης από τις εισαγωγές σε ορισμένα βασικά προϊόντα διατροφής από το 2009 έως το 2017. Παρατηρούμε ότι ο δείκτης εξάρτησης από τις εισαγωγές είναι υψηλός και διαχρονικά παραμένει σε υψηλό επίπεδο (γαλακτοκομικά 58,6%, κρέας 52,7%, φυτικά έλαια 43,2%) είτε αυξάνεται (δημητριακά από 32,% σε 43,2%, αμυλώδεις ρίζες από 26,9% σε 40,5%). Ο δείκτης βελτιώθηκε σημαντικά στα όσπρια και έχει τιμή χαμηλότερη από 20% στα αλκοολούχα ποτά, τα φρούτα, τα αυγά, τα ελαιούχα φυτά και τα λαχανικά.

**Διάγραμμα 6:** Κατάταξη των βασικών κατηγοριών τροφίμων σύμφωνα με το μέγεθος του δείκτη εξάρτησης από τις εισαγωγές\*



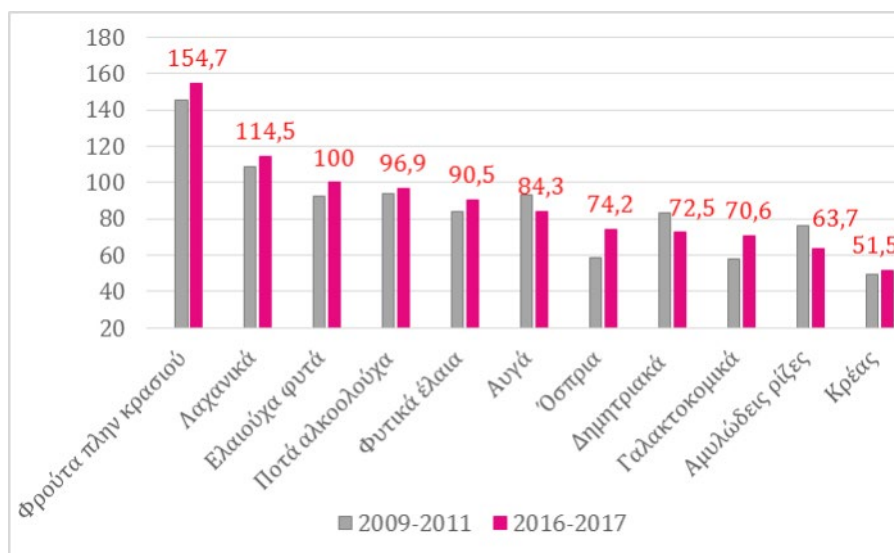
**Πηγή:** FAO, Food Balance Sheets (επεξεργασία INE ΓΣΕΕ)

\* Κατάταξη κατά μέγεθος του μέσου όρου των ετών 2016-2017.

Στο Διάγραμμα 7 παρουσιάζεται η μεταβολή του δείκτη αυτάρκειας σε ορισμένα βασικά προϊόντα από το 2009 έως το 2017. Ο δείκτης είναι χαμηλός σε βασικά είδη διατροφής: όσπρια (74,2%), δημητριακά (72,5%), γαλακτοκομικά (70,6%), αμυλώδεις ρίζες (63,7%),

κρέας (51,5%), σχετικά ικανοποιητικός σε αυγά (84,3%) και φυτικά έλαια (90,5%), υψηλός - κοντά στο 100%- σε ελαιούχα φυτά και αλκοολούχα ποτά, και πολύ υψηλός στα λαχανικά (114,5%) και στα φρούτα (154,7%).

**Διάγραμμα 7:** Κατάταξη των βασικών κατηγοριών τροφίμων σύμφωνα με το μέγεθος του δείκτη αυτόαρκειας\*



**Πηγή:** FAO, Food Balance Sheets (επεξεργασία INE ΓΣΕΕ)

\* Κατάταξη κατά μέγεθος του μέσου όρου των ετών 2016-2017.

Παράλληλα, η σημερινή διαρθρωτική ανεπάρκεια του εγχώριου παραγωγικού υποδείγματος οδηγεί σε περιορισμένη εξαγωγική διαφοροποίηση και σε υπερβολική εξάρτηση από τον τουρισμό. Η υγειονομική κρίση ανέδειξε το μεγάλο οικονομικό και κοινωνικό κόστος που έχει μια υψηλού ρίσκου αναπτυξιακή ισορροπία ανάμεσα σε δραστηριότητες υψηλής κοινωνικής αποστασιοποίησης και σε δραστηριότητες εξαρτημένες από τη φυσική εγγύτητα μεταξύ εργαζομένων και μεταξύ εργαζομένων και καταναλωτών. Η εξωστρέφεια προϋποθέτει εκσυγχρονισμό και τεχνολογική αναβάθμιση του παραγωγικού συστήματος, αντιστροφή της υποχρηματοδότησης παραγωγικών δραστηριοτήτων από το τραπεζικό σύστημα και ανάπτυξη παραγωγικής επιχειρηματικότητας. Στον βαθμό που επιθυμούμε έναν διατηρήσιμο εξωστρεφή προσανατολισμό της χώρας, θα πρέπει να υπάρξει στοχευμένη παρέμβαση στη σύνθεση, στον αριθμό και στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων, ώστε να βελτιωθούν οι όροι εμπορίου. Θέλουμε ωστόσο να σημειώσουμε με έμφαση ότι η μονομερής αναφορά στην εξωστρέφεια παραμερίζει τις αναξιοποίητες δυνατότητες για υποκατάσταση των εισαγωγών, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια βασική πτυχή στον σχεδιασμό μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής η οποία θα

επιδίωκε την οικοδόμηση μιας ενάρετης σχέσης υψηλής αυτάρκειας και εξωστρέφειας. Αυτό θα μπορούσε να γίνει αν ληφθεί υπόψη η διάκριση ανάμεσα στην αυτάρκεια σε όρους τελικού προϊόντος και στις προϋποθέσεις για την επίτευξή της (ενδιάμεσα αγαθά, φυσικοί πόροι, τεχνολογία, τεχνογνωσία κ.λπ.).

## Διαρθρωτικά δεδομένα του σημερινού συστήματος παραγωγής

Οι διαρθρωτικές αλλαγές της ελληνικής οικονομίας μετά την ένταξη στην Ευρωζώνη έως και την περίοδο της κρίσης είναι οριακές και αυτό αποτυπώνεται στις περιορισμένες μεταβολές των μέσων οριζόντιων και κάθετων διασυνδέσεων του συστήματος παραγωγής. Σημειώνεται μια ισχυρή τάση τριτογενοποίησης της οικονομίας. Ωστόσο, η τάση αυτή χαρακτηρίζεται από αύξηση του μεριδίου των αγοραίων υπηρεσιών μη εντάσεως γνώσεων, εξέλιξη που υποδεικνύει ποιοτική υποβάθμιση του τριτογενούς τομέα σε δραστηριότητες μη εντάσεως γνώσεως, όπως, π.χ., οι υπηρεσίες εστίασης και καταλύματος. Σημειώνεται επίσης ένας τεχνολογικός μετασχηματισμός με άξονα τους κλάδους της μεταποίησης που χαρακτηρίζονται από χαμηλή προς μεσαία τεχνολογία. Αντίθετα, ασθενική είναι η δυναμική των κλάδων μέσης προς υψηλή τεχνολογία, και ειδικά των κλάδων υψηλής τεχνολογίας. Θετική είναι η δυναμική του πρωτογενούς τομέα. Συνολικά έχουμε ένα υπόδειγμα παραγωγής που χαρακτηρίζεται από χαμηλή τεχνολογική εξειδίκευση.

Επιπλέον, ένα άλλο μειονέκτημα είναι το γεγονός ότι οι κλάδοι της μεταποίησης χαμηλής προς μέση τεχνολογία εξαρτώνται υπέρμετρα από εισαγόμενες εισροές, με αποτέλεσμα ένα μέρος των εγχώριων πόρων να εκρέει στο εξωτερικό συμβάλλοντας στην περαιτέρω αποδυνάμωση των εγχώριων αλυσίδων παραγωγής αξίας. Τέλος, παρόλο που οι υπηρεσίες έχουν ηγεμονική θέση στο παραγωγικό υπόδειγμα της χώρας, δεν εντοπίζεται σε αυτές κανένας κλάδος-κλειδί που να ηγηθεί ενός μετασχηματισμού, γεγονός που υποδεικνύει την περιορισμένη δυναμική του. Τα παραπάνω υποδεικνύουν πως η Ελλάδα εμφανίζει μεγάλη δυσκολία να παρακολουθήσει τις εξελίξεις που δημιουργεί η 4η τεχνολογική επανάσταση, και συνεπώς να πετύχει έναν διατηρήσιμο μετασχηματισμό που θα στηρίξει μια ενάρετη σχέση μεταξύ αυξανόμενης αυτάρκειας και διατηρησιμότητας της εξωστρέφειάς της.

Η παραπάνω εικόνα προκύπτει και από τις διαρθρωτικές μεταβολές του εμπορικού ισοζυγίου. Το μεγαλύτερο μερίδιο των εξαγωγών απορρέει από τις υπηρεσίες, και πιο συγκεκριμένα από τον τουρισμό και τις μεταφορές, γεγονός που αντανακλά την πολύ

μεγάλη συμβολή του τριτογενούς τομέα στο συνολικό παραγόμενο προϊόν. Η σχετική και η απόλυτη αύξηση στις εξαγωγές εμπορεύσιμων αγαθών στηρίχτηκε σε προϊόντα χαμηλού τεχνολογικού επιπέδου, όπως των τομέων παραγωγής προϊόντων εξόρυξης, αγροδιατροφικών προϊόντων και προϊόντων χάρτου-ξύλου. Οι μεταβολές αυτές υποδεικνύουν την ισχυρή τάση εξειδίκευσης του εγχώριου παραγωγικού υποδείγματος σε κλάδους χαμηλής τεχνολογικής έντασης. Από την άλλη πλευρά, η μείωση των εισαγωγών κατά τη διάρκεια της δεκαετούς ύφεσης συνοδεύτηκε και από μια αναδιάρθρωση των εισαγωγών σε βάρος αγαθών υψηλότερου τεχνολογικού επιπέδου. Η υποχώρηση του ποσοστού των εισαγωγών σε προϊόντα υψηλής τεχνολογίας αποδίδεται περισσότερο στη μείωση της ζήτησης για διαρκή καταναλωτικά αγαθά (ηλεκτρικές συσκευές κ.λπ.) και για κεφαλαιουχικά αγαθά υψηλής τεχνολογίας, λόγω της μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος και του ισχυρού κύματος αποεπένδυσης, παρά σε μια διαδικασία υποκατάστασης εισαγωγών προϊόντων υψηλής τεχνολογίας από εγχώρια παραγωγή.

Η ποιοτική υποβάθμιση του καλαθίου εξαγωγίμων αγαθών που παράγονται στην Ελλάδα αντανakλά την επιδείνωση της οικονομικής συνθετότητας του εγχώριου παραγωγικού υποδείγματος, με τη θέση της Ελλάδας να πέφτει το 2018 στην 52η θέση της παγκόσμιας κατάταξης, έχοντας ανέβει το 2014 στην 60η θέση σε σύνολο 133 χωρών. Από την άλλη πλευρά, το 2018 η κατάταξη της Ελλάδας ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ βρισκόταν στην 33η θέση στις 133 χώρες που περιλαμβάνονται στη βάση δεδομένων «Atlas». Η αναντιστοιχία αυτή υποδεικνύει ότι η μέση ποιότητα του παραγωγικού υποδείγματος, όπως εκφράζεται από τον δείκτη της οικονομικής συνθετότητας, υπονομεύει την προοπτική ισχυρών ρυθμών μεγέθυνσης με κίνδυνο την περαιτέρω διολίσθηση στην κατάταξη ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας. Επίσης, μας δείχνει πόσο ανέτοιμη είναι η ελληνική οικονομία να μεταβεί στις τεχνολογίες της 4ης βιομηχανικής επανάστασης. Συνοψίζοντας, το ιδιαίτερα χαμηλό μερίδιο της μεταποίησης και ταυτόχρονα η διατήρηση της απόλυτης κυριαρχίας του τομέα των υπηρεσιών έχει ως αποτέλεσμα να συντηρείται η ενδογενής αδυναμία της οικονομίας να πετύχει διατηρήσιμα πλεονάσματα στο εμπορικό ισοζύγιο μέσω και της υποκατάστασης εισαγωγών, όταν την ίδια στιγμή ο τομέας της βιομηχανίας συνεισφέρει άνω του 80% των συνολικών εξαγωγών της Ευρώπης.



## Η συμβολή του αγροδιατροφικού συστήματος στον μετασχηματισμό του αναπτυξιακού υποδείγματος

Το αγροδιατροφικό σύστημα μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αλλαγή του αναπτυξιακού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας, καθώς έχει αξιόλογες και αναξιοποίητες δυνατότητες να συμβάλει στην αναβάθμιση του παραγωγικού ιστού. Ωστόσο, για να επιτελεστεί αυτός ο ρόλος, απαιτούνται αλλαγές τόσο στο εσωτερικό του όσο και στις σχέσεις του με τους λοιπούς κλάδους της οικονομίας. Το αγροδιατροφικό σύστημα προσφέρεται για ανάπτυξη αξιόλογων εγχώριων, οριζόντιων και κάθετων διασυνδέσεων. Ενδεικτική είναι η αδυναμία του εγχώριου αγροδιατροφικού συστήματος να αξιοποιήσει τη ζήτηση της αυξημένης τουριστικής κίνησης. Η ρεαλιστική εκτίμηση των πλεονεκτημάτων, των δυνατοτήτων και των περιορισμών του αγροδιατροφικού συστήματος είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη χάραξη της αντίστοιχης στρατηγικής.

## Σχεδιασμός διαρθρωτικού παραγωγικού μετασχηματισμού

Η μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό παράδειγμα και η διατηρήσιμη βελτίωση της ευημερίας προϋποθέτει την αναβάθμιση του εγχώριου παραγωγικού προτύπου. Η υστέρηση που καταγράφεται στις παραγωγικές επενδύσεις και στη συμμετοχή της μεταποίησης στην εγχώρια οικονομική δραστηριότητα δεν οφείλεται σε αγκυλώσεις που λειτουργούν ανασταλτικά στην ανάπτυξη του τομέα, όπως υποστηρίζει η Έκθεση Πισσαρίδη. Η ιδέα των αρνητικών αγκυλώσεων παραπέμπει στη θεώρηση των αποτυχιών της αγοράς εξαιτίας εξωγενών παραγόντων. Η παραγωγική υστέρηση της οικονομίας οφείλεται αφενός στο έλλειμμα παραγωγικής επιχειρηματικότητας και αφετέρου στη διαχρονική αδυναμία σχεδιασμού μιας δημόσιας στρατηγικής και πολιτικής η οποία, εφόσον αποτυπώσει με σαφήνεια τα βιομηχανικά, τεχνολογικά και γενικότερα παραγωγικά χαρακτηριστικά και τα όρια του τρέχοντος προτύπου, να θέσει συγκεκριμένους στόχους και να αναδείξει τις δυνατότητες μετασχηματισμού του. Δεν έχει νόημα να θέσουμε στόχους για το μερίδιο της μεταποίησης και των επενδύσεων στο ΑΕΠ, όπως κάνει η Έκθεση Πισσαρίδη, όταν οι στόχοι αυτοί δεν συμπεριλαμβάνονται σε μια ολιστική αναπτυξιακή στρατηγική και κυρίως όταν δεν καθίσταται σαφές το πώς βελτιώνουν τον παραγωγικό μετασχηματισμό της οικονομίας και τις συνθήκες διαβίωσης της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό προτείνουμε:

- Τον σχεδιασμό μιας βιομηχανικής στρατηγικής που θα στηρίζεται στον συνδυασμό μιας πολιτικής από πάνω προς τα κάτω, με στόχευση προεπιλεγμένων τομέων και κλάδων, τομεακό προγραμματισμό, προβλεψιμότητα και περιβαλλοντική και ψηφιακή αναβάθμιση, και μιας πολιτικής δημιουργίας του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για μια μόνιμη συνεργασία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα γύρω από θέματα επενδύσεων, και ειδικά πράσινων επενδύσεων, κατανομής της ρευστότητας, αύξησης της παραγωγικής και της ποιοτικής απασχόλησης και επίτευξης άλλων κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων. Ο άξονας αυτός προϋποθέτει τη συνοχή μεταξύ των μακροοικονομικών στόχων (διατηρησιμότητα οικονομικής μεγέθυνσης, παραγωγική και πλήρης απασχόληση, χρηματοπιστωτική σταθερότητα) και των μεσο-οικονομικών στόχων παραγωγικής και βιομηχανικής εξειδίκευσης. Μέσα από τέτοιες παρεμβάσεις δημιουργούνται ευκαιρίες καθορισμού του τεχνολογικού και του ποιοτικού χαρακτήρα της ανάπτυξης. Επιπλέον, η υλοποίηση στρατηγικών δημόσιων επενδύσεων σε διαφορετικούς τομείς ανοίγουν νέα βιομηχανικά τοπία, που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν περαιτέρω από τον ιδιωτικό τομέα.
- Μια ολιστική βιομηχανική πολιτική και αναπτυξιακή στρατηγική για την Ελλάδα θα πρέπει να στοχεύει στην τεχνολογική αναβάθμιση της παραγωγής αυξάνοντας τη διαφοροποίηση των παραγωγικών κλάδων και του εξαγωγικού καλαθιού με νέα προϊόντα αυξημένης εγχώριας προστιθέμενης αξίας. Βασικό κριτήριο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων η επίτευξη μιας καλύτερης ισορροπίας μεταξύ αυτάρκειας και εξωστρέφειας. Σημαντικές ευκαιρίες αναβάθμισης του καλαθιού των εξαγωγών και υποκατάστασης των εισαγωγών υπάρχουν, ενδεικτικά, στους μεταποιητικούς κλάδους της παραγωγής μηχανημάτων, μετάλλων και χημικών και στην τεχνολογική αναβάθμιση του τριτογενούς τομέα με ενίσχυση των δραστηριοτήτων εντάσεως γνώσεως, που χαρακτηρίζονται από υψηλότερη παραγωγικότητα. Μια στρατηγική επιλογή θα ήταν η ανάδειξη του τομέα της μεταποίησης μέσης προς υψηλή τεχνολογία ως τομέα-κλειδί του παραγωγικού μετασχηματισμού. Ορισμένοι κλάδοι της μεταποίησης μέσης προς υψηλή τεχνολογία που διαθέτουν τέτοιες δυνατότητες και θα πρέπει να ενισχυθούν είναι, ενδεικτικά, της παραγωγής «χημικών ουσιών και προϊόντων» και «ηλεκτρονικών προϊόντων», ενώ από τους κλάδους υψηλής τεχνολογίας αντίστοιχες δυνατότητες ανιχνεύονται στην παραγωγή «ηλεκτρονικών υπολογιστών, ηλεκτρονικών και οπτικών προϊόντων».

- Για την υποστήριξη της διαρθρωτικής αλλαγής και την αύξηση της παραγωγικότητας πρέπει να ληφθεί υπόψη η κατεύθυνση της τεχνολογικής αλλαγής. Μια στρατηγική επιλογή είναι η απομάκρυνση από την τρέχουσα προκατάληψη της τεχνικής προόδου ως μέσου εξοικονόμησης εργασίας. Η τεχνολογική αλλαγή προς μια κατεύθυνση που είναι πιο φιλική προς το περιβάλλον και την εργασία πρέπει να είναι το στοιχείο-κλειδί μιας νέας βιομηχανικής πολιτικής. Η βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική πρέπει να αναζητά μεθόδους παραγωγής που ταιριάζουν στον εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό και στο παραγωγικό πρότυπο, με προτεραιότητες την υποστήριξη ευάλωτων ομάδων, τη μειωμένη χρήση ορυκτής ενέργειας, την ανάπτυξη πράσινης τεχνολογίας, τη δημιουργία αξιοπρεπών θέσεων εργασίας και νέων τύπων ανάπτυξης της γεωργίας, της στέγασης και των μεταφορών. Η τεχνολογική δυναμική δημιουργείται μέσω πέντε βασικών διαδικασιών ισχυρής αλληλεπίδρασης – γνώση, δεξιότητες, καινοτομία, χρηματοδότηση και θεσμοί.
- Ο αναπτυξιακός μετασχηματισμός προϋποθέτει επίσης αναπτυξιακές τραπεζικές πρακτικές που θα επικεντρώνονται άμεσα στη δημιουργία νέων παραγωγικών τομέων, στη χρηματοδότηση θετικών διαρθρωτικών αλλαγών, στην κυκλική οικονομία, στη βιώσιμη πρωτογενή παραγωγή, με στόχευση την αντιστροφή της απώλειας οικοσυστημάτων, βιοποικιλότητας και φυσικών πόρων, στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην παροχή ρευστότητας στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και σε καινοτόμες επιχειρηματικές δράσεις.
- Ο αναπτυξιακός μετασχηματισμός προϋποθέτει επίσης επιχειρηματίες με παραγωγική και βιομηχανική κουλτούρα και αποτελεσματικούς επιχειρηματικούς συνεργατικούς σχηματισμούς (clusters) που να προωθούν την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα.
- Τέλος, η βιωσιμότητα και η διατηρησιμότητα του αναπτυξιακού μετασχηματισμού θα εξαρτηθεί από τη δυνατότητα τα συνδικάτα και άλλοι εκπρόσωποι των εργαζομένων να συμμετέχουν στην αναβάθμιση προϊόντων και διαδικασιών και στην προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες. Ένα υπόδειγμα ανάπτυξης δεν μπορεί να είναι διατηρήσιμο και δίκαιο χωρίς εμβάθυνση της οικονομικής δημοκρατίας.

## Αναπτυξιακοί αγροδιατροφικοί στόχοι

Όπως προαναφέρθηκε, το αγροδιατροφικό σύστημα θα πρέπει να είναι ένας από τους άξονες του νέου αναπτυξιακού υποδείγματος, καθώς υπηρετεί πολλαπλούς στόχους:

- την αιεφόρο παραγωγή υγιεινών και ασφαλών τροφίμων, με σεβασμό στον πολυδιάστατο ρόλο της υπαίθρου, και τον περιορισμό των χωρικών ανισοτήτων,
- τη μεγιστοποίηση της συμβολής του στην οικονομική ανάπτυξη και την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, μέσω και της συνεισφοράς του στην αλλαγή του παραγωγικού προτύπου.

Ωστόσο, οι αναπτυξιακοί στόχοι θα πρέπει να συνάδουν με τις αντικειμενικές εκτιμήσεις για τις δυνατότητες της χώρας βάσει του μεγέθους της, του επιπέδου οικονομικής της ανάπτυξης, των κλιματικών και γεωμορφολογικών δεδομένων της, της υφιστάμενης κατάστασης των κλαδικών διασυνδέσεων της, των τεχνολογικών της εξαρτήσεων από το εξωτερικό. Επίσης, το χρηματοδοτικό πλαίσιο –Νέα ΚΑΠ, Ταμείο Ανάκαμψης– θέτει προτεραιότητες (ενέργεια, περιβάλλον, κλιματική αλλαγή, ψηφιοποίηση κ.ά.) με σοβαρές οικονομικές διαστάσεις σε όλο το φάσμα της παραγωγικής διαδικασίας του αγροδιατροφικού συστήματος, καθώς δημιουργούνται περιορισμοί και απαιτούνται συγκεκριμένες προσαρμογές τεχνολογικού εκσυγχρονισμού. Είναι προφανές ότι ο αναπτυξιακός σχεδιασμός θα πρέπει να εστιάζει στη μεγιστοποίηση του οφέλους για την ελληνική οικονομία με την εξάντληση των βαθμών αναπτυξιακής ελευθερίας. Προτείνουμε μια ολιστική προσέγγιση για την ανάπτυξη του αγροδιατροφικού συστήματος με τα εξής στοιχεία:

- Ένταξη του αγροδιατροφικού συστήματος σε ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό σχέδιο της ελληνικής οικονομίας.
- Διασύνδεση με επιμέρους στόχους άλλων κλάδων-οικονομικών δραστηριοτήτων (βιομηχανία τροφίμων – ποτών – καπνού, εστίαση, τουρισμός) αλλά και άλλες σχετικές παραμέτρους (περιφερειακή ανάπτυξη κ.λπ.).
- Ανάδειξη των σχέσεων ανάμεσα στην προστιθέμενη αξία, τη διαφοροποίηση και τις εγχώριες κλαδικές διασυνδέσεις. Η επίτευξη του βασικού στόχου, που συνίσταται στη μεγιστοποίηση της εγχώριας παραγόμενης προστιθέμενης αξίας και της αύξησης της απασχόλησης, μπορεί να επιτευχθεί είτε με ενέργειες διαφοροποίησης σε επίπεδο προϊόντος είτε με ενδυνάμωση των εγχώριων κλαδικών διασυνδέσεων και να συνεισφέρει αναπτυξιακά τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η διαφοροποίηση μπορεί να συνεισφέρει και στις δύο εκδοχές αύξησης της προστιθέμενης αξίας, δηλαδή στην αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας αλλά και στην πύκνωση των εγχώριων κλαδικών διασυνδέσεων.
- Μια νέα ισορροπία ανάμεσα στο μαζικό-ομογενοποιημένο και στο διαφοροποιημένο μοντέλο ανάπτυξης.
- Ουσιαστική βελτίωση της αυτάρκειας σε βασικά είδη διατροφής με ενίσχυση των σχετικών προϋποθέσεων.

# 5

*Αγορά εργασίας,  
απασχόληση,  
κατώτατος μισθός*

**T**α τελευταία χρόνια, και ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης και των απορρυθμιστικών παρεμβάσεων που έγιναν στην αγορά εργασίας στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, έχει δημιουργηθεί ένα περιβάλλον αυξανόμενης αβεβαιότητας, ανασφάλειας και επισφάλειας για τον κόσμο της εργασίας. Είναι σημαντικό να σημειωθεί εξ αρχής το εξής εμπειρικό δεδομένο της τελευταίας δεκαετίας, ότι η ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας επέφερε πολύ συγκεκριμένες επιπτώσεις στην κλαδική διάρθρωση της απασχόλησης. Ο μόνος κλάδος του ιδιωτικού τομέα στον οποίο ενισχύθηκε η απασχόληση από το 2012 και ύστερα είναι αυτός της εστίασης, της παροχής καταλύματος, του εμπορίου και της αποθήκευσης. Το εμπειρικό αυτό δεδομένο δεν λαμβάνεται υπόψη στην Έκθεση Πισσαρίδη, η οποία από τη μια πλευρά ισχυρίζεται ότι στοχεύει στην ποιοτική αναβάθμιση της απασχόλησης και από την άλλη προωθεί παρεμβάσεις ελαστικοποίησης, που είναι πολύ πιθανό θα εγκλωβίσουν την οικονομία σε τεχνολογική υστέρηση και αδυναμία μετασχηματισμού.

Πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν τα στατιστικά ευρήματα που δείχνουν τη χρονική διάρκεια της εργασίας ανά οικονομικό κλάδο. Πριν από το ξέσπασμα της πανδημικής κρίσης, το 73% των απασχολούμενων σε όλους τους κλάδους εργαζόταν υπερωριακά, ενώ σε ορισμένους κλάδους, όπως η μεταποίηση και οι μεταφορές, το αντίστοιχο ποσοστό ξεπερνούσε το 80%. Τα δεδομένα αυτά περιγράφουν την εικόνα μιας αγοράς εργασίας όπου έχουν ανατραπεί θεμελιώδη εργασιακά δικαιώματα και έχει επιβληθεί μια *de facto* κατάργηση του οκτώωρου και ρευστοποίηση του χρόνου έναρξης και λήξης της εργασίας. Η υπερεργασία είναι ένας ακόμη παράγοντας που υποβαθμίζει όχι μόνο την ποιότητα της εργασίας, αλλά και την ποιότητα της ζωής των εργαζομένων και των οικογενειών τους. Υπάρχει σαφής και άμεση ανάγκη ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου ρύθμισης της αγοράς εργασίας με στόχο την προστασία της εργασίας και του εισοδήματος των εργαζομένων ύστερα από ουσιαστικό κοινωνικό διάλογο.

Η περαιτέρω ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας θα επιδεινώσει τις συνθήκες εργασίας και την ποιότητα ζωής των εργαζομένων, και δεν μπορεί να αποτελεί παράμετρο της μετάβασης της οικονομίας σε ένα νέο διατηρήσιμο και δίκαιο υπόδειγμα ανάπτυξης. Το τελευταίο πρέπει να στηρίζεται σε μια ισχυρή πολιτική δέσμευση για την οικοδόμηση μιας οικονομίας που προσφέρει παραγωγικές και αξιοπρεπείς θέσεις εργασίας για όλους εκείνους που επιθυμούν να εργαστούν, καθώς και διατηρήσιμη αύξηση των εισοδημάτων τους. Αυτή είναι η ουσία του εργατικού δικαίου και των αποτελεσματικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων για την προστασία των μισθών, του χρόνου εργασίας, της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, των συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων εργασίας.

Η Έκθεση Πισσαρίδη δεν εξετάζει πώς μπορεί να διασφαλιστεί αυτό, αντίθετα οι προτάσεις της οικοδομούν μια απορρυθμισμένη αγορά εργασίας με μεγαλύτερη ευελιξία αναφορικά με τον χρόνο εργασίας. Επίσης, η πρόβλεψή της για αύξηση κατά 1% του ποσοστού απασχόλησης σε ετήσια βάση μέχρι το 2030 δεν διασφαλίζει τη συνοχή της αγοράς εργασίας και δεν δημιουργεί βιώσιμες προοπτικές απασχόλησης που θα ανακόψουν το brain drain, θα ενθαρρύνουν το brain gain και θα αυξήσουν το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Οι προτάσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη οδηγούν σε ένα υπόδειγμα ανάπτυξης με ανισότητες και αποκλεισμούς στην ευημερία, που δεν ευθυγραμμίζεται με την Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ και ειδικότερα τον στόχο 8, ενώ έρχεται σε αντίθεση με τις κοινωνικές και εργασιακές αξίες του Παγκόσμιου Συμφώνου Απασχόλησης της ΔΟΕ.

Η μετάβαση σε ένα διατηρήσιμο και δίκαιο υπόδειγμα ανάπτυξης προϋποθέτει μια αγορά εργασίας που δεν θα παράγει αποκλεισμούς και ανισότητες και στην οποία δεν θα παραβιάζονται θεμελιώδη δικαιώματα. Για να συμβεί αυτό, προτείνουμε τα εξής:

*Πρώτον*, επαναπροσδιορισμό του τρόπου αξιολόγησης της κατάστασης της αγοράς εργασίας με τρόπο τέτοιο ώστε η απασχόληση να βρεθεί στο επίκεντρο της μακροοικονομικής, της κοινωνικής και της αναπτυξιακής πολιτικής. Η αξιολόγηση πρέπει να είναι ευρύτερη της μέτρησης του ποσοστού ανεργίας και να συμπεριλαμβάνει δείκτες που αποτυπώνουν τη μεταβολή του όγκου, της κλαδικής διάρθρωσης και της ποιότητας της απασχόλησης. Η Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ θέτει ακριβώς αυτή την ανάγκη προώθησης μιας βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομικής ανάπτυξης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ως δείκτες αξιολόγησης:

- την αύξηση της παραγωγικής και της αξιοπρεπούς εργασίας,
- την ενίσχυση της μισθολογικής ισότητας μεταξύ γυναικών/ανδρών,
- την ενίσχυση των ίσων ευκαιριών απασχόλησης για όλους,
- τη μείωση της άτυπης απασχόλησης,
- το ποσοστό των νέων εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης και κατάρτισης,
- την προστασία θεμελιακών εργασιακών δικαιωμάτων και την προώθηση της ασφάλειας στους χώρους εργασίας.

*Δεύτερον*, επαναπροσδιορισμό του τρόπου άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής με άξονα την απασχόληση. Η συμβατική δημοσιονομική διαχείριση γίνεται μέσα από εργαλεία μικρορύθμισης που στοχεύουν, μέσω ενός συστήματος κινήτρων και βελτίωσης του κέρδους, στην επενδυτική ενεργοποίηση του επιχειρηματικού τομέα. Η Έκθεση Πισσαρίδη είναι ένα ενδεικτικό παράδειγμα αυτής της οπτικής. Η εμπειρία όμως μας δείχνει ότι η πολιτική αυτή αποτυγχάνει να οδηγήσει σε αύξηση της απασχόλησης ειδικά των χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζομένων, ενώ συμβάλλει στη διόγκωση της

αβεβαιότητας στην αγορά εργασίας και στην αύξηση της εισοδηματικής ανισότητας. Η αποτυχία οφείλεται στο γεγονός ότι τέτοιες παρεμβάσεις λειτουργούν με τρόπο που βελτιώνει πρώτα τις προοπτικές απασχόλησης εκείνων που ο ιδιωτικός τομέας θεωρεί «πιο απασχολήσιμους» και τελευταία τις προοπτικές απασχόλησης εκείνων που θεωρούνται «λιγότερο απασχολήσιμοι» ή «καθόλου απασχολήσιμοι».

Η νέα προσέγγιση πρέπει να επικεντρώνει τη δημοσιονομική πολιτική στη θεσμοθέτηση ενός αυτόματου σταθεροποιητή ο οποίος θα έχει ως στόχο να μειώσει όχι το κενό ζήτησης στην οικονομία, αλλά το κενό της ζήτησης εργασίας, και μάλιστα με τρόπο που να καταλήγει σε μετρήσιμα κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα. Στο πλαίσιο αυτό, αποτελεσματική αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική είναι αυτή που βελτιώνει το εισόδημα και δημιουργεί απασχόληση στα άτομα που βρίσκονται στο κάτω μέρος της κατανομής του εισοδήματος, είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας ή είναι αποθαρρημένοι. Αυτό θα μπορεί να επιτευχθεί όταν η ίδια η δημοσιονομική πολιτική θα στοχεύει στη δημιουργία θέσεων εργασίας για όλους όσοι επιθυμούν και είναι ικανοί να εργαστούν, και ειδικά για τους εργαζομένους που βιώνουν τις πιο επισφαλείς συνθήκες απασχόλησης, μεγαλύτερες περιόδους ανεργίας και μεγαλύτερη δυσκολία επανένταξης στην αγορά εργασίας. Σχετικά με τη μορφή που μπορεί να έχει ένα τέτοιο πρόγραμμα δημοσιονομικής παρέμβασης υπάρχουν αρκετές εναλλακτικές προτάσεις. Ανάμεσα σε αυτές υπογραμμίζουμε τη σημασία της πρότασης του «εργοδότη ύστατης καταφυγής». Οι κοινωνικές και αναπτυξιακές διαστάσεις του θεσμού αυτού είναι πολλές:

- αύξηση του όγκου και της ποιότητας της απασχόλησης,
- ενίσχυση της μακροοικονομικής σταθερότητας και διασφάλιση της σταθερότητας των τιμών,
- βελτίωση της ποιότητας ζωής και ίσες ευκαιρίες,
- συμβολή στην οικολογική διατηρησιμότητα και την πράσινη ανάπτυξη,
- συμβολή στον παραγωγικό μετασχηματισμό και στην ανθεκτικότητα των χωρών σε οικονομικές διαταραχές.

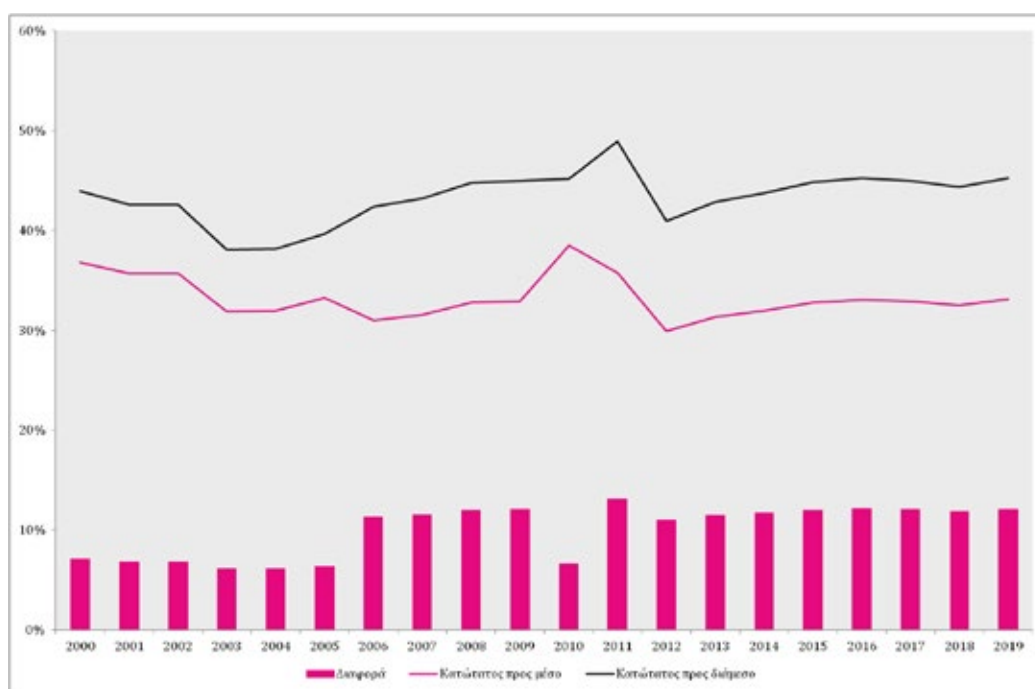
Ο συνδυασμός προγραμμάτων εγγυημένης απασχόλησης, βελτίωσης της ποιότητας της εργασίας και η δέσμευση στην ισότητα ευκαιριών και αμοιβών θα μπορούσαν να διασφαλίσουν συνθήκες αξιοπρεπούς εργασίας, που είναι θεμελιακή προϋπόθεση για ένα βιώσιμο υπόδειγμα ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς.

*Τρίτον*, επαναπροσδιορισμός του κατώτατου μισθού. Η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ) αποτέλεσε διαχρονικά το θεσμικό μέσο ρύθμισης των όρων εργασίας με βάση τις ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των οργανώσεων εκπροσώπησης εργοδοτικών και εργατικών συμφερόντων. Η θεσμική και πολιτική



σημασία της πηγάζει από τη νομική δεσμευτικότητά της, η οποία κάλυπτε όλες τις εργασιακές σχέσεις στον ευρύτερο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα για τους εργαζομένους με σχέση εξαρτημένης εργασίας. Η ΕΓΣΣΕ στη χώρα μας είχε πάντοτε ιδιαίτερη βαρύτητα από πλευράς οικονομικού και θεσμικού περιεχομένου, καθώς διασφάλιζε τον κατώτατο μισθό και το κατώτατο ημερομίσθιο, διαμόρφωνε δηλαδή μια βάση οικονομικής ασφάλειας για εκατοντάδες χιλιάδες εργαζομένους. Η ΕΓΣΣΕ είχε επανειλημμένα κριθεί ως πρότυπο καλής πρακτικής από έγκυρους ευρωπαϊκούς θεσμούς και διεθνείς οργανώσεις. Είναι συνεπώς θεμελιακής σημασίας για την οικοδόμηση ενός βιώσιμου και δίκαιου υποδείγματος ανάπτυξης ο επαναπροσδιορισμός του κατώτατου μισθού/ ημερομισθίου μέσω της ΕΓΣΣΕ και του διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Επίσης, ο κατώτατος μισθός μόνο ως μισθός αξιοπρεπούς διαβίωσης μπορεί να είναι οργανικό συστατικό ενός βιώσιμου και δίκαιου υποδείγματος ανάπτυξης. Ένας αξιοπρεπής κατώτατος μισθός διαβίωσης θα μπορούσε να προκύψει από την προσαρμογή του κατώτατου μισθού στο 60% του διάμεσου μισθού. Το όριο του 60% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος χρησιμοποιείται ευρέως στον ορισμό της σχετικής φτώχειας (at risk of poverty), ενώ το όριο του 50% είναι ένδειξη απόλυτης φτώχειας (absolute poverty). Βάσει αυτών των κριτηρίων, όπως παρατηρούμε στο Διάγραμμα 8, στην Ελλάδα ο κατώτατος μισθός είναι κάτω από το όριο της σχετικής και της απόλυτης φτώχειας.

**Διάγραμμα 8:** Κατώτατος μισθός ως ποσοστό (%) του μέσου και του διάμεσου μισθού (Ελλάδα, 2000-2019)



Πηγή: ΟΟΣΑ (επεξεργασία: ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Με άλλα λόγια, ο κατώτατος μισθός δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μισθός αξιοπρεπούς διαβίωσης, δηλαδή δεν διασφαλίζει στον εργαζόμενο την κάλυψη βασικών του αναγκών και τη δυνατότητα συμμετοχής του στην κοινωνική και πολιτισμική ζωή, που συνιστούν θεμελιακά κοινωνικά δικαιώματα. Η παραπάνω ανάλυση μας οδηγεί σε μια πολύ πρακτική πρόταση οικονομικής πολιτικής. Θέτοντας ως κύριο στόχο τη θεσμοθέτηση ενός μισθού διαβίωσης, ο κατώτατος μισθός θα πρέπει να προσαρμοστεί στο 60% του διάμεσου μισθού, ώστε το όριο της σχετικής φτώχειας να γίνει το κατώτατο όριο της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Αυτό θα μπορούσε να γίνει βάσει ενός προσδιορισμένου χρονοδιαγράμματος το οποίο θα συμφωνηθεί έπειτα από διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο της ΕΓΣΣΕ.

# 6

## Σύστημα κοινωνικής ασφάλισης

**Η** πρόταση για την κεφαλαιοποίηση της δημόσιας επικουρικής ασφάλισης που περιλαμβάνεται στην Έκθεση Πισσαρίδη, όπως και στις στρατηγικές κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, χειρίζεται το ζήτημα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης με τρόπο που αναπαράγει τις διαχρονικές πολιτικές παθογένειες για το κρίσιμο αυτό θέμα, καθώς δεν τεκμηριώνει τις επιπτώσεις στη βιωσιμότητα του συστήματος και τις συνέπειες στην οικονομία και στην κοινωνία.

Η πρόταση για την κεφαλαιοποίηση της δημόσιας επικουρικής ασφάλισης στηρίζεται στο γνωστό επιχείρημα της «ραγδαίας δημογραφικής γήρανσης της χώρας που θα οδηγήσει σε μεγάλη αύξηση του δείκτη εξάρτησης συνταξιούχων σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό». Αν και το δημογραφικό πρόβλημα είναι υπαρκτό, οι συνέπειές του θα εξαρτηθούν από τη μεταβολή μιας σειράς άλλων παραμέτρων και παραγόντων, όπως, για παράδειγμα, η επιδείνωση της σχέσης εργαζομένων/συνταξιούχων, η οποία ανατρέπει τη σχέση εισροών/δαπανών του συστήματος. Το ΙΝΕ ΓΣΕΕ έχει αναδείξει στις Εκθέσεις του ότι η επιδείνωση των προαναφερθέντων σχέσεων οφείλεται στον πολύ χαμηλό ρυθμό αύξησης της απασχόλησης που δημιουργεί ο ιδιωτικός τομέας της οικονομίας, στην αύξηση της μερικής και της προσωρινής απασχόλησης, στην εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή, στην αδήλωτη εργασία, στη μείωση των μισθών κ.ά. Η μετάβαση της οικονομίας σε έναν υψηλότερο όγκο απασχόλησης και σε μισθούς αξιοπρεπούς διαβίωσης θα αντιστάθμιζε τις αρνητικές δημογραφικές συνέπειες. Αντίθετα, η πρόβλεψη της Έκθεσης Πισσαρίδη για αύξηση του ποσοστού απασχόλησης στο πλαίσιο των προτάσεών της κατά 1% σε ετήσια βάση μέχρι το 2030 είναι πρακτικά μια εκτίμηση επιδείνωσης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Σε μια οικονομία όπου θα υπήρχε η πολιτική δέσμευση στο στόχο της πλήρους, παραγωγικής και ποιοτικής απασχόλησης, η βιωσιμότητα ενός αμιγώς διανεμητικού συστήματος ασφάλισης θα διασφαλιζόταν και από τον επιπρόσθετο λόγο ότι η παραγωγικότητα θα ήταν υψηλή.

Η Έκθεση Πισσαρίδη στηρίζει την πρότασή της για την κεφαλαιοποίηση της δημόσιας επικουρικής ασφάλισης σε ένα σύνολο υποθέσεων της συμβατικής οικονομικής σκέψης, χαμηλού ωστόσο ρεαλισμού. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η κεφαλαιοποίηση της επικουρικής ασφάλισης θα οδηγήσει σε ηθελημένη αύξηση της αποταμίευσης των ασφαλισμένων, με τη μορφή των υψηλότερων εισφορών. Η Έκθεση Πισσαρίδη ισχυρίζεται ότι η αύξηση αυτή θα συμβεί ως αποτέλεσμα: α) ισχυρότερων κινήτρων προσφοράς εργασίας. Όμως, τα ισχυρότερα κίνητρα από μόνα τους δεν δημιουργούν υψηλότερες εισφορές, εκτός και αν η αύξηση της προσφοράς εργασίας ικανοποιηθεί από αύξηση της ζήτησης εργασίας. Το 1% αύξηση του ποσοστού απασχόλησης που προβλέπει η Έκθεση επαρκεί για να ικανοποιήσει την απαίτηση αυτή του νέου κεφαλαιοποιητικού

συστήματος; Το τεράστιο κενό στη ζήτηση εργασίας που παρατηρείται διαχρονικά δεν αιτιολογεί την υπόθεση της αύξησης των εισφορών με τον τρόπο που υποθέτει η Έκθεση Πισσαρίδη. β) του καλύτερου ελέγχου που θα έχουν οι ασφαλισμένοι στις αποταμιεύσεις τους εξαιτίας και της προσδοκώμενης υψηλότερης σύνταξής τους. Η υπόθεση ότι οι ασφαλισμένοι με την ορθολογική συμπεριφορά τους θα προεξοφλήσουν με βεβαιότητα τη μελλοντική απόδοση της κεφαλαιοποιημένης αποταμίευσής τους και γι' αυτό θα αυξήσουν άμεσα τις αποταμιεύσεις τους δεν χρήζει σοβαρού σχολιασμού, καθώς αποτελεί κυρίως αποτύπωση θεωρητικών πεποιθήσεων. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι οι διαχειριστές του κεφαλαιοποιημένου πυλώνα των αποταμιεύσεων με μεγάλη διασπορά ρίσκου θα επενδύουν τα χρήματα των ασφαλισμένων διασφαλίζοντας υψηλή ασφάλεια για τις συντάξεις τους. Οι υποθέσεις αυτές έρχονται σε πλήρη αντίθεση με το εμπειρικό δεδομένο της αστάθειας και των μεγάλων διακυμάνσεων των αγορών χρήματος και κεφαλαίου, συνεπώς και των μεγάλων κινδύνων που εγκυμονεί η κεφαλαιοποίηση της δημόσιας επικουρικής ασφάλισης.

Τα λανθασμένα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται στην Έκθεση Πισσαρίδη για την αιτιολόγηση της πρότασής τους περί κεφαλαιοποίησης της επικουρικής ασφάλισης δεν σταματούν εδώ. Υποστηρίζεται ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα έχει ευεργετική επίδραση και στις επενδύσεις, ειδικά εάν συνδυαστεί με στοχευμένα φορολογικά κίνητρα για τοποθετήσεις στην εγχώρια κεφαλαιαγορά. Πρώτον, η επένδυση της αποταμίευσης αυτής αποκλειστικά στην εγχώρια κεφαλαιαγορά δεν ικανοποιεί την υπόθεση της μεγάλης διασποράς ρίσκου που θα διασφαλίσει την ασφάλεια των αποταμιεύσεων των ασφαλισμένων, όπως υποθέτει η Έκθεση Πισσαρίδη. Δεύτερον, η επένδυση στην εγχώρια κεφαλαιαγορά μπορεί να μη διασφαλίζει τις προσδοκίες υψηλότερης σύνταξης που θα παρακινήσουν τους ασφαλισμένους να αυξήσουν τις αποταμιεύσεις τους, όπως επίσης υποθέτει η Έκθεση Πισσαρίδη. Τρίτον, αν οι αποδόσεις στις διεθνείς αγορές είναι υψηλότερες των φορολογικών κινήτρων, η εκροή της αποταμίευσης αυτής στο εξωτερικό θα υπονομεύσει στο σύνολό τους τις θετικές υποθέσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη που στηρίζουν την πρόβλεψή της για την αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Αν στο τελευταίο και πιο πιθανό ενδεχόμενο προσθέσουμε το χρηματοδοτικό κενό που θα δημιουργηθεί στο δημόσιο ασφαλιστικό σύστημα, καθώς μέρος των εισφορών των εργαζομένων θα κατευθύνεται προς τις μελλοντικές συντάξεις τους και όχι προς την κάλυψη των συντάξεων των σημερινών συνταξιούχων, τότε η προτεινόμενη μεταρρύθμιση της Έκθεσης Πισσαρίδη δημιουργεί υψηλό ρίσκο βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και υψηλό ρίσκο να βρεθούν οι εργαζόμενοι αντιμέτωποι με υψηλότερες εισφορές και φόρους και οι συνταξιούχοι με χαμηλότερες συντάξεις. Η πρόταση αυτή δημιουργεί αφενός υψηλό

δημοσιονομικό ρίσκο σε μια χώρα με αυστηρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς και αφετέρου μεγάλο κοινωνικό κίνδυνο εξαιτίας της υπονόμευσης της αρχής της αλληλεγγύης των γενεών ακόμη και στην κύρια σύνταξη.

Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση πρέπει να γίνεται με ουσιαστικό κοινωνικό διάλογο βάσει της διασφάλισης του δημόσιου χαρακτήρα του συστήματος, της ενίσχυσης της διαγενεακής αλληλεγγύης, της αναδιανεμητικότητας και της αναλογικότητας εισφορών-παροχών. Επιπρόσθετα, θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω, ύστερα από κοινωνικό διάλογο, ο πυλώνας της επαγγελματικής ασφάλισης, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία των θετικών προσπαθειών που έχουν γίνει σε συγκεκριμένους κλάδους στη χώρα μας και τις επιτυχημένες πρακτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υποστηρίζουμε προτάσεις και παρεμβάσεις που διασφαλίζουν:

- Την αναπτυξιακή διάσταση του συστήματος ασφάλισης. Ειδικά ως προς την κύρια ασφάλιση τη διαταξική, την ενδογενεακή και τη διαγενεακή κατανομή του κόστους και των παροχών με δικαιοσύνη και αλληλεγγύη.
- Τη χρησιμοποίηση ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών για την ενίσχυση της συνοχής μεταξύ του ασφαλιστικού, του δημοσιονομικού και του μακροοικονομικού συστήματος βάσει της κυκλικής συμπεριφοράς βασικών οικονομικών μεταβλητών και της δυναμικής της μεγέθυνσης. Η χρησιμοποίηση δεικτών, όπως του δείκτη οικονομικής εξάρτησης ηλικιωμένων, του δείκτη αναλογιστικής δικαιοσύνης και του δείκτη διαγενεακής αλληλεγγύης, είναι καθοριστική για τη διασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συστήματος.
- Την αξιολόγηση του ασφαλιστικού συστήματος ως αναπόσπαστο τμήμα της γενικότερης αναπτυξιακής στρατηγικής που θα αξιολογεί την εξέλιξη της σχέσης ανάμεσα στο ασφαλιστικό σύστημα, στο δημοσιονομικό σύστημα και τη δυναμική της οικονομικής μεγέθυνσης με κριτήριο το βιοτικό επίπεδο της παρούσας και της μελλοντικής γενεάς.
- Την αύξηση των πόρων μέσω μιας σειράς παρεμβάσεων στο σκέλος των εργασιακών σχέσεων και της απασχόλησης, όπως η θεσμοθέτηση Προγραμμάτων Εγγυημένης Απασχόλησης, η αύξηση του κατώτατου μισθού στο επίπεδο του μισθού αξιοπρεπούς διαβίωσης και η ενίσχυση των ΣΣΕ.
- Την ενίσχυση των συμβάσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης και τον περιορισμό της μερικής και της εκ περιτροπής εργασίας.
- Την άμεση εφαρμογή πολιτικών για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος.
- Την ουσιαστική αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας που στερούν από τα ταμεία σημαντικούς πόρους.

7

*Δεξιότητες  
και εργατικό  
δυναμικό*

**T**ην τελευταία δεκαετία έχει εντατικοποιηθεί η συζήτηση γύρω από την έννοια των δεξιοτήτων ως μονάδας καταγραφής των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, η σχετική συζήτηση δεν είναι νέα, ενώ οι αρχές και τα προτάγματα που διαπνέουν τη δυναμική που αναπτύσσεται χαρακτηρίζονται από ερμηνευτική πολυσημία και αστάθεια, δυσκολεύοντας την αξιοποίησή της με επιχειρησιακούς όρους. Η έννοια των δεξιοτήτων είναι πολυδιάστατη, επηρεάζει και επηρεάζεται, τροφοδοτεί και τροφοδοτείται από την οικονομία, την παραγωγή και το παραγωγικό σύστημα, την κοινωνική πολιτική καθώς και από την εκπαιδευτική πολιτική και το πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Για την αποτελεσματικότερη παρέμβαση στον τρόπο ποιοτικής και αποδοτικής αποτύπωσης και «κάλυψής τους» χρειάζεται να κατανοηθεί ότι δεν αποτελεί μονομερώς πεδίο εκπαιδευτικής πολιτικής καθώς επίσης και αποκλειστικά «εκροή» από το εκπαιδευτικό σύστημα. Η άμεση και σε ορισμένες περιπτώσεις βραχυχρόνια έκταση καθώς και η συγκυριακή μορφή των δεξιοτήτων (κυρίως των επαγγελματικών) είναι βασικά χαρακτηριστικά που χρειάζεται να γίνουν κατανοητά προκειμένου να διατυπωθεί οποιαδήποτε πρόταση βελτίωσής τους.

Η εξέλιξη των επαγγελμάτων και των δεξιοτήτων απασχολεί την επιστημονική βιβλιογραφία σε πολλαπλά επίπεδα που συνδέονται με τις πολιτικές και τις πρακτικές απόκτησης και ανάπτυξης των δεξιοτήτων.

Οι παραπάνω εξελίξεις συνιστούν πεδίο αναλύσεων που θέτουν στο επίκεντρο το μέλλον της εργασίας και καθιστούν απαραίτητη την αναπροσαρμογή της ευρωπαϊκής και της εθνικής στρατηγικής, δίνοντας έμφαση στις δεξιότητες των εργαζομένων. Ειδικότερα, η σύγχρονη ευρωπαϊκή στρατηγική θέτει ως στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας μέσα από ενεργητικές πολιτικές, πολιτικές κινητικότητας και εκπαίδευσης-κατάρτισης που στοχεύουν να προλάβουν τη μείωση της προσφοράς εργασίας σε συγκεκριμένα επαγγέλματα, αποτρέποντας παράλληλα σημαντικές ανισορροπίες στην κατανομή των δεξιοτήτων μεταξύ των χωρών-μελών (CEDEFOP, 2016).

Σε παρόμοιες διαπιστώσεις καταλήγει και ο ΟΟΣΑ (2018) στην πιο πρόσφατη Έκθεση για την Ελληνική Οικονομία όπου, για πρώτη φορά, συνδέεται το ζήτημα της ανάκαμψης με τις ανάγκες σε δεξιότητες. Επιπροσθέτως, διαπιστώνεται η αναντιστοιχία τους και ο εγκλωβισμός των εργαζομένων σε θέσεις χαμηλών προσόντων και αμοιβών, καθώς επίσης προτείνεται η ενίσχυση των δεξιοτήτων μέσω κατάλληλων προγραμμάτων διά βίου εκπαίδευσης και γενικότερα η βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης.

Οι ορισμοί της έννοιας των δεξιοτήτων ποικίλλουν, καθώς πληθώρα προσπαθειών εννοιολόγησης του όρου έχουν πραγματοποιηθεί τόσο από εθνικές κυβερνήσεις όσο και από διεθνείς και υπερεθνικούς οργανισμούς. Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν, η Ευρωπαϊκή



Επιτροπή (2016) ορίζει τις δεξιότητες ως ικανότητες επιτέλεσης εργασιών και επίλυσης προβλημάτων, το Cedefop (2014) ως ικανότητα να εκτελεί κανείς ένα έργο και να επιλύει προβλήματα, ενώ το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Επαγγελματικών Προσόντων για τη Διά Βίου Μάθηση προσδιορίζει τις δεξιότητες ως την ικανότητα εφαρμογής γνώσεων και αξιοποίησης τεχνογνωσίας για την εκπλήρωση εργασιών και την επίλυση προβλημάτων. Σύμφωνα με την ΕΕ (2016), το ζήτημα της παροχής και της αναβάθμισης δεξιοτήτων είναι ένα από τα πλέον επίκαιρα για την Ευρωπαϊκή Εκπαιδευτική Πολιτική, ενώ ταυτόχρονα οι δεξιότητες συνιστούν θεμελιώδες συστατικό της κοινωνικής συνοχής, καθώς αποτελούν παράγοντα έλξης για επενδύσεις και καταλύτη στον ενάρετο κύκλο δημιουργίας θέσεων εργασίας και ανάπτυξης.

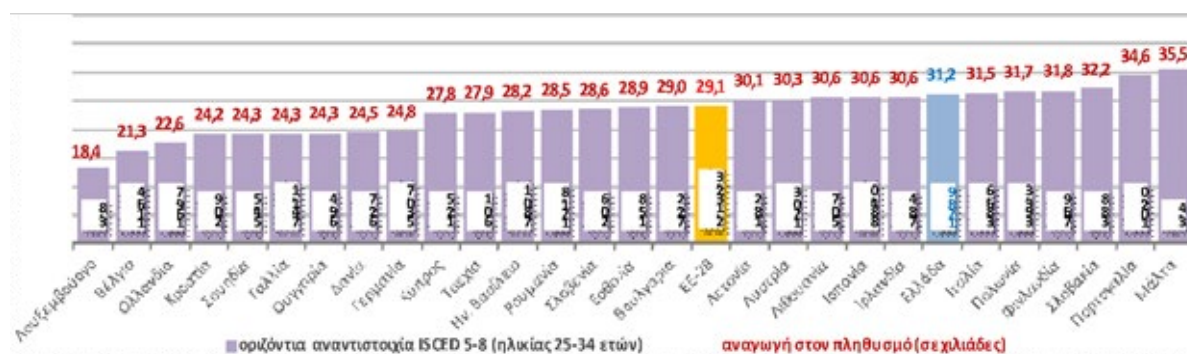
Χρηματοδοτικά και διακυβερνητικά εργαλεία, όπως τα vouchers και οι ατομικοί λογαριασμοί μάθησης, αναδυόμενες πρωτοβουλίες επικύρωσης δεξιοτήτων, όπως τα μικρο-διαπιστευτήρια (micro-credentials), επιτείνουν τους προβληματισμούς για την περιοριστική, ατομικιστική, βραχυπρόθεσμη και συχνά ευκαιριακή προσέγγιση της ιδιαίτερα σημαντικής έννοιας των δεξιοτήτων. Παράλληλα, μέσω «αντικειμενικών και ουδέτερων» δεδομένων προωθείται η άρρητη παραδοχή ότι κάθε ζήτημα που συνδέεται με την αναντιστοιχία δεξιοτήτων και αγοράς εργασίας ερμηνεύεται από τις αποτυχίες των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης ή από τις λανθασμένες επιλογές-επενδύσεις του εργατικού δυναμικού και όχι από δυσλειτουργίες του παραγωγικού συστήματος, τη χαμηλή επένδυση των επιχειρήσεων στο εργατικό δυναμικό τους, τη χαμηλή ποιότητα των συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης, την πολυδιάσπαση και τη στοχευμένη υποβάθμιση της έννοιας της εργασίας κ.λπ.

Οι παραγωγικοί και τεχνολογικοί μετασχηματισμοί επιφέρουν συνεχείς αναδιατάξεις στον διεθνή οικονομικό χώρο, στην παραγωγική διαδικασία και στον πυρήνα των λειτουργιών επαγγελμάτων/ειδικοτήτων/εξειδικεύσεων. Είναι θετικό το ότι μπορούμε πλέον να αναλύουμε με μεγάλη λεπτομέρεια τις επιμέρους εργασίες, δραστηριότητες και δεξιότητες που συνδέονται με ένα επάγγελμα. Την ίδια στιγμή όμως κινδυνεύουμε να αποδομήσουμε τα ίδια τα επαγγέλματα, περιγράφοντάς τα ως απλές λίστες κατακερματισμένων και μεμονωμένων δεξιοτήτων που τυχαία συσσωρεύονται, χωρίς λειτουργική και εκπαιδευτική σχέση μεταξύ τους. Τα επαγγέλματα, ανεξαρτήτως των φάσεων που διανύουν κάθε φορά (δυναμικά, φθίνοντα, μεταβαλλόμενα, αναδιατασσόμενα κ.λπ.), χρειάζεται να αποτελούν την κύρια «μονάδα αποτύπωσης» της εργασίας. Οι αλλαγές που επέρχονται και οι μεταβολές που επιφέρουν στις δεξιότητες που απαιτούνται έχουν νόημα μόνο όταν εξετάζονται εντός των επαγγελμάτων.

## Αναντιστοιχία δεξιοτήτων

Η αναντιστοιχία δεξιοτήτων, δηλαδή η απόκλιση των προσόντων και των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού από τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας, επηρεάζει αρνητικά την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη, αυξάνει την ανεργία, υπονομεύει την κοινωνική ένταξη και επιφέρει σημαντικό οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Σημειώνεται ότι η αναντιστοιχία δεξιοτήτων μπορεί να αυξήσει την ανεργία και να μειώσει την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα. Εκδηλώνεται όχι μόνο ως έλλειψη αλλά και ως υπερκάλυψη των απαιτήσεων μιας θέσης απασχόλησης με τις δεξιότητες που διαθέτει ο εργαζόμενος. Μιλώντας για «χάσμα δεξιοτήτων» στην πραγματικότητα εννοούμε δύο συμπληρωματικές αναντιστοιχίες. Η μία, η «οριζόντια», σύμφωνα με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ILO), υφίσταται όταν το είδος –και όχι το επίπεδο– της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων είναι ακατάλληλο για μια συγκεκριμένη θέση εργασίας. Υπάρχει ακόμη μια διάσταση αναντιστοιχίας, «κάθετης» αυτή τη φορά, η οποία υφίσταται όταν ένα άτομο απασχολείται σε θέση εργασίας για την οποία απαιτείται κατώτερο επίπεδο εκπαίδευσης από αυτό που ήδη διαθέτει. Σε αυτή την περίπτωση, εμφανίζεται το φαινόμενο της «υπερεκπαίδευσης» και των «υπερπροσόντων» («overqualified») εργαζομένων.

**Διάγραμμα 9:** Οριζόντια αναντιστοιχία – Ποσοστό εργαζομένων, ηλικίας 25-34 ετών, αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5-8), η θέση εργασίας των οποίων (ISCO 4-9) απαιτεί διαφορετικό γνωστικό αντικείμενο από αυτό που σπούδασαν (κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2018)



**Πηγή:** Eurostat (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2019)

Όσον αφορά την οριζόντια αναντιστοιχία δεξιοτήτων στη χώρα μας, όπως παρατηρούμε στο Διάγραμμα 9, το 31,2% των εργαζομένων αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης εργάζονται σε θέσεις μη συναφούς γνωστικού αντικειμένου με αυτό των σπουδών τους. Μακράν το υψηλότερο ποσοστό παρουσιάζουν οι απόφοιτοι γεωπονικών και κτηνιατρικών σπουδών, με το 73% των πτυχιούχων που εργάζονται να απασχολούνται σε θέσεις διαφορετικού γνωστικού αντικειμένου. Πολύ υψηλά ποσοστά οριζόντιας

αναντιστοιχίας εμφανίζουν επίσης οι πτυχιούχοι καλών τεχνών και ανθρωπιστικών σπουδών (51,9%) και ακολουθούν οι σπουδές μηχανικού και δομικών έργων (48%) και οι σπουδές στις θετικές επιστήμες και στην πληροφορική (46%). Αντιθέτως, τα δεδομένα παρουσιάζονται πιο ευοίωνα για τους αποφοίτους σπουδών παροχής υπηρεσιών (10,8%) αλλά και για τους πτυχιούχους σχολών κοινωνικών επιστημών, νομικής και διοίκησης επιχειρήσεων, μεταξύ των οποίων το ποσοστό οριζόντιας αναντιστοιχίας κυμαίνεται στο 15,7%.

Εν συνεχεία, συγκρίνοντας τα ποσοστά οριζόντιας αναντιστοιχίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, διακρίνουμε ότι δεν υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση, καθώς το εθνικό ποσοστό υπερβαίνει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο κατά μόλις 2,1%, αποδεικνύοντας ότι το εν λόγω ζήτημα σαφώς και δεν είναι δομικό ή κυρίαρχο πρόβλημα της εθνικής αγοράς εργασίας ή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, με αποτέλεσμα, αν επιχειρούσαμε να στηρίξουμε τον σχεδιασμό των πολιτικών απασχόλησης αποκλειστικά και μόνο στην οριζόντια αναντιστοιχία των δεξιοτήτων, θα αντιμετωπίζαμε σημαντικές δυσκολίες. Από τα προαναφερθέντα γίνεται αντιληπτό ότι όσον αφορά τη χώρα μας η οριζόντια αναντιστοιχία εντοπίζεται σε πολύ συγκεκριμένους τομείς και δεν κατανέμεται ισότιμα στο σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Επίσης, μεταβάλλεται εξαιρετικά εύκολα, ανάλογα με τη συγκυρία, ενώ η χρονική της διάρκεια δεν μπορεί να προβλεφθεί. Το ερώτημα που τίθεται λοιπόν είναι αν ο δείκτης οριζόντιας αναντιστοιχίας, με τη μερικότητα, τη μεταβλητότητα και την περιορισμένη προβλεψιμότητά του, μπορεί να αποτελέσει από μόνος του εργαλείο σχεδιασμού εκπαιδευτικών συστημάτων ή να συμβάλει στον επανασχεδιασμό ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣΕΚ).

Αντίθετα, η επίδραση της «κάθετης» αναντιστοιχίας δεξιοτήτων στην ελληνική αγορά εργασίας εμφανίζεται πολύ σημαντικότερη και ίσως να συνιστά την κύρια διάσταση του χάσματος δεξιοτήτων. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2018 το 33,9% των εργαζομένων εργαζόταν σε θέση που υπολειπόταν σημαντικά των προσόντων τους, με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο να διαμορφώνεται στο 23,4% (+10,5 μονάδες) (Διάγραμμα 10).

**Διάγραμμα 10:** Κάθετη αναντιστοιχία – Ποσοστό εργαζομένων απόφοιτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η θέση εργασίας των οποίων υπολείπεται του μορφωτικού τους επιπέδου (κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2018)



**Πηγή:** Eurostat – Employment by sex, occupation and educational attainment (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2019)

Εδώ δεν πρόκειται για μια παροδική τάση, αλλά για σταθερή αυξητική ροπή τουλάχιστον εικοσαετίας (20,5% το 2001). Τέλος, δεν αφορά περιορισμένο αριθμό παραγωγικών κλάδων, αλλά σχεδόν το σύνολό τους. Μελετώντας τα ποσοστά της κάθετης αναντιστοιχίας δεξιοτήτων στην Ελλάδα ανά κλάδο παραγωγής, παρατηρούμε ότι το 70,1% των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που απασχολούνται στον κλάδο του εμπορίου και της επισκευής οχημάτων κατέχουν θέσεις εργασίας οι απαιτήσεις των οποίων υπολείπονται του μορφωτικού τους επιπέδου, με το συγκεκριμένο ποσοστό να έχει σχεδόν διπλασιαστεί (αύξηση 90,1%) από το αντίστοιχο ποσοστό κατά το έτος 2000. Επίσης, ιδιαιτέρως υψηλά ποσοστά κάθετης αναντιστοιχίας παρατηρούνται στους κλάδους των μεταφορών και της αποθήκευσης (49,6%), της μεταποιητικής βιομηχανίας (42,9%) και της δημόσιας διοίκησης, της άμυνας και της ασφάλισης (42,2%). Στον αντίποδα, οι κλάδοι στους οποίους οι εργαζόμενοι με υψηλό μορφωτικό επίπεδο φαίνεται να ασκούν εργασίες αντίστοιχες των προσόντων τους είναι οι κλάδοι της εκπαίδευσης, της υγείας και των επιστημονικών και τεχνικών δραστηριοτήτων.

Δεν θα ήταν λοιπόν υπερβολή αν ισχυριζόμασταν ότι η κάθετη αναντιστοιχία δεξιοτήτων είναι αυτή που φορτίζει αρνητικά τη σχέση κατάρτισης και απασχόλησης στην Ελλάδα. Ισχυρισμός που επιβεβαιώνεται από έναν πρόσθετο ανησυχητικό δείκτη: μόνο το 14% των Ελλήνων εργαζομένων καταρτίζονται από τις επιχειρήσεις τους και συμμετέχουν σε προγράμματα ανάπτυξης δεξιοτήτων, με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο να διαμορφώνεται στο 24%. Με άλλα λόγια, οι ελληνικές επιχειρήσεις συνεχίζουν να επενδύουν σε μια χρόνια, σταθερή και, πλέον, σχεδόν δομική παθολογία της ελληνικής αγοράς εργασίας, την υπερεκπαίδευση, αποφεύγοντας να επενδύσουν στην κατάρτιση και την

αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων τους – τουλάχιστον όχι στον βαθμό και στην ποιότητα που απαιτεί ο αναπτυξιακός μετασχηματισμός της χώρας. Την ίδια στιγμή επιδιώκουν να μετακυλήσουν στο εκπαιδευτικό σύστημα το κόστος της συνεχιζόμενης ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης που τους αναλογεί.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να αναφέρουμε ότι μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών η χώρα μας κατατάχθηκε τελευταία και ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος δεξιοτήτων, σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό δείκτη δεξιοτήτων (European Skills Index – ESI) του Cedefop, εμφανίζοντας ιδιαιτέρως ανησυχητικές επιδόσεις τόσο στην ανάπτυξη όσο και στην ενεργοποίηση και στην αντιστοίχιση των δεξιοτήτων. Με μέγιστη βαθμολογία ανά χώρα το 100, η Ελλάδα βαθμολογήθηκε με μόλις 23 βαθμούς και κατατάχθηκε τελευταία μεταξύ των 28 χωρών της ΕΕ, μαζί με την Ισπανία.

Από τα προαναφερθέντα γίνεται αντιληπτό ότι οι οποίες προτάσεις τροποποίησης, αναβάθμισης ή βελτιστοποίησης του συστήματος δεξιοτήτων δεν πρέπει να περιορίζονται σε γενικόλογες προτάσεις και μονοδιάστατες προσεγγίσεις, όπως συμβαίνει στην Έκθεση Πισσαρίδη. Μια ολιστική αντιμετώπιση του ζητήματος των δεξιοτήτων οφείλει να αποσαφηνίσει ότι τα διαφορετικά είδη δεξιοτήτων (τεχνικές, γνωστικές και κοινωνικο-συναισθηματικές) σχετίζονται και συνδυάζονται μεταξύ τους, αλληλοεπηρεάζονται και αλληλοενισχύονται (οριζόντια ανάπτυξη), ενώ ταυτοχρόνως πρέπει να καταστεί κοινός τόπος ότι δεν είναι όλες οι μεμονωμένες δεξιότητες ίδιας τάξης και εμβέλειας· κάποιες μπορούν να θεωρηθούν υπόβαθρο και προϋπόθεση για την περαιτέρω ανάπτυξη και ανάπτυξη άλλων (κάθετη ανάπτυξη). Ως εκ τούτου, η πολυπλοκότητα και η σημαντικότητα του πεδίου καθιστά τουλάχιστον αδόκιμο το να γίνονται γενικόλογες αναφορές στην αναβάθμιση του συστήματος δεξιοτήτων, και μάλιστα μέσα σε ένα αναδυόμενο σύστημα αποκλειστικά ιδιωτών παρόχων, όπου η διασφάλιση ποιότητας, η αξιολόγηση των προγραμμάτων με συγκεκριμένα κριτήρια και δείκτες, ακόμη και η απαίτηση συμμόρφωσης με καθιερωμένα από τη διεθνή πρακτική πλαίσια ποιότητας αντιμετωπίζονται ως γραφειοκρατική κρατική παρέμβαση η οποία θα έπρεπε να περιοριστεί ή ιδανικότερα να εξαλειφθεί.

Εξίσου γενικόλογα αντιμετωπίζεται στην Έκθεση Πισσαρίδη και η προαναφερθείσα πολύ χαμηλή συμμετοχή των επιχειρήσεων στην κατάρτιση των εργαζομένων τους, με τους πρώτους να επιχειρούν να μετακυλήσουν το κόστος κατάρτισης είτε στους ίδιους τους εργαζομένους είτε στο εκπαιδευτικό σύστημα, με βασικό επιχείρημα ότι είναι εν γένει ασύμφορο οικονομικά να επενδύσουν στην κατάρτιση του εργατικού τους δυναμικού τη στιγμή που αυτό ενδέχεται μελλοντικά να επιλέξει κάποια εναλλακτική επαγγελματική διαδρομή. Επίσης, όσον αφορά τους φορείς του Δημοσίου και τον ρόλο τους στη

διαμόρφωση και την υλοποίηση επιμέρους πολιτικών, το ζήτημα δεν είναι η απλή ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων υλοποίησης και χρηματοδότησης, αλλά η συνολική επανίδρυση ενός ολοκληρωμένου συστήματος, ποιοτικού και επιχειρησιακά ικανού, ώστε να συμβάλει πραγματικά στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και στη βελτίωση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων.

## Ψηφιοποίηση και δεξιότητες εργατικού δυναμικού

Στις αναπτυσσόμενες οικονομίες γίνονται εκτεταμένες επιστημονικές συζητήσεις και διεξάγεται έντονος δημόσιος διάλογος γύρω από τις οικονομικές και τις κοινωνικές επιπτώσεις της 4ης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, βιομηχανικής επανάστασης. Η τεχνολογική αυτή επανάσταση συνεπάγεται έναν ευρύ κοινωνικοοικονομικό μετασχηματισμό που θα επηρεάσει το περιβάλλον της εργασίας και κάθε πτυχή της ανθρώπινης ζωής και αλληλεπίδρασης.

Ο κίνδυνος της αυτοματοποίησης αφορά περισσότερο συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων και είναι αντιστρόφως ανάλογος του επιπέδου εκπαίδευσης και του εισοδήματος. Εργαζόμενοι χαμηλού εισοδήματος και χαμηλών προσόντων-δεξιοτήτων πλήττονται επομένως περισσότερο, αν και είναι σημαντικά τα περιθώρια μακροοικονομικής παρέμβασης και προσαρμογής των αγορών εργασίας με βελτίωση του θεσμικού πλαισίου. Το γεγονός αυτός αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν αναλογιστούμε ότι στην Ελλάδα ορισμένες κατηγορίες επαγγελματιών υψηλών προσόντων εμφανίζουν συγκριτικά μικρή συμμετοχή στην απασχόληση, ενώ αντιθέτως υπάρχει μεγαλύτερη συγκέντρωση της απασχόλησης σε επαγγέλματα που ορίζονται ως χαμηλότερων ή μεσαίων προσόντων.

Όπως έχουμε ήδη σημειώσει, στη χώρα μας εμφανίζεται επιτακτική η ανάγκη για αναδιάρθρωση της απασχόλησης και ενεργή παρέμβαση για τη στήριξη θέσεων εργασίας σε νέους τομείς και την ενδυνάμωση παραγωγικών κλάδων που μπορούν να προσφέρουν απασχόληση υψηλότερων προσόντων και δεξιοτήτων. Επομένως, η στρατηγική προσαρμογής και επανακατάρτισης των εργαζομένων στην περίπτωση της Ελλάδας, ειδικά στην πορεία για την 4η βιομηχανική επανάσταση, δεν θα πρέπει να επιδιώκεται μονοδιάστατα, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι περιορισμοί και οι δυνατότητες του ως σήμερα παραγωγικού μοντέλου και των αναδιρθρώσεων του στην διάρκεια της οικονομικής κρίσης.

Στην ελληνική περίπτωση, διαφαίνεται ότι το κύριο και υπαρκτό πρόβλημα δεν είναι ο

κίνδυνος φαινομένων μαζικής ανεργίας τα οποία θα προκληθούν από την εισαγωγή νέων τεχνολογιών, πέραν των κυμάτων που έχουν δημιουργηθεί στην ελληνική οικονομία από τη διαχείριση της κρίσης χρέους και της υγειονομικής κρίσης, αλλά οι μεταβολές οι οποίες θα επέλθουν στον τεχνικό και τον κοινωνικό καταμερισμό εργασίας και οι οποίες θα επιδράσουν στους όρους εργασίας, αναπαραγωγής και ζωής των εργαζομένων. Κεντρικό ζήτημα, ωστόσο, αποτελεί η ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου προστασίας των εργαζομένων ως προς τους όρους εργασίας και τα δικαιώματα οργάνωσης και απαραβίαστου της προσωπικής ζωής.

Όπως είναι ήδη γνωστό, οι νέες τεχνολογίες αυτοματοποίησης, με τις δυνατότητες συνεχούς παρακολούθησης, απομακρυσμένης πρόσβασης και άμεσης επικοινωνίας που διαθέτουν, διαρρηγνύουν τα όρια μεταξύ προσωπικού και εργάσιμου χρόνου, όπως είχαν καθιερωθεί, διαρρηγνύουν τα όρια μεταξύ προσωπικής ζωής των εργαζομένων και εργασίας: παρακολούθηση της εργασίας, έλλειψη ιδιωτικής ζωής των εργαζομένων, μια «ατελείωτη» εργάσιμη μέρα, στην οποία μάλιστα οι τεχνολογίες επικοινωνίας μετατρέπουν τις εργασιακές σχέσεις σε σχέσεις stand-by. Είναι το μέλλον των εργασιακών σχέσεων το μοντέλο uberisation; Δηλαδή οι εργασιακές σχέσεις που δημιουργούν νέους και μεγάλους κινδύνους για τους εργαζομένους σχετικά με την εντατικοποίηση της εργασίας, την υγεία και την ασφάλειά τους, τη σχέση μεταξύ του χρόνου εργασίας και του ιδιωτικού-ελεύθερου χρόνου τους; Γίνεται αντιληπτό λοιπόν πως σε ένα περιβάλλον μετασχηματισμού, όπου ταυτόχρονα αποδιαρθρώνεται ο τεχνικός καταμερισμός εργασίας, η διαπραγματευτική ισχύς των εργαζομένων υποβαθμίζεται. Η διαπλοκή της πρόσφατης συστημικής κρίσης και της παράλληλης εισαγωγής των τρεχουσών νέων τεχνολογιών στο περιβάλλον ενός κοινωνικού συσχετισμού που είναι σε βάρος των εργαζομένων έχει τη δυναμική να μεταβάλλει ταχύτατα αυτόν τον συσχετισμό προς το χειρότερο, δηλαδή να διευρύνει με γρήγορους ρυθμούς τη χειροτέρευση συνολικά των όρων ζωής των εργαζομένων. Ο τρόπος με τον οποίο θα αξιοποιηθούν, θα εφαρμοστούν και θα ρυθμιστούν οι νέες τεχνολογίες και η ψηφιοποίηση θα καθορίσει το εάν θα βελτιώσουν την ποιότητα ζωής των εργαζομένων και όλης της κοινωνίας, το βιοτικό επίπεδο των πολλών, ή θα γίνουν το μέσο για τη δημιουργία μεγαλύτερων κερδών για τους λίγους, οξύνοντας την οικονομική ανισότητα και την ανασφάλεια. Η θέση μας είναι ότι δεν πρέπει η ψηφιακή επανάσταση να γίνει αιτία περαιτέρω διεύρυνσης των ανισοτήτων στην αγορά εργασίας, μεταξύ των εργαζομένων με τυπική και άτυπη μορφή εργασίας, μεταξύ των χαμηλά και υψηλά αμειβομένων, μεταξύ των εργαζομένων υψηλών και χαμηλών προσόντων.

## Προτάσεις παρέμβασης

Η οργάνωση της εργασίας και οι ανάγκες σε δεξιότητες και επαγγέλματα είναι κεντρικά ζητήματα στο πλαίσιο μιας αναπτυξιακής στρατηγικής που θα αξιοποιήσει τις ευκαιρίες και τις δυνατότητες της 4ης βιομηχανικής επανάστασης. Οι εργαζόμενοι και οι οργανώσεις τους χρειάζεται να υπερασπιστούν τα θετικά της νέας τεχνολογικής επανάστασης στην ενίσχυση της εργασίας, απορρίπτοντας ωστόσο την οπτική του τεχνολογικού ντετερμινισμού, που συνοδεύει ένα σημαντικό τμήμα της δημόσιας συζήτησης για το θέμα αυτό, η οποία σκοπίμως αφήνει την προστασία και το μέλλον της εργασίας στην τύχη της τεχνολογικής εξέλιξης. Επιπροσθέτως, χρειάζεται να αναδεικνύεται η αξιοποίηση της ψηφιοποίησης για την αντιμετώπιση των οικονομικών και των κοινωνικών ανισοτήτων καθώς και της καταστροφής του περιβάλλοντος.

Οι πολιτικές ανάπτυξης, επικαιροποίησης, εκσυγχρονισμού και πιστοποίησης των οριζόντιων και επαγγελματικών δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού λαμβάνουν πλέον σοβαρότερες διαστάσεις από ποτέ. Ο χάρτης των επαγγελμάτων και των ειδικοτήτων καθώς και τα περιεχόμενα της εργασίας αλλάζουν. Τα επαγγέλματα βρίσκονται σε φάση μεταβολής και μετασχηματισμού, ωστόσο δεν εξαφανίζονται. Μαζί με αυτά μεταβάλλονται οι ζητούμενες από την αγορά εργασίας δεξιότητες, στοιχείο που προκαλεί κλυδωνισμούς στην παραδοσιακή σχέση εκπαίδευσης και παραγωγικού συστήματος. Η καλλιέργεια νέων δεξιοτήτων αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα δυνητικής οικονομικής δυναμικής. Άλλωστε, η επένδυση σε νέες γνώσεις και δεξιότητες μπορεί να αποτελέσει τον άλλο δρόμο απέναντι στην κακοπληρωμένη και χαμηλής προστιθέμενης αξίας εργασία και όχι το άλλοθί της. Σε κάθε περίπτωση, επιβάλλεται η ενδυνάμωση των παρεμβάσεων με στόχο την αποτύπωση, την παρακολούθηση και τη συστηματική πρόγνωση σε όλο το φάσμα, από τις παραγωγικές μεταβολές έως το ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης επαγγελμάτων/δεξιοτήτων, τις διαδρομές απόκτησης επαγγελματικών δικαιωμάτων/αδειών, τα επαγγελματικά περιγράμματα και την πιστοποίηση προσόντων.

Προς αυτή την κατεύθυνση, το ΙΝΕ ΓΣΕΕ παρεμβαίνει συμβάλλοντας στη χαρτογράφηση, την εμβάθυνση, την παρακολούθηση και την αποτύπωση των εξελίξεων στο θεσμικό πλαίσιο των επαγγελμάτων και των διαδρομών απόκτησης επαγγελματικών δικαιωμάτων/αδειών, καθώς επίσης και στην παροχή ενός συνόλου έγκυρων πληροφοριών σχετιζόμενων με την επαγγελματική κατάρτιση, την πιστοποίηση προσόντων, τους όρους αμοιβής και εργασίας κ.λπ. Στο πλαίσιο αυτό:

- Χρειάζεται ενίσχυση η ανάδειξη και η πρόγνωση δεξιοτήτων που θα παρουσιάσουν αυξημένη ζήτηση και δυναμισμό τα επόμενα χρόνια συμβάλλοντας στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της οικονομίας, στη δυναμική της, στην ουσιαστική ενεργοποίηση



χαρακτηριστικών εξωστρέφειας και καινοτομίας, και στη δημιουργία ποιοτικών και μακροπρόθεσμα βιώσιμων θέσεων εργασίας.

- Με τη συστηματική διερεύνηση και καταγραφή των μεταβολών των δεξιοτήτων που συνθέτουν τα επαγγέλματα, μέσω της αντικειμενικής επιστημονικής αποτύπωσης των εργαζομένων και των επιχειρήσεων, χρειάζεται να αναδειχθούν οι διαδικασίες αποτελεσματικής κάλυψης των όποιων αναντιστοιχιών καταγραφούν, στους συγκεκριμένους κλάδους και στα επαγγέλματα που ενδεχομένως συμβαίνει, μέσω των συστημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (βλ. Ενότητα 8).
- Έτσι, θα καταστεί σαφές το επίπεδο, η έκταση και το μέγεθος των αναντιστοιχιών δεξιοτήτων μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση γενικόλογων, αστήριχτων, με ελλιπή τεκμηρίωση και «εκφοβιστικών» για το εργατικό δυναμικό συμπερασμάτων ως ένα ακόμα πεδίο πίεσης με απώτερο στόχο την περαιτέρω απομείωση δικαιωμάτων και αμοιβών.

Οι προαναφερθείσες παρεμβάσεις διασφαλίζουν την προώθηση της ποιοτικής και βιώσιμης απασχόλησης με γνώμονα την επιτυχή διαχείριση της επαγγελματικής σταδιοδρομίας και την επαγγελματική εξέλιξη και ανέλιξη των εργαζομένων μέσω της δημιουργίας ενός εργατικού δυναμικού υψηλών δεξιοτήτων και της διαμόρφωσης ενός ισόρροπου ισοζυγίου προσφοράς και ζήτησης επαγγελμαμάτων/ειδικοτήτων/δεξιοτήτων. Ταυτόχρονα, προωθούν τη διαμόρφωση κουλτούρας συμμετοχής σε προγράμματα διά βίου μάθησης και τη διενέργεια ενός ουσιαστικού εθνικού κοινωνικού διαλόγου για τις νέες δεξιότητες και τις διαδικασίες ανάπτυξής τους στο εργατικό δυναμικό.

Αναδεικνύεται λοιπόν η κρισιμότητα της αύξησης της δημόσιας δαπάνης με σκοπό την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Ταυτόχρονα, υπογραμμίζεται η αναγκαιότητα αύξησης των επενδύσεων των επιχειρήσεων για την ανάπτυξη των γνώσεων και των δεξιοτήτων των εργαζομένων τους, ενώ πρέπει να τονιστεί η σημασία:

- της θέσπισης ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για τη στήριξη της διά βίου μάθησης και
- η στόχευση του επανασχεδιασμού της επαγγελματικής κατάρτισης με επίκεντρο τη διασφάλιση της ποιότητάς της, τη σύνδεση με την απασχόληση, την ουσιαστική αναβάθμιση των επαγγελματικών δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού με παράλληλο σχεδιασμό ενός έγκριτου συστήματος πιστοποίησής του.

Σε αυτό το πλαίσιο επιπλέον προτείνονται:

- στοχευμένες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης με εξειδίκευση ανά ομάδα-στόχο, γεωγραφική περιφέρεια και κλάδο,
- επανίδρυση σε άλλη βάση, αναβάθμιση και ενίσχυση της τριμερούς λειτουργίας του

ΕΟΠΠΕΠ ως του κατεξοχήν οργανισμού διασφάλισης της ποιότητας και πιστοποίησης της επαγγελματικής κατάρτισης,

- οργανισμοί επαγγελματικής κατάρτισης που δεν θα γίνονται αντιληπτοί ως απλοί «πάροχοι υπηρεσιών», αλλά που θα υποστηριχθούν σε μια διαδικασία σταδιακής μετατροπής τους σε αυτόνομες-αυτοτελείς εκπαιδευτικές μονάδες, οι οποίες σχεδιάζουν και υλοποιούν εκπαιδευτικά προγράμματα βασισμένα σε δεδομένα και προδιαγραφές που διασφαλίζουν την εγκυρότητα και την αποτελεσματικότητά τους,
- άμεση διασύνδεση της επαγγελματικής κατάρτισης με τον Μηχανισμό Διάγνωσης των Αναγκών της Αγοράς Εργασίας,
- η επαναλειτουργία και η αναβάθμιση της διαδικασίας ανάπτυξης και πιστοποίησης επαγγελματικών περιγραμμάτων από τους φορείς εκπροσώπησης εργαζομένων και εργοδοτών, με σκοπό την αποτύπωση των δεξιοτήτων, τον σχεδιασμό προγραμμάτων κατάρτισης, την πιστοποίηση των προσόντων κ.λπ.

# 8

## *Επαγγελματική κατάρτιση*

## Ζητήματα οριοθέτησης

Η χρονική συγκυρία της τελικής εκδοχής του Σχεδίου Ανάπτυξης με την κατάθεση του Σχεδίου Νόμου για το Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης δεν μπορεί παρά να προκαλεί μια σχετική αμηχανία. Σε αντιδιαστολή με το υποβληθέν Σχέδιο Νόμου, το οποίο, αντιμετωπίζοντας –σε μεγάλο βαθμό τουλάχιστον– συμπεριληπτικά το πεδίο, θέτει από την αρχή ένα σύνολο, λίγο ως πολύ, καθιερωμένων ορισμών προτείνοντας συγκεκριμένες και αναγνώσιμες αρχές διαμόρφωσης πολιτικών, το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, αφιερώνει μία σχετική ενότητα με τον γενικό τίτλο «κατάρτιση», χωρίς να είναι αναγκαστικά διακριτό το πεδίο στο οποίο αναφέρεται. Λόγω και της εναρκτήριας αναφοράς του στη «συνεχή απόκτηση δεξιοτήτων» φαίνεται ειδικότερα να υπονοεί τη ΣΕΚ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκαλούν τόσο η δομή του κειμένου όσο και η επιλογή ορολογίας, καθώς συμβάλλουν εξ αρχής σε μια ιδιαίτερα επιλεκτική εικόνα και σε μια διάχυτη ασάφεια που συσκοτίζουν τόσο το εύρος όσο και τις διαστάσεις του πεδίου.

Στο πλαίσιο αυτό, οι καθιερωμένοι όροι *διά βίου μάθηση, αρχική κατάρτιση, συνεχιζόμενη κατάρτιση, ενδοεπιχειρησιακή επιμόρφωση και επαγγελματική εκπαίδευση* – οι οποίοι συμβάλλουν στην κατανόηση της ιδιαιτερότητας αλλά και των σχέσεων των υποσυστημάτων τόσο της μη τυπικής όσο και της τυπικής εκπαίδευσης– αντικαθίστανται από τους περιγραφικούς προσδιορισμούς *κατάρτιση πριν την είσοδο στην αγορά εργασίας, κατάρτιση για ανέργους, κατάρτιση για εργαζομένους*. Η υιοθετούμενη μάλιστα διάκριση μεταξύ της κατάρτισης των εργαζομένων (η οποία φαίνεται να ταυτίζεται με την ενδοεπιχειρησιακή) και της κατάρτισης των ανέργων (η οποία αυτονομείται, ενώ η θεσμική εποπτεία της αποδίδεται στον ΟΑΕΔ) περιορίζει τις διαφορετικές διαστάσεις του πεδίου, έρχεται σε αντίθεση με τον τρόπο οργάνωσής του και την αποκτηθείσα κοινωνική εμπειρία, ενώ παράλληλα αδυνατεί να λάβει υπόψη τη συμπεριληπτική έννοια του ανθρώπινου δυναμικού και την αναγκαιότητα υιοθέτησης μιας συνολικότερης οπτικής στην προσπάθεια παράθεσης βιώσιμων προτάσεων πολιτικής.

Σε ανάλογη κατεύθυνση, η υποβάθμιση σημαντικών στόχων της ΣΕΚ (για παράδειγμα, η εν δυνάμει «επανορθωτική» λειτουργία της για τις μη προνομιούχες ομάδες), η χαρακτηριστική απουσία οποιασδήποτε αναφοράς στην εκπαιδευτική της διάσταση και σε οποιαδήποτε εκπαιδευτική μεθοδολογική της προϋπόθεση και, εντέλει, η παράβλεψη του συνόλου κρίσιμων θεμάτων που συνδέονται –τόσο στο πλαίσιο των εισροών όσο και των εκροών– με την ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητάς της, συνδιαμορφώνουν μια ιδιαίτερα περιοριστική εικόνα η οποία παραγνωρίζει τον

πολυδιάστατο ρόλο που καλείται να παίξει η ΣΕΚ στο σύγχρονο κοινωνικό και οικονομικό πεδίο, ενισχύοντας τόσο την οικονομική ανάπτυξη όσο και την επαγγελματική και την προσωπική εξέλιξη των ίδιων των συμμετεχόντων. Όπως χαρακτηριστικά και πολύ πιο ολοκληρωμένα –τουλάχιστον ως προς τους στόχους και τη συμπληρωματικότητά της με άλλα υποσυστήματα– αναφέρει το πρόσφατα υποβληθέν προτεινόμενο νομοσχέδιο που αφορά το «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης», η ΣΕΚ ορίζεται ως «η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού που συμπληρώνει, εκσυγχρονίζει ή και αναβαθμίζει ήδη υπάρχουσες γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες, οι οποίες αποκτήθηκαν από τα συστήματα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μεταδευτεροβάθμιας τυπικής και μη τυπικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή από επαγγελματική εμπειρία, με στόχο την ένταξη στην αγορά εργασίας, τη διασφάλιση της εργασίας, καθώς και την επαγγελματική και προσωπική ανέλιξη».

## Δύο βασικές παραδοχές

Δύο κεντρικές παραδοχές φαίνεται να συνιστούν τη βάση των στοιχείων που αναδεικνύονται στην Έκθεση Πισσαρίδη για τη λεγόμενη κατάρτιση, παραδοχές οι οποίες βρίσκονται σε στενή συσχέτιση με τα ήδη προαναφερθέντα και για την τυπική εκπαίδευση. Οι παραδοχές αυτές είναι αναγκαίο να εδράζονται σε ερευνητικά δεδομένα, στον βαθμό που επηρεάζουν τη λογική και τα μέσα των σχεδιαζόμενων παρεμβάσεων και αναμένεται να καθορίσουν την αναπτυξιακή πορεία της χώρας κατά την αμέσως προσηχή περίοδο.

Η πρώτη εξ αυτών υπονοεί ως κεντρικό πρόβλημα την αναντιστοιχία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης προσόντων, την οποία μάλιστα θεωρεί ως ζήτημα ατομικής ευθύνης ή/και παράλληλα ζήτημα ευθύνης του εκπαιδευτικού συστήματος. Ιδιαίτερα όσον αφορά το τελευταίο, θεωρεί ότι είναι μονομερώς προσανατολισμένο, τόσο σε προπτυχιακό όσο και σε μεταπτυχιακό επίπεδο, στην απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι «στο επίπεδο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα προγράμματα σπουδών συχνά αποσκοπούν στην προετοιμασία για απασχόληση στον δημόσιο τομέα» και ότι «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» (σ. 78). Αντίστοιχα, αυτονόητη συνέπεια θεωρείται ότι «τα άτομα χωρίς δουλειά είναι πιθανότερο να μην διαθέτουν τις δεξιότητες που απαιτούνται στην αγορά εργασίας» (σ. 148). Στο επιχείρημα αυτό προδήλως δίνεται μια μονοδιάστατη προτεραιότητα στην ευθύνη του ατόμου,

ενώ οι επιχειρήσεις παρουσιάζονται απλώς να αναμένουν τις κατάλληλες δεξιότητες προκειμένου να προσλάβουν το κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό.

Ωστόσο, η θέση αυτή, η οποία επανέρχεται περιοδικά στον δημόσιο διάλογο δεν είναι επαρκώς τεκμηριωμένη, καθώς υποστηρίζεται από έρευνες οι οποίες δεν κατατίθενται ποτέ σε ολοκληρωμένη μορφή, όπως απαιτείται για κάθε ερευνητικό εγχείρημα, δηλαδή δεν εντοπίζονται οι ερευνητικές εκθέσεις με τα πλήρη στοιχεία τους (μέθοδοι και τεχνικές έρευνας, δειγματοληψία, ανάλυση δεδομένων και συμπεράσματα/πορίσματα). Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω επιχείρημα δεν υποστηρίζεται από τα αναγκαία δεδομένα, ενώ σε αυτήν τη συζήτηση προδήλως υποβαθμίζεται η σημασία της απώλειας θέσεων εργασίας εξαιτίας της διαρκούς ύφεσης. Περισσότερο εμπειριστατωμένες, διεξοδικές και σφαιρικές θεωρήσεις αυτού του ζητήματος, όπως αυτές που παρουσιάζονται στην Ενότητα 7 της παρούσας Έκθεσης, και ειδικότερα οι αναλύσεις για την οριζόντια και την κάθετη αναντιστοιχία δεξιοτήτων, θεωρούμε ότι θα προσανατόλιζαν αποτελεσματικότερα τον δημόσιο διάλογο στο πραγματικό πρόβλημα, όπως αυτό αναδύεται με βάση τα πραγματολογικά δεδομένα, και θα καθιστούσαν παραγωγικότερη τη συζήτηση για την εξεύρεση λύσεων που θα συνεισέφεραν σε ένα αποδοτικότερο σύστημα κατάρτισης.

Η δεύτερη παραδοχή, κατά βάση ιδεολογικής υφής, είναι αυτή που φαίνεται να δίνει ένα «χρίσμα» αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στον ιδιωτικό τομέα (βλ. ενδεικτικά και σ. 149 της Έκθεσης Πισσαρίδη). Ως προς αυτή την παραδοχή, και με εστίαση στο σύστημα κατάρτισης της χώρας μας, τα πραγματολογικά δεδομένα συνηγορούν ακριβώς προς την αντίθετη θεώρηση. Συγκεκριμένα, στη χώρα μας από το 2012 και εντεύθεν στο πεδίο της ΣΕΚ έχει συντελεστεί μια απορρύθμιση που εστιάζει σε δύο άξονες. Ο πρώτος αφορά τις προδιαγραφές των φορέων που υλοποιούν τις σχετικές δράσεις και ο δεύτερος τον τρόπο ανάθεσης των προγραμμάτων. Με τον εφαρμοστικό νόμο του δεύτερου μνημονίου (παρ. Θ, του πρώτου άρθρου, ΦΕΚ 222Α/12-11-2012) καταργήθηκαν οι προδιαγραφές πιστοποίησης των παρόχων κατάρτισης, και κυρίως καταργήθηκαν όλες οι έως τότε προβλέψεις του συστήματος πιστοποίησης για το στελεχιακό δυναμικό των παρόχων, καθώς επίσης και οι απαιτήσεις για τα εσωτερικά συστήματα διασφάλισης ποιότητας, που έως τότε υποχρεούνταν να διαθέτουν (συστήματα διερεύνησης εκπαιδευτικών αναγκών, παρακολούθησης της υλοποίησης των προγραμμάτων, σύνδεσης με την προώθηση στην απασχόληση και αξιολόγησης των προγραμμάτων κ.λπ.).

Σε σύντομο χρονικό διάστημα, η «αγορά κατάρτισης» απέκτησε πολλαπλάσιο από τον έως τότε αριθμό παρόχων, που διεκδικούσαν τους (δημόσιους προφανώς) εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Παράλληλα, μεταβλήθηκε η λογική της ανάθεσης

προγραμμάτων που βασίζονταν σε αυτούς τους πόρους με την εισαγωγή των επιταγών κατάρτισης (vouchers), καθώς θεωρήθηκε ότι η «ελεύθερη» επιλογή από πλευράς εκπαιδευομένων θα λειτουργούσε ως οιονεί διαδικασία διασφάλισης της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος.

Στον δημόσιο χώρο, η εκκωφαντική αποτυχία αυτής της θεώρησης έγινε αντιληπτή ύστερα από οκτώ έτη διαρκούς απορρύθμισης, με τα πρόσφατα «voucher», τα οποία όμως δεν ήταν σύμπτωση ή ατυχές περιστατικό, αλλά απλώς η κορυφή του παγόβουνου μιας απολύτως ατελέσφορης πολιτικής που είχε ως τελευταίο, αλλά ορατό πλέον, επεισόδιο την κατάρρευση του συστήματος, και μάλιστα εν μέσω της πανδημίας. Το ΙΝΕ ΓΣΕΕ σταθερά και με διαρκείς παρεμβάσεις, βασισμένες σε ερευνητικά δεδομένα, προειδοποιούσε για τα αποτελέσματα αυτής της απορρύθμισης. Τα δεδομένα αυτά προκύπτουν από τη διαχρονική έρευνα για τον βαθμό, τα κίνητρα και τα εμπόδια συμμετοχής των ενηλίκων σε προγράμματα διά βίου εκπαίδευσης, η οποία διεξάγεται σε σταθερή βάση από το 2011 έως και σήμερα από το ΙΝΕ ΓΣΕΕ και το ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.

Με βάση τα ερευνητικά δεδομένα αυτής της διαχρονικής έρευνας προκύπτει ότι ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια για τη συμμετοχή είναι η ποιότητα και η οργάνωση των υλοποιούμενων προγραμμάτων. Για τα έτη 2011 και 2013 ο παράγοντας αυτός είναι έκτος και έβδομος κατά σειρά (ποσοστά 3,3% και 2,6% αντίστοιχα). Για το έτος 2016 παρουσιάζει μια απότομη αύξηση στο 11,1% (τέταρτος κατά σειρά), ενώ για το έτος 2019 το ποσοστό είναι 13,6% ( τρίτος κατά σειρά αποτρεπτικός παράγοντας, μετά το κόστος συμμετοχής και την έλλειψη χρόνου λόγω εργασιακών υποχρεώσεων). Πρόκειται για μια πολύ σπάνια περίπτωση, με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία, που αφορά τα κίνητρα και τα εμπόδια συμμετοχής, όπου ένας παράγοντας μεταβάλλεται δραστικά σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Συνήθως, οι παράγοντες που συνδέονται με τα κίνητρα και τα εμπόδια παραμένουν αρκετά σταθεροί για μεγάλες χρονικές περιόδους, όπως άλλωστε συμβαίνει και στην ελληνική περίπτωση για το σύνολο σχεδόν όλων των άλλων παραγόντων. Ο ρυθμός μεταβολής του συγκεκριμένου παράγοντα μας επιτρέπει να διατυπώσουμε με ασφάλεια τη διαπίστωση ότι δεν πρόκειται για επιδείνωση αλλά για κατάρρευση της ποιότητας. Είναι, συνεπώς πρόδηλο ότι η λογική της απορρύθμισης και της «ανάθεσης» της διασφάλισης ποιότητας στον ιδιωτικό τομέα απέτυχε, κάτι που άλλωστε πλέον αναγνωρίζεται γενικότερα.

## Σκιαγράφηση της υφιστάμενης κατάστασης στο πεδίο της κατάρτισης

Στην κατεύθυνση αυτή θεωρούμε ότι είναι απαραίτητο να αποτυπωθεί η εικόνα του πεδίου της κατάρτισης στη χώρα μας, με βάση τα διαθέσιμα ερευνητικά δεδομένα, προκειμένου οι παρεμβάσεις στο πεδίο καθώς και οι δράσεις συνεχιζόμενης κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού να σχεδιαστούν με σημείο εκκίνησης την υπάρχουσα κατάσταση. Τα δεδομένα που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια προέρχονται από την έρευνα του ΙΝΕ ΓΣΕΕ και του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, στην οποία ήδη αναφερθήκαμε και με βάση την οποία έχουν αποτυπωθεί τα ποσοστά συμμετοχής του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της χώρας κατά τα έτη 2011, 2013, 2015, 2016, 2018 και 2019, αλλά και τα κίνητρα και τα εμπόδια που προωθούν ή δυσχεραίνουν αυτή τη συμμετοχή. Από τα ευρήματα της έρευνας προκύπτει ότι ποσοστό 25,6% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού δηλώνει ότι έχει συμμετάσχει έστω σε ένα πρόγραμμα που αφορούσε το επάγγελμά του κατά τη διάρκεια του 2019, ενώ περίπου τριπλάσιο ποσοστό (73,2%) δηλώνει επιθυμία για συμμετοχή. Για τους δύο στους τρεις οικονομικά ενεργούς πολίτες οι οποίοι τελικά δεν καταφέρνουν να συμμετάσχουν σε πρόγραμμα, παρά το ότι το επιθυμούν, η αδυναμία αυτή αναδεικνύεται ότι οφείλεται κυρίως στους εξής κατά σειρά σημαντικότητας παράγοντες: κόστος συμμετοχής, χαμηλή ποιότητα προγραμμάτων, διεξαγωγή των προγραμμάτων σε ώρες που δεν διευκολύνουν, έλλειψη ενημέρωσης για τα προσφερόμενα προγράμματα και έλλειψη διαθέσιμου χρόνου λόγω εργασιακών υποχρεώσεων. Αυτοί είναι οι βασικοί λόγοι για τους οποίους ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός αδυνατεί να παρακολουθήσει προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να αποκλίνει σημαντικά ως προς τα ποσοστά συμμετοχής από τον ευρωπαϊκό μέσον όρο και να κατατάσσεται στις πέντε τελευταίες θέσεις στην ΕΕ-27.

Πέραν των παραπάνω, και για την περίπτωση της χώρας μας, επιβεβαιώνονται οι κατά καιρούς έρευνες διεθνώς, σύμφωνα με τις οποίες οι απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συμμετέχουν στη ΣΕΚ κατά περίπου 2,5 φορές περισσότερο από τους αποφοίτους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με αποτέλεσμα να διογκώνεται το μεταξύ τους χάσμα δεξιοτήτων. Ένα ανησυχητικό εύρημα, το οποίο είναι άμεση ανάγκη να αποτελέσει αντικείμενο στοχευμένων παρεμβάσεων είναι η διαπίστωση ότι όσο μειώνεται η ασφάλεια στην αγορά εργασίας αντίστοιχα μειώνεται και η συμμετοχή στην κατάρτιση ή, αντίστροφα, η σταθερότητα της θέσης εργασίας συνεπάγεται και μεγαλύτερη συμμετοχή στην κατάρτιση. Συγκεκριμένα, οι μισθωτοί του δημόσιου τομέα συμμετέχουν περισσότερο από τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα, ενώ ακολουθούν οι αυτοαπασχολούμενοι και



οι ιδιοκτήτες μικρών επιχειρήσεων, με τελευταία ομάδα τους ανέργους. Τέλος, από τη διερεύνηση των κινήτρων και των λόγων συμμετοχής προκύπτει το συμπέρασμα ότι η εργασιακή απόδοση, η διατήρηση/βελτίωση της θέσης εργασίας και η αναβάθμιση των προσόντων κατατάσσονται διαχρονικά στους πέντε πρώτους παράγοντες που καθορίζουν την πρόθεση συμμετοχής των οικονομικά ενεργών πολιτών στην κατάρτιση.

Τα ευρήματα της παραπάνω διαχρονικής έρευνας, τα οποία επανειλημμένα έχουν κατατεθεί στον δημόσιο διάλογο και στους αρμόδιους φορείς κατά τα τελευταία οκτώ έτη, επιβεβαιώνονται και από τα ευρήματα της έρευνας του Ευρωπαϊκού Κέντρου για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (CEDEFOP). Σύμφωνα με την έρευνα του CEDEFOP για το 2019, η Ελλάδα κατατάσσεται δεύτερη μεταξύ τριάντα ευρωπαϊκών χωρών, αναφορικά με το πόσο σημαντική θεωρούν οι πολίτες τη διά βίου εκπαίδευση, ενώ είναι δέκατη ως προς τον βαθμό στον οποίο αυτοί θεωρούν ότι η διά βίου εκπαίδευση συνιστά ουσιαστικό παράγοντα εξέλιξης στην εργασία. Παρά το γεγονός ότι οι Έλληνες πολίτες κατατάσσονται πολύ υψηλά σε όλες τις ερωτήσεις που αφορούν θετικές προδιαθέσεις έναντι της συνεχιζόμενης κατάρτισης, στην ερώτηση που *αφορά την ποιότητα των προγραμμάτων*, η Ελλάδα κατατάσσεται  *τρίτη χώρα από το τέλος* μεταξύ των τριάντα χωρών που συμμετέχουν στην έρευνα.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με τα έως τώρα διαθέσιμα δεδομένα της ευρωπαϊκής έρευνας CVTS, η οποία αφορά την προσφερόμενη κατάρτιση από τις επιχειρήσεις, προκύπτει ότι η Ελλάδα κινείται διαχρονικά δύο ή τρεις φορές κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο ως προς το ποσοστό των επιχειρήσεων που παρέχουν κατάρτιση στους εργαζομένους, καθώς επίσης και ως προς το κόστος των προγραμμάτων ως ποσοστό του συνολικού εργατικού κόστους. Τα δεδομένα της συγκεκριμένης έρευνας έρχονται σε αντιδιαστολή με το σχετικό επιχείρημα που διατυπώνεται αβίαστα στην Έκθεση Πισσαρίδη («[...] οι εταιρείες δεν έχουν τα κίνητρα να παρέχουν την κατάρτιση στον βαθμό που πρέπει. Αυτό γιατί αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο ότι αφού πληρώσουν για το κόστος της κατάρτισης, οι εργαζόμενοι να τις εγκαταλείψουν για άλλες εταιρείες», σ. 151). Πιθανώς αυτή η τάση, εφόσον υποθέσουμε ότι υφίσταται, θα είναι πιο έντονη σε ευρωπαϊκές χώρες, όπου οι επιχειρήσεις επενδύουν σε σημαντικό βαθμό στην κατάρτιση των εργαζομένων τους. Στο πλαίσιο αυτό, με βάση τα δεδομένα της έρευνας των INE ΓΣΕΕ και ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, τα οποία επιβεβαιώνονται από τα δεδομένα των ερευνών της EUROSTAT και του CEDEFOP, μπορεί να ερμηνευτεί και η θέση που διατυπώνεται στο κείμενο του Σχεδίου Ανάπτυξης στην ίδια σελίδα: «[...] οι εργαζόμενοι μπορεί να μην είναι διατεθειμένοι να συναινέσουν σε περικοπές αμοιβών για να χρηματοδοτήσουν την κατάρτισή τους».

Προφανώς οι εργαζόμενοι δεν είναι διατεθειμένοι να συναινέσουν σε περικοπή των

αμοιβών τους για τη χρηματοδότηση της κατάρτισής τους, καθώς –όπως προκύπτει από όλα τα διαθέσιμα ερευνητικά δεδομένα– έχουν ήδη επωμιστεί αυτό το βάρος πριν βρουν εργασία και εξακολουθούν να το επωμίζονται και ενώ εργάζονται.

## Οι βασικές επιλογές της Έκθεσης Πισσαρίδη για την κατάρτιση

Ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί η αποσπασματικότητα και η μερικότητα με την οποία αναφέρεται το ζήτημα της σύνδεσης τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Παραλείποντας οποιαδήποτε αναφορά σε κρίσιμα ζητήματα της εν δυνάμει διασύνδεσης ή/και συμπληρωματικότητας των δύο συστημάτων, η Έκθεση Πισσαρίδη αντιμετωπίζει τη σύνδεση αυτή υπό το αποκλειστικό πρίσμα των «ψηφιακών δεξιοτήτων», με τη γενικόλογη διαπίστωση ότι πρέπει να είναι «ευρέως διαθέσιμες» στο σύνολο των βαθμίδων της τυπικής εκπαίδευσης και σε οποιαδήποτε «άλλη επαγγελματική κατάρτιση».

Περαιτέρω, ιδιαίτερα σημαντική αναδεικνύεται η επιλογή της διάκρισης της κατάρτισης μεταξύ ανέργων και εργαζομένων. Καθεμία από τις δύο ομάδες αντιμετωπίζεται ως ενιαία και αδιαφοροποίητη, χωρίς ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Δεν γίνεται καμιά αναφορά σε διαφορετικά επίπεδα προσόντων, ιδιαίτερα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά (ηλικία, φύλο, νομικό καθεστώς, ευαλωτότητα) ή και σε ιδιαιτερότητες του κοινωνικού και του οικονομικού περιβάλλοντος (τοπικές αγορές εργασίας, παραγωγικός ιστός, επίπεδο περιφερειακής ανάπτυξης).

Η διαφοροποίηση μεταξύ των δύο ομάδων συνοψίζεται σε μια σημαντική κατά τους συντάκτες διαφορά τους: η αυτονόητη διαπίστωση ότι οι άνεργοι «είναι πιθανότερο να μην διαθέτουν τις δεξιότητες που απαιτούνται στην αγορά εργασίας» φαίνεται εξ αρχής να υποβάλλει και μια συγκεκριμένη αντίληψη για την ανεργία. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, ο άνεργος καθίσταται μονομερώς υπεύθυνος γιατί δεν φρόντισε να αναπτύξει κατάλληλες για την αγορά εργασίας δεξιότητες. Αποσιωπώντας τις κρίσιμες κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις της ανεργίας, παραβλέποντας το γεγονός ότι σε καθεστώς οξυμμένης επισφάλειας οι περιορισμένες θέσεις εργασίας εναλλάσσονται συνεχώς μεταξύ εργαζομένων εν δυνάμει ανέργων και το αντίστροφο, βασική παραδοχή η οποία υποβάλλεται είναι η εξατομίκευση της ευθύνης του ανέργου για τη μη-απασχόλησή του. Στην κατεύθυνση αυτή, οι προτάσεις που ακολουθούν φαίνεται να διαπνέονται από ένα σύστημα «επιβράβευσης και τιμωρίας» για όσους συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης και για όσους αναζητούν και βρίσκουν (ή όχι) θέση απασχόλησης.

Πιο συγκεκριμένα, η παράταση, πέραν των 6 μηνών, της τακτικής επιδότησης ανεργίας συναρτάται αποκλειστικά με την παρακολούθηση προγραμμάτων κατάρτισης. Ωστόσο, στην κατεύθυνση αυτή, η ενίσχυση της συμμετοχής στη ΣΕΚ χρησιμοποιείται ως πρόταση έμμεσης επιδοματικής πολιτικής, οδηγώντας εντέλει στην αποκλειστική παθητικοποίησή της.

Επιπλέον, μια σειρά από σημαντικά ζητήματα τα οποία επηρεάζουν την ποιότητα, και άρα την αποτελεσματικότητα της συνεχιζόμενης κατάρτισης, δεν γίνονται αντιληπτά ως κρίσιμοι παράγοντες για την ενίσχυση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού στα προγράμματα κατάρτισης. Στο πλαίσιο αυτό, δεν γίνεται καμία απολύτως αναφορά σε θέματα όπως η διερεύνηση των εκπαιδευτικών αναγκών και των αναγκών της αγοράς εργασίας, η επιλογή των αντικειμένων κατάρτισης και ο κατάλληλος εκπαιδευτικός σχεδιασμός, η βιωματική εκπαίδευση και τα κατάλληλα εκπαιδευτικά υλικά, η κατάλληλη πρακτική άσκηση, η πιστοποίηση των μαθησιακών αποτελεσμάτων.

Αντιστρόφως, κρίσιμα για τους συντάκτες της Έκθεσης θέματα αναδεικνύονται η υλοποίηση των προγραμμάτων αυστηρά από «Ιδιωτικά Κέντρα Κατάρτισης» και η χρηματοδότησή τους από δημόσιους πόρους. Στη συγκεκριμένη πρόταση ενίσχυσης κινήτρων, τα Ιδιωτικά Κέντρα επιβραβεύονται σε περίπτωση ανεύρεσης εργασίας από τον ενδιαφερόμενο, ενώ, στην αντίθετη περίπτωση, τιμωρούνται με προοδευτική περικοπή της τακτικής επιδότησής τους. Κατά τη διάρκεια της «πρακτικής άσκησης» του καταρτιζόμενου, καταβάλλεται αμοιβή από τον κρατικό προϋπολογισμό ίση με τον ελάχιστο κατώτατο μισθό, ενώ η μόνη δέσμευση που αναλαμβάνει η επιχείρηση υποδοχής είναι η διατήρηση της θέσης εργασίας για ένα διάστημα μετά τη λήξη του προγράμματος. Τέλος, τα Ιδιωτικά Κέντρα Κατάρτισης αμείβονται με βάση τα αποτελέσματά τους, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, εισπράττοντας ένα επιπλέον bonus σε περίπτωση πρόσληψης των συμμετεχόντων στα δικά τους προγράμματα. Στην κατεύθυνση αυτή, είναι επιπλέον ενδεικτικές οι διαφαινόμενες –και υποστηριζόμενες από το σύστημα– διαδικασίες αποκλεισμού της πρόσβασης ατόμων τα οποία, για οποιονδήποτε λόγο, τα Ιδιωτικά Κέντρα Κατάρτισης θα κρίνουν ότι πρόκειται να αποτύχουν. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, έχουν κάθε συμφέρον να επιλέξουν «αυτούς που πιστεύουν ότι μπορούν να πετύχουν», προκειμένου να διασφαλίσουν υψηλότερη χρηματοδότηση.

Τέλος, εντύπωση προκαλεί η ανάδειξη του ΟΑΕΔ σε υπεροργανισμό ελέγχου, πιστοποίησης προγραμμάτων και χρηματοδότησης του όλου συστήματος, ενώ παράλληλα προωθούνται ρυθμίσεις σημαντικής μείωσης των πόρων του οργανισμού που μπορούν να χρηματοδοτήσουν ανάλογες δράσεις. Αντίθετα, ανάλογα αρνητική εντύπωση προκαλεί η πεποίθηση ότι ένα νέο σύστημα δυϊκής κατάρτισης πρέπει να

αναπτυχθεί από ιδιώτες που στερούνται οποιασδήποτε σχετικής εμπειρίας, εξαιρώντας παράλληλα τον ΟΑΕΔ, τον μεγαλύτερο θεσμικό πάροχο κατάρτισης σε περιβάλλον εργασίας εδώ και πάνω από μισό αιώνα.

Έχουμε παρουσιάσει αναλυτικά δεδομένα της κατάστασης της ΣΕΚ των εργαζομένων στις ελληνικές επιχειρήσεις, τα συμπεράσματα των οποίων οδηγούν στο ότι οι Έλληνες εργαζόμενοι επωφελούνται ελάχιστα από προγράμματα ΣΕΚ. Όταν αυτό συμβαίνει, αναλαμβάνουν οι ίδιοι σε σημαντικό βαθμό το κόστος της κατάρτισής τους, εκτός επιχείρησης. Διαχρονικά οι δαπάνες έρευνας, ανάπτυξης και κατάρτισης των ελληνικών επιχειρήσεων υπολείπονται κατά πολύ του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, θα περιμέναμε από την Έκθεση Πισσαρίδη να προτείνει πολιτικές και δράσεις που να θεραπεύουν την ελλειμματική τάση των ελληνικών επιχειρήσεων σε ό,τι αφορά την παραγωγή άυλων αξιών και ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων που θα τις ισχυροποιούσαν στην αγορά εργασίας. Σε αντίθετη κατεύθυνση, δεν επιχειρείται καμιά ουσιαστική αξιολόγηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ελληνικού παραγωγικού προτύπου και ιδιαίτερα των, πράγματι, περιορισμένων δυνατοτήτων των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στον τομέα της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης. Με τρόπο ανάλογο, η κοινή διαπίστωση της χαμηλής ποιότητας των προγραμμάτων ΣΕΚ που παρέχονται από εξωτερικούς παρόχους χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει την αδράνεια των επιχειρήσεων, αποφεύγοντας οποιαδήποτε πρόταση ή έστω ανάλυση των κριτηρίων ποιότητας των προγραμμάτων.

## Προτάσεις πολιτικής

Με βάση το σύνολο των προαναφερθέντων αλλά και των διαθέσιμων ερευνητικών δεδομένων που αναλύθηκαν, προκύπτει ότι η οπτική που υιοθετείται ως προς την κατάρτιση στην Έκθεση Πισσαρίδη δεν εγγυάται την επίλυση των στρεβλώσεων στο ελληνικό σύστημα κατάρτισης, ενώ αντίθετα αναμένεται να δημιουργήσει περαιτέρω δυσλειτουργίες. Θεωρούμε ότι είναι ανάγκη να μετατοπιστεί το κέντρο βάρους της οπτικής και των μέσων που θα διατεθούν από την υποτιθέμενη ένδεια δεξιοτήτων προς την ποιότητα και τη χρηματοδότηση της κατάρτισης ή, με άλλους όρους, από τους εργαζομένους προς το κράτος και το επιχειρείν. Όπως αναφέρθηκε, το ΙΝΕ ΓΣΕΕ θεωρεί την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος ως ένα πλέγμα

<sup>5</sup> Για την αναλυτική τεκμηρίωση των προτάσεων που διατυπώνονται, αλλά και για τις έρευνες που αναφέρθηκαν, βλ. [inegsee.gr](http://inegsee.gr). Επίσης, οι συγκεκριμένες προτάσεις κατατέθηκαν εκ νέου από το ΙΝΕ ΓΣΕΕ κατά τη διαβούλευση του Σχεδίου Νόμου για το Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης.

αλληλοεξαρτώμενων παραγόντων, για το σύνολο των οποίων έχει διαμορφώσει διαχρονικά θέσεις και προτάσεις προς την Πολιτεία με γνώμονα τον ρόλο της κατάρτισης ως δημόσιου αγαθού ικανού να διασφαλίσει τα συμφέροντα του κόσμου της εργασίας και να συνεισφέρει αποτελεσματικά στην ανάπτυξη της χώρας. Η αντίληψη και οι προτάσεις αυτές θα αναλυθούν συνοπτικά στη συνέχεια<sup>5</sup>, δομημένες με βάση τους επιμέρους παράγοντες που θεωρούμε ότι συγκροτούν ένα ποιοτικό και, ως εκ τούτου, αποτελεσματικό και αποδοτικό σύστημα κατάρτισης.

Το πρώτο ζήτημα για τη διασφάλιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του υπό εξέταση πεδίου είναι το *σύστημα διακυβέρνησής* του. Πρόκειται για ένα θέμα που επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τον συντονισμό των δράσεων σε τοπική, περιφερειακή και εθνική κλίμακα. Το ζήτημα της διακυβέρνησης του συστήματος είναι πολυδιάστατο και απαιτεί την εμπλοκή και τη συμμετοχή διαφορετικών φορέων. Άλλωστε, αυτός είναι ένας από τους βασικούς λόγους για τον οποίο τα όργανα διακυβέρνησης που προβλέπονταν με τον πλέον πρόσφατο νόμο για τη διά βίου μάθηση (ν. 3879/2010) σε διάστημα δέκα ετών έχουν συνεδριάσει μόλις μία φορά. Για λόγους που αναλύθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους, ο ρόλος αυτός δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί στον ΟΑΕΔ, ενώ ορισμένοι από τους φορείς-πυλώνες του συστήματος, όπως ο ΕΟΠΠΕΠ, έχουν άμεση ανάγκη ενίσχυσης σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού και ποιοτικής αναβάθμισης των διαδικασιών λειτουργίας τους. Επιπροσθέτως, η απουσία ενός ενιαίου κέντρου συντονισμού έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία αντιμετώπισης ενός εκ των κεντρικότερων προβλημάτων της λειτουργίας του συστήματος κατάρτισης στη χώρα μας – την αδυναμία σε τακτή βάση διεξαγωγής διερευνήσεων εκπαιδευτικών αναγκών (needs analysis) αγοράς εργασίας, οι οποίες θα μπορούσαν να υποστηρίξουν πολύ πιο συστηματικά τον σχεδιασμό στοχευμένων παρεμβάσεων για την επίλυση πιθανών αναντιστοιχιών προσφοράς και ζήτησης προσόντων.

Στο πλαίσιο μιας προσπάθειας συστηματικής παρακολούθησης και ενίσχυσης της ποιότητας του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της αξιολόγησης των προγραμμάτων ΣΕΚ, οι *πάροχοι διά βίου μάθησης* συνιστούν τους κεντρικούς πυλώνες διασφάλισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η κυρίαρχη οπτική, η οποία εστιάζει αποκλειστικά σε διοικητικά και κτιριολογικά κριτήρια αδειοδότησής τους, τείνει να τους αντιμετωπίζει ως απλές εμπορικές επιχειρήσεις. Η αντιμετώπιση αυτή αρνείται να αναγνωρίσει την κρισιμότητα του έργου που καλούνται να επιτελέσουν, δηλαδή του εξειδικευμένου σχεδιασμού και της εξειδικευμένης υλοποίησης των προγραμμάτων. Χωρίς πρόσθετες υποχρεώσεις τήρησης συγκεκριμένων επιστημονικών κριτηρίων, και ειδικότερα εκπαιδευτικών προδιαγραφών, δεν αναγνωρίζεται ο κεντρικός ρόλος

τους στην ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της ΣΕΚ. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η αποδεδειγμένη σχετική εμπειρία και τεχνογνωσία των φορέων και του ανθρώπινου δυναμικού τους, η απαραίτητη εκπαιδευτική κουλτούρα, η σύνδεσή τους με δίκτυα επιχειρήσεων καθώς και η αποδεδειγμένη χρηστή λειτουργία τους συνιστούν ασφαλιστικές δικλείδες ποιοτικής επιτέλεσης του έργου τους. Στην κατεύθυνση αυτή είναι απαραίτητο το σύστημα πιστοποίησης των ΚΔΒΜ να προσανατολίζεται ισόρροπα στην παρακολούθηση προδιαγραφών που αφορούν: α) τις κτιριακές υποδομές τους, και β) την επιχειρησιακή και την επιστημονική τους επάρκεια να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες επαγγελματικής κατάρτισης. Με βάση τα προαναφερθέντα, προτείνεται η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος συνεχούς παρακολούθησης των ΚΔΒΜ από τον αρμόδιο φορέα πιστοποίησης (ΕΟΠΠΕΠ) με βάση κατηγορίες προδιαγραφών οι οποίες διασφαλίζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, παρά την αρχική διακήρυξη του κειμένου για την αναγκαιότητα «ουσιαστικής διαπίστευσης της παρεχόμενης εκπαίδευσης καθώς και των παρόχων αυτής» ουδεμία περαιτέρω αναφορά γίνεται στο κρίσιμο ζήτημα της *πιστοποίησης μαθησιακών αποτελεσμάτων*. Το κοινωνικά δίκαιο και επιθυμητό επίδικο της θεσμικής αναγνώρισης των προσόντων του εργατικού δυναμικού παραμένει μετέωρο, καθώς μια σειρά από κρίσιμα θέματα δεν έχουν απαντηθεί με επάρκεια, έτσι ώστε να ενισχυθεί με τη σειρά της η κοινωνική αναγνώριση της ΣΕΚ στο σύνολο της κοινωνίας αλλά και, ιδιαίτερα, στο πεδίο της απασχόλησης. Για τον κατάλληλο σχεδιασμό και την αποτελεσματική υλοποίηση ενός συστήματος πιστοποίησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων είναι απαραίτητο να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις διαδικασίες εφαρμογής του.

Πιο συγκεκριμένα, κεντρικό ερώτημα αποτελεί η μονάδα η οποία συνιστά εν δυνάμει αντικείμενο πιστοποίησης. Θα είναι δυνατό να πιστοποιηθούν το συνολικό προσόν στην κατεύθυνση ενός επαγγέλματος/ειδικότητας, επιμέρους διακριτές και ολοκληρωμένες ενότητες του, διακριτές δεξιότητες ή δέσμες δεξιοτήτων αυτόνομα ή στο πλαίσιο ενός επαγγέλματος/ειδικότητας; Ο προσανατολισμός προς την αποτύπωση και την επικύρωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων στη βάση επιμέρους ή/και απομονωμένων –ως προς το σύνολο των επαγγελμάτων– μονάδων εργασιακής εμπειρίας τι αλλαγές μπορεί εν δυνάμει να επιφέρει ως προς τον ορισμό και την αναγνώριση των επαγγελμάτων, ως προς τα επαγγελματικά δικαιώματα και τις εργασιακές σχέσεις; Σε οποιαδήποτε από τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, με βάση ποιες διαδικασίες θα αποφασίζονται τα συγκεκριμένα μαθησιακά περιεχόμενα και οι μορφές εξέτασής τους;

Τόσο ο καθορισμός των μαθησιακών αποτελεσμάτων για οποιαδήποτε ψηφίδα επαγγελματικής εμπειρίας όσο και η μεθοδολογία εξέτασής τους σε θεωρητικό

και πρακτικό επίπεδο είναι απαραίτητο να συνιστούν προϊόντα μιας διαδικασίας αποκρυστάλλωσης και αποτύπωσής τους από επιστημονικές και εκπαιδευτικές κοινότητες με τη συμμετοχή ειδικών επιστημόνων συναφών επιστημονικών και κοινωνικών φορέων.

Στο πλαίσιο αυτό, θεωρούμε κρίσιμο ζήτημα την προσπάθεια θεσμοθέτησης των διαδικασιών πιστοποίησης μαθησιακών αποτελεσμάτων με ιδιαίτερη προσοχή, έτσι ώστε να μην μετατραπούν από παραγωγικούς θεσμούς σε γραφειοκρατικούς κοστοβόρους εξετασιοκεντρικούς μηχανισμούς.

Άμεσες παρεμβάσεις είναι αναγκαίες και στο *σύστημα εκπαίδευσης και πιστοποίησης των εκπαιδευτών*. Το κρίσιμο αυτό ζήτημα σε συνδυασμό με την αναγκαιότητα εφαρμογής διαδικασιών διερεύνησης εκπαιδευτικών αναγκών προτάσσονται από το ΙΝΕ στο σύνολο των σχετικών παρεμβάσεών του, ενώ αναδεικνύονται και σε σχετική έρευνα του ΙΝΕ ΓΣΕΕ αναφορικά με την ποιότητα στα προγράμματα ΣΕΚ. Στο πλαίσιο της εν λόγω έρευνας, οι πολίτες που συμμετέχουν στα προγράμματα ΣΕΚ θεωρούν τους δύο συγκεκριμένους παράγοντες ως τις σημαντικότερες διαστάσεις του κοινωνικού επίδικου της ποιότητας.

Με δεδομένο ότι μετά την πανδημία ένα μέρος των προγραμμάτων θα υλοποιείται εξ ολοκλήρου ή κατά ένα μέρος τους με *συστήματα ηλεκτρονικής μάθησης* είναι απολύτως απαραίτητο να υπάρξουν ειδικές ρυθμίσεις για τις προδιαγραφές ποιότητας και την πιστοποίηση των προγραμμάτων αυτού του τύπου. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να προβλέπονται συγκεκριμένες ρυθμίσεις για ορισμένα εξαιρετικά κρίσιμα ζητήματα, τα οποία επηρεάζουν άμεσα και καταλυτικά την ποιότητα των προγραμμάτων ηλεκτρονικής μάθησης. Το πρώτο από αυτά αφορά την αντιστοίχιση της διάρκειας των προγραμμάτων με εκείνα του συμβατικού τρόπου υλοποίησης, δηλαδή το πώς και με ποιες συγκεκριμένες προδιαγραφές θα καθορίζεται η διάρκεια σε ώρες ενός προγράμματος και ποιες ακριβώς ενέργειες είναι αναγκαίο να γίνονται από τους φορείς υλοποίησης και ανάθεσης, τους εκπαιδευτές και τους εκπαιδευομένους για την πιστοποίηση και τον έλεγχο της διάρκειάς τους (για παράδειγμα, εκπόνηση εργασιών, αρχειοθέτηση υλικών και διαθεσιμότητα σε ελέγχους).

# 9

## *Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική*



## Η εκπαίδευση και η εκπαιδευτική πολιτική στην εποχή της 4ης βιομηχανικής επανάστασης

Το ζήτημα της εκπαίδευσης στην εποχή μας λαμβάνει τεράστιες διαστάσεις, αφού ολοένα και περισσότερο αναδεικνύεται σε παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής. Κατ' επέκταση οι πολιτικές που εκπορεύονται από το πεδίο της εκπαίδευσης σε όλες τις εκφάνσεις και τις διαστάσεις της αποκτούν σημαντική βαρύτητα, καθώς λειτουργούν επιδραστικά στο ζήτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης, που, πέρα από κάθε αμφιβολία, αποτελεί θεμελιώδες προαπαιτούμενο για την εύρυθμη λειτουργία των σύγχρονων κοινωνιών. Αναμφίβολα, βρισκόμαστε σε μια εποχή στην οποία τόσο στην ευρωπαϊκή περιοχή όσο και σε διεθνές επίπεδο γίνεται ολοένα και πιο εμφανές ότι η εκπαιδευτική πολιτική στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, και ειδικότερα στη φάση της λεγόμενης 4ης βιομηχανικής επανάστασης, «πιέζεται» σχεδόν ασφυκτικά από τις εξελίξεις και τους μετασχηματισμούς ενός διεθνούς καταμερισμού της εργασίας ο οποίος ιδιαίτερα μετά την έξαρση της πανδημικής κρίσης (Covid -19) γίνεται ακόμα πιο περίπλοκος.

Ενδεικτικά μέσα από το φάσμα α) της τυπικής (formal) εκπαίδευσης, β) της μη τυπικής (non formal) εκπαίδευσης και γ) της άτυπης (informal) μάθησης εγείρονται σημαντικά ζητήματα τα οποία συνδέονται ευθέως με τον τρόπο που η εκπαιδευτική πολιτική καλείται να διαδραματίσει τον ρόλο και την αποστολή της. Παράγοντες όπως τα πλαίσια προσόντων, τα συστήματα πιστοποίησης προσόντων, τα συστήματα αναγνώρισης και μεταφοράς πιστωτικών μονάδων, τα εργαλεία διασφάλισης ποιότητας μέσα από τη δημιουργία και τον έλεγχο προτύπων, η τηλεεκπαίδευση και οι εξ αποστάσεως τεχνολογίες μάθησης, οι ψηφιακές πλατφόρμες μάθησης, η διασύνδεση των συστημάτων (τυπικής) εκπαίδευσης και κατάρτισης κ.ά. διαμορφώνουν μια νέα δυναμική στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής, αφού οι παραδοσιακοί εκπαιδευτικοί μηχανισμοί μετεξελίσσονται, μεταλλάσσονται και επιπροσθέτως εξαρτώνται εντονότερα από τις πιέσεις που ασκούν οι διεθνείς τάσεις στις εγχώριες αγορές εργασίας.

Στο πλαίσιο των εξελίξεων αυτών, η εκπαιδευτική πολιτική και οι επιμέρους πρακτικές και προτάσεις που τη συγκροτούν είναι αναγκαίο να συνδέονται ακόμα περισσότερο με εξειδικευμένους επιστήμονες και εμπειρογνώμονες, των οποίων η τεχνογνωσία και η επιστημονική επάρκεια στο εν λόγω πεδίο να αποτελεί εχέγγυο της τεκμηρίωσης και των επεξεργασιών που καταθέτουν στον κοινωνικό και δημόσιο διάλογο. Οποιαδήποτε άλλη εμπλοκή επιστημόνων ή τεχνοκρατών από άλλα πεδία και «επιστημονικά αντικείμενα» είτε υποτιμά το πεδίο και τους επιστήμονες που το υπηρετούν είτε

λειτουργεί αποπροσανατολιστικά προκαλώντας εικόνα σύγχυσης, σχετικισμού, έλλειψης αντικειμενικότητας και αξιοπιστίας. Ταυτόχρονα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αποφεύγεται η ιδεολογική μονομέρεια τόσο στη χρήση της βιβλιογραφίας όσο και στην παράθεση στοιχείων, αφού στις μέρες μας περισσότερο από ποτέ η πληροφορία είναι διάχυτη και εξαιρετικά πρόσφορη για ανάλυση, επεξεργασία, κριτική και διαλεκτικές συνθέσεις.

## Εκπαιδευτικές ανισότητες και κοινωνική αναπαραγωγή

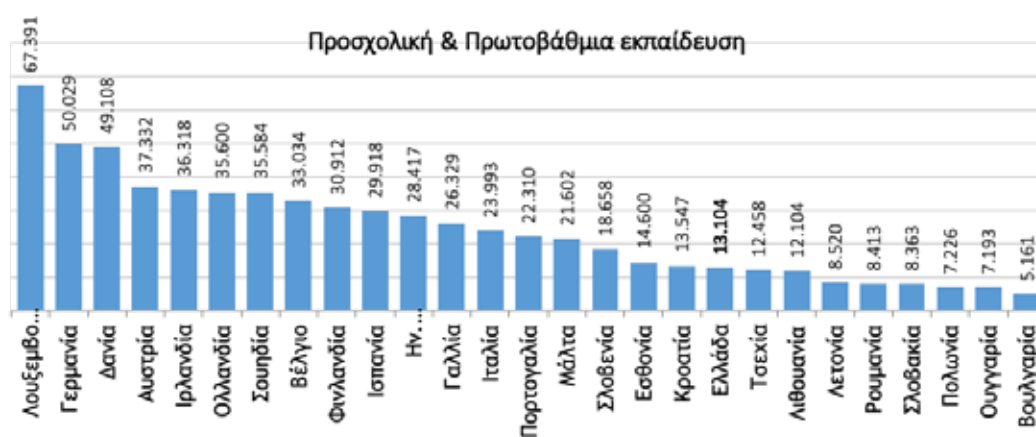
Η εκπαίδευση στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς ταλανίζεται από ανισότητες που ευδοκιμούν στο εσωτερικό επιμέρους πεδίων των κοινωνικών σχέσεων, ενώ εδράζονται πρωτογενώς στις αγεφύρωτες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές, γεωγραφικές, περιφερειακές κ.ά. διαφορές, που προϋπάρχουν του σχολείου. Ωστόσο, το σχολείο και γενικότερα οι εκπαιδευτικοί μηχανισμοί συμμετέχουν ενεργά στην αναπαραγωγή των ανισοτήτων, γεγονός που καταδεικνύεται από όλη τη διεθνή βιβλιογραφία και από όλες τις σχολές θεώρησης του πεδίου της εκπαιδευτικής πολιτικής. Υπό την έννοια αυτή, αν δεν αναληφθούν κοινωνικά γενναίες πρωτοβουλίες και αν δεν εφαρμοστούν ρεαλιστικές πολιτικές παρεμβάσεις με δημοκρατικό πρόσημο, οι εκπαιδευτικοί μηχανισμοί θα συνεχίζουν με αμείωτη ένταση να αναπαράγουν και να διευρύνουν τις ήδη υπάρχουσες ανισότητες παγιώνοντας την αρχιτεκτονική των κοινωνικών ιεραρχήσεων σε βάρος των κοινωνικά ασθενέστερων. Κατά συνέπεια, το διακύβευμα απέναντι στο ζήτημα των ανισοτήτων είναι οι πολιτικές που εφαρμόζονται, αφού μέσω αυτών καθορίζονται οι στρατηγικές κατευθύνσεις των αποφάσεων και των επιλογών που κρίνουν το μέλλον μιας κοινωνίας. Υπό την έννοια αυτή, οι πολιτικές για την εκπαίδευση είναι επιβεβλημένο να συνδέονται με την ισότητα των ευκαιριών, τον εκδημοκρατισμό, την κοινωνική δικαιοσύνη, την ενίσχυση και τη φροντίδα των ασθενεστέρων, την ομαλή ροή των ρυθμών χρηματοδότησης των δημόσιων υποδομών, την αύξηση των δαπανών για τη δημόσια εκπαίδευση, την ενίσχυση των επενδύσεων σε ανθρώπινο δυναμικό, την ανάπτυξη δράσεων για την έρευνα, την καινοτομία, την παραγωγή νέας τεχνογνωσίας κ.ά.

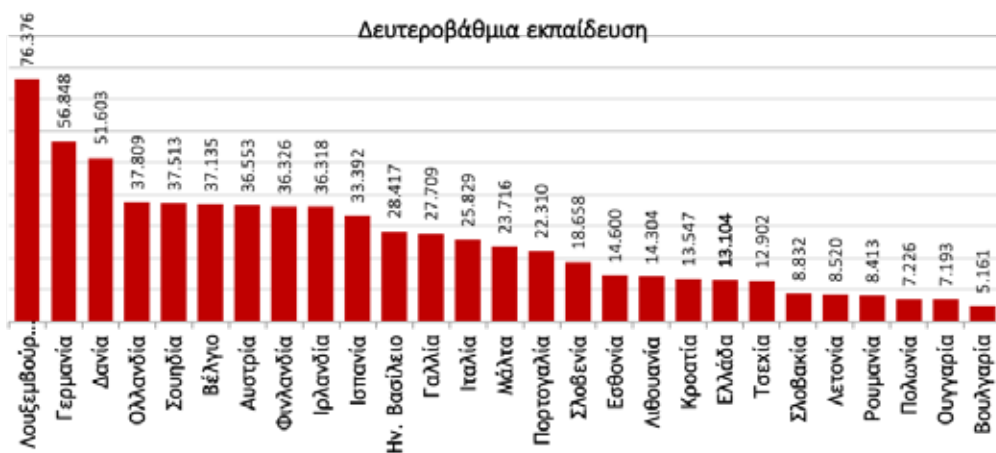
## Παράμετροι ποιότητας στην εκπαιδευτική πολιτική: Η «αντικειμενικότητα των αριθμών» και η ιδεοληψία των ερμηνειών

Στην Ελλάδα η συστηματική μείωση των δαπανών για την εκπαίδευση υπήρξε απόλυτα επιδραστική. Διαμόρφωσε εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες όχι μόνο για το σύνολο της χώρας, αλλά κυρίως για τους πιο ευαίσθητους κρίκους του κοινωνικού της ιστού, με αποτέλεσμα τη βύθιση της χώρας σε μια πολυετή κρίση, γεγονός που επηρέασε ευθέως τη δομή και τη λειτουργία του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Τα στοιχεία είναι αποκαλυπτικά, αφού ακόμα και οι πιο συντηρητικές εκδοχές επιβεβαιώνουν τη μείωση των δημόσιων δαπανών για την παιδεία. Η συστηματική υποβάθμιση, η απαξίωση και η αποδυνάμωση των δημόσιων και κοινωνικών αγαθών συνιστούν από μόνες τους ευκαιρία ανάδυσης των κερδοσκοπικών τάσεων σε βάρος της κοινωνίας και του δημόσιου συμφέροντος.

Έναν εξίσου νευραλγικό παράγοντα στην εκπαίδευση αποτελεί ο ρόλος των εκπαιδευτικών, καθώς αποτελούν τον φυσικό, ουσιαστικό και συμβολικό συντελεστή υλοποίησης κάθε εκπαιδευτικής πολιτικής. Στην Ελλάδα, ενώ προβάλλεται ότι οι μισθοί των εκπαιδευτικών είναι υψηλοί σε σχέση με τις ώρες εργασίας τους, αποκρύπτεται πως οι Έλληνες εκπαιδευτικοί, παρόλο που εργάζονται με ελάχιστη απόκλιση από τον ευρωπαϊκό μέσο δείκτη, είναι από τους χειρότερα αμειβομένους στην ευρωπαϊκή οικογένεια, χωρίς να αναγνωρίζεται ούτε η συμβολή ούτε η προσφορά και το έργο τους στην ελληνική κοινωνία. Πολύ περισσότερο που είναι αναγκασμένοι να λειτουργούν σε ιδιαίτερα αντίξοες και επισφαλείς συνθήκες εργασίας.

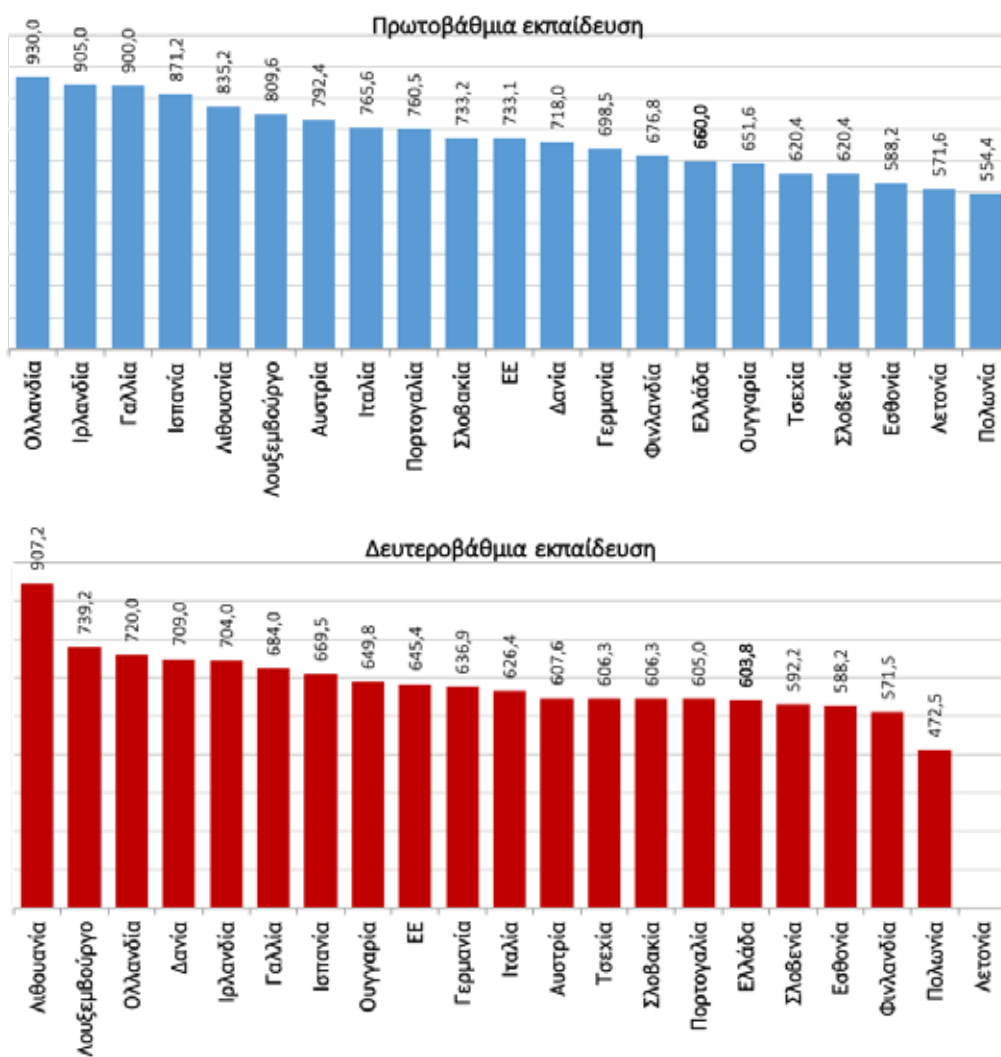
**Διάγραμμα 11:** Ετήσιες μεικτές αποδοχές εκπαιδευτικών πλήρους απασχόλησης (εισαγωγικό μισθολογικό κλιμάκιο) στα δημόσια σχολεία (EUR) (2018-2019)





**Πηγή:** European Commission/EACEA/Eurydice, 2020. Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2018/19. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2020)

**Διάγραμμα 12:** Ώρες διδασκαλίας κατ' έτος εκπαιδευτικών πλήρους απασχόλησης (2019)



**Πηγή:** OECD (2020), Teaching hours (indicator), doi: 10.1787/af23ce9b-en (accessed: 07 December 2020) (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ)

Εξίσου επίμονα προβάλλεται ότι το μέγεθος των σχολείων και τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα στη χώρα μας είναι προβληματικά. Η διαπίστωση αυτή αναμφίβολα αποσκοπεί στην ανάδειξη της σχέσης μαθητών ανά εκπαιδευτικό αφήνοντας να εννοηθεί πως η αναλογία αυτή θα πρέπει να αλλάξει ή να οδηγηθούμε σε συγχωνεύσεις σχολικών μονάδων για την αναπροσαρμογή της αναλογίας μαθητών και εκπαιδευτικών. Η προτροπή αυτή αγνοεί τη γεωγραφική και την κοινωνική μορφολογία του ελλαδικού χώρου (νησιωτικές, απομακρυσμένες, υποβαθμισμένες περιοχές κ.ά.), των οποίων η εκπαιδευτική ενίσχυση απαιτείται να αποτελεί εθνική προτεραιότητα. Ταυτόχρονα, αποκρύπτει την ευνοϊκή σχέση μεταξύ μεγέθους σχολικής μονάδας και εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων, αφού η ποιότητα της εκπαίδευσης είναι σύμφυτη με τις μικρές σχολικές μονάδες, τις ολιγάριθμες σχολικές τάξεις, τα μικρά ακροατήρια. Χωρίς καμία αμφιβολία, οι συνθήκες της εκπαιδευτικής «μικροκλίμακας» ευνοούν ευθέως την επικοινωνία, τη διδακτική στήριξη, την παιδαγωγική ενθάρρυνση, τη διαδραστικότητα, την ίδια τη μάθηση και γενικότερα την αυτοανάπτυξη των μαθητών.

## Εκπαιδευτική αυτονομία και ελεύθερη επιλογή ή απορρύθμιση του δημόσιου σχολείου;

Αναμφίβολα σε κρίσιμο ζήτημα εξελίσσεται και το αίτημα της αυτονομίας των σχολικών μονάδων. Η παιδαγωγική αυτονομία των διδασκόντων αποτελεί συστατικό στοιχείο κάθε σύγχρονου και προοδευτικού εκπαιδευτικού συστήματος και γι' αυτόν τον λόγο απαιτείται να θεμελιώνεται στις αρχές της δημοκρατίας, του ορθολογισμού και της αμοιβαίας συνεργασίας. Αυτό είναι εφικτό κυρίως μέσα από έναν παιδαγωγικά, διοικητικά και επιστημονικά ελεύθερο σύλλογο διδασκόντων και, κατά συνέπεια, εκπαιδευτική μονάδα. Με τον τρόπο αυτό, οι σχολικές μονάδες αποκτούν δική τους πνοή και ενθαρρύνονται να αυτενεργήσουν, να αναπτύξουν κουλτούρα καινοτομίας και παιδαγωγικής αναβάθμισης. Ωστόσο, η «αυτονομία» όπως τεκμηριώνεται στη συλλογιστική της Έκθεσης Πισσαρίδη ταυτίζεται καταχρηστικά με ένα μείγμα πρακτικών που αναφέρονται στο ιδεολόγημα μιας παρωχημένης στρατηγικής, η οποία, όπου εφαρμόστηκε, περισσότερα προβλήματα προκάλεσε, παρά έλυσε. Συγκεκριμένα συνδέεται με: α) τη μεταφορά της χρηματοδότησης από το σχολείο στους γονείς των μαθητών, μέσω των vouchers και β) τη μεταφορά της εποπτείας της δημόσιας εκπαίδευσης από το κράτος στους δήμους και στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ουσιαστικά και οι δύο αυτές επιλογές καταργούν στην πράξη τον ενιαίο χαρακτήρα της εκπαίδευσης, κατακερματίζουν την ισότητα της πρόσβασης και, μέσω του προσχήματος

του ανταγωνισμού, της «ελεύθερης» επιλογής, της «ποιότητας» και της «αυτονομίας», επιφέρουν ένα σοβαρό πλήγμα στον καθολικό χαρακτήρα της εκπαίδευσης, του οποίου εγγυητής παύει πια να είναι ο δημόσιος χώρος. Αναμφίβολα τα δύο αυτά σημεία συνδέονται ευθέως με αναφορές σε ακραία μέτρα, όπως η «γονεϊκή επιλογή» ή τα «voucher», αφού η επίφαση μιας δήθεν «φιλελεύθερης» πολιτικής, το μόνο που επιφέρει είναι να συγκαλύπτει μια στρατηγική διάβρωσης και αποδυνάμωσης του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα της εκπαίδευσης. Η πολιτική των voucher, ενώ αδιαφορεί για τις ήδη προϋπάρχουσες εκπαιδευτικές και κοινωνικές ανισότητες, μεταφέρει τη συλλογική ευθύνη της πολιτείας για καθολική εκπαίδευση στους μαθητές και στους γονείς τους, προσφέροντας δήθεν το «προνόμιο» της ελεύθερης επιλογής σχολείου προκειμένου να καταστούν οι ίδιοι «εκλέκτορες» των καλών σχολείων και των σχολείων για προικισμένους μαθητές. Μόνο που η «ελεύθερη επιλογή» καταλήγει σε «καταναγκαστικό αποκλεισμό των περισσοτέρων», αφού κανείς δεν ενδιαφέρεται για εκείνους που δεν τα καταφέρνουν, που δεν αποδεικνύονται προσαρμοστικοί σε έναν ανταγωνισμό που *a priori* αδικεί και εξοστρακίζει τους κοινωνικά ευπαθείς.

Το ερώτημα όμως είναι τι γίνεται με τα «κακά σχολεία», τους «κακούς μαθητές», τις «κακές περιοχές» που εισέρχονται στην κούρσα του εκπαιδευτικού ανταγωνισμού την ίδια στιγμή που εκ των προτέρων τα καύσιμά τους είναι ήδη εξαντλημένα λόγω των οικονομικών, των κοινωνικών και των πολιτισμικών ανισοτήτων; Είναι σαφές πως καμία μέριμνα και κανένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας δεν διαφαίνεται, αφού «το κυνήγι του voucher» από τους διευθυντές-managers θα μπορεί να αναπτύσσει κάθε θεμιτό και αθέμιτο μέσο για την απόκτηση των «αρίστων» και τον εξοστρακισμό των «ανεπιθύμητων». Αν αυτό δεν συνιστά πολιτική επιλογή απορρύθμισης, που διογκώνει την εκπαιδευτική και την κοινωνική ανισότητα, τότε τι άλλο μπορεί να σημαίνει;

Χωρίς αμφιβολία οι πολιτικές που συνδέονται με την εφαρμογή των κουπονιών εκπαίδευσης (voucher) επέφεραν δραματικά αποτελέσματα στην πορεία των δημόσιων συστημάτων εκπαίδευσης σε χώρες όπου εφαρμόστηκαν. Πιο χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της Βρετανίας, χωρών της Βαλτικής καθώς και Πολιτειών της Αμερικής όπου η εφαρμογή των voucher ενίσχυσε τη σχολική απομάκρυνση, τον αποκλεισμό των μειονοτήτων, την ανάδυση του εκπαιδευτικού ρατσισμού ανάμεσα σε «καλούς λευκούς» και «κακούς έγχρωμους» μαθητές, καθώς και την επέκταση του homeschooling (κατ' οίκον διδασκαλία) με απόλυτα καταστροφικές επιπτώσεις στην κοινωνικοποίηση των παιδιών και των εφήβων.

Αναφορικά προς το αίτημα της μεγαλύτερης εμπλοκής της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πεδίο της δημόσιας εκπαίδευσης είναι βέβαιο πως θα επιφέρει ακόμα μεγαλύτερη

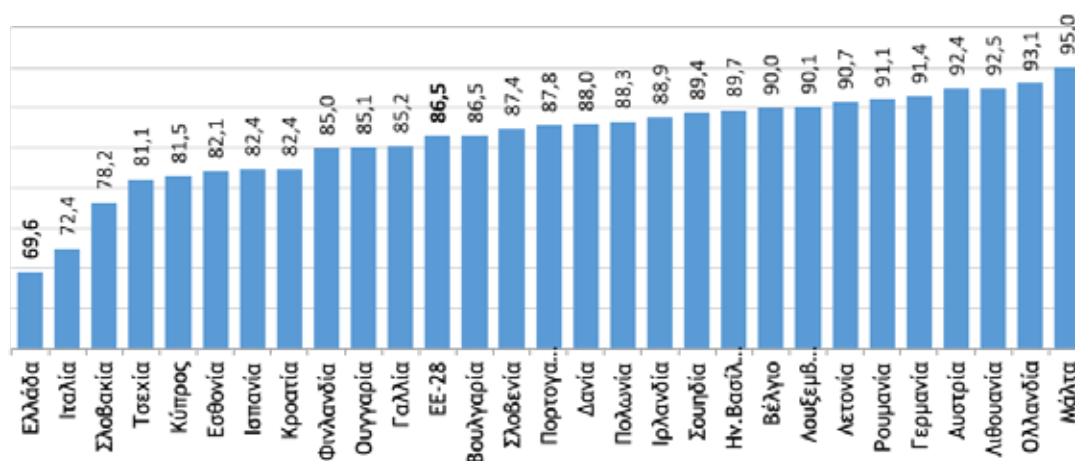
απορρύθμιση και αποσταθεροποίηση, αφού οι Δήμοι ούτε εκπαιδευτική εμπειρία ούτε διαθέσιμους πόρους ούτε τεχνογνωσία διαθέτουν.

## «Ασθένεια του διπλώματος» ή απαξίωση του δημόσιου πανεπιστημίου;

Αναφορικά προς την τριτοβάθμια εκπαίδευση γίνεται πολύς λόγος για την απαξίωση των πτυχίων και των διπλωμάτων, σε μια εποχή που η ανεργία των πτυχιούχων συνδέθηκε με το μεταναστευτικό φαινόμενο του «brain drain». Ωστόσο, το κρίσιμο ερώτημα είναι το γιατί, ενώ στην Ελλάδα τα πτυχία δεν έχουν το αναμενόμενο αντίκρισμα, σε πολλές χώρες του εξωτερικού αυτά είναι περιζήτητα; Γιατί οι δεξιότητες που αντιστοιχούν στα ελληνικά πτυχία θεωρούνται ελλιπείς στην εγχώρια αγορά εργασίας, ενώ την ίδια στιγμή στο εξωτερικό αναγνωρίζονται, μεταφέρονται, αξιοποιούνται και αμείβονται ικανοποιητικά; Η κατάσταση αυτή σχετίζεται μονομερώς με μια ελληνική «ασθένεια του διπλώματος» ή με μια συντονισμένη προσπάθεια απαξίωσης του δημόσιου πανεπιστημίου και αυτών που προσφέρει στην ελληνική κοινωνία;

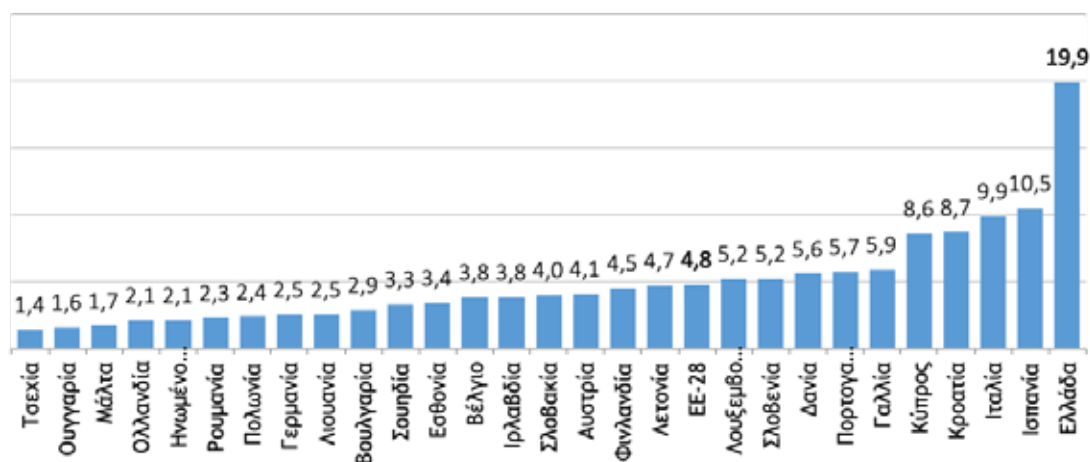
Είναι αντιληπτό πως η συζήτηση για την απαξίωση των πτυχίων και των αντίστοιχων δεξιοτήτων συνδέεται με τη γενικότερη προσπάθεια υποτίμησης των προσόντων των Ελλήνων πτυχιούχων, αφού συγκεκριμένες εργοδοτικές ομάδες, συμπιέζοντας το εργασιακό κόστος, αποσκοπούν στην εκμετάλλευση υψηλών προσόντων, επίπεδων 6, 7 και 8 του Εθνικού (NQF) και του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Προσόντων (EQF), αλλά με αμοιβές που αναλογούν σε χαμηλά και μεσαία προσόντα των επιπέδων 3, 4 και 5. Η τάση άλλωστε των υπερεκπαιδευμένων μας να μεταναστεύουν και το κυριότερο να διαγράφουν πετυχημένες επαγγελματικές πορείες στο εξωτερικό τι άλλο αποδεικνύει πέρα από την ποιότητα των σπουδών που τα ελληνικά πανεπιστήμια προσφέρουν; Για το πρόβλημα άραγε της εγχώριας ανεργίας ευθύνεται αποκλειστικά το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα ή οι πολιτικές υπανάπτυξης, ύφεσης και λιτότητας που εφαρμόζονται σταθερά εδώ και χρόνια διαβρώνοντας και αποδομώντας το παραγωγικό μοντέλο της χώρας; Τα Διαγράμματα 13, 14, και 15 αποτυπώνουν την τρέχουσα κατάσταση.

**Διάγραμμα 13:** Ποσοστό απασχολούμενων με μορφωτικό επίπεδο τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (ISCED 5-8) επί του πληθυσμού, ηλικίας 20 έως και 34 ετών (κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2018)



Πηγή: Eurostat (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2019)

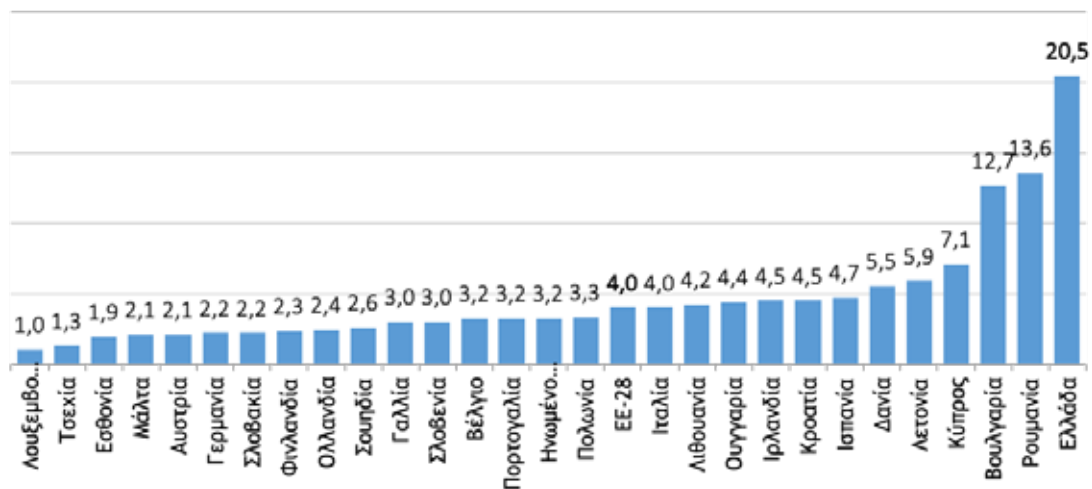
**Διάγραμμα 14:** Ποσοστό ανέργων με μορφωτικό επίπεδο τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (ISCED 5-8) επί του πληθυσμού, ηλικίας 25 έως και 34 ετών (κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2018)



Πηγή: Eurostat (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2019)



**Διάγραμμα 15:** Ποσοστό ατόμων ηλικίας 25-34 ετών, με μορφωτικό επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5-8) σε υλική και κοινωνική αποστέρηση (κράτη-μέλη της ΕΕ-28, 2017)



**Πηγή:** Eurostat (επεξεργασία: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ, 2019)

Την ίδια στιγμή γίνεται πολύς λόγος για τη διεθνοποίηση των ΑΕΙ, την αξιολόγηση και την πιστοποίηση των προγραμμάτων σπουδών όταν κανείς δεν αναφέρεται στο πώς αξιοποιεί η πολιτεία τις εκθέσεις αξιολόγησης της Ανώτατης Εκπαίδευσης και τις πιστοποιήσεις των προγραμμάτων σπουδών που διενεργούνται εδώ και χρόνια και στις οποίες συμμετέχουν όλα τα ιδρύματα στη χώρα μας. Μέχρι σήμερα δεν υπάρχει καμία σοβαρή ανατροφοδότηση για τα διαχρονικά ζητήματα των ελλείψεων σε υποδομές, προσωπικό, χρηματοδότηση της έρευνας, κινητικότητας και εξωστρέφειας των ελληνικών ΑΕΙ την ίδια στιγμή που υπάρχουν πανεπιστημιακά τμήματα με 2 μέλη ΔΕΠ ή τμήματα που στεγάζονται πάνω από σουπερμάρκετ. Ποιος αναλογίζεται πως υπάρχουν δεκάδες τμήματα με αρρύθμιστα ή απροσδιόριστα επαγγελματικά δικαιώματα, όταν κανείς δεν αναλαμβάνει μια θεσμική πρωτοβουλία επίλυσης της διαρκούς ασάφειας που συσκοτίζει την πραγματικότητα, αδικεί τους πτυχιούχους, σηματοδοτεί την έλλειψη αδιαφορίας για την ποιότητα των σπουδών και των προοπτικών ανάπτυξής τους;

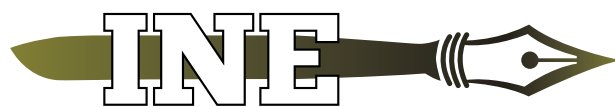
Η επίκληση στη διεθνοποίηση είναι απολύτως θεμιτή όταν υποστηρίζεται από τα απαραίτητα μέσα και εργαλεία που οι αναπτυγμένες χώρες προσφέρουν στους πανεπιστημιακούς δασκάλους, στους ερευνητές και στο ανθρώπινο δυναμικό των ιδρυμάτων. Σε διαφορετική περίπτωση αποτελεί το πρόσχημα για την ανάπτυξη πολιτικών που μεθοδεύουν τη συμπίεση της πραγματικότητας «προς τα κάτω», επιφέροντας χειραγώγηση, συντηρητισμό και εντέλει οπισθοδρόμηση. Στην Ελλάδα η προσπάθεια που συντελείται είναι τεράστια και τα αποτελέσματα δυσανάλογα υψηλά σε

σχέση με τα μέσα που διατίθενται, γεγονός που αποδεικνύεται από τις διακρίσεις των ελληνικών ΑΕΙ, των Ελλήνων πανεπιστημιακών, των ερευνητών αλλά και των φοιτητών μας. Η επίκληση μιας αόριστης και γενικόλογης «αριστείας» σηματοδοτεί μάλλον την ασάφεια και την αποσιώπηση της κρίσης και λιγότερο την επιθυμητή αξιοκρατία και αξιοσύνη που κάθε κοινωνία έχει ανάγκη για να προχωρήσει μπροστά.

## Αποτίμηση, ανατροφοδότηση, κοινωνική λογοδοσία

Αναμφίβολα το πεδίο της εκπαίδευσης επιτελεί ένα σημαντικό εύρος λειτουργιών, διαδικασιών και ενεργειών, γεγονός που εδράζεται στην πυκνότητα του περιεχομένου του στις σύγχρονες κοινωνίες. Αναμφίβολα το έργο που επιτελείται μέσω της εκπαίδευσης είναι νευραλγικό και απαιτείται να συνδέεται με θεσμικές ενέργειες αποτίμησης, δράσεις ανατροφοδότησης, καθώς και πρακτικές που να διασφαλίζουν την κοινωνική λογοδοσία και την αξιοπιστία όλων όσοι το παρέχουν. Η στρατηγική αυτή απαιτείται να αποτελεί μια «οριζόντια» παράμετρο ποιότητας, κοινωνικής ευθύνης και αποτίμησης της αποτελεσματικότητάς της, που δεν μπορεί όμως να περιορίζεται μονομερώς στους εκπαιδευτικούς, οι οποίοι με κάθε ευκαιρία εμφανίζονται ως η πηγή όλων των προβλημάτων.

Πολύ περισσότερο αυτή η ουσιώδης διαδικασία δεν είναι δυνατό να αφορά μονομερώς τον δημόσιο χώρο και τα υποκείμενα που τον συγκροτούν χωρίς να περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, τα στελέχη εκπαίδευσης αλλά και όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής. Επιπροσθέτως, οφείλει να περιλαμβάνει και τον ιδιωτικό χώρο λόγω του ότι και αυτός απονέμει εκπαιδευτικά προσόντα, τίτλους σπουδών, επαγγελματικά δικαιώματα κ.ο.κ. την ίδια στιγμή που σε πολλές περιπτώσεις αποδεικνύεται περισσότερο ευαίσθητος και ευάλωτος σε ζητήματα τα οποία χρήζουν άμεσης κοινωνικής λογοδοσίας και δημόσιου ελέγχου. Κατά συνέπεια, η επίκληση της κοινωνικής λογοδοσίας δεν θα πρέπει να προβάλλεται επιλεκτικά και να εργαλειοποιείται με στόχο τη χειραγώγηση, τον καταναγκασμό, την καλλιέργεια αισθήματος ανασφάλειας και την απαξίωση των εκπαιδευτικών. Αντίθετα, απαιτείται να αποκτήσει τη θέση που της αξίζει, όπως αρμόζει σε κάθε ευνομούμενη και συντεταγμένη κοινωνία με στόχο τη διαφάνεια, την αξιοπιστία, τον διαρκή και δημόσιο έλεγχο κάθε θεσμικού πεδίου που επιτελεί σημαντικές κοινωνικές λειτουργίες.



Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.



Κέντρο Ανάπτυξης Εκπαιδευτικής Πολιτικής Γ.Σ.Ε.Ε.

Εμμ. Μπενάκη 71Α, Τ.Κ. 10681, Αθήνα, Τηλ: 210 3327710, Fax: 210 3304452



INE - ΓΣΕΕ



[www.inegsee.gr](http://www.inegsee.gr)



[info@inegsee.gr](mailto:info@inegsee.gr)