

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
ΠΑΡΑΓΩΓΗ
ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ

Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία («Έκθεση Πισσαρίδη»): Μια κριτική επισκόπηση

Περιεχόμενα

Ελευθερία Αγγέλη-Θόδωρος Παρασκευόπουλος Εισαγωγή	2
Μαρία Καραμεσίνη «Έκθεση Πισσαρίδη» : Η ανεργία απούσα, η ευελιξία ως εμμονή, η κατάρτιση ως πανάκεια, η αυτοαπασχόληση ως πρόβλημα	6
Βάλια Αρανίτου Το σχέδιο Πισσαρίδη και η ελληνική επιχειρηματικότητα.....	24
Μαρία Στεφάνου Το περί χρηματοδότησης (4.4.) κεφάλαιο της «Έκθεσης Πισσαρίδη» ..	33
Θόδωρος Παρασκευόπουλος Κεφαλαιοποιητικό σύστημα: οι ασφαλιστικές εταιρίες κερδίζουν, οι συνταξιούχοι χάνουν	38
Μάκης Κουζέλης Επισκόπηση και κριτική του περί εκπαίδευσης κεφαλαίου της «Έκθεσης Πισσαρίδη»	51
Δανάη Κολτσίδα Η «έκθεση» Πισσαρίδη και η Δημόσια Διοίκηση. Μία κριτική ανάγνωση	71
Ε.Μ. Οι προτάσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη περί ψηφιακής τεχνολογίας	93

Ελευθερία Αγγέλη¹–Θόδωρος Παρασκευόπουλος² | Εισαγωγή

Η ενδιάμεση έκθεση του «Σχεδίου Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία» της «επιτροπής Πισσαρίδη»³ δόθηκε στη δημοσιότητα στις 5 Αυγούστου, δηλαδή με την έναρξη της περιόδου των διακοπών, με αποτέλεσμα να μην έχει την απήχηση, θετική ή αρνητική, που θα έπρεπε να έχει, ειδικά με δεδομένο ότι η δημιουργία της επιτροπής, με τη συμμετοχή ειδικών με αξιόλογο υπόβαθρο, συνοδεύτηκε από δηλώσεις που δημιουργούσαν την προσδοκία ότι θα προέκυπτε κάτι σημαντικό, ότι θα υπήρχε δημόσια συζήτηση προτού η κυβέρνηση καταλήξει σε αποφάσεις.

Αλλά και το κείμενο που εντέλει δημοσιεύτηκε είναι απογοητευτικό. Όχι μόνο επειδή το διαπνέει η νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, κάτι που είχε προδιαγραφεί από τη σύνθεση της επιτροπής. Η «ενδιάμεση» έκθεση απογοήτευσε επειδή είναι ένα κείμενο που επαναλαμβάνει κοινοτοπίες, μεταφέρει εξ αντιγραφής μελέτες που έχουν γίνει παλιότερα χωρίς να τις αναφέρει, χρησιμοποιεί επιλεκτικά, ελλιπή ή και λάθος στοιχεία και, προπάντων, είναι εκτός τόπου και χρόνου. Το επιχείρημα ότι αποτελεί μια «ενδιάμεση» έκθεση, η οποία πρόκειται να επικαιροποιηθεί, δεν ευσταθεί καθώς η επιδερμική ανάλυση τόσο της ελληνικής οικονομίας όσο και της ελληνικής κοινωνίας θέτει λανθασμένες βάσεις για το δημόσιο διάλογο: η συγκεκριμένη έκθεση για την κατάσταση και την προοπτική της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας γράφτηκε σαν να μην έχει υπάρξει η κρίση 2009-2014, σαν να μην έχασε η ελληνική οικονομία μεγάλο μέρος της παραγωγικής της βάσης, σαν η ανεργία να μην εκτινάχθηκε σε ύψος που η Ελλάδα δεν είχε γνωρίσει στο παρελθόν. Και, επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τη στιγμή που γράφτηκε, η έκθεση είναι εκτός χρόνου: αγνοεί την πανδημία με τις καταστρεπτικές επιπτώσεις της στην οικονομία και την κοινωνική

¹ Οικονομολόγος, ερευνήτρια Ινστιτούτου Νίκος Πουλαντζάς

² Οικονομολόγος, μέλος του ΔΣ του Ινστιτούτου Νίκος Πουλαντζάς

³ Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Ενδιάμεση Έκθεση, Ιούλιος 2020, διαθέσιμο στο : <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/>

συνοχή. Θα μπορούσε η ίδια έκθεση να έχει γραφτεί δεκαπέντε και είκοσι χρόνια πριν ή και για μία άλλη χώρα.

Γι' αυτούς τους λόγους προκάλεσε αμηχανία στο κυβερνητικό στρατόπεδο, σε νεοφιλελεύθερους οικονομολόγους, αλλά και ευθείες επικρίσεις ακόμα και στον φιλοκυβερνητικό Τύπο (Αντώνης Καρακούσης στο ΒΗΜΑ 20/8/2020, Γ. Χ. Παπαγεωργίου στο Πρώτο Θέμα, 12/8/2020). Το σημαντικότερο έλλειμμα της ενδιάμεσης έκθεσης είναι ότι δεν αντιστοιχεί στο λόγο για τον οποίο συστάθηκε η «επιτροπή Πισσαρίδη» – να υπάρξει μια επιστημονικά θεμελιωμένη πρόταση για την αξιοποίηση των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης – και δεν υπηρετεί τον υποτιθέμενο στόχο της, να συνδυάσει καλές διεθνείς πρακτικές και εμπειρίες για την ανάπτυξη με τα δεδομένα μιας ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, που όμως εξέρχεται από μια πολυετή κρίση. Στην έκθεση δεν γίνεται καν λόγος γι' αυτό. Και βέβαια, το κείμενο που δημοσιεύτηκε δεν είναι απλώς μη τελικό (με την έννοια της οριστικοποίησής του κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης), αλλά και ημιτελές, καθώς τα τρία τελευταία και ουσιώδη κεφάλαια της έκθεσης (5. Άξονες Αναπτυξιακής Πολιτικής, 6. Χρηματοδότηση του Σχεδίου Ανάπτυξης και 7. Διακυβέρνηση του Σχεδίου Ανάπτυξης) δεν έχουν γραφτεί και προφανώς θα περιέχονται στην τελική εκδοχή. Επί της ουσίας, ενώ η μελέτη φιλοδοξεί να παρουσιάσει προτάσεις αναπτυξιακής πολιτικής και να οδηγήσει εν τέλει στο (νέο) Αναπτυξιακό Σχέδιο της χώρας, τα πιο επεξεργασμένα στοιχεία της έκθεσης είναι τα εργασιακά, το ασφαλιστικό και η παιδεία.

Ως προς το περιεχόμενο της έκθεσης, το κεντρικό επιχείρημά της είναι πως η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος επιτυγχάνεται μέσω αύξησης της παραγωγικότητας, η οποία με τη σειρά της απαιτεί εξειδίκευση και καινοτομία με προσανατολισμό στο διεθνές επίπεδο, τη στιγμή ωστόσο που η στρατηγική των περισσότερων χωρών εν μέσω πανδημίας θα λέγαμε ότι είναι η εσωστρέφεια, δίνοντας βάση στην ανασυγκρότηση στο εσωτερικό της χώρας, την ενίσχυση της εργασίας και αναζητώντας σχετική αυτάρκεια παρά τόνωση των εξαγωγών και της διεθνούς δραστηριότητας. Ένα ακόμα στοιχείο που προκαλεί εντύπωση είναι η μικρή έως

ανύπαρκτη αναφορά, όπως φαίνεται και παραπάνω, στη διαχείριση των κονδυλίων που αναμένει η Ελλάδα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης. Εμμέσως πλην σαφώς, η έκθεση εστιάζει μόνο στα επιπλέον έσοδα που μπορεί να έχει το κράτος (είτε με φοροελαφρύνσεις, είτε με αύξηση της παραγωγικότητας και «μεταρρυθμίσεις» στις συντάξεις και το ασφαλιστικό), παραλείποντας ίσως εσκεμμένα το γεγονός ότι για τη διαχείριση της πανδημίας θα υπάρχει και ένα σημαντικό εργαλείο χρηματοδότησης. Ένα εργαλείο που είναι ικανό όχι μόνο να δώσει κίνητρα για νέα επιχειρηματικότητα σε κλάδους όπως η έρευνα, η καινοτομία και η πράσινη ανάπτυξη (συγκεκριμένες προτάσεις επί των οποίων δεν περιλαμβάνει η έκθεση, τουλάχιστον στην τρέχουσα εκδοχή της) όσο και να ενισχύσει τη μικρομεσαία επιχειρηματικότητα, ένα κομμάτι της οποίας δεν θα μπορέσει σε αντίθετη περίπτωση να επιβιώσει λόγω της πανδημίας. Ειδικά δε η απουσία προτάσεων για την ενίσχυση ιδίως των μικρών επιχειρήσεων και των αυτοαπασχολούμενων φαίνεται πως δεν αποτελεί παράλειψη, αλλά στρατηγική επιλογή για την επιτροπή, αλλά και για την κυβέρνηση, που εφαρμόζοντας τη θεωρία της φυσικής επιλογής στο πεδίο της οικονομίας επιδιώκει την εξαφάνιση των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τον παραγωγικό και κοινωνικό ιστό της χώρας. Στο δε υγειονομικό σκέλος της πανδημίας και σε ό,τι αφορά στη δημόσια υγεία, η έκθεση προτιμά να αναφέρεται σε εξορθολογισμό, μια έννοια γνώριμη ιστορικά, που προμηνύει απαξίωση και κατακερματισμό. Ουσιαστική αναφορά στην ενίσχυση της δημόσιας υγείας, με προσλήψεις νέου προσωπικού και αύξηση της χρηματοδότησης, δυστυχώς απουσιάζει.

Όσο η πανδημία προχωρά, τόσο θα αποτυπώνονται με μεγαλύτερη σαφήνεια και οι επιπτώσεις της στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο και τόσο μεγαλύτερη θα γίνεται αντίστοιχα η ανάγκη ύπαρξης ενός σχεδίου, μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής υπέρβασης της επαπειλούμενης βαθιάς ύφεσης και κρίσης, με ανυπολόγιστες κοινωνικές συνέπειες, όπως φαίνεται και από τα αποτελέσματα του β' τριμήνου και τη δυσθεώρητη ύφεση (15,2%) που ήδη καταγράφεται. Εκτίμησή μας είναι ότι και η τελική έκθεση της «επιτροπής

Πισσαρίδη» δεν πρόκειται να απαντήσει στην ανάγκη αυτή και να αποτελέσει ένα ουσιαστικό εργαλείο χάραξης της αναπτυξιακής και οικονομικής πολιτικής της χώρας κατόπιν δημοκρατικού διαλόγου, τόσο λόγω αυτής καθεαυτής της προσέγγισης και του περιεχομένου της, όσο και ενόψει του τρόπου διαχείρισης της πανδημίας από την παρούσα κυβέρνηση, που κινείται με γνώμονα την εξυπηρέτηση μεγάλων επιχειρηματικών συμφερόντων σε άκρως νεοφιλελεύθερες λογικές οικονομικού δαρβινισμού και άγνοιας της καθημερινότητας της ελληνικής κοινωνίας.

Ενόψει όλων αυτών, στην παρούσα ηλεκτρονική έκδοση (e-paper) συγκεντρώσαμε συμβολές για μία τουλάχιστον αρχική κριτική επισκόπηση των επιμέρους θεματικών της ενδιάμεσης έκθεσης της «επιτροπής Πισσαρίδη», καταδεικνύοντας τις ιδεολογικές αφητηρίες και τις πολιτικές στοχεύσεις της, μέσα από επιστημονικά τεκμηριωμένη κριτική και τεκμηρίωση. Σκοπός μας να συμβάλλουμε στη δημόσια συζήτηση που πρέπει να γίνει ενόψει της πανδημίας, της διαχείρισής της και των κοινωνικών και οικονομικών της επιπτώσεων, αλλά και ενόψει της ανάγκης επικαιροποίησης του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας, με δημοκρατικούς, διαφανείς, δίκαιους και βιώσιμους όρους. Η παρούσα έκδοση δεν αποτελεί, ασφαλώς, μία εξαντλητική παρουσίαση και κριτική, ούτε και τη μοναδική συμβολή του Ινστιτούτου Νίκος Πουланτζάς στην κατεύθυνση της διατύπωσης ενός εναλλακτικού αναπτυξιακού μοντέλου για τη χώρα.

Μαρία Καραμεσίνη⁴ | «Έκθεση Πισσαρίδη» : Η ανεργία απούσα, η ευελιξία ως εμμονή, η κατάρτιση ως πανάκεια, η αυτοαπασχόληση ως πρόβλημα

Η ανεργία απούσα από τους αναπτυξιακούς στόχους, η ευελιξία της εργασίας ως εμμονή, η μαζική κατάρτιση των ανέργων ως πανάκεια σε μια πλήρως «απελευθερωμένη» αλλά και πλήρως χρηματοδοτούμενη από το κράτος αγορά, η αυτοαπασχόληση ως πρόβλημα. Σε αυτά συνοψίζεται η προσέγγιση των ζητημάτων που αφορούν την εργασία στην ενδιάμεση Έκθεση της επιτροπής Πισσαρίδη για το Σχέδιο Ανάπτυξης, που ενώ υπόσχεται την «ενίσχυση της εργασίας», αντιμετωπίζει τη μισθωτή εργασία μόνο ως παραγωγικό συντελεστή, καθαγιάζοντας τετελεσμένα των Μνημονίων και της κρίσης της πανδημίας στις εργασιακές σχέσεις, τους μισθούς και την ανεργία, προωθεί ακόμα μεγαλύτερη ευελιξία της εργασίας και ενοχοποιεί τις μικρές επιχειρήσεις για τα δεινά της ελληνικής οικονομίας.

Αναπτυξιακοί στόχοι – Προκλητική απουσία της ανεργίας

Η πρώτη κριτική στην Έκθεση έχει να κάνει με τον οικονομισμό που διακατέχει τους συντάκτες της ως προς την προσέγγιση της ανάπτυξης. Απώτερος στόχος της αναπτυξιακής στρατηγικής, σύμφωνα με την Έκθεση, είναι η συστηματική άνοδος του κατά κεφαλήν εισοδήματος την επόμενη δεκαετία και αυτό θα επιτευχθεί μέσα από την ικανοποίηση τριών

⁴ Καθ. Οικονομικών της Εργασίας και της Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο, πρώην πρόεδρος και διοικήτρια ΟΑΕΔ.

κεντρικών επί μέρους στόχων: τη διαρκή αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, την ενίσχυση των επενδύσεων και τη μεγέθυνση του εργατικού δυναμικού.

Παρόλο που η Έκθεση φραστικά αναφέρεται στην ανάγκη εξασφάλισης κοινωνικής συνοχής, αρνείται να ενσωματώσει κοινωνικούς στόχους στην αναπτυξιακή στρατηγική, παραγνωρίζοντας έτσι πλήρως την κοινωνική διάσταση της ανάπτυξης, όπως αυτή εκφράζεται από τους όρους «κοινωνικά δίκαιη» και «χωρίς αποκλεισμούς» ανάπτυξη, με τον πρώτο όρο να παραπέμπει στη δίκαιη διανομή των ωφελειών της ανάπτυξης και τον δεύτερο στη συμμετοχή όλων στα οφέλη της ανάπτυξης (inclusive growth).

Ακραία συνέπεια του οικονομισμού του Σχεδίου Ανάπτυξης είναι η απουσία της ανεργίας από του απώτερους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής της επόμενης δεκαετίας. Αυτό είναι ιδιαίτερα προκλητικό σε μια χώρα με τη βαριά κληρονομιά των Μνημονίων, με νωπές τις μνήμες της ανεργίας στο 28% και αυτής των νέων στο 60% στο απόγειο της κρίσης, με τις εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις της πανδημίας να κάνουν λόγο για την επάνοδό της στο 20% φέτος και με το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας να ανέρχεται στο 70% του συνόλου.

Αποτίμηση μνημονίων – Υπερβολικά αργή και ημιτελής πρόοδος των νεοφιλελεύθερων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων

Η δεύτερη κριτική στην Έκθεση αφορά την αποτίμηση της οικονομικής πολιτικής των Μνημονίων, με την οποία εκφράζει απόλυτη ταύτιση. Οι συντάκτες της δικαιολογούν πλήρως τις πολιτικές επιλογές της σκληρής και παρατεταμένης λιτότητας και της εσωτερικής υποτίμησης για την αντιμετώπιση των δίδυμων ελλειμμάτων (δημοσιονομικό, εξωτερικό ισοζύγιο), φροντίζοντας ταυτόχρονα να υποβαθμίσουν τόσο τις δραματικές κοινωνικές τους επιπτώσεις (λένε π.χ. ότι η ανεργία ανέβηκε αλλά ήταν υψηλή και πριν από το 2008) όσο και τις ολέθριες επιπτώσεις τους στην ενδογενή ικανότητα της οικονομίας να μεταβεί στο νέο

υπόδειγμα εξωστρεφούς ανάπτυξης που επικαλούνται, που θα στηρίζεται στην παραγωγικότητα, στις επενδύσεις και στις δεξιότητες του εργατικού δυναμικού.

Πραγματοποιώντας μια εντελώς παραπλανητική περιοδολόγηση της μακράς αναπτυξιακής πορείας της ελληνικής οικονομίας, κάνουν ένα πολύ γρήγορο και επιφανειακό πέρασμα της μνημονιακής περιόδου, στο οποίο παραλείπουν σκοπίμως να αναφερθούν α) στην τεράστια κλίμακα αποεπένδυση, από το 2011 μέχρι σήμερα, που επέδρασε καθοριστικά στη μείωση της παραγωγικότητας, στη διεύρυνση του χάσματος με το μέσο όρο της Ε.Ε. και της ευρωζώνης και στην υποχώρηση της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας της εγχώριας παραγωγής, β) στη κατάρρευση των μισθών, στη θέσπιση υποκατώτατου μισθού για τους νέους, στην αποσάθρωση των εργασιακών δικαιωμάτων και στην εκτόξευση της ανεργίας που εξηγεί τη φυγή του επιστημονικού δυναμικού υψηλών προσόντων, που δεν πρόκειται να σταματήσει χωρίς την άνοδο των μισθών και τη δραστική βελτίωση των επαγγελματικών προοπτικών των νέων, γ) στην έκρηξη της υπερχρέωσης των εγχώριων επιχειρήσεων που, σε συνδυασμό με τις δυσκολίες και το υψηλό κόστος δανεισμού τους, εξηγεί γιατί η μετάβαση στο νέο οικονομικό υπόδειγμα εξαρτάται καθοριστικά από τις ξένες επενδύσεις.

Αντίθετα, αυτό που φαίνεται να απασχολεί τους συγγραφείς ως προς την αποτίμηση των Μνημονίων και ρητά επισημαίνουν είναι η υπερβολικά αργή και ημιτελής πρόοδος ως προς τις νεοφιλελεύθερες «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» κατά τη διάρκειά τους. Γι' αυτό και παρακάτω, στο ειδικό κεφάλαιο για την αγορά εργασίας, προτείνουν μεγαλύτερη ελευθερία απολύσεων και ευελιξία του χρόνου εργασίας για τις επιχειρήσεις.

Κρίση πανδημίας – Σαν να μην υπήρξε, σαν να μην υπάρχει

Η τρίτη κριτική αφορά την απουσία επαφής της Έκθεσης (α) με την πρωτόγνωρη κατάσταση που διαμόρφωσε η αντιμετώπιση της πανδημίας στην αγορά εργασίας και το επιχειρηματικό περιβάλλον και την μεγάλη απειλή που αντιπροσωπεύουν η ύφεση, η ανεργία και οι ανατροπές στις εργασιακές σχέσεις για την κοινωνική συνοχή (β) με τα διδάγματα της τρέχουσας κρίσης για τον αναντικατάστατο ρόλο του κοινωνικού κράτους, όχι μόνο μέσω των «αυτόματων σταθεροποιητών» αλλά και των δημόσιων συστημάτων υγείας και φροντίδας, που υπαγορεύουν την ενίσχυση των τελευταίων με ανθρώπινο δυναμικό και δημόσιες επενδύσεις, (γ) με τον προβληματισμό για τις δυνητικές επιπτώσεις της κρίσης της πανδημίας και των μεγάλων αλλαγών στο παγκόσμιο οικονομικό σύστημα στις μεσο-μακροπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας και για τις αναγκαίες αναπροσαρμογές των κατευθύνσεων πολιτικής και των προτεινόμενων παρεμβάσεων (π.χ. κλαδική βιομηχανική πολιτική, μείωση της εξάρτησης από τον τουρισμό κλπ.).

Όσον αφορά την ειδική θεματολογία αυτού του άρθρου, η αυξητική τάση της ανεργίας από την αρχή της πανδημίας και η απορρύθμιση του εργασιακού τοπίου με τα έκτακτα μέτρα που επιβλήθηκαν στους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα, η δραματική μείωση των αποδοχών για ένα πολύ μεγάλο μέρος εργαζομένων που μπήκαν σε καθεστώς αναστολής σύμβασης εργασίας ή μειωμένου ωραρίου, το κλείσιμο ή η μεγάλη μείωση του τζίρου των επιχειρήσεων και η επισφάλεια χιλιάδων μικροεπαγγελματιών και επιχειρηματιών απέναντι στο ενδεχόμενο παράτασης της ύφεσης, δημιουργούν συνθήκες προϊούσας φτωχοποίησης και (αύξησης της) υπερχρέωσης σε εκατοντάδες χιλιάδες νοικοκυριά μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων και ανέργων. Κανένα από αυτά τα φαινόμενα δεν επηρέασε τους στόχους, την ανάλυση και τις προτάσεις του Σχεδίου Ανάπτυξης.

Τα κύρια προβλήματα της αγοράς εργασίας – Ξανά απύσχα η ανεργία

Μοιάζει ανήκουστο αλλά δυστυχώς είναι πραγματικότητα. Στην Ελλάδα, τη χώρα της Ε.Ε. με την μακράν υψηλότερη ανεργία, μια επιτροπή επιστημόνων που ανέλαβε να σχεδιάσει και να προτείνει την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας για την επόμενη δεκαετία και η οποία προεδρεύεται από έναν βραβευμένο νομπελίστα για το έργο του στα οικονομικά της εργασίας, δεν κατατάσσει την ανεργία όχι μόνο μεταξύ των κύριων αναπτυξιακών στόχων της χώρας αλλά ούτε καν μεταξύ των κύριων προβλημάτων της αγοράς εργασίας της.

Έτσι, στο ειδικό κεφάλαιο της Έκθεσης με τίτλο «Εργασία», η επιτροπή Πισσαρίδη αξιολογεί ως τα κύρια προβλήματα της ελληνικής αγοράς εργασίας:

(α) τις χαμηλές δεξιότητες του εργατικού δυναμικού και την περιορισμένη κινητικότητα των εργαζομένων, που επιδρούν αρνητικά στην παραγωγικότητα της εργασίας,

(β) το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό εργάσιμης ηλικίας, ιδίως των γυναικών, αλλά και των νέων και των μεγαλύτερης ηλικίας ατόμων,

(γ) την άτυπη αγορά εργασίας.

Σε συνέχεια των όσων προαναφέραμε, εφόσον για την επιτροπή Πισσαρίδη η μαζική ανεργία δεν αποτελεί ένα από τα κύρια προβλήματα της ελληνικής αγοράς εργασίας, από το Σχέδιο Ανάπτυξης απουσιάζει τόσο μια ολοκληρωμένη ανάλυσή της όσο και ένα συνολικό πλέγμα μέτρων αντιμετώπισης της. Παρ' όλ' αυτά, η σκιά της ανεργίας πέφτει σε πολλά σημεία του ειδικού κεφαλαίου της Έκθεσης και συγκεκριμένα σε αυτά που αναφέρονται στο πρόβλημα των χαμηλών δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και στην ανάγκη εκσυγχρονισμού των θεσμών της αγοράς εργασίας. Από τη σταχυολόγηση, το συνδυασμό και την ερμηνεία αυτών των σημείων συνάγουμε ότι οι συντάκτες του Σχεδίου Ανάπτυξης θεωρούν ότι η ανεργία είναι κυρίως διαρθρωτική και οφείλεται στις χαμηλές δεξιότητες των ανέργων και στην υπερβολική θεσμική προστασία της απασχόλησης των μισθωτών, όταν δεν

οφείλεται απλώς στην έλλειψη πληροφόρησης για τις κενές θέσεις εργασίας και εξοικείωσης με τεχνικές αναζήτησης εργασίας εκ μέρους των ανέργων.

Το γενικό θεωρητικό σχήμα που βρίσκεται πίσω από την παραπάνω ανάλυση, κυρίαρχο στα μακροοικονομικά της αγοράς εργασίας, και στο οποίο έχει συμβάλει με το έργο του ο νομπελίστας επί κεφαλής της Επιτροπής υπαγορεύει και τις διάσπαρτες προτάσεις του Σχεδίου Ανάπτυξης σε διαφορετικές ενότητες του κεφαλαίου, που εμείς συγκεντρώσαμε και συνδυάζουμε. Σύμφωνα με αυτές, η ανεργία θα μειωθεί μέσω της μαζικής προώθησης από τον ΟΑΕΔ όλων των εγγεγραμμένων ανέργων στην κατάρτιση, μετά από ένα εξάμηνο υποβοήθησής τους στην αναζήτηση εργασίας, καθώς και μέσω της διευκόλυνσης των επιχειρήσεων να απολύουν τους εργαζόμενούς τους και να προσαρμόζουν το χρόνο εργασίας του προσωπικού τους ταχύτερα και με το χαμηλότερο δυνατό κόστος.

Προσεκτικό ως προς τις διατυπώσεις, το Σχέδιο Ανάπτυξης δεν αποδίδει την εμφάνιση της μαζικής ανεργίας στην έλλειψη προσόντων των ανέργων, αλλά προωθεί σαφώς και κατηγορηματικά τη μαζική κατάρτιση των ανέργων ως πανάκεια ή – αλλιώς – ως «βασιλική οδό» για την καταπολέμησή της. *«Τα άτομα χωρίς δουλειά είναι πιο πιθανό να μην διαθέτουν τις δεξιότητες που απαιτούνται στην αγορά εργασίας»* μας λέει το κείμενο της Έκθεσης, στο ξεκίνημα της υποενότητας για την κατάρτιση των ανέργων. Θα επανέλθουμε στο θέμα παρακάτω. Προς το παρόν αναφέρουμε το σκεπτικό των μέτρων για την ευελιξία της εργασίας στην υποενότητα για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό της αγοράς εργασίας, όπου διαβάζουμε ότι *«οι περιορισμοί στη δυνατότητα μιας επιχείρησης να μεταβάλλει τον αριθμό των απασχολούμενων αποθαρρύνουν τη δημιουργία θέσεων εργασίας και εμποδίζουν την ανακατανομή του εργατικού δυναμικού προς επιτυχημένους και αναπτυσσόμενους τομείς και επιχειρήσεις»*. Επίσης διαβάζουμε ότι χρειάζεται μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση και μείωση του κόστους των υπερωριών. Εφόσον και τα δύο οδηγούν στη μείωση του εργατικού κόστους και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, δυνητικά συμβάλλουν στην αύξηση των θέσεων εργασίας.

Με λίγα λόγια, στο όνομα της καταπολέμησης της ανεργίας, η επιτροπή Πισσαρίδη προχωρά τις νεοφιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας ακόμα πιο πέρα. Δεν της αρκούν ούτε η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και η κατάρρευση των συλλογικών συμβάσεων και των μισθών κατά τη διάρκεια των Μνημονίων, ούτε τα τεράστια εμπόδια που έθεσε η κυβέρνηση της ΝΔ στην ανάκαμψη των συλλογικών διαπραγματεύσεων και στην αύξηση των μισθών με τον αναπτυξιακό νόμο του Σεπτεμβρίου του 2019 ούτε η πλήρης ελευθερία που δόθηκε στους εργοδότες κατά τη διάρκεια της κρίσης της πανδημίας να επιβάλλουν ανέξοδα στους μισθωτούς τους αναστολή συμβάσεων εργασίας, εκ περιτροπής εργασία ή εργασία μειωμένου χρόνου. Κρίνει ότι θα πρέπει να αρθούν και τα τελευταία μέτρα προστασίας των εργαζομένων, οι «αγκυλώσεις» που εμποδίζουν τις επιχειρήσεις να προσαρμόζουν γρήγορα και ανέξοδα τον αριθμό των εργαζομένων και το χρόνο εργασίας στις ανάγκες τους.

Σε αντίθεση με τις νεοφιλελεύθερες εμμονές της επιτροπής Πισσαρίδη, οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι ήδη ελαστικό στα εν λόγω πεδία, αφού το ύψος των αποζημιώσεων σε περίπτωση ατομικών απολύσεων περιορίστηκε δραστικά επί του πρώτου Μνημονίου, ενώ, με βάση την ελληνική πατέντα της υπερεργασίας, οι εργαζόμενοι είναι υποχρεωμένοι, εφόσον τους ζητηθεί από τον εργοδότη, να δουλέψουν υπερωριακά μέχρι 5 ώρες την εβδομάδα εάν δουλεύουν πενθήμερο – ή μέχρι 8 ώρες εάν δουλεύουν εξαήμερο – με 20% προσαύξηση ωρομισθίου. Το κυριότερο όμως είναι ότι η περαιτέρω διευκόλυνση των απολύσεων καθώς και η ευέλικτη χρήση και μείωση του κόστους των υπερωριών θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην απασχόληση και στην ανεργία και η επίκλησή τους στη σημερινή συγκυρία της κρίσης δείχνει αναληθσία.

Ριζική αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης – Η μαζική κατάρτιση ως πανάκεια κατά της ανεργίας

Αν και το 28% περίπου των απασχολούμενων στην Ελλάδα έχουν υψηλότερο επίπεδο δεξιοτήτων από αυτό που απαιτείται για την άσκηση της εργασίας τους, ποσοστό πολύ υψηλότερο από το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (8%), η Έκθεση Πισσαρίδη δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού ως προϋπόθεση για την άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας, που αποτελεί κεντρικό αναπτυξιακό στόχο. Παραθέτοντας δείκτες διεθνών συγκριτικών ερευνών του ΟΟΣΑ που δείχνουν ότι ο πληθυσμός χαρακτηρίζεται κατά μέσο όρο από χαμηλές γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες και από έλλειψη εκείνων των ικανοτήτων που χρειάζονται για την επίλυση προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον, οι συντάκτες της προτείνουν τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα καθώς και την υποχρεωτική απόκτηση ορισμένων δεξιοτήτων, όπως οι ψηφιακές, μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα, κάτι με το οποίο δεν θα μπορούσε να διαφωνήσει κανείς επί της αρχής.

Κανένας δεν θα μπορούσε επίσης να αμφισβητήσει την ανάγκη, που επισημαίνει η Έκθεση, ριζικής αναβάθμισης του ελληνικού συστήματος κατάρτισης όχι μόνο για τη βελτίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και για την προσαρμογή του στην τεχνολογική αλλαγή, αλλά και για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας στη χώρα, της οποίας ο σκληρός πυρήνας είναι δύσκολο να επανενταχθεί στην αγορά εργασίας. Αυτό βέβαια προϋποθέτει ότι κανείς γνωρίζει σε βάθος τις παθογένειες ενός συστήματος που γνώρισε συνεχείς μεταπτώσεις και παρήγαγε στρεβλώσεις και σκάνδαλα με τεράστια ευθύνη των κυβερνήσεων και των πολιτικών τους τόσο στο παρελθόν (βιομηχανία voucher) όσο και εν μέσω πανδημίας («σκόιλ ελικίκου»). Προϋποθέτει επίσης ότι αναγνωρίζει τις προσπάθειες που έγιναν επί των κυβερνήσεων ΣΥΡΙΖΑ για την εξυγίανση ορισμένων πλευρών του

συστήματος και τον εξορθολογισμό της κατάρτισης με βάση τις τάσεις της αγοράς εργασίας. Το Σχέδιο Ανάπτυξης δεν ασχολείται με τέτοιες λεπτομέρειες.

Επιστρέφοντας στο κείμενο, οφείλουμε να επισημάνουμε, ότι είναι πολύ θετικό που η Επιτροπή Πισσαρίδη θεωρεί την κατάρτιση ως συμπλήρωμα μιας καλής εκπαίδευσης και όχι ως «επανορθωτική» δραστηριότητα μιας ελλιπούς εκπαίδευσης, διότι αυτό αποτελεί καλή βάση εκκίνησης προκειμένου να συνδεθούν μεταξύ τους τα συστήματα. Ακόμα, δεδομένου ότι η Ελλάδα έχει από τα χαμηλότερα ποσοστά δια βίου μάθησης στην Ε.Ε., δεν θα μπορούσε να έχει κανείς αντίρρηση με την επιδότηση των επιχειρήσεων για τη διαρκή επιμόρφωση και επανεκπαίδευση των εργαζομένων τους ούτε – πολύ περισσότερο – με την απολύτως αναγκαία πιστοποίηση των αποκτηθεισών δεξιοτήτων των καταρτισθέντων.

Το αδύναμο σημείο του Σχεδίου Ανάπτυξης εντοπίζεται στην πρόταση κατάρτισης όσων ανέργων δεν βρίσκουν δουλειά μέσα σε έξι μήνες από την εγγραφή τους στον ΟΑΕΔ σε αντικείμενο της επιλογής τους. Σε συνθήκες αυξημένης μακροχρόνιας ανεργίας, η πρόταση ισοδυναμεί με μαζική κατάρτιση της συντριπτικής πλειονότητας των ανέργων, ανεξαρτήτως της ζήτησης για τις δεξιότητες που θα αποκτήσουν στην αγορά εργασίας. Η πρόταση πηγάζει από την άποψη ότι για την ανεργία φταίει (κυρίως) η έλλειψη δεξιοτήτων των ανέργων και όχι η έλλειψη θέσεων εργασίας στην οικονομία και μετατρέπει την κατάρτιση από χρήσιμο εργαλείο πρόσβασης στην εργασία – όταν ανταποκρίνεται στις ανάγκες και των ανέργων και της αγοράς εργασίας – σε πανάκεια για την αντιμετώπιση της ανεργίας.

Προβληματισμό επίσης δημιουργούν οι προτάσεις που αναφέρονται στη διοργάνωση της κατάρτισης από ιδιωτικά κέντρα κατάρτισης, τα οποία θα αξιολογούν και θα αποκλείουν όσους καταρτιζόμενους κρίνουν ότι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα, εφόσον η πληρωμή των κέντρων θα γίνεται με βάση τα αποτελέσματα που αυτά θα επιτυγχάνουν ως προς την ολοκλήρωση από τους ανέργους του εκπαιδευτικού προγράμματος και την πιστοποίηση των δεξιοτήτων τους, την τοποθέτησή τους σε θέση πρακτικής άσκησης και την

ολοκλήρωσή της τελευταίας, την εύρεση θέσης εργασίας και τη διατήρησή της για τουλάχιστον 6 μήνες. Πέραν της περιορισμένης προσφοράς ποιοτικής κατάρτισης σε πολλά αντικείμενα, φαινόμενο που είναι ακόμα πιο έντονο σε απομακρυσμένες γεωγραφικές περιοχές, και της ανάγκης αυστηρού ελέγχου από το κράτος ενός συστήματος που στο παρελθόν δημιούργησε τη βιομηχανία των voucher, που απλώς εξασφάλιζαν δωρεάν εργατικό δυναμικό στις επιχειρήσεις, το παραπάνω σύστημα μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα και κατασπατάληση πόρων και για άλλους λόγους.

Σε συνθήκες ελλειπούς ζήτησης εργασίας και περιορισμένων θέσεων πρακτικής άσκησης, η επιλογή των ανέργων με βάση τις πιθανότητες επιτυχίας οδηγεί στο φαινόμενο του «ξαφρίσματος», δηλαδή στην επιλογή των ικανότερων για την ολοκλήρωση της κατάρτισης και αυτών με την μεγαλύτερη πιθανότητα πρόσβασης στις περιορισμένες θέσεις εργασίας που προσφέρονται από τις επιχειρήσεις, ενώ οι λιγότερο «ανταγωνιστικοί», που θα έβρισκαν εργασία εάν υπήρχαν περισσότερες προσφερόμενες θέσεις πρακτικής άσκησης και εργασίας, μένουν απέξω. Συνεπώς, οι περισσότεροι δημόσιοι πόροι συγκεντρώνονται στους ικανότερους αντί στους λιγότερο ικανούς και η κατάρτιση λειτουργεί ως μηχανισμός επιλογής και πρόσβασης στην απασχόληση των ικανότερων, αντί ως μηχανισμός εξίσωσης ευκαιριών μεταξύ ικανών και λιγότερο ικανών. Όσοι δεν γίνονται αποδεκτοί από τα ιδιωτικά κέντρα κατάρτισης, το Σχέδιο Ανάπτυξης προβλέπει ότι το κράτος θα τους παρέχει ενισχυτικά προγράμματα βελτίωσης των κοινωνικών τους δεξιοτήτων και θα τους τοποθετεί σε θέσεις εργασίας του εθελοντικού τομέα της οικονομίας.

Τέλος, εντύπωση προκαλεί το ενιαίο «κουστούμι» εξάμηνης θεωρητικής εκπαίδευσης στο αντικείμενο επιλογής του ανέργου, που αντιφάσκει με τις διαφορετικές ανάγκες κατάρτισης ανάλογα με το επίπεδο γνώσεων και δεξιοτήτων των ανέργων και παραπέμπει στη δημιουργία μια ιδιωτικής «βιομηχανίας» κατάρτισης με μεγάλους τζίρους, από το συνδυασμένο αποτέλεσμα ενός πολύ μεγάλου αριθμού καταρτιζόμενων και θεωρητικών εκπαιδεύσεων μεγάλης διάρκειας. Στην ίδια κατεύθυνση παραπέμπει και η πρόταση της

επιτροπής Πισσαρίδη για διεύρυνση της κατάρτισης πέραν των ανέργων σε άτομα με χαμηλά εισοδήματα, εισοδήματα που φαίνεται ότι τα μέλη της επιτροπής αποδίδουν αυθαίρετα και μονοσήμαντα στις χαμηλές δεξιότητες και την παραγωγικότητα των ατόμων.

Στο παραπάνω πλαίσιο, ο ΟΑΕΔ αποκτά ένα νέο ρόλο. Αντί για την αξιολόγηση των αναγκών κατάρτισης των ανέργων και την παραπομπή τους σε προγράμματα κατάρτισης κατάλληλου αντικειμένου και διάρκειας από τους εργασιακούς του συμβούλους, με βάση ένα σύστημα διάγνωσης των αναγκών κατάρτισης που είχε αρχίσει να ετοιμάζει και να δοκιμάζει πιλοτικά ο Οργανισμός, ο ΟΑΕΔ και οι εργασιακοί του σύμβουλοι καλούνται να εγκαταλείψουν αυτήν την κατεύθυνση. Αφού ο άνεργος θα επιλέγει μόνος του το αντικείμενο της κατάρτισης, το μόνο που καλούνται πλέον να κάνουν είναι να παρέχουν διαπίστευση των κέντρων κατάρτισης, αρμοδιότητα που μέχρι σήμερα έχει ο ΕΟΠΠΕΠ και για την οποία δεν διαθέτει καμία τεχνογνωσία ο ΟΑΕΔ, να παρακολουθούν την πρακτική άσκηση των καταρτιζόμενων στις επιχειρήσεις (ανέργων και ατόμων χαμηλών εισοδημάτων) και να πληρώνουν εγκαίρως τα κέντρα κατάρτισης, τις επιχειρήσεις και τους καταρτιζόμενους. Κατά τα άλλα ο ΟΑΕΔ και εργασιακοί σύμβουλοι θα επικεντρωθούν στην παροχή βοήθειας στους ανέργους στην αναζήτηση εργασίας το πρώτο εξάμηνο ανεργίας.

Τούτων λεχθέντων, προκύπτει το κομβικό ερώτημα: Από πού προκύπτει ότι ένας άνεργος που βρίσκεται στην ανεργία έξι μήνες μετά την εγγραφή του στον ΟΑΕΔ έχει ανάγκη κατάρτισης και μάλιστα εξάμηνης διάρκειας; Ποια θεωρία μας το λέει, ποια εμπειρική έρευνα μας το αποδεικνύει; Γιατί η ελληνική κοινωνία πρέπει να δαπανήσει δημόσιους πόρους δισεκατομμυρίων ευρώ για την κατάρτιση των ανέργων, χωρίς ένα σύστημα αξιολόγησης των αναγκών κατάρτισής τους και καθοδήγησής τους προς δεξιότητες που ζητούνται από την αγορά εργασίας από έναν αξιόπιστο δημόσιο φορέα όπως ο ΟΑΕΔ, που μάλιστα είχε δρομολογήσει την ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος τα τελευταία χρόνια;

Οι παραπάνω κριτικές επισημάνσεις ουδόλως δεν αμφισβητούν το ρόλο της κατάρτισης στην καταπολέμηση της ανεργίας και την ανάγκη δημιουργίας ενός σοβαρού και αξιόπιστου συστήματος κατάρτισης σε μια χώρα με υψηλότερο ποσοστό (πολύ) μακροχρόνια ανέργων, με ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά επανεκπαίδευσης και επιμόρφωσης εργαζομένων στην Ε.Ε. και με έναν από τους υψηλότερους κινδύνους απώλειας θέσεων εργασίας τις επόμενες δεκαετίες από τη ψηφιακή αυτοματοποίηση. Αποτελούν συμβολή στο δημόσιο διάλογο. Η ελληνική κοινωνία δε έχει την πολυτέλεια να αφήσει την ευκαιρία ριζικής αναμόρφωσης του συστήματος κατάρτισης να πάει χαμένη, πολύ περισσότερο που η κρίση της πανδημίας οδήγησε τις πολιτικές ηγεσίες των χωρών της Ε.Ε. να αποφασίσουν να κινητοποιήσουν πρωτόγνωρου ύψους κοινοτικούς πόρους, που επιτρέπουν και στη χώρα μας να πραγματοποιήσει μεγάλου ύψους δημόσιες επενδύσεις. Είναι λοιπόν μεγάλο στοίχημα η αποφυγή σπατάλης και η μεγιστοποίηση της κοινωνικής αποτελεσματικότητας των κοινοτικών πόρων που θα εισρεύσουν στη χώρα την επόμενη δεκαετία και θα δαπανηθούν για την κατάρτιση του εργατικού δυναμικού.

Αναβάθμιση ΟΑΕΔ, ενεργητικές πολιτικές και πλήρης απελευθέρωση της αγοράς κατάρτισης

Στο ειδικό κεφάλαιο για την «Εργασία», μία από τις προτάσεις του Σχεδίου Ανάπτυξης αναφέρεται στην αναβάθμιση του ΟΑΕΔ μέσω του νέου ρόλου του, όπως περιληπτικά τον περιγράψαμε παραπάνω και κωδικοποιείται από τους συντάκτες της Έκθεσης ως «στροφή στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης».

Η παραπάνω διατύπωση είναι άκρως προβληματική και προκλητική, δεδομένου ότι ο Οργανισμός από το 2015 και ύστερα υλοποιούσε αποκλειστικά και μόνο προγράμματα ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης. Δεν το γνώριζαν οι συντάκτες της Έκθεσης; Ή θεωρούν ότι τα άκρως δημοφιλή προγράμματα κοινωφελούς εργασίας, που μάλιστα από το 2016

συνδυάζονταν μόνιμα με την κατάρτιση των συμμετεχόντων σε αυτά, και τα ειδικά προγράμματα απασχόλησης πτυχιούχων στο δημόσιο τομέα ως παθητικές πολιτικές; Εθελουφλία ή νεοφιλελεύθερη προκατάληψη ενάντια στα προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα; Θα έλεγα το δεύτερο, εάν η επιτροπή Πισσαρίδη δεν εξαφάνιζε από τις προτάσεις της όλα τα προγράμματα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, ακόμα και αυτά που απευθύνονται στον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα της οικονομίας. Φαίνεται λοιπόν, ότι για την επιτροπή μόνο η κατάρτιση των ανέργων και η υποβοήθησή τους στην αναζήτηση εργασίας συνιστούν ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και συνιστά την αποκλειστική ενασχόληση του ΟΑΕΔ με αυτές. Σε αντίθεση με όσα υπαινίσσονται οι συντάκτες του Σχεδίου Ανάπτυξης, θεωρούμε ότι η εγκατάλειψη ή περιορισμός των προγραμμάτων δημιουργίας θέσεων εργασίας πλήττει ευθέως το κύρος του Οργανισμού στους ανέργους που ζητούν δουλειά και όχι κατάρτιση.

Τέλος, ενώ για τους συντάκτες της Έκθεσης, η ενεργή εμπλοκή του ΟΑΕΔ στην κατάρτιση των ανέργων αναβαθμίζει το ρόλο του οργανισμού, δείξαμε παραπάνω ότι αυτή η εμπλοκή θα γίνει με όρους που ουσιαστικά συρρικνώνουν το πεδίο των συμβουλευτικών υπηρεσιών που παρέχει ο Οργανισμός. Το προτεινόμενο νέο σύστημα αφαιρεί από τους εργασιακούς του συμβούλους την αρμοδιότητα αξιολόγησης των αναγκών κατάρτισης των ανέργων, σε συνεργασία με τους τελευταίους, και προσανατολισμού τους σε αντικείμενα που έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας, μια κατεύθυνση πάνω στην οποία δούλεψε συστηματικά και μεθοδικά ο Οργανισμός τα τελευταία χρόνια, αξιοποιώντας τις διεθνείς συνεργασίες του με ομόλογους ευρωπαϊκούς οργανισμούς και σε συνεργασία με τις ευρωπαϊκές στατιστικές αρχές (ESCO), στο πλαίσιο ενός μεγάλου προγράμματος αναδιοργάνωσής του (Re-engineering) με κοινοτική χρηματοδότηση. Η κατεύθυνση αυτή μάλιστα τέθηκε πιλοτικά σε δοκιμασία σε πρόγραμμα τοπικής εμβέλειας στο Θριάσιο πεδίο, σε συνδυασμό με την γενικότερη προετοιμασία των πληροφοριακών συστημάτων του

Οργανισμού για την καταγραφή των δεξιοτήτων των ανέργων, πέραν των στοιχείων του επαγγέλματος.

Εν κατακλείδι, ακυρώνοντας την ενεργή εμπλοκή των εργασιακών συμβούλων στην αξιολόγηση των αναγκών και στην καθοδήγηση των ανέργων ως προς τις επιλογές κατάρτισης, η πρόταση της επιτροπής Πισσαρίδη για επιλογή από τους ανέργους του αντικειμένου κατάρτισής τους, για αξιολόγηση των ικανοτήτων τους από τα ιδιωτικά κέντρα κατάρτισης και για τον περιορισμό του ΟΑΕΔ στον έλεγχο και τις πληρωμές του συστήματος κατάρτισης, δεν οδηγεί στην αναβάθμιση αλλά στην υποβάθμιση του ρόλου του ΟΑΕΔ, περιορίζοντας καταλυτικά το φάσμα υπηρεσιών συμβουλευτικής που προγραμματιζόταν να παρέχει προς τους ανέργους και μεταφέροντας ένα τμήμα τους στον ιδιωτικό τομέα.

Συνολικά, η πρόταση της επιτροπής Πισσαρίδη είναι νεοφιλελεύθερης κοπής και οδηγεί στην πλήρη απελευθέρωση της αγοράς κατάρτισης. Από τη μία πλευρά, δίδεται πλήρης ελευθερία επιλογής αντικειμένου κατάρτισης και παρόχου στον άνεργο-καταναλωτή με βάση τις προτιμήσεις του, ενώ από την άλλη πλευρά δίδεται πλήρης ελευθερίας επιλογής των προς κατάρτιση ανέργων από την επιχείρηση-πάροχο με βάση τη μεγιστοποίηση του κέρδους της. Βέβαια η αγορά αυτή είναι κατασκευάσμα του κράτους, που καλύπτει στο 100% το κοινωνικό κόστος του συστήματος. Στο κράτος απομένει επιπλέον να διαχειριστεί όσους ανέργους αποβάλλει η αγορά ως ασύμφορους πελάτες των ιδιωτών παρόχων.

Αύξηση της συμμετοχής των γυναικών – Αναγκαία έμφαση στην αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης

Είναι πολύ θετική η έμφαση που δίνει η Έκθεση Πισσαρίδη στην ανάγκη αύξησης – κατά προτεραιότητα – της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας και στην απασχόληση και στην ανάγκη να καταπολεμηθούν οι διακρίσεις φύλου με συγκεκριμένα μέτρα. Εάν

μάλιστα θεσπιστεί ένα «σύστημα πατρικής άδειας παρόμοιο με αυτό των γυναικών», όπως προτείνουν οι συντάκτες της Έκθεσης, καθ' υπέρβαση της υποχρέωσης για άδεια πατρότητας δέκα ημερών, που επιβάλλει η ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της πρόσφατης κοινοτικής Οδηγίας για την εξισορρόπηση εργασίας και οικογενειακής/ιδιωτικής ζωής (Ιούνιος 2019), η χώρα θα έχει ικάνει ένα πολύ σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση της ισότητας των φύλων. Προς το παρόν, η ορθή πρόταση της Έκθεσης για τη χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης τα επόμενα χρόνια ενός «ολοκληρωμένου προγράμματος παιδικής ανάπτυξης», σε συνέχεια αυτού που εκπόνησε και έβαλε σε εφαρμογή η κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ τα προηγούμενα χρόνια (διετής προσχολική εκπαίδευση, δωρεάν πρόσβαση σε δομές παιδικής φροντίδας, γενίκευση σχολικών γευμάτων κλπ.), συγκρούεται με την πραγματικότητα των 65 χιλιάδων παιδιών σχολικής ηλικίας που έμειναν για πρώτη φορά φέτος εκτός Κέντρων Δημιουργικής Απασχόλησης των δήμων και με την αποστασιοποίηση της σημερινής κυβέρνησης από την επιλογή της προηγούμενης για προοδευτική αύξηση των δωρεάν σχολικών γευμάτων μέχρι της πλήρους κάλυψης όλων των μαθητών πανελλαδικά.

Στα αρνητικά της Έκθεσης στη συγκεκριμένη ενότητα περιλαμβάνονται:

- Η πρόταση για μείωση της γενναιοδωρίας των παροχών της άδειας μητρότητας στον δημόσιο τομέα, διότι ο τελευταίος «ανταγωνίζεται αθέμιτα τον ιδιωτικό και ουσιαστικά χρησιμοποιεί χρήματα των φορολογούμενων για να στερήσει από τον ιδιωτικό τομέα ανθρώπινους πόρους που προσελκύονται στον δημόσιο τομέα»! Το αναμενόμενο θα ήταν μια πρόταση για βελτίωση των παροχών στον ιδιωτικό τομέα, κατ' αναλογία της φιλόδοξης πρότασης για θέσπιση – και στους δύο τομείς – ενός συστήματος πατρικής άδειας παρόμοιου με αυτό των γυναικών.

- Η έλλειψη αναφοράς στην ανάγκη ουσιαστικής βελτίωσης των κοινωνικών υπηρεσιών φροντίδας ηλικιωμένων και αναπήρων στη χώρα μας, που έχουν σημαντική θετική επίδραση στην απασχόληση των γυναικών.
- Η μη πρόβλεψη μέτρων για την αναβάθμιση των αμοιβών στα επαγγέλματα της υγείας και της φροντίδας και των βασικών υπηρεσιών, που απέδειξαν την κομβική τους σημασία για την κοινωνική αναπαραγωγή κατά τη διάρκεια της πανδημίας, επαγγέλματα όπου πλειοψηφούν γυναίκες.
- Η αναφορά στη νομική κατοχύρωση της καταπολέμησης των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή, την εθνικότητα και το σεξουαλικό προσανατολισμό, παρά το γεγονός ότι έχει ενσωματωθεί εδώ και αρκετά χρόνια η σχετική κοινοτική Οδηγία στο εθνικό δίκαιο, και ενώ σημασία έχει η ανάπτυξη των σχετικών πολιτικών που θα οδηγούν στην εξάλειψη των διακρίσεων στην πράξη.

Γενικότερα, η έμφαση της πολιτικής θα πρέπει να είναι στην αύξηση των ευκαιριών αμειβόμενης εργασίας για τις γυναίκες και του γυναικείου ποσοστού απασχόλησης, παρά στο ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό, όσο το ποσοστό γυναικείας ανεργίας παραμένει σε πολύ υψηλό επίπεδο (22% τον Μάιο του 2020).

Αυτοαπασχόληση, μικροεπιχειρηματικότητα και άτυπη εργασία

Για την επιτροπή Πισσαρίδη, η αυξημένη παρουσία μικρών και ατομικών επιχειρήσεων στο επιχειρηματικό υπόδειγμα της Ελλάδας αποτελεί το υπ' αριθμό ένα αίτιο της χαμηλής παραγωγικότητας και εξωστρέφειας της οικονομίας, ενώ εξηγεί σε μεγάλο βαθμό την έκταση της παραοικονομίας και της άτυπης εργασίας, που θα πρέπει να περιοριστεί.

Δε χωράει αμφιβολία, ότι η αύξηση του μεγέθους των ελληνικών επιχειρήσεων θα πρέπει να είναι σταθερός στόχος της αναπτυξιακής πολιτικής σε συνθήκες αυξανόμενου διεθνούς ανταγωνισμού, ενώ η προώθηση συγχωνεύσεων και συνεργασιών μεταξύ μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων με παροχή οικονομικών κινήτρων αποτελούν κλασικό εργαλείο αναπτυξιακής πολιτικής. Ωστόσο, στο ειδικό κεφάλαιο για την «Εργασία», οι συντάκτες της Έκθεσης ισχυρίζονται ότι οι μικρές και ατομικές επιχειρήσεις εμποδίζουν τις μεγάλες και εξωστρεφείς επιχειρήσεις να αναπτυχθούν γιατί τους στερούν πόρους, υπαινισσόμενοι ότι θα πρέπει να περιοριστεί ο αριθμός τους προκειμένου να πάρει μπροστά η οικονομία.

Ο παραπάνω συλλογισμός είναι εντελώς άτοπος, γιατί τίποτε δεν αποδεικνύει ότι η δυναμική των μεγάλων επιχειρήσεων περιορίζεται από τη δραστηριότητα των μικρών και ατομικών επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά. Αντίθετα, δεδομένου ότι οι μικρές και ατομικές επιχειρήσεις αποτελούν τη ραχοκοκαλιά του ελληνικού παραγωγικού συστήματος, ότι στην πλειονότητά τους αντιστοιχούν σε «επιχειρηματικότητα ανάγκης», και ότι αυτοαπασχολούμενοι αποτελούν των 23% των εργαζόμενων στον αστικό τομέα της οικονομίας, μια απόπειρα καταστροφής των μικρών και ατομικών επιχειρήσεων θα ήταν ολέθρια τόσο για τη συνεκτικότητα του παραγωγικού ιστού σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο όσο και για την απασχόληση, που θα υφίστατο μεγάλη συρρίκνωση, χωρίς να είναι σε θέση οι μεγάλες επιχειρήσεις να απορροφήσουν την ανεργία.

Αντί επιλόγου – Οι εργαζόμενοι ως παραγωγικός συντελεστής και όχι ως φορείς δικαιωμάτων

Όπως αναφέραμε στην αρχή αυτού του κειμένου, το Σχέδιο Ανάπτυξης χαρακτηρίζεται από οικονομισμό, που έχει εξαφανίσει όχι μόνο την ανεργία αλλά και τους υπόλοιπους κοινωνικούς στόχους (φτώχεια, ανισότητες, κοινωνικό κράτος κλπ.) από τους κεντρικούς

στόχους της ανάπτυξης. Ο μοναδικός κοινωνικός στόχος του Σχεδίου, αυτός της κοινωνικής συνοχής, παραμένει προς το παρόν «άδειο πουκάμισο», ενώ η έννοια της κοινωνικά δίκαιης και περιεκτικής/χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης άγνωστη λέξη για τους συντάκτες του. Τούτων δεδομένων, δεν αποτελεί έκπληξη που αυτοί αντιμετωπίζουν τους εργαζόμενους ως παραγωγικό συντελεστή και όχι ως φορείς δικαιωμάτων, μέσω των οποίων αυτοί συμμετέχουν στα οφέλη της ανάπτυξης. Πράγματι, στο ειδικό κεφάλαιο της Έκθεσης για την «Εργασία», οι δύο πρώτοι στόχοι έχουν να κάνουν με τη συνεισφορά των εργαζόμενων στην οικονομία (η μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας συμβάλλει στη μεγέθυνση του εργατικού δυναμικού, ενώ η βελτίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στην αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας) ενώ τα όποια μέτρα κοινωνικής πολιτικής (π.χ. βελτίωση συστήματος φροντίδας) δεν υπακούουν σε κοινωνικούς στόχους αλλά εργαλειοποιούνται για την επίτευξη οικονομικών στόχων. Ο δε τρίτος στόχος (περιορισμός της άτυπης εργασίας) αποτελεί μια ακόμα ευκαιρία για την επιτροπή Πισσαρίδη να επιτεθεί στους αυτοαπασχολούμενους και τις μικρές επιχειρήσεις.

Βάλια Αρανίτου⁵ | Το σχέδιο Πισσαρίδη και η ελληνική επιχειρηματικότητα

Το σχέδιο για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, το περίφημο σχέδιο της επιτροπής Πισσαρίδη είναι ένα σχέδιο ημιτελές, όπως οι ίδιοι οι συντάκτες του αποδέχονται και εκτιμούν. Το σχέδιο αναπαράγει στερεότυπα και μια σειρά από κοινοτοπίες, πολλές από τις οποίες είχαν ξανακουστεί στο περίφημο «Η Ελλάδα 10 χρόνια μπροστά-Greece 10 years ahead» που είχε παραγγείλει ο ΣΕΒ στη McKinsey & Company. Σαν να μην πέρασαν αυτά τα 10 χρόνια με τα 3 μνημόνια, με την περίφημη εσωτερική υποτίμηση αλλά χωρίς να έρθουν ξένες άμεσες επενδύσεις (ΞΑΕ)!

Σε πολλά σημεία και με κάθε ευκαιρία το σχέδιο Πισσαρίδη αναπαράγει το ζήτημα του μεγάλου πλήθους των μικρών επιχειρήσεων και της αναγκαιότητας του περιορισμού τους μέσα από μια νέου τύπου βίαιη δημιουργική καταστροφή. Αξίζει κανείς να αναρωτηθεί γιατί τέτοια εμμονή με τις μικρές επιχειρήσεις, σε τέτοιο βαθμό που με σχετική ευκολία θα μπορούσε να πει κάποιος ότι η ιδεολογική εμμονή μοιάζει να ξεπερνά την επιστημονική ανάλυση.

Το σχέδιο κατατάσσει τις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις στην γκρίζα ζώνη της οικονομίας, όπως αναφέρει *«επιχειρήσεις στην γκρίζα ζώνη της οικονομίας δεν μεγεθύνονται, δεν επενδύουν συστηματικά σε νέες τεχνολογίες και δεν εστιάζουν σε εξαγωγές, απλώς γιατί στόχος τους είναι να διατηρήσουν ένα χαμηλό προφίλ. Μάλιστα, η αρχική δομή των επιχειρήσεων αυτών είναι ως μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις χωρίς αναπτυξιακό στόχο. Ένας τρόπος για να αντιληφθεί κανείς τις συνέπειες της λειτουργίας επιχειρήσεων στην γκρίζα ζώνη της οικονομίας είναι να σκεφτεί ότι οι επιχειρήσεις αυτές*

⁵ Αναπληρώτρια καθηγήτρια στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου της Κρήτης, επιστημονική διευθύντρια του INEMY, του ερευνητικού Ινστιτούτου της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας, συγγραφέας του βιβλίου «Η μεσαία τάξη στην Ελλάδα την εποχή των Μνημονίων: μεταξύ κατάρρευσης και ανθεκτικότητας» (Θεμέλιο, 2018)

εγκλωβίζουν πόρους που εναλλακτικά θα χρησιμοποιούνταν στην επίσημη οικονομία από εξωστρεφείς επιχειρήσεις» (σ. 76).

Δεδομένων των παραπάνω μπορεί να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις:

1. Η έκθεση διακατέχεται από μια εμμονική εστίαση στην αναποτελεσματικότητα των πολύ μικρών επιχειρήσεων. Αγνοεί την ιστορική εξέλιξη της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα και δεν λαμβάνει υπόψη τις πολλαπλασιαστικές συνέπειές της στο ελληνικό παραγωγικό σύστημα (αγορά real estate, αστική γεωγραφία κ.λπ.) και τη συμβολή τους στην απασχόληση. Χωρίς καμία αμφιβολία υπάρχει μια σειρά από ιστορικούς, κοινωνικούς, γεωγραφικούς αλλά και πολιτισμικούς παράγοντες οι οποίοι δεν λαμβάνονται υπόψη. Για παράδειγμα, η μικροϊδιοκτησία αποτελεί ιστορικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας ήδη από το 1870, οπότε και έγινε η αναδιανομή των γαιών και επομένως εμπεδώθηκε η κουλτούρα της μικρής ιδιοκτησίας.

2. Χωρίς να λαμβάνει υπόψη της ούτε την ιστορικότητα ούτε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνικοοικονομικής δομής, μεταφέρει υποδείγματα από τελείως διαφορετικά μοντέλα καπιταλισμού που ακόμα και τα νεοκλασσικά οικονομικά δέχονται ότι υπάρχουν. Με άλλα λόγια οι σαφείς γενικές διαφοροποιήσεις μεταξύ liberal market economy και coordinated market economy αγνοούνται. Ποιο συγκεκριμένα κάνει λόγο για πόρους που «δήθεν» εγκλωβίζονται στην μικρή επιχειρηματικότητα και οι οποίοι θα μπορούσαν να συμβάλλουν σε πιο παραγωγικές δραστηριότητες, χωρίς βέβαια να μας λέει ούτε τον τρόπο, ούτε το χρονικό ορίζοντα, ούτε βέβαια να υπολογίζει το κόστος ενός τέτοιου μετασχηματισμού που σαφώς θυμίζει μια «από τα πάνω» δημιουργική καταστροφή.

3. Κατηγορεί συλλήβδην τις μικρές επιχειρήσεις για φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή κάτι που ούτε αποδεικνύεται και κυρίως δεν αποτελεί «προνόμιο» μόνο των μικρών.

4. Αγνοεί ότι ένας μεγάλος αριθμός *micro* και μικρών επιχειρήσεων έχει αναπτυχθεί γύρω από το οικοσύστημα του τουρισμού (μικρά καταλύματα, εστίαση, λιανικό εμπόριο κ.λπ.), γεγονός που εμμέσως συμβάλλει στη μεγαλύτερη τουριστική δαπάνη. ενισχύει την απασχόληση και κυρίως δρα πολλαπλασιαστικά στην διεύρυνση της αλυσίδας αξίας στην ελληνική παραγωγική δομή.

5. Δεν εξηγείται το γιατί η ισχυρή παρουσία των πολύ μικρών επιχειρήσεων συνιστά εμπόδιο για τη δημιουργία μεγαλύτερων επιχειρήσεων. Αντίθετα, η αδυναμία δημιουργίας νέων και μεγάλων μονάδων παραγωγής ή η διατήρηση των ήδη υφιστάμενων αντιμετωπίζει τις δικές της προκλήσεις.

6. Αγνοείται η συμβολή τους στην κοινωνική συνοχή και στην οικονομική Δημοκρατία, κυρίως αγνοείται η σχέση τους με την «πραγματική» οικονομία. Στο σημείο αυτό ας δούμε τα αριθμητικά δεδομένα που μοιάζει να διαβάστηκαν «λάθος»(;) ή και καθόλου από τους συντάκτες της έκθεσης.

Πίνακας 1: Αριθμός νομικών μονάδων, κύκλος εργασιών και απασχολούμενοι ανά μονοψήφιο κλάδο οικονομικής δραστηριότητας στο σύνολο της Χώρας (ΜΗΤΡΩΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ - ΕΤΟΣ 2017)				
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ		ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ (σε χιλιάδες ευρώ)	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ
Κωδικός NACE Αναθ.2	Περιγραφή			
Z	ΧΟΝΔΡΙΚΟ ΚΑΙ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ· ΕΠΙΣΚΕΥΗ ΜΗΧΑΝΟΚΙΝΗΤΩΝ ΟΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΜΟΤΟΣΥΚΛΕΤΩΝ	234.733	111.465.618	696.823
ΣΥΝΟΛΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ		1.415.370	288.216.952	4.178.199
(%) ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ		16,6%	38,7%	16,7%
4711	Λιανικό εμπόριο σε μη ειδικευμένα καταστήματα που πωλούν κυρίως τρόφιμα, ποτά ή καπνό SUPER MARKETS	16.391	13.695.053	107.970
4719	Άλλο λιανικό εμπόριο σε μη ειδικευμένα καταστήματα	7.761	2.519.407	15.376
47.2	ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	22.797	3.030.136	53.485
4721	Λιανικό εμπόριο φρούτων και λαχανικών σε ειδικευμένα καταστήματα	3.070	366.054	5.438
4722	Λιανικό εμπόριο κρέατος και προϊόντων κρέατος σε ειδικευμένα καταστήματα	6.339	1.087.878	12.659
4723	Λιανικό εμπόριο ψαριών, καρκινοειδών και μαλακίων σε ειδικευμένα καταστήματα	1.890	196.077	3.795

4724	Λιανικό εμπόριο ψωμιού, αρτοσκευασμάτων και λοιπών ειδών αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής σε ειδικευμένα καταστήματα	6.611	576.970	20.260
4725	Λιανικό εμπόριο ποτών σε ειδικευμένα καταστήματα	827	148.918	1.672
4726	Λιανικό εμπόριο προϊόντων καπνού σε ειδικευμένα καταστήματα	1.121	220.146	2.093
4729	Λιανικό εμπόριο άλλων τροφίμων σε ειδικευμένα καταστήματα	2.939	434.093	7.568
4730	Λιανικό εμπόριο καυσίμων κίνησης σε ειδικευμένα καταστήματα	4.998	6.949.632	16.734
4773	Φαρμακευτικά είδη σε ειδικευμένα καταστήματα	10.806	3.613.974	26.280
4776	Λιανικό εμπόριο λουλουδιών, φυτών, σπόρων, λιπασμάτων, ζώων συντροφιάς και σχετικών ζωοτροφών σε ειδικευμένα καταστήματα	4.591	468.759	8.114
Σημείωση: στον κλάδο 4719 εξαιρέθηκαν μόνο οι κλάδοι ψιλικών, περιπτέρων και υπηρεσιών τηλεφωνικού ή ηλεκτρονικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον και στο 4776 όποια δραστηριότητα έχει να κάνει με λιανικό εμπόριο ειδών ζώων/ ζωοτροφές, στο 47.75 εκτός λιανικό εμπόριο ειδών από χαρτί 47.75.76.19				
*Πηγή: Μητρώο Επιχειρήσεων ΕΛΣΤΑΤ, 2017- Επεξεργασία στοιχείων INEMY-ΕΣΕΕ				

7. Αλλά ακόμα και για την ανάγκη μεγέθυνσης των επιχειρηματικών μονάδων δεν γίνεται κάποια σαφής τοποθέτηση για την χρηματοδότηση του scale-up των μικρότερων επιχειρήσεων.

8. Δεν καταγράφεται κανένας προβληματισμός για τον τρόπο ανάπτυξης του τουρισμού τα τελευταία χρόνια. Το γεγονός τη χαμηλής διασύνδεσης των μεγάλων τουριστικών μονάδων με την τοπική παραγωγή, του χαμηλού εισοδηματικού προφίλ των τουριστών και των κακών εργασιακών σχέσεων στον κλάδο μοιάζει να έχουν αγνοηθεί παντελώς.

9. Όλα τα παραπάνω έρχονται σε αντίφαση με τις συνεχείς παραινέσεις για ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και την αντιστροφή του braindrain σε braingain.

Είναι σημαντικό να υπάρχει και μια σαφής εικόνα των πραγματικών δεδομένων. Έτσι τους τρεις βασικούς κλάδους της οικονομίας στους οποίους η πυκνότητα micro επιχειρήσεων είναι μεγάλη (εμπόριο, μεταποίηση και τουρισμός) ο αριθμός επιχειρήσεων μέχρι 4 απασχολούμενους είναι **324.954 επιχειρήσεις**, δηλαδή ποσοστό 80%. Παράλληλα, σε επίπεδο απασχόλησης το άθροισμα εργοδοτών, μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων σε μικρές επιχειρήσεις είναι 2.028.084 από τους 3.832.629 του συνόλου της οικονομίας (53%).

Πίνακας 2 : Αριθμός επιχειρήσεων κατά τάξεις μεγέθους απασχόλησης ανά μονοψήφιο κλάδο δραστηριότητας						
Κλάδος αναφοράς	Αδιευκρίνιση	0-4	5-9	10-19	20 και άνω	γενικό σύνολο
ΕΜΠΟΡΙΟ	12.358	202.482	4.428	1.157	14.308	234.733
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	3.757	45.038	2.506	779	6.220	58.300
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΑΡΟΧΗΣ ΚΑΤΑΛΥΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΣΤΙΑΣΗΣ	7.738	77.434	7.884	2.267	16.457	111.780
Σύνολο της οικονομίας	161.091	1.158.600	24.837	7.201	63.641	1.415.370

*Πηγή: Μητρώο Επιχειρήσεων 2017-Επεξεργασία INEMY-ΕΣΕΕ

Πίνακας 3 : Διάρθρωση απασχόλησης κατά θέση στο επάγγελμα ανά μέγεθος επιχείρησης στο σύνολο της οικονομίας		
ΘΕΣΗ ΣΤΟ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ	MICRO (έως 10 άτομα)	ΛΟΙΠΕΣ (11 άτομα και άνω)
ΕΡΓΟΔΟΤΕΣ	268.896	27.248
(%)	90,8%	9,2%
ΑΥΤΟΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	821.825	13.663
(%)	98,4%	1,6%
ΜΙΣΘΩΤΟΙ	937.363	1.760.619
(%)	34,7%	65,3%
ΣΥΜΒΟΗΘΟΥΝΤΑ ΜΕΛΗ	123.795	3.015
(%)	97,6%	2,4%
ΣΥΝΟΛΟ	2.151.879	1.804.545
(%)	54,4%	45,6%
*Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού,2019β-Επεξεργασία στοιχείων INEMY-ΕΣΕΕ		

Πίνακας 4 : Μεριδίο στη απασχόληση ανά μέγεθος επιχείρησης και ανά κλάδο		
Κλάδος αναφοράς	MICRO (έως 10 άτομα)	ΛΟΙΠΕΣ (11 άτομα και άνω)
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	39,9%	60,1%
ΕΜΠΟΡΙΟ	65,7%	34,3%
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΚΑΤΑΛΥΜΑΤΟΣ& ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΣΤΙΑΣΗΣ	67,9%	32,1%
ΣΥΝΟΛΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	54,4%	45,6%
*Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού,2019β-Επεξεργασία στοιχείων INEMY-ΕΣΕΕ		

Επομένως, ως αναλογιστούμε τι θα συμβεί στην ελληνική οικονομία εάν όλο αυτό το οικοσύστημα καταρρεύσει. Γιατί, παρά τα τόσο σκληρά μέτρα που ελήφθησαν μεταξύ 2010-2016, δεν είχαμε τα αναμενόμενα αποτελέσματα ούτε στο πεδίο των νέων επενδύσεων, ούτε στην εμφάνιση μεγάλων επιχειρήσεων και ούτε εν τέλει στην ποθούμενη αλλαγή του παραγωγικού υποδείγματος; Και γιατί τώρα, και μάλιστα εν μέσω Covid-19, μια νέα και ίσως περισσότερο βίαιη δημιουργική καταστροφή θα οδηγήσει αυτόματα σε υγιείς, εξωστρεφείς και παραγωγικές επιχειρήσεις;

Εκτός λοιπόν από τις καταγγελτικές διαπιστώσεις για τις μικρο-επιχειρήσεις, ας μας δώσουν απαντήσεις οι συντάκτες της έκθεσης για τις «mega» τάσεις της παγκόσμιας οικονομίας που η ίδια διαπιστώνει, δηλαδή τον ψηφιακό μετασχηματισμό, την πράσινη ανάπτυξη και την αντιμετώπιση των προκλήσεων του διεθνούς εμπορίου έχοντας την επιχειρηματικότητα όρθια και όχι αποδιορθωμένη μετά από μια πανδημία και 3 προγράμματα προσαρμογής. Και ας βρει τρόπους να προσελκύσει το συσσωρευμένο ελληνικό κεφάλαιο σε παραγωγικές επενδύσεις στις αλυσίδες-αξίες, ένα ιστορικό ερώτημα ήδη από τον ύστερο 19ο αιώνα.

Πίνακας 5 : Επιχειρήσεις σε αναστολή λειτουργίας λόγω Covid-19	
κλάδος αναφοράς	αριθμός επιχειρήσεων
ΛΙΑΝΙΚΟ	150.251
ΣΕ ΑΝΑΣΤΟΛΗ	59.838
ΕΝΕΡΓΕΣ	90.413
ΣΥΝΟΛΟ ΕΜΠΟΡΙΟΥ	234.733
(%) σε αναστολή επί του συνόλου	25,5%
(%) σε αναστολή επί του συνόλου του λιανικού	39,8%
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ-ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΕ ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΛΟΓΩ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ ΤΗΣ ΝΟΣΟΥ ΤΟΥ ΚΟΡΩΝΟΪΟΥ 2019 (COVID-19)	

Αναλυτικότερα στοιχεία για το αναπτυξιακό πρότυπο που προτείνεται:

1. Κεντρική διάσταση του αναπτυξιακού σχεδιασμού σύμφωνα με την Έκθεση είναι η αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας (παραγωγή διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών) αλλά και η διασύνδεση της παραγωγής με την τεχνολογία και την καινοτομία. «Στο επίπεδο της επιχειρηματικότητας, λογίζεται ως προϋπόθεσή του σχεδιασμού η σταδιακή αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων μεσαίου και μεγάλου μεγέθους αλλά και η διασύνδεση (*networking*) των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων με τις μεγαλύτερες» (σ. 9). **Ωστόσο δεν μας λέει πως θα γίνει αυτό.** Η χαμηλή παραγωγικότητα και η εσωστρέφεια

της οικονομίας κρίνονται ως τα κεντρικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας : «*Η χαμηλή παραγωγικότητα και η αστάθεια του επιχειρηματικού περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα ένα μεγάλο τμήμα των επιχειρήσεων να κινείται στον χώρο των μη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και αυτό καταλήγει σε επιχειρήσεις μικρού μεγέθους, σε υψηλό ποσοστό αυτοαπασχόλησης και σε άτυπη οικονομία*» (σ. 7). **Η εσωτερική αγορά παρέχει περιορισμένες ευκαιρίες για ειδίκευση και καινοτομία και κατά συνέπεια ο διεθνής προσανατολισμός της ελληνικής οικονομίας είναι αναπόφευκτος.**

2. Οι πόροι που θα διατεθούν από την ΕΕ (ΕΣΠΑ, EURE-Act κ.λπ.) να διατεθούν: **στην ενίσχυση της παραγωγικής δομής, στην αλλαγή του προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας και όχι στην εφήμερη, όπως την ονομάζει, ενίσχυση της κατανάλωσης** (σ. 8).

3. Η επιχειρηματικότητα στην χώρα χαρακτηρίζεται ως κατακερματισμένη. Το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων δεν επιτρέπει την εκμετάλλευση των οικονομιών κλίμακας και των τεχνολογιών αιχμής. **Μάλιστα χαρακτηρίζει το λιανεμπόριο (μαζί με το δημόσιο τομέα) ως μη εμπορεύσιμο κλάδο χαμηλής παραγωγικότητας** (σ. 21).

4. **Αναγνωρίζει ότι το σημαντικότερο πρόβλημα των μικρών επιχειρήσεων είναι αυτό της χρηματοδότησης σημειώνοντας πως η δύσκολη πρόσβαση στη χρηματοδότηση αποτελεί τροχοπέδη για το scale-up των επιχειρήσεων ενώ το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων είναι μια σημαντική αιτία για την απουσία μιας κρίσιμης μάζας ρευστών αγορών κεφαλαίου** (σ. 63).

5. Προτείνεται η δημιουργία μιας 'κακής τράπεζας' (badbank) στην οποία θα μεταφερθεί το σύνολο των προβληματικών δανείων (μαζικές τιτλοποιήσεις ή πωλήσεις προβληματικών δανείων από κάθε τράπεζα χωριστά) ώστε να διευκολυνθεί ο συντονισμός της διαχείρισής τους (σ. 69).

6. Προτείνεται η δημόσια συμμετοχή σε σχήματα venture capital και growth equity (κατά το μοντέλο του Equifund) για τη χρηματοδότηση των start-ups οι οποίες στην Ελλάδα έχουν δύσκολη πρόσβαση στη χρηματοδότηση λόγω του μικρού μεγέθους της αγοράς.

Μαρία Στεφάνου⁶ | Το περί χρηματοδότησης (4.4.) κεφάλαιο της «Έκθεσης Πισσαρίδη»

Η «Έκθεση Πισσαρίδη» στο κεφάλαιο 4.4. που αφορά την χρηματοδότηση του σχεδίου που παρουσιάζει, στηρίζεται στις εξής διαπιστώσεις:

- Η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση αποτελεί σημαντικό λόγο για τις χαμηλές εταιρικές επενδύσεις.
- Οι ελληνικές επιχειρήσεις στηρίζονται κατά κύριο λόγο στην εσωτερική χρηματοδότηση (κέρδη και αποταμιεύσεις).
- Ο τραπεζικός δανεισμός είναι η βασική πηγή εξωτερικής χρηματοδότησης για τις επιχειρήσεις.
- Τα ελληνικά νοικοκυριά επενδύουν το μεγαλύτερο μέρος των αποταμιεύσεών τους σε κατοικίες, και το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα σε τραπεζικούς λογαριασμούς, πράγμα το οποίο αποτελεί παράγοντα για τις χαμηλές αποταμιεύσεις.

⁶ Οικονομολόγος.

- Ο περιορισμένος ρόλος των κεφαλαιαγορών υποδηλώνει τις δυσχέρειες πρόσβασης στην εξωτερική χρηματοδότηση.

- Το κόστος τραπεζικού δανεισμού είναι υψηλό, πράγμα το οποίο οφείλεται στα προβληματικά δάνεια (αναποτελεσματικότητα της πτωχευτικής διαδικασίας) και στο υψηλό λειτουργικό κόστος των τραπεζών (υπεράριθμο και ανενεργό προσωπικό, ελλιπής ψηφιοποίηση διαδικασιών, υψηλό κόστος δανεισμού των ιδίων των τραπεζών στις διεθνείς αγορές).

- Προβληματική εταιρική διακυβέρνηση, ιδιαίτερα των μικρών και οικογενειακών επιχειρήσεων (χαμηλή ποιότητα λογιστικών στοιχείων) επιδρά αρνητικά στην εμπιστοσύνη των επενδυτών και περιορίζει την ανάπτυξη των κ/αγορών.

- Προβλήματα εποπτείας ιδιαίτερα των θεμάτων καταναλωτή.

Στη βάση των πιο πάνω διαπιστώσεων, η Έκθεση καταθέτει τις εξής προτάσεις :

- ▶ **Τράπεζες** – Για την αντιμετώπιση των προβληματικών δανείων (μείωση σε μονοψήφιο ποσοστό των συνολικών δανείων έως το 2021), προτείνονται (α) τιτλοποιήσεις και πωλήσεις δανείων σε ορίζοντα 3-5 έτη με την αξιοποίηση των κερδών για την αύξηση των προβλέψεων⁷, (β) δημιουργία «κακής τράπεζας», η οποία όμως θα απαιτήσει μακρές διαπραγματεύσεις.

- ▶ **Πτωχευτικό δίκαιο** – Μεταρρύθμιση ώστε οι διαδικασίες να γίνουν πιο απλές. Δημιουργία ειδικών δικαστηρίων με εξειδίκευση σε θέματα οικονομικού περιεχομένου.

- ▶ **Χρηματοπιστωτική εποπτεία** – Το σύστημα χρηματοπιστωτικής εποπτείας να επανασχεδιαστεί στο δίπολο φερεγγυότητα των τραπεζών και προστασία των νοικοκυριών,

⁷ Η μείωση των προβληματικών δανείων προϋποθέτει την μείωση των προβλέψεων, που όμως συνυπολογίζονται στα ίδια κεφάλαια της τράπεζας, επηρεάζοντας έτσι την κεφαλαιακή επάρκεια της τράπεζας.

είτε με δύο ανεξάρτητους οργανισμούς, είτε με δύο ανεξάρτητα τμήματα στον ίδιο οργανισμό. Ο ρόλος αυτός προτείνεται να ανατεθεί στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η οποία μπορεί είτε να παραμείνει ανεξάρτητος οργανισμός, είτε να ενταχθεί στην ΤτΕ.

► **Χρηματιστήριο-Αναβάθμιση** – (α) Φορολογικά κίνητρα για εισαγωγή των επιχειρήσεων στο Χρηματιστήριο Αθηνών, (β) Μετατροπή του ασφαλιστικού συστήματος από καθαρά διανεμητικό σε μείγμα διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού (μείωση του «βάρους στην εργασία, ενθαρρύνοντας την παραγωγή και τις εξαγωγές» - σ.71), (γ) Δημόσια συμμετοχή σε μετοχικά σχήματα Venture Capital / Growth Equity κατά το πρότυπο του EquiFund. Η συμμετοχή αυτή να μην αφήνει χρονικά κενά (δηλ. να ανανεώνεται σε τακτικά χρονικά διαστήματα) ενώ από το 2025 θα υπάρχει η δυνατότητα συγκρότησης funds από αμιγώς ιδιωτικά κεφάλαια. Επίσης να ενθαρρυνθεί η είσοδος των σχημάτων αυτών στο ΧΑ για την άντληση πόρων.

Κριτικές παρατηρήσεις

1. Γενικά

Οι παραπάνω διαπιστώσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη αποτυπώνουν την κατάσταση της μη επαρκούς ένταξης του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύστημα γνωστό ως FINANCIALISATION, δηλ. της κυριαρχίας του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου τόσο στην χρηματοδότηση των επιχειρήσεων, όσο και στην αποταμίευση των νοικοκυριών.

Η ιδιομορφία αυτή του ελληνικού συστήματος προϋπήρχε της χρηματοπιστωτικής κρίσης και αποτελεί όχι μόνο ιστορικό μόρφωμα της μεταπολεμικής περιόδου στην Ευρώπη, αλλά και απόρροια των ιστορικών/κοινωνικών συνθηκών που συντέλεσαν στη διαμόρφωση

του ελληνικού καπιταλισμού από τη σύστασή του και κυρίως κατά τον πολυτάραχο 20ο αιώνα.

Σε αντίθεση με το χρηματοπιστωτικό σύστημα των άλλων χωρών της Ευρώπης, προεξάρχουσας της Βρετανίας, που προσαρμόστηκε στην κυριαρχία του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου ήδη από τη δεκαετία του 1980, η διαδικασία αυτή εισάχθηκε βίαια στην ελληνική περίπτωση τη δεκαετία του 1990 σε σχέση με την υιοθέτηση του ευρώ και την πλήρη απορρύθμιση του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Η διάγνωση συνεπώς της Έκθεσης Πισσαρίδη είναι στατική. Παρατηρεί δηλαδή την υπάρχουσα κατάσταση αγνοώντας την ιστορική διαδρομή, που όχι μόνο εξηγεί αλλά ταυτόχρονα προσφέρει βάση κατανόησης και συγκρότησης πολιτικής πρότασης.

Στην συνολική αυτή κριτική θεώρηση, εντάσσουμε την σχεδόν αποκλειστική προσέγγιση της Έκθεσης στα προβλήματα της χρηματοδότησης από την πλευρά της προσφοράς – κόστος δανεισμού, θέματα εταιρικής διακυβέρνησης. Παρά το γεγονός ότι τα προβλήματα αυτά υπάρχουν και δεν πρέπει να υποτιμώνται, η απολυτοποίησή τους δεν συνηγορεί στην επίλυσή τους απαραίτητα.

2. Ειδικότερα

► **Τράπεζες** – Οι προτάσεις της Έκθεσης δεν έχουν καμία πρωτοτυπία. Αναφέρονται σε θέματα, τα οποία ήδη βρίσκονται σε εξέλιξη. Π.χ. το νομοθετικό πλαίσιο για την τιτλοποίηση και τις πωλήσεις δανείων δημιουργήθηκε την περίοδο της διακυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ. Όσο για την «κακή τράπεζα», η πρόταση είναι εντελώς προσχηματική, αφού δεν αναφέρεται στο πώς θα μπορούσε να σχηματιστεί. Υπενθυμίζεται ότι η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ κατέθεσε την πρόταση αυτή ήδη από το 2015, που όμως απορρίφθηκε από τους πιστωτές. Σήμερα η πρόταση έχει επανέλθει από το Διοικητή της ΤτΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, το θέμα του Αναβαλλόμενου Φόρου και μάλιστα του Αναβαλλόμενου Πιστωτικού Φόρου (Deferred Tax Credit), ο οποίος αποτελεί μια δύσκολη παράμετρο της επίλυσης των προβληματικών δανείων χωρίς την ανάγκη νέας χρηματοδοτικής στήριξης των τραπεζών, περνά εντελώς απαρατήρητο από την Έκθεση.

► **Πτωχευτικό δίκαιο** – Κλασική συνταγή συντόμευσης των διαδικασιών. Σε ό,τι αφορά στα ειδικά δικαστήρια, σημειώνεται ότι επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ προωθούνταν η πρόσληψη δικαστών με ειδικές γνώσεις στο πλαίσιο της επιτάχυνσης των διαδικασιών του Ν. Κατσέλη.

► **Χρηματοπιστωτική εποπτεία** – Οι αδυναμίες του συστήματος εποπτείας σε σχέση ιδιαίτερα με τα θέματα προστασίας του καταναλωτή είχαν ήδη επισημανθεί και στο παρελθόν. Παρά το γεγονός ότι οι καταρχήν επισημάνσεις της Έκθεσης είναι στη σωστή κατεύθυνση, η λύση που προτείνεται (ανάθεση στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς) δεν είναι. Μάλιστα, η αναφορά ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς πρέπει να αναβαθμιστεί και για το λόγο αυτό να ενταχθεί στην ΤτΕ είναι τουλάχιστον παράδοξη! Γενικά, η προστασία του καταναλωτή στον χρηματοπιστωτικό τομέα, αν και αδύναμη έως ανύπαρκτη, κινδυνεύει να χρησιμοποιηθεί ως πρόφαση για αναδιατάξεις που έχουν άλλους στόχους.

► **Χρηματιστήριο** – Πράγματι το ελληνικό χρηματιστήριο δεν απέκτησε ποτέ το βάθος (ως προς τον όγκο των συναλλαγών) και την ωριμότητα (ως προς την εμπιστοσύνη των επενδυτών) των χρηματιστηρίων άλλων χωρών της Δ. Ευρώπης και πολύ λιγότερο των ΗΠΑ. Η απότομη και μεγάλη αύξηση που παρατηρήθηκε κατά περιόδους πριν από την χρηματοπιστωτική κρίση (π.χ. 1999/2000, 2005/2006) ήταν καθαρά συγκυριακά φαινόμενα, τα οποία υποδηλώνουν και τον χαρακτήρα του ως «αναδυόμενη αγορά» (emerging market). Η πρόταση για φορολογικά κίνητρα είναι βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα. Όσο για την πρόταση για το ασφαλιστικό σύστημα, μικρή σχέση έχει και αυτή συγκυριακή. Τέλος ως προς τη δημόσια συμμετοχή, πράγματι στο πλαίσιο ενός ευρύτερου σχεδίου για την ανασυγκρότηση

της ελληνικής οικονομίας, θα μπορούσε να είναι ένα σημαντικό εργαλείο άσκησης πολιτικής. Εξάλλου το EquiFund σχηματίστηκε επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ. Χωρίς όμως ένα τέτοιο πλαίσιο και αυστηρό σύστημα ελέγχου και επιτήρησης, θα μπορούσε να καταλήξει σε ένα ακόμα σκάνδαλο διασπάθισης του δημοσίου χρήματος.

Θόδωρος Παρασκευόπουλος⁸ | Κεφαλαιοποιητικό σύστημα: οι ασφαλιστικές εταιρίες κερδίζουν, οι συνταξιούχοι χάνουν⁹

Σημαντικό μέρος της «ενδιάμεσης» έκθεσης της Επιτροπής Πισσαρίδη αφιερώνεται στο συνταξιοδοτικό σύστημα και στο ασφαλιστικό σύστημα γενικότερα, αφού περιέχει και προτάσεις για την ασφάλιση Υγείας. Η κεντρική πρόταση της Επιτροπής είναι η μετατροπή του συστήματος της επικουρικής σύνταξης από «νοητά κεφαλαιοποιητικό» σε γνήσια κεφαλαιοποιητικό. Φορείς του νέου συστήματος θα είναι ιδιωτικές κερδοσκοπικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις και πιθανόν ένας δημόσιος φορέας. Ο δημόσιος φορέας είναι πράγματι αναγκαίος, αν ο κεφαλαιοποιητικός πυλώνας γίνει υποχρεωτικός, γιατί πώς θα υποχρεώσεις κάποιον να ασφαλιστεί σε μια ιδιωτική εταιρία για τη σύνταξη του; Διαφορετικά η επικουρική ασφάλιση θα πρέπει να είναι προαιρετική, όπως σε άλλα κράτη, και να επιδοτείται από το κράτος, προκειμένου να γίνει δελεαστική. Όποιος και όποια δεν θέλει θα μείνει χωρίς επικούρηση. Όπως και αν γίνει πάντως, θα πρέπει να το πληρώσουμε όλοι και όλες και θα είναι πολύ ακριβό.

⁸ Οικονομολόγος, Μέλος του ΔΣ του Ινστιτούτου Νίκος Πουланτζάς

⁹ Στην τελική μορφή της ανάλυσης συνέβαλε με καίριες παρατηρήσεις η Νεφέλη Σαμακοπούλου, δικηγόρος.

Η εφαρμογή αυτού του σχεδίου, όπως είναι γνωστό, αποτελεί μέρος του προγράμματος της Νέας Δημοκρατίας και σκοπό της κυβέρνησης, αλλά και απαίτηση των ασφαλιστικών εταιριών, οι οποίες εποφθαλμιούν τα δισεκατομμύρια των ασφαλιστικών εισφορών που εισπράττει σήμερα το δημόσιο ασφαλιστικό σύστημα. Το έδαφος είχε ήδη προετοιμαστεί πολιτικά από την επιτροπή που είχε συγκροτήσει ο τότε Υφυπουργός Κοινωνικής Ασφάλισης, Ν. Μηταράκης και η οποία είχε παρουσιάσει το πόρισμά της τον Οκτώβριο 2019¹⁰.

Στην επιχειρηματολογία της η έκθεση της Επιτροπής ακολουθεί συνοπτικά την επιχειρηματολογία της σχετικής μελέτης του Ινστιτούτου Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)¹¹, δηλαδή του κέντρου μελετών του Συνδέσμου Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), ο διευθυντής του οποίου, Νίκος Βέττας, είναι αναπληρωτής πρόεδρος της Επιτροπής Πισσαρίδη. Για ποιον λόγο, τώρα, η κυβέρνηση επέλεξε τον κ. Βέττα και όχι, ας πούμε, κάποιον ή κάποιαν από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ, αλλά και γιατί η ΓΣΕΕ και ο πρόεδρος της, που συμμετείχαν σε σχετικές συσκέψεις τις οποίες διοργάνωσε η κυβέρνηση, δεν βρήκαν μια λέξη να πουν για τη σκανδαλωδώς μονομερή σύνθεση της Επιτροπής, αυτά ας τα σκεφτούν οι αναγνώστες και οι αναγνώστριες.

Η μελέτη του ΙΟΒΕ, την οποία ακολουθεί η έκθεση Πισσαρίδη, αναφέρει ότι το «νοητά κεφαλαιοποιητικό» σύστημα, που, ως γνωστόν, επιβλήθηκε από τους δανειστές και ισχύει σήμερα για τις επικουρικές συντάξεις, «εξορθολογίζει» το σύστημα υπολογισμού των συντάξεων. Πρόκειται για τη γνωστή προκατάληψη ότι συστήματα που, κι ας μην είναι αγοραία, μιμούνται τον τρόπο των χρηματαγορών, είναι ορθολογικότερα από συστήματα πολιτικής εκτίμησης και υπολογισμού και δημοκρατικών αποφάσεων. Προκατάληψη, η

¹⁰<https://www.asfalistiko.gr/%ce%b1%cf%83%cf%86%ce%b1%ce%bb%ce%b9%cf%83%cf%84%ce%b9%ce%ba%cf%8c/%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%ba%ce%bf%cf%85%cf%81%ce%b9%ce%ba%ce%ae-%cf%83%cf%8d%ce%bd%cf%84%ce%b1%ce%be%ce%b7-%ce%b1%cf%85%cf%84%cf%8c-%ce%b5%ce%af%ce%bd%ce%b1%ce%b9-%cf%84%ce%bf-%cf%80%cf%8c%cf%81%ce%b9/>

¹¹ Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και ανάπτυξη,
http://iobe.gr/docs/research/RES_04_15042019_REP_GR.pdf

οποία δεν επιβεβαιώνεται εμπειρικά ούτε μπορεί να στηριχθεί θεωρητικά, παρά μόνο με τις αμπελοφιλοσοφίες των νεοφιλελευθέρων.

Στο υποκεφάλαιο 4.8. «Ασφαλιστικό σύστημα» (σ. 99 κ.ε.) η έκθεση Πισσαρίδη παρότι διαπιστώνει ότι *«οι παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα τα τελευταία χρόνια βελτίωσαν σημαντικά τους δείκτες μακροχρόνιας βιωσιμότητάς του»*, εντούτοις *«παραμένουν προβλήματα στη δομή του, με υψηλό βαθμό επιβάρυνσης της εργασίας και περιορισμένο βαθμό ανταποδοτικότητας και δυνατότητας κεφαλαιοποίησης.»* Η έκθεση ισχυρίζεται ότι *«μέσα από κατάλληλες παραμετρικές και δομικές παρεμβάσεις το ασφαλιστικό σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει ως καταλύτης στο νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα.»* Τα παραθέματα από την έκθεση είναι αναγκαία για να κατανοήσουμε τη λογική των προτάσεων της Επιτροπής Πισσαρίδη – και του ΣΕΒ, από το Ινστιτούτο του οποίου προέρχονται αυτές οι προτάσεις.

Τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι υποστηρικτές και οι υποστηρίκτριες του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι κυρίως πέντε:

1. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα εξασφαλίζει την ανταποδοτικότητα
2. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα εξασφαλίζει αξιοπρεπείς συντάξεις
3. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα ευνοεί την ανάπτυξη
4. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι ασφαλές
5. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα αντιμετωπίζει τις επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού

Στα επόμενα θα εξεταστούν ένα προς ένα αυτά τα επιχειρήματα.

Η ανταποδοτικότητα του ασφαλιστικού συστήματος

Ο πρώτος όρος-κλειδί είναι η «ανταποδοτικότητα». Σύμφωνα με την έκθεση Πισσαρίδη/Βέττα, η «ανταποδοτικότητα» του ασφαλιστικού συστήματος, δηλαδή η πλήρης αντιστοίχιση του ύψους της σύνταξης με τις εισφορές που έχει καταβάλει ο ασφαλισμένος/η, επιστρατεύεται για να εξουδετερώσει τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος – να το προσομοιάσει με την ιδιωτική ασφάλιση. Η αναδιανεμητική όψη των κοινωνικών ασφαλίσεων αποσκοπεί στην καταπολέμηση της φτώχειας των υπερηλίκων με αξιοπρεπείς συντάξεις, αφού οι υπερήλικες δεν είναι σε θέση να βελτιώσουν το εισόδημά τους με αναζήτηση καλύτερα αμειβόμενης εργασίας, με εκπαίδευση κ.λπ. Αυτόν τον σκοπό υπηρετεί η πρόβλεψη του «νόμου Κατρούγκαλου» για αναλογικά ευνοϊκότερα ποσοστά αναπλήρωσης σε συνταξιούχους που έχουν λίγα συντάξιμα χρόνια: η αναδιανομή δεν γίνεται με κλίμακα εισφορών ανάλογα με το εισόδημα, αλλά με αυξημένη αναπλήρωση για τους φτωχότερους.

Με άλλα λόγια το συνταξιοδοτικό σύστημα, για να είναι δίκαιο, πρέπει να είναι σχετικά και όχι απόλυτα ανταποδοτικό. Το επιχείρημα ότι τέτοιες ρυθμίσεις – η σχετική μείωση της ανταποδοτικότητας προς όφελος της αναδιανομής – ευνοούν την πρόωρη αποχώρηση από την εργασία είναι ανόητο, αφού για την συνταξιοδότηση τίθεται όριο ηλικίας. Επίσης ανόητο είναι το επιχείρημα ότι έτσι ευνοείται η αδήλωτη, δηλαδή ανασφάλιστη εργασία: η αδήλωτη ή υποδηλωμένη εργασία είναι πολύ σπάνια επιλογή των μισθωτών. Οι εργαζόμενοι και οι εργαζόμενες αναγκάζονται να την αποδεχτούν, προκειμένου να βρουν δουλειά ή να μη χάσουν τη δουλειά τους. Εξίσου ανόητος είναι ο ισχυρισμός ότι το ύψος του μη μισθολογικού κόστους (δηλαδή κυρίως οι ασφαλιστικές εισφορές) εμποδίζει (ή στην αντίθετη περίπτωση ενθαρρύνει) τις επιχειρήσεις να προσλάβουν μισθωτούς. Καμία επιχείρηση δεν προσλαμβάνει μισθωτούς, επειδή ξαφνικά κοστίζουν 1% λιγότερο. Άλλωστε προσλήψεις δεν γίνονται επειδή η εργασία είναι φτηνή, αλλά επειδή οι επιχειρήσεις χρειάζονται προσωπικό

– αυτό αποδείχτηκε άλλωστε με την πλήρη διάψευση του ισχυρισμού ότι η μείωση του κατώτατου μισθού και η εισαγωγή του υποκατώτατου θα μείωνε την ανεργία, όπως και με τη διάψευση του ισχυρισμού ότι η κατάργηση του υποκατώτατου και η αύξηση του κατώτατου μισθού από την κυβέρνηση της Αριστεράς το 2018 θα οδηγούσε σε απολύσεις: συνέβη το αντίθετο. Η «ανταποδοτικότητα» του κεφαλαιοποιητικού συστήματος υποτίθεται ότι αυξάνει τις συντάξεις. Σε άρθρο τους οι Ρομπόλης και Μπέτσης¹² δείχνουν με αριθμητικά παραδείγματα ότι θα συμβεί ακριβώς το αντίθετο: είτε θα μειωθούν δραστικά οι επικουρικές συντάξεις είτε θα αυξηθούν δραστικά οι εισφορές των ασφαλισμένων.

Αλλά και η ίδια η «ανταποδοτικότητα» του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι μύθος. Ανταποδοτικότητα σημαίνει «όσα δίνεις, τόσα παίρνεις» και μάλιστα τοκισμένα. Στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα δεν παίρνεις όσα δίνεις, αλλά όσα σου δίνει η απρόσωπη κεφαλαιαγορά. Το πόσο ανορθολογική είναι η κεφαλαιαγορά το διαπίστωσαν αποταμιευτές και αποταμιεύτριες που παρασύρθηκαν και την εμπιστεύτηκαν με τρομακτικές απώλειες σε κάθε οικονομική κρίση ή κρίση του χρηματιστηρίου, τελευταία στην Ελλάδα επί κυβέρνησης Σημίτη, μετά στα 2008-2014 και θα το διαπιστώσουν τώρα με την κρίση του κορωνοϊού. Οι ασφαλιστικές εξάλλου εταιρίες λειτουργούν στο πλαίσιο του επενδυτικού κινδύνου. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι της μετοχής της AIG, της μεγαλύτερης ασφαλιστικής των ΗΠΑ, η μετοχή της οποίας τον Σεπτέμβριο 2008 μέσα σε λίγες μέρες έπεσε από τα \$70 σε \$5.5, με αποτέλεσμα το αμερικανικό κράτος να αναλάβει το κόστος ασφαλιστικών συμβολαίων ύψους 85 δισεκ. ευρώ. Στην Ελλάδα, η «ΑΣΠΙΣ Πρόνοια» που υπόσχονταν στα συνταξιοδοτικά και επενδυτικά της προγράμματα εγγυημένη απόδοση 7,5%, κατέρρευσε το 2009 αφήνοντας ακάλυπτους τους ασφαλισμένους.

Για ποιον λόγο, τώρα, οι νεοφιλελεύθεροι προπαγανδίζουν την πλήρη ανταποδοτικότητα; Μα επειδή η σχετική ανταποδοτικότητα, δηλαδή η αναδιανομή, περιέχει

¹² Το πόρισμα της επιτροπής Πισσαρίδη – Στο ίδιο νεοφιλελεύθερο έργο θεατές https://slpress.gr/author/robolis_mpetsis

ένα στοιχείο κοινωνικής αλληλεγγύης, το οποίο καθιερώνεται με παρέμβαση του κράτους. Και γιατί επιδιώκουν τη συνεχή μείωση του ασφαλιστικού κόστους; Μα επειδή έτσι αυξάνονται τα κέρδη των επιχειρήσεων, χωρίς αυτό ωστόσο, όπως έχει αποδειχτεί θεωρητικά και έχει διαπιστωθεί εμπειρικά, να επηρεάζει την απασχόληση. Και γιατί επιδιώκουν την αντικατάσταση του διανεμητικού συστήματος με κεφαλαιοποιητικό; Μα γιατί έτσι αυξάνονται τα κέρδη των ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

Το κεφαλαιοποιητικό φτωχοποιεί την «τρίτη ηλικία»

Ο δεύτερος όρος-κλειδί είναι η «δυνατότητα κεφαλαιοποίησης». Με την κεφαλαιοποίηση των ασφαλιστικών εισφορών, λένε IOBE και Επιτροπή Ποσοσίδη, θα απελευθερωθούν πόροι για επενδύσεις και οικονομική μεγέθυνση. Η «μελέτη» του IOBE, από την οποία η έκθεση Πισσαρίδη αντλεί τα επιχειρήματα και τα στοιχεία της, προβλέπει για την περίπτωση που θα εισαχθεί στην Ελλάδα πλήρως κεφαλαιοποιητικό σύστημα για τις επικουρικές συντάξεις ότι σε 40 χρόνια θα έχει συσσωρευθεί ένα κεφάλαιο 90 δισεκατομμυρίων ευρώ (η έκθεση Πισσαρίδη τα αυξάνει σε 99 δισεκατομμύρια, χωρίς ωστόσο ούτε η ίδια ούτε το IOBE να λένε πώς υπολόγισαν το ποσό), τα οποία θα επενδύονται, ώστε από τις αποδόσεις να καταβάλλονται οι συντάξεις. Υπολογίζει μάλιστα μια απόδοση αυτών των επενδύσεων ύψους 3% ετησίως και πληθωρισμό 2%, δηλαδή καθαρή απόδοση 1% (την ίδια περίπου απόδοση έχει η πολύ ασφαλέστερη τοποθέτηση του αποθεματικού των ασφαλιστικών ταμείων στην Τράπεζα της Ελλάδος, ενώ η Ευρωπαϊκή Αρχή ιδιωτικών ασφαλίσεων υπολογίζει την καθαρή επήσια απόδοση σε 0,5%). Η συσσώρευση 90 ή 99 δισεκατομμυρίων σε 40 χρόνια είναι μια ηρωική πρόβλεψη, με δεδομένο ότι π.χ. το σουηδικό κεφαλαιοποιητικό σύστημα με υποχρεωτική επικουρική ασφάλιση συσσώρευσε σε 20 χρόνια (1999-2018) 40 δισεκατομμύρια ευρώ, σε μια χώρα με πληθυσμό σαν της Ελλάδας,

πολύ μικρότερη ανεργία, μεγαλύτερο ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, τετραπλάσιο ΑΕΠ και, φυσικά, πολύ υψηλότερους μισθούς – δηλαδή με πολύ υψηλότερες εισπράξεις των ταμείων από εισφορές.

Όσο για τις αποδόσεις, το μεγαλύτερο πρόβλημα των ιδιωτικών ασφαλιστικών ταμείων είναι οι χαμηλές αποδόσεις των ασφαλέστερων τοποθετήσεων, αποδόσεις που φτάνουν να είναι και αρνητικές. Αυτό διαπιστώνουν σήμερα οι Γερμανοί και οι Γερμανίδες συνταξιούχοι (εκεί η επικουρική ασφάλιση είναι ιδιωτική και προαιρετική), ιδίως όταν συγκρίνουν τις δικές τους εισφορές και τις δικές τους συντάξεις με εκείνες της γειτονικής Αυστρίας, όπου το ασφαλιστικό σύστημα είναι γενικό, δημόσιο, ενιαίο (χωρίς επικούρηση) και διανεμητικό, αφού το 2003 αποκρούστηκε επιτυχώς η εισαγωγή κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Σύμφωνα με μελέτη του Ινστιτούτου των γερμανικών συνδικάτων (Hans-Boeckler-Stiftung) και του αυστριακού Εργατικού Επιμελητηρίου, με ίσο ποσοστό εισφορών (22,7% και στις δύο χώρες, αν συνυπολογιστεί η εισφορά για την επικούρηση στη Γερμανία), το ποσοστό αναπλήρωσης στη Γερμανία (με την επικούρηση) αγγίζει το 50%, στη Σουηδία, το «κράτος-πρότυπο» του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, το 55%, ενώ στην Αυστρία, όπου καταβάλλονται 14 συντάξεις σε αντίθεση με τις 12 της Γερμανίας και της Σουηδίας, η αναπλήρωση φτάνει το 80% και μάλιστα με τιμαριθμική αναπροσαρμογή¹³. Αποτέλεσμα είναι η εντυπωσιακή μείωση του κινδύνου φτώχειας μετά τα 65 χρόνια, σε αντίθεση με τη Γερμανία όπου η αύξηση αυτού του κινδύνου είναι εντυπωσιακή. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των ανδρών σε κίνδυνο φτώχειας στα γηρατεία μειώθηκε στην Αυστρία μεταξύ 2007 και 2015 από 14% σε 10%, ενώ στη Γερμανία αυξήθηκε στο ίδιο διάστημα από 12% σε 15%. Τα αντίστοιχα ποσοστά στις γυναίκες είναι στην Αυστρία 22% και 15,5% και στη Γερμανία 17%

¹³ https://www.boeckler.de/pdf/v_2019_06_05_woess.pdf

και 20,1%¹⁴. Η διαφορά ανδρών-γυναικών εξηγείται με τη διαφορά στο ύψος των συντάξεων που αντανακλά τη μισθολογική διαφορά μεταξύ των δύο φύλων.

Οι Ρομπόλης και Μπάτσης στο άρθρο τους αποδεικνύουν με αριθμητικά παραδείγματα ότι το σύστημα επικουρικής ασφάλισης που προτείνουν ο ΣΕΒ και η Επιτροπή Πισσαρίδη οδηγεί σε, δραστική μάλιστα, μείωση των επικουρικών συντάξεων (όπως έγινε με τις συντάξεις στη Χιλή) εκτός εάν υπάρξει δραστική αύξηση των εισφορών.

Όλα αυτά με την προϋπόθεση ότι οι ασφαλισμένοι και οι ασφαλισμένες δεν θα έχουν ασταθείς εργασιακές σχέσεις και ότι επί 40 χρόνια δεν θα αναγκαστούν να διακόψουν την εργασία τους ή να βγουν κιόλας από την αγορά εργασίας, ότι δεν θα υπάρξουν οικονομικές κρίσεις και χρηματιστηριακές αναταραχές – πράγματα άλλωστε τα οποία είναι άγνωστα στη νεοφιλελεύθερη οικονομική θεωρία, αλλά πολύ γνωστά στην πραγματική ζωή.

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι αντιαναπτυξιακό

Κεντρικό σημείο στις προτάσεις ΣΕΒ-Πισσαρίδη είναι ότι με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα απελευθερώνονται πόροι που θα διατεθούν για την ανάπτυξη. Στην πραγματικότητα δεν απελευθερώνεται ούτε ένα ευρώ. Οι πόροι μεταφέρονται από το υπάρχον σύστημα στο νέο, από το Δημόσιο σε ιδιωτικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, οι οποίες θα διαχειρίζονται τις εισφορές των νέων ασφαλισμένων προς δικό τους όφελος. Αυτοί οι πόροι, 50-60 δισεκατομμύρια ευρώ, θα λείψουν, γιατί το δημόσιο σύστημα θα εξακολουθήσει να καταβάλλει συντάξεις χωρίς να εισπράττει εισφορές. Αυτό το έλλειμμα θα πρέπει να αναπληρωθεί με φόρους, μειώσεις άλλων δημόσιων δαπανών, μειώσεις των συντάξεων, δημοσιονομικό έλλειμμα και δημόσιο χρέος. Με άλλα λόγια, οι εισφορές των ασφαλισμένων

¹⁴ Blank F./Türk E.: Armutgefährdung Älterer – Deutschland und Österreich im Vergleich. Παρατίθεται από τη μελέτη του Ιδρύματος Hans-Boeckler που αναφέρεται πιο πάνω.

θα εκχωρηθούν προς διαχείριση και εκμετάλλευση σε ιδιωτικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις και μάλιστα χωρίς αντίτιμο και το Δημόσιο θα χρηματοδοτήσει αυτήν την παραχώρηση – θα επιδοτήσει, δηλαδή, έμμεσα τις ιδιωτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις. Όπως παρατηρούν οι Ρομπόλης/Μπέτσης στο άρθρο που προαναφέρθηκε, το Δημόσιο, αναλαμβάνοντας να καλύψει το κενό που θα δημιουργήσει η ιδιωτικοποίηση της επικουρικής ασφάλισης, θα μετατρέψει το «αφανές» χρέος του ασφαλιστικού συστήματος (δηλαδή την υποχρέωσή τους να πληρώσουν συντάξεις), το οποίο έχει σήμερα εξασφαλισμένη χρηματοδότηση από τις ασφαλιστικές εισφορές, σε πραγματικό χρέος με αρνητική επίπτωση στην πιστοληπτική ικανότητα του κράτους. Αυτοί οι πόροι θα λείψουν από τις δημόσιες επενδύσεις και από την κοινωνική πολιτική, δηλαδή θα μειωθούν οι αναπτυξιακές δαπάνες του Δημοσίου. Εντυπωσιακό είναι ότι αυτές οι προτάσεις που οδηγούν σε μείωση των οικονομικών δυνατοτήτων του κράτους, γίνονται και η κυβέρνηση τις επικροτεί, την ίδια στιγμή που θεωρεί αναγκαίο να αυξήσει τις μη αναπαραγωγικές (δηλαδή μη αναπτυξιακές) δαπάνες, όπως είναι οι εξοπλισμοί.

Το δέλεαρ που προβάλλει η έκθεση Πισσαρίδη είναι ότι τα 99 δισεκατομμύρια θα επενδυθούν. Μάλιστα, προτείνει να υπάρξουν κίνητρα (προφανώς φορολογικά) ώστε να επενδυθούν στη εγχώρια οικονομία. Το πρόβλημα είναι ότι σήμερα δεν λείπουν οι πόροι για ιδιωτικές επενδύσεις. Έκδοση άφθονου χρήματος από τις κεντρικές τράπεζες και εξαιρετικά χαμηλά επιτόκια έχουν δημιουργήσει πολύ ευνοϊκές συνθήκες για επενδύσεις – όσον αφορά τους πόρους. Εκείνο που δεν διακρίνουν οι επενδυτές είναι οι δυνατότητες για επενδύσεις με υψηλή κερδοφορία και έτσι δημιουργούνται οι λιμνάζοντες πόροι.

Εξάλλου, οργανισμοί όπως οι προτεινόμενοι ιδιωτικοί φορείς, αλλά και ο δημόσιος φορέας που θα διαχειρίζονται την επικουρική ασφάλιση δεν κάνουν επενδύσεις, αλλά τοποθετούν τα χρήματά τους. Δηλαδή δεν αναλαμβάνουν επιχειρηματικούς κινδύνους, δεν διευρύνουν τις παραγωγικές δυνατότητες της οικονομίας, δεν δημιουργούν θέσεις εργασίας – και δεν πρέπει να τα κάνουν αυτά. Εκείνο που μπορούν να κάνουν είναι να τοποθετούν τα

χρήματά τους σε μετοχές επιχειρήσεων ή σε μερίδια φαντς που δεν είναι ακραία κερδοσκοπικά. Επηρεάζουν έτσι την αξία των μετοχών, ίσως και την πορεία των Χρηματιστηρίων (γι' αυτό και ο ΣΕΒ ενδιαφέρεται τόσο), για την οικονομική μεγέθυνση και την ανάπτυξη δεν παίζουν όμως κανέναν ρόλο. Επομένως, το δέλεαρ Πισσαρίδη αφλογιστεί.

Κεφαλαιοποιητικό σύστημα και ανασφάλεια

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα που προτείνουν ο ΣΕΒ και η Επιτροπή Πισσαρίδη κάνει το ασφαλιστικό σύστημα, όσον αφορά την επικούρηση, ανασφαλές. Σε κάθε μεγάλη οικονομική κρίση, ο μεγάλος χαμένος ήταν οι συνταξιούχοι που οι συντάξεις τους δεν βασίζονταν σε ένα δημόσιο διανεμητικό σύστημα, αλλά σε συσσωρευμένα κεφάλαια που η κρίση τα εξανέμιζε. Φυσικά, οικονομικές κρίσεις επηρεάζουν και τα δημόσια διανεμητικά ασφαλιστικά συστήματα. Τα επηρεάζουν όμως λιγότερο, επειδή οι πληρωμές αυτών των συστημάτων εξαρτώνται και από πολιτικές αποφάσεις για τη συνολική διανομή του εθνικού εισοδήματος, δηλαδή από την έγνοια του κράτους για τους υπερήλικες. Επιπλέον ανασφάλεια προκύπτει από την πρόταση για «ενισχυμένους βαθμούς ελευθερίας των νοικοκυριών στη διαχείριση». Αυτό στα ελληνικά σημαίνει ότι οι ασφαλισμένοι/ες θα έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν ανάμεσα σε λιγότερο ή περισσότερο επικερδείς και αντιστόφως περισσότερο ή λιγότερο ασφαλείς τοποθετήσεις των εισφορών τους. Καθώς οι περισσότεροι και οι περισσότερες δεν έχουν εξοικείωση με τον περίπλοκο κόσμο των χρηματικών τοποθετήσεων, η επιλογή θα γίνεται έπειτα από συμβουλές και εξηγήσεις των ασφαλιστικών ταμείων. Ήδη ευρωπαϊκά συνδικάτα τραπεζοϋπαλλήλων έχουν συχνά καταγγείλει ότι μέλη τους πιέζονται από τις διοικήσεις των τραπεζών να παρακινήσουν τους πελάτες της τράπεζας να κάνουν πιο επικερδείς και πιο επικίνδυνες τοποθετήσεις και ότι η πίεση είναι τέτοια που οι «συμβουλές»

φτάνουν στα όρια της απάτης – βλέπεις, η τράπεζα ή το ταμείο κερδίζουν ό,τι και αν συμβεί με τα λεφτά του πελάτη ή της πελάτισσάς τους..

Η εντύπωση ότι με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα δημιουργείται για κάθε ασφαλισμένο και ασφαλισμένη ένας «κουμπάρας», ο οποίος «ανοίγει» όταν ξεπεραστεί το όριο της συνταξιοδότησης είναι φενάκη. Και σε αυτήν την περίπτωση ισχύει το αμείλικτο «ούκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος» του Λουκιανού. «Κουμπάρας» δεν υπάρχει. Οι εισφορές που καταβάλλονται μετατρέπονται σε περιουσιακά στοιχεία της εκάστοτε ασφαλιστικής εταιρίας (αξιόγραφα διαφόρων ειδών). Από την απόδοση αυτών των περιουσιακών στοιχείων σε κάθε περίοδο οι εταιρίες πληρώνουν τα λειτουργικά τους έξοδα (μαζί και τις συνήθως υπέρογκες αμοιβές των διευθυντικών τους στελεχών), τα μερίσματα των μετόχων τους και τις συντάξεις. Οι αποδόσεις προηγούμενων περιόδων και τα έσοδα από εισφορές δεν υπάρχουν πια. Εάν τα περιουσιακά στοιχεία της ασφαλιστικής εταιρίας δεν έχουν αποδόσεις ώστε να πληρωθούν αυτά που πρέπει να πληρωθούν, η εταιρία δεν θα τα πληρώσει. Μπορεί να κλείσει, μπορεί κάποιοι να διωχθούν, να πάνε κιόλας φυλακή, αλλά οι συντάξεις θα έχουν χαθεί. Συνήθως καλείται τότε το κράτος να αναπληρώσει όσα χάθηκαν, με φόρους, με μειώσεις άλλων δαπανών του ή με δανεισμό.

Το επιχείρημα της γήρανσης του πληθυσμού και του ύψους της συνταξιοδοτικής δαπάνης

Το συνηθέστερο επιχείρημα υπέρ του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι ότι με προϊούσα γήρανση του πληθυσμού η συνταξιοδοτική δαπάνη απαιτεί όλο και υψηλότερο ποσοστό του ΑΕΠ, όλο και υψηλότερες εισφορές (που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις) και ότι παρά ταύτα απαιτείται και υψηλή συνεισφορά από τον κρατικό προϋπολογισμό. Όσοι και όσες προβάλλουν αυτό το επιχείρημα για την Ελλάδα, παραβλέπουν ότι δεν αυξήθηκε η συνταξιοδοτική δαπάνη, αλλά μειώθηκε το ΑΕΠ και ο αριθμός των μισθωτών καθώς και των

αυτοαπασχολούμενων, όπως και τα εισοδήματά τους, ποσοστό των οποίων είναι τα έσοδα των ασφαλιστικών ταμείων. Η έκθεση Πισσαρίδη αναφέρει ότι η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα ανέρχεται σε 16,5% του ΑΕΠ (αντιπαραβάλλοντάς την με τον μέσο όρο της ΕΕ που βρίσκεται στο 13,2%). Ωστόσο, η τελευταία αναλογιστική μελέτη που συνόδεψε την πρόσφατη ασφαλιστική νομοθέτηση (ν.4670/20)¹⁵ προσδιόρισε τη δαπάνη στο 15,6% για το 2018, 15,4% για το 2019 και 14,6% για το 2020 ενώ καταλήγει ότι αυτή θα μειωθεί στο 11,9% το 2070. Η παρουσίαση μεγαλύτερου ποσοστού προφανώς ήταν απαραίτητη για να ντύσει την πολιτική αφήγηση περί «γενναιόδωρου» συνταξιοδοτικού. Το επιχείρημα των αυξημένων δαπανών παραβλέπει επίσης ότι από τα μέσα του 2019 (δηλαδή μετά την εκλογική νίκη της Νέας Δημοκρατίας) αυξάνεται ο αριθμός όσων παρέχουν αδήλωτη και υποδηλωμένη εργασία (δηλαδή μειώνονται τα έσοδα των ασφαλιστικών ταμείων), όχι επειδή τάχα είναι πολύ υψηλό το μη μισθολογικό κόστος, αλλά επειδή ατόνησαν μέχρι εκμηδενίσεως οι έλεγχοι μετά την ουσιαστική διάλυση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ) και οι επιχειρήσεις έχουν πια πολύ μεγαλύτερη δυνατότητα να εκβιάζουν το προσωπικό τους. Αυτό που επιχειρείται στην πραγματικότητα είναι η μετάθεση της ευθύνης από την ηθελημένη αδράνεια των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών στο αναδιανεμητικό δημόσιο ασφαλιστικό σύστημα. Σε κράτη με σχετικά χαμηλή ανεργία, σταθερό ή αυξανόμενο ΑΕΠ και αυστηρό έλεγχο για την τήρηση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας τα δημόσια ασφαλιστικά συστήματα αντεπεξέρχονται μια χαρά.

Γενικά όμως, η σύγκριση ποσοστών του ΑΕΠ, μέσων όρων κ.λπ. σε σχέση με τη συνταξιοδοτική δαπάνη είναι ανούσια και υπηρετεί μόνο την προπαγάνδισή της ιδιωτικοποίησής του. Μια λογική σύγκριση θα απαιτούσε να διατυπωθούν προδιαγραφές για το τι πρέπει να προσφέρει ένα συνταξιοδοτικό σύστημα και μετά να συγκριθούν οι

15

http://www.eaa.gr/Portals/0/ctuarial%20report%20EAA%20%202020%2012_02_2020%20final%20print.pdf

δαπάνες και να εξεταστούν μέθοδοι για την εξοικονόμηση πόρων. Η απλή σύγκριση ποσών και ποσοστών του ΑΕΠ δεν απαντάει στο κρίσιμο ερώτημα: «Τι πόροι χρειάζονται προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή του για τη διαβίωση των υπεργλίκων;»

Όποτε συσχετίζεται το ασφαλιστικό σύστημα με τη δημογραφική εξέλιξη, αναφέρεται ότι η σχέση μεταξύ συνταξιούχων και ενεργών εργαζομένων μεταβάλλεται δραματικά. Η σχετική εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2011, αλλά και αντίστοιχες εκτιμήσεις διαφόρων κρατών, αντιπαραβάλλουν ωστόσο ηλικιακές ομάδες (18-65 με 65+) και αυτή η αντιπαραβολή είναι παραπλανητική. Το ορθό θα ήταν η αντιπαραβολή του αριθμού των εργαζομένων με εκείνον των συνταξιούχων (με συνυπολογισμό, βέβαια, της παραγωγικότητας της εργασίας). Από αυτήν τη σκοπιά το συνταξιοδοτικό συνδέεται με την πολιτική απασχόλησης, αλλά και με την πολιτική πρόνοιας. Η βελτίωση της σχέσης εργαζόμενων/συνταξιούχων απαιτεί ιδιαίτερη πολιτική για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ένταξη στην εργασία, και μάλιστα κατά ομάδες του πληθυσμού: νεανική ανεργία, ανεργία/ένταξη στην εργασία των γυναικών, ανεργία/ένταξη στην εργασία των μεσηλίκων, ένταξη στην εργασία των ατόμων με αναπηρία, ένταξη στην εργασία των ατόμων σε ακραία φτώχεια, ένταξη των μεταναστών και μεταναστριών – όπου περιλαμβάνεται και μεγάλος αριθμός προσφύγων που δεν θα φύγουν ποτέ από τη χώρα. Θα πρέπει ακόμα να περιλαμβάνει την εξάλειψη της μισθολογικής διαφοράς ανδρών-γυναικών, την καταπολέμηση της απλήρωτης και ανασφάλιστης εργασίας –όπως είναι οι απλήρωτες υπερωρίες ή οι υπερωρίες χωρίς προσαύξηση και η αδήλωτη ή υποδηλωμένη εργασία.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι η δημογραφική εξέλιξη είναι αμελητέα. Η αντιμετώπισή της απαιτεί πολιτική για την εναρμόνιση εργασιακού και οικογενειακού βίου (όπως βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί, Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών, σχολικά γεύματα – αυτά ακριβώς που έγιναν επί ΣΥΡΙΖΑ και αποδομούνται τώρα), πολιτική στέγασης, ιδίως των νέων ζευγαριών, στοχευμένη ενθάρρυνση νέων να αποκτήσουν παιδιά, όπως με

την αύξηση του οικογενειακού επιδόματος για οικογένειες με ένα ή δύο παιδιά, που έγινε επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ, ενίσχυση των μονογονεϊκών οικογενειών. Τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να ανακόψουν σημαντικά δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις και ως εκ τούτου έχουν ευνοϊκές επιπτώσεις στην κατάσταση του συνταξιοδοτικού συστήματος, έστω και μακροπρόθεσμα.

Μάκης Κουζέλης¹⁶ | Επισκόπηση και κριτική του περί εκπαίδευσης κεφαλαίου της «Έκθεσης Πισσαρίδη»

Το στίγμα

Το περί εκπαίδευσης κεφάλαιο της έκθεσης χαρακτηρίζεται από το σύνηθες για το αντικείμενο κράμα κοινών τόπων και ιδεολογημάτων.

Σε έναν λόγο που ευθύς εξ αρχής τοποθετεί την εκπαίδευση στα αντικείμενα «επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο» –δηλώνοντας έτσι και τη σκοπιά του εργαλειακού ενδιαφέροντός του–, οι κοινοί τόποι συγκροτούνται ως απαρίθμηση υποτιθέμενα «γυμνών δεδομένων». Αυτά έχουν εδώ και δεκαετίες καταστεί η αυτονόητη βάση της (αρνητικής εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων) κριτικής του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και η ύπαρξή τους επιβεβαιώνεται ήδη δια της επανειλημμένης αναφοράς. Κατά κανόνα πρόκειται για (συγκεκριμένου χαρακτήρα) ποσοτικούς δείκτες στους οποίους η Ελλάδα αποκλίνει αρνητικά από τις ευρωπαϊκές και διεθνείς αντίστοιχες βέλτιστες ή και μέσες τιμές. Ή πάλι πρόκειται και για συνθήκες που έχουν κληροδοτηθεί από την, αποσιωπημένη πλέον, βαθιά

¹⁶ Καθηγητής Κοινωνιολογίας, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, πρώην πρόεδρος Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, μέλος του ΔΣ του Ινστιτούτου Νίκος Πουλιαντζάς

συντηρητική, αντι-πρακτική και πλήρως ιδεολογικά κατευθυνόμενη εκπαιδευτική πολιτική των δεκαετιών της δεξιάς. Συνθήκες που συντηρήθηκαν και συντηρούνται (βλ. χαρακτηριστικά τη σημερινή πολιτική) παράλληλα με τις σπασμωδικές κινήσεις δήθεν «εκσυγχρονισμού» και που συνοδεύονταν και συνοδεύονται από ουσιαστική υποβάθμιση της εκπαίδευσης. Μια υποβάθμιση που επαναβεβαιώνεται διαρκώς μέσω της υποχρηματοδότησης των υποδομών της, της απαξίωσης των στελεχών της και της υπαγωγής της σε μια κοντόφθαλμη εργαλειακή συρρίκνωση του περιεχομένου της παιδείας (ακόμα και για τα πιο άμεσα καπιταλιστικά ενδιαφέροντα – αν π.χ. δει κανείς πόσες και πόσοι από τα στελέχη των καινοτόμων κλάδων στην Αμερική έχουν «άχρηστες» σπουδές φιλοσοφίας).

Όσο κι αν ευσταθούν πολλά από τα επιμέρους «δεδομένα» σχετικά με την εκπαίδευση στην Ελλάδα, που η έκθεση, στη χαρακτηριστική της ρητορική, παρουσιάζει, τάχα ουδέτερα, ως «διαπιστώσεις», δεν παύουν να είναι μονόπλευρα επιλεγμένα, προβάλλονται δε με έναν έντονα προκατειλημμένο τρόπο, ώστε να προκύπτει το επιδιωκόμενο (αρνητικό) σκηνικό που θα νομιμοποιήσει τις προεπιλεγμένες προτάσεις παρέμβασης. Ας τα δούμε.

«Δεδομένα»

1. Υποχρηματοδότηση

Η πρώτη «διαπίστωση», μετά από μια αναφορά στην παγκόσμια αλλά και ελληνική τάση αύξησης των δαπανών για την εκπαίδευση και ανύψωσης του επιπέδου εκπαίδευσης, αφορά την υποχρηματοδότησή της, που στην Έκθεση εμφανίζεται ως απλός ισχυρισμός («συχνά στον δημόσιο διάλογο της χώρας γίνεται αναφορά στην υποχρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης»). Όπως και σε άλλα σημεία που ακολουθούν, όταν ακόμα και τα επιλεγμένα «δεδομένα» δεν εξυπηρετούν την πλοκή της επιδιωκόμενης αφήγησης, η στρατηγική του

κειμένου αξιοποιεί την οικεία δομή του «ναι μεν αλλά». Εδώ το «αλλά», μετά την έστω και έμμεση παραδοχή της υποχρηματοδότησης, έχει να κάνει με τον υπονοούμενο (εκφερόμενο από πανεπιστημιακούς) αντίπαλο λόγο: ενώ «συνήθως η σχετική συζήτηση επικεντρώνεται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση», η σε σύγκριση με την υπόλοιπη ΕΕ χαμηλότερη χρηματοδότηση εντοπίζεται κυρίως στη σχολική εκπαίδευση και ακόμα περισσότερο στην έρευνα. Η εξήγηση του κειμένου σχετικά με τη σχολική και κυρίως τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, δηλαδή η ατροφικότητα του πιο δαπανηρού της κλάδου, της επαγγελματικής εκπαίδευσης, ενώ παραπέμπει σε μια άλλη πολύ σημαντική παράμετρο της συζήτησης, δεν αρκεί βεβαίως για να δικαιολογήσει την υποχρηματοδότηση.

Η τακτική παράκαμψη οδηγείται έτσι, παρά την κρισιμότητα της ορθής επισήμανσης των δυο πιο στερημένων οικονομικά περιοχών της εκπαίδευσης, σε δυο ιδεολογικά φορτισμένες παρατηρήσεις.

Αφενός στο σχετικό βάρος της μισθοδοσίας σε σχέση με τις «επενδύσεις», που μπορεί να δικαιολογήσει προτάσεις υπέρ κάθε ιδιωτικοποίησης και «αυτονόμησης» αλλά και υπέρ του περιορισμού των μισθών. Αποσιωπάται βεβαίως πλήρως το γεγονός των απαράδεκτα χαμηλών μισθών των εκπαιδευτικών των σχολικών (κυρίως) βαθμίδων, που εξηγεί την αποφασιστικής σημασίας απουσία μισθολογικών κινήτρων για την επιλογή του επαγγέλματος, τη δύσκολη συστράτευση των εκπαιδευτικών σε μεταρρυθμίσεις που απαιτούν προσαρμογή και προεργασία και βεβαίως τη διαλυτική για τη δημόσια παιδεία επένδυση του ενδιαφέροντος σημαντικού αριθμού εκπαιδευτικών στην παραπαιδεία, με τη συμμετοχή τους σε εξωσχολικά αμειβόμενα φροντιστηριακά μαθήματα. Εξίσου παρελκυστική είναι και η παραδοχή της υποχρηματοδότησης των εκπαιδευτικών υποδομών. Η Έκθεση ανάγει τη σημαντική αυτή έλλειψη κυρίως στις ψηφιακές υποδομές, ενώ, όπως φάνηκε με τη λυπηρή ιστορία των πλουσιοπάροχα αγορασμένων και πολύ γρήγορα παροπλισμένων διαδραστικών πινάκων, αλλά και όπως φαίνεται και σήμερα που εν μέσω κρίσης κορωνοϊού αυτό που κυρίως λείπει είναι εκπαιδευτικοί και τάξεις, χωρίς βεβαίως να

είναι αμελητέο το ζήτημα των ανεπαρκών ψηφιακών υποδομών στα σχολεία και τα πανεπιστήμια.

Η Έκθεση αναφέρεται αφετέρου στη «χαμηλή προσέλκυση ιδιωτικών πόρων στα ελληνικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης». Πράγματι, οι επιχειρήσεις ελάχιστα επενδύουν σε έρευνα και το δημόσιο δεν ενισχύει την καινοτομία στη βασική έρευνα ως βάση για την εφαρμοσμένη, με εξαίρεση τις πρωτοβουλίες του ΕΛΙΔΕΚ και προγραμμάτων του ΕΣΠΑ που αποτελούν μείζονα συνεισφορά της προηγούμενης κυβέρνησης στην έρευνα. Οι στρεβλώσεις που μπορούν, από την άλλη πλευρά, να επιφέρουν οι ιδιωτικές επενδύσεις στην πανεπιστημιακή λειτουργία (στο «απροϋπόθετο» της ερωτηματοθεσίας του, σύμφωνα με τη θεωρητική προσέγγιση) αποτελούν ένα γνωστό πρόβλημα. Πρώτιστη ευθύνη του κράτους αποτελεί η εκπαίδευση, ως αντλήσει από τους ιδιώτες τους πόρους για να την επιτελεί.

2. Το μορφωτικό επίπεδο

Το «ναι μεν αλλά» συνοδεύει και τη θετική «διαπίστωση» ότι το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού «βελτιώνεται σταθερά, αν και συνεχίζει να υπολείπεται του κοινοτικού μέσου όρου». Ότι όμως το επίπεδο είναι υψηλότερο στην Ελλάδα για τις νεότερες ηλικίες, όπως σημειώνει η ίδια η έκθεση, δεν αξιοποιείται σε παραπέρα επισημάνσεις παρά την καθοριστική του σημασία.

Η υψηλή (συγκριτικά με τα ευρωπαϊκά δεδομένα) πρόσβαση στην προσχολική φροντίδα θα πρέπει να αποδοθεί στις ανάγκες των νέων οικογενειών, ιδιαίτερα εν μέσω κρίσης, ενώ η χαμηλή συμμετοχή στην προσχολική εκπαίδευση, και μάλιστα παρά την μερική υποχρεωτικότητα (!) πρέπει να ερμηνευτεί βάσει στοιχείων που λαμβάνουν υπόψη τους τις διαφοροποιήσεις ιδιαίτερων κοινωνικών και εθνοτικών ομάδων (όπως της μειονότητας στη

Θράκη), τις χαρακτηριστικές για την Ελλάδα δυσκολίες πρόσβασης σε προσχολικές δομές σε συγκεκριμένες περιοχές και βεβαίως την απουσία ανάλογων υποδομών σε υποβαθμισμένες συνθήκες.

Το εντυπωσιακό (παρά τις πολιτισμικά προσδιορισμένες εξαιρέσεις ορισμένων κοινωνικών ομάδων και την εποχιακή κυρίως εργασία σε περιοχές που ζουν από τον τουρισμό) αποτέλεσμα ως προς τη σχολική διαρροή («από τα χαμηλότερα στην ΕΕ») απλώς αναφέρεται στην Έκθεση και ακολουθείται πάλι, άμεσα, από ένα «όμως»! Εδώ η προκατάληψη εκρήγνυται. Ακόμα κι αν το ελληνικό σχολείο κρατούσε (και μάλιστα, όπως συμβαίνει, και πέραν των υποχρεωτικών βαθμίδων, μάλιστα δε με εντυπωσιακά χαμηλό ποσοστό μη ολοκλήρωσης του λυκείου) τις μαθήτριες και τους μαθητές του με μια ποιοτικά χαμηλότερη εκπαιδευτική προσφορά, αυτό θα αποτελούσε επίτευγμα ή/και θα έδειχνε ότι στην Ελλάδα ο χώρος της εργασίας είναι έτσι οργανωμένος (ή και ανοργάνωτος) ώστε να προϋποθέτει γνώσεις και ικανότητες πλήρους σχολικής εκπαίδευσης. Το «όμως» αφορά το διαβόητο τεστ του PISA, στο οποίο οι Έλληνες μαθητές έχουν πολύ χαμηλά αποτελέσματα. Πράγματι έχει σημασία αυτή η υπόδειξη για αυτό άλλωστε έχουν δοθεί εξηγήσεις και έχουν εξαχθεί συμπεράσματα και από την προηγούμενη ηγεσία του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής και του Υπουργείου Παιδείας (για πρώτη φορά). Έχει σημασία, αλλά προφανώς όχι μόνο αρνητική (!), ότι η παράδοση της ελληνικής εκπαίδευσης θέτει (και) άλλες μαθησιακές προτεραιότητες πέραν της τεχνικής αξιοποίησης της παρεχόμενης γνώσης (επιστημονικής καλλιέργειας και θεωρητικής θεμελίωσης – που βέβαια δεν υπηρετούνται πλέον ικανοποιητικά από τα προγράμματα σπουδών, αλλά υποστηρίζονται έντονα από ένα εκπαιδευτικό σώμα καθηγητών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που δεν έχουν εκπαιδευτεί ως εκπαιδευτικοί αλλά ως δυνάμει μέλη της επιστημονικής κοινότητας του αντικειμένου τους). Το ότι οι μαθητές έχουν σαφή δυσκολία να εφαρμόσουν στο καθημερινό περιβάλλον τις γνώσεις που αποκτούν, να τους δώσουν απτό περιεχόμενο, αποτελεί όντως κρίσιμο και προς αντιμετώπιση πρόβλημα, ιδιαίτερα επειδή ισχύει και για το χειρισμό, την

κατανόηση και συνεπώς τη δυνατότητα κριτικής κειμένων και εξωσχολικού λόγου. Πάντως είναι μάλλον θετικό ότι όλη η παραφιλολογία για τα κακά αποτελέσματα στο συγκεκριμένο τεστ (που δεν επιβεβαιώνονται από άλλα) δεν οδήγησε μέχρι τώρα σε μια στροφή προς «εκπαίδευση στο PISA», όπως έχει γίνει σε πάρα πολλά άλλα εκπαιδευτικά συστήματα και υποδεικνύεται διαρκώς και από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αυτό που δεν σημειώνει η έκθεση, παρά την ορθή μεν αλλά μη τεκμηριώσιμη αναφορά στην ισχυρή συσχέτιση μεταξύ κοινωνικοοικονομικού προφίλ των οικογενειών τους και επιδόσεων των μαθητών (τέτοια στοιχεία δεν περιλαμβάνονται στο ερωτηματολόγιο του Pisa, μπορούν μόνο κατά προσέγγιση να συναχθούν από τις διαφοροποιήσεις κατά γεωγραφική περιοχή), είναι η μεγάλη απόσταση που διακρίνει τα αποτελέσματα στην Ελλάδα μεταξύ των μέσων και των χαμηλών αποτελεσμάτων, που παραπέμπει σε μεγάλες εκπαιδευτικές και κοινωνικές ανισότητες και υπογραμμίζει το πρόβλημα των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων.

Ο πιο χαρακτηριστικός ιδεολογικός ελιγμός της ρητορικής του κειμένου εμφανίζεται, όπως θα αναμενόταν, σχετικά με τα πανεπιστήμια και τη διαβόητη «αριστεία». Γράφει: «Ως προς την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρότι κάποιες μονάδες αριστείας μπορούν να εντοπισθούν στα ελληνικά ΑΕΙ, σπάνια κάποιο ελληνικό πανεπιστήμιο εμφανίζεται σε σχετικά υψηλή θέση στις κατατάξεις διαφόρων δημοφιλών αλλά άτυπων οργανισμών». Αυτό το πονηρά δίσημο «κάποιες» θα το διόρθωνε κανείς και σε προπτυχιακό φοιτητή ως απαράδεκτη αοριστία. Συνοδευμένο με το «σπάνια» και το «σχετικά υψηλή» στήνει στον αέρα ένα δήθεν επιχείρημα που μικρή σχέση έχει με την πραγματικότητα. Η πολιτική πρυτανικών αρχών (όπως του ΕΚΠΑ) που στράφηκαν σχεδιασμένα προς τη βελτίωση της τιμής σε αυτούς τους –όχι μόνο «άτυπους» αλλά και επιστημολογικά αφερέγγυους οργανισμούς–, έδειξε πολύ χαρακτηριστικά πόσο τεχνητή είναι η εικόνα «ποιότητας» που αποδίδουν, βελτιώνοντας θεαματικά τη θέση του ΕΚΠΑ με το που το έβαλε ως στόχο και καθοδήγησε τον τρόπο αναφοράς στο ίδρυμα στις αγγλόφωνες εκθέσεις, δημοσιεύσεις και παρεμβάσεις του επιστημονικού του προσωπικού. Κανείς άλλωστε δεν έχει ποτέ σχολιάσει

το γεγονός ότι η κατάταξη της ελληνικής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ήταν, και πριν ασχοληθεί κανείς με τη βελτίωσή της κατά το «φαίνεσθαι», καλύτερη από τη συντριπτική πλειονότητα των τομέων ελληνικής δραστηριότητας σε διεθνή σύγκριση.

Η παρατήρηση σχετικά με τη χαμηλή διεθνή κατάταξη ως προς τις εργασιακά αξιοποιήσιμες δεξιότητες είναι κρίσιμη (σε σχέση και με την απόσταση μεταξύ διδασκόμενης στο σχολείο ύλης και καθημερινών πρακτικών αναγκών), απαιτεί όμως αφενός εξειδίκευση αφετέρου σύνδεση με τα δεδομένα της αγοράς εργασίας που αποτελεί τον κύριο παράγοντα σχετικά με τις μεταβλητές που καταγράφουν οι δείκτες αυτοί. Το ότι, για παράδειγμα, η νέα γενιά στην Ελλάδα έχει υψηλό μορφωτικό επίπεδο και επομένως εμφανίζεται ως «υπερειδικευμένη» στον Ευρωπαϊκό Δείκτη Δεξιοτήτων δεν συνιστά αφ' εαυτού αρνητικό χαρακτηριστικό της εκπαίδευσης, παραπέμπει όμως σε διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας και της λογικής της εντόπιας επιχειρηματικότητας.

3. Οι εκπαιδευτικοί

Και φτάνουμε έτσι στα συνήθη «επίδικα».

Πράγματι, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα μπορεί, όπως «διαπιστώνει» η έκθεση, να χαρακτηριστεί ως «εξαιρετικά συγκεντρωτικό» – και ως προς τη λήψη των αποφάσεων (να η συντηρητική «παράδοση» του αυταρχικού ελέγχου, ορατού ακόμα και στα υποτιθέμενα «αυτόνομα» πανεπιστήμια) και ως προς τις πρωτοβουλίες των εκπαιδευτικών των σχολικών βαθμίδων, οι οποίοι σε πάρα πολλές περιπτώσεις ασφυκτιούν από το δύσκαμπτο και τόσο δεσμευτικό πλαίσιο, ενώ σε άλλες αναγκάζονται να παραιτηθούν από την προσωπική επένδυση στη δουλειά τους και να «βουλευτούν» με τα έτοιμα. Η «αυτονομία των εκπαιδευτικών μονάδων» όμως, στην οποία αναφέρεται η Έκθεση είναι η συνήθης επίκληση για την αξίωση διοικητικής (συνήθως υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης ή και του εκάστοτε

διευθυντή) αποδέσμευσης των σχολείων, με απόληξη την οικονομική τους αυτοτέλεια (το καθένα να μεριμνά για την εξεύρεση των πόρων του) και τον μεταξύ τους ανταγωνισμό – σενάριο που παίχτηκε εντατικά την περίοδο των διαπραγματεύσεων με τους «θεσμούς» και επανέρχεται από τον ΟΟΣΑ και κάποιες αντιπροσωπίες στις ευρωπαϊκές συνόδους. Η λογική της ενίσχυσης της κοινωνικής ανισότητας (ήδη των ευκαιριών) είναι εδώ απροκάλυπτη και γνωστή τουλάχιστον υπό το πρόσχημα της διαφοροποίησης των εκλεκτών ως «αρίστων».

Ευφυσώς η παρατήρηση περί μη αυτονομίας συνδέεται στην Έκθεση με την «παντελή έλλειψη αξιολόγησης εκπαιδευτικών δομών και εκπαιδευτικού προσωπικού αλλά και κοινωνικής λογοδοσίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων». Έτσι ακριβώς ναρκοθετείται το έδαφος της –όντως συστατικής για το παιδαγωγικό έργο και ιδίως τον έλεγχο των προγραμμάτων σπουδών– εκπαιδευτικής αξιολόγησης: γίνεται φανερό πως, όπως και στο παρελθόν της «εκσυγχρονιστικής» διακυβέρνησης, το μόνο πραγματικό ενδιαφέρον και αυτού του κειμένου για την αξιολόγηση δεν οδηγεί απλώς σε τιμωρητική κατάληξη, αλλά στην εκμετάλλευσή της για τον ανταγωνισμό των σχολείων στο όνομα της αποκέντρωσης και της αυτονομίας. Αυτή η λογική είναι που έχει καταστήσει αδύνατη την εξασφάλιση της αναγκαίας συναίνεσης των εκπαιδευτικών σε ένα σύστημα δημοκρατικά οργανωμένης αυτοαξιολόγησης των σχολικών διεργασιών αλλά και (πράγματι!) κοινωνικής λογοδοσίας των παραγόντων του συστήματος. Ας μην ξεχνάμε πως πρόκειται για παράγοντες του εντός του καπιταλισμού ισχυρότερου κρατικού ιδεολογικού μηχανισμού, που όταν μένουν ανεξέλεγκτοι εμφανίζουν στοιχεία αυθαιρεσίας και αυταρχισμού. Και πράγματι απουσιάζουν, όπως σημειώνει η Έκθεση, κίνητρα για τους εκπαιδευτικούς, μόνο που βέβαια τα κίνητρα αυτά θα έπρεπε να είναι κίνητρα αφενός εκπαιδευτικού αποτελέσματος και παιδαγωγικής δημιουργικότητας (τι συμβαίνει στην τάξη και με ποια μαθησιακά αποτελέσματα) και αφετέρου κίνητρα εξέλιξης (κυρίως στο επίπεδο της επαναλαμβανόμενης πανεπιστημιακής επιμόρφωσης και των εκπαιδευτικών αδειών) και ικανοποίησης από την

εργασία (εξαρτώμενης και από τα περιεχόμενα και τις μεθόδους των προγραμμάτων, αλλά κυρίως από τη δημοκρατική οργάνωση του σχολικού συστήματος).

Η παρατήρηση της Έκθεσης σχετικά με την «ανισορροπία κινήτρων μεταξύ ερευνητικών και εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και επιδόσεων του προσωπικού» στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν είναι σαφές ούτε σε τι αναφέρεται ούτε από πού μπορεί να προκύπτει για τους συγγραφείς της. Αν θέλει να ασκήσει κριτική σε μια (ατεκμηρίωτη και αυθαίρετα διαγνωσμένη) προτεραιότητα στη διδακτική παρά στην ερευνητική αποστολή του προσωπικού, θα πρέπει να θεμελιώσει και να επανελέγξει τη διάγνυσή της (οι πρόσφατες εκθέσεις των ελληνικών πανεπιστημίων μάλλον σε άλλο συμπέρασμα οδηγούν), που μάλλον προέρχεται από προκατάληψη και εικόνες του παρελθόντος. Αν πάλι αναφέρεται στα σημαντικά (ατομικά) οικονομικά κίνητρα που προέρχονται από τη χρηματοδοτούμενη έρευνα και τα παρεμβατικά προγράμματα τεχνολογίας ή κοινωνικής πολιτικής που κατά κανόνα υποκαθιστούν την πρωτογενή έρευνα, τότε το κρίσιμο ζητούμενο στο οποίο θα παρέπεμπε μια τέτοια αναφορά θα ήταν η αλληλοτροφοδότηση μεταξύ έρευνας και διδασκαλίας, ιδιαίτερα σε μεταπτυχιακό επίπεδο, και η ερευνητική διαμόρφωση των σεμιναριακών μαθημάτων – κατεύθυνση που δεν παρουσιάζεται στο κείμενο.

Εντύπωση κάνει και η επανάληψη στην Έκθεση μιας μάλλον επιφανειακής αρνητικής «διαπίστωσης» περί του μεγέθους των σχολείων, του αριθμού των μαθητών ανά τάξη και του χαμηλού αριθμού ωρών διδασκαλίας των εκπαιδευτικών, με συνολικό αποτέλεσμα το συγκριτικά υψηλό κόστος. Κάνει εντύπωση γιατί στο ίδιο το κείμενο δίνεται και η πιο κρίσιμη διάσταση της απάντησης, η «μορφολογία της χώρας», που επιβάλλει, για δημοκρατικά στοιχειώδεις συνθήκες ισότητας, τη λειτουργία σχολείων ακόμα και με λίγους μαθητές. Η ανάγκη εξάντλησης των δυνατοτήτων δικτύωσης των σχολείων και εξορθολογισμού της κατανομής του μαθητικού πληθυσμού αποτελούν πάγιες διακηρύξεις, που, εκτός των άλλων, προσκρούουν στις ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων και στο –δυσανάλογα χαμηλό ακόμα και για τις περιορισμένες ώρες διδασκαλίας– ύψος των αμοιβών των εκπαιδευτικών.

Ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει ελάχιστες προσλήψεις μόνιμων εκπαιδευτικών και ότι η μέση ηλικία των υπηρετούντων είναι υψηλή αποτελεί ίσως τη σοβαρότερη διάσταση των ανεπαρκειών του συστήματος και φυσικά μόνο δευτερευόντως απασχολεί την Έκθεση – ως πρόβλημα περιορισμένων ψηφιακών δεξιοτήτων της προηγούμενης γενιάς. Προσλήψεις χρειάζονται, πριν από ό,τι άλλο, όλες οι βαθμίδες της εκπαίδευσης και αφενός η γήρανση (με την απουσία επιμορφωτικών δράσεων) και αφετέρου το καθεστώς ανασφαλούς εργασίας (επαναλαμβανόμενες αναπληρώσεις) του εκπαιδευτικού δυναμικού επηρεάζει όντως αρνητικά το διδακτικό αποτέλεσμα. Και επίσης ευσταθεί η παρατήρηση πως η χωρίς διαγωνισμό πρόσληψη δεν εξασφαλίζει τα καλύτερα αποτελέσματα, αλλά εδώ η κριτική της Έκθεσης αποσιωπά τη συνθήκη πολυετούς «ομηρίας» των αναπληρωτών εκπαιδευτικών. Προσλήψεις λοιπόν!

4. Το λύκειο

Οι γενικές «διαπιστώσεις» σχετικά με τη λυκειακή εκπαίδευση είναι οικείες. Αφορούν την «υποβάθμιση» αφενός των δύο τελευταίων τάξεων, λόγω φροντιστηρίων (στην πραγματικότητα κατάργησή τους) και αφετέρου της επαγγελματικής εκπαίδευσης, κυρίως λόγω της νοοτροπίας που οδηγεί στην κοινωνική της απαξίωση. Ως προς την αναντιστοιχία ειδικοτήτων στα ΕΠΑΛ και θέσεων εργασίας αγνοείται η σημαντική αλλαγή των τελευταίων ετών και δεν λαμβάνεται υπόψη η δομική ασυμμετρία που σημάδεψε την αποτυχία της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης από τις απαρχές τους στη χώρα, που έχει τις ρίζες της και σε στρεβλώσεις της αγοράς εργασίας.

5. Το Πανεπιστήμιο

Οι αντίστοιχες γενικές «διαπιστώσεις» για την τριτοβάθμια εκπαίδευση ξεκινούν με μια πολύ θετική, θα έλεγε κανείς, παρατήρηση: «Το σύστημα της ελληνικής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι από τα πλέον “ανοικτά” συστήματα στην ΕΕ και τον κόσμο». Για μια ακόμα φορά ή αυτό δεν εννοείται ως θετικό (οπότε κινούμαστε σε έδαφος αποκάλυπτου ελιτισμού) ή επειδή είναι θετικό η εικόνα μετριάζεται αμέσως με σώρευση αρνητικών χαρακτηριστικών: ΑΕΙ «κατακερματισμένα γεωγραφικά» (σωστό, αλλά οι τοπικές κοινωνίες αντιστέκονται σε καταργήσεις τμημάτων και αναπτυξιακά αυτό δεν είναι αδιάφορο), «εσωστρεφή ως προς τη στελέχωσή τους» (πλήρως ασαφές, εκτός αν αναφέρεται σε φαινόμενα οικογενειοκρατίας), «χαμηλής αποτελεσματικότητας» (γιατί, λέει, «αποσκοπούν στην προετοιμασία για την απασχόληση στον δημόσιο τομέα» – πράγμα που αν ισχύει κάπου, είναι εκεί που δεν γίνεται αλλιώς, όπως στις στρατιωτικές σχολές– «και ιδιαίτερα την εκπαίδευση», ενώ παρακάτω θα σημειώσει, σωστά, πως ακριβώς τα αντίστοιχα τμήματα δεν εκπαιδεύουν εκπαιδευτικούς!). Λίγο παρακάτω, το κείμενο επανέρχεται σε αυτή την εμφανώς προκατειλημμένη τοποθέτηση, για να μετριάσει πάλι μια οφθαλμοφανώς θετική εξέλιξη: «Τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των φοιτητών που σπουδάζουν σε μεταπτυχιακά προγράμματα, αν και αυτά είναι συχνά προσανατολισμένα στην πρόσληψη στον δημόσιο τομέα και στην ιεραρχική εξέλιξη στο εσωτερικό του». Σε μικρό ποσοστό των μεταπτυχιακών προγραμμάτων ισχύει κάτι τέτοιο και βεβαίως καλώς ισχύει – θα περίμενε κανείς από μια Έκθεση που γράφεται από τη σκοπιά ενός, έστω και προσχηματικού, «εκσυγχρονισμού» να αναγνωρίζει τη σημασία της εξειδικευμένης μεταπτυχιακής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Στο ίδιο μοτίβο το κείμενο συνεχίζει με την παρατήρηση περί υψηλής ανεργίας, ετεροαπασχόλησης ή μετανάστευσης των αποφοίτων, υπονοώντας, όπως φαίνεται (και όντως κατά της ανοικτότητας!), ότι δεν θα έπρεπε να φοιτούν τόσο πολλοί. Και πράγματι η

επόμενη φράση του κειμένου αναφέρεται στην «υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας πτυχιούχων στην ελληνική αγορά εργασίας» (εδώ επανέρχεται το ζήτημα της «υπερειδίκευσης») «ακόμα και σε κλάδους υψηλής ζήτησης, εξειδίκευσης και κόστους σπουδών (γιατροί, μηχανικοί κλπ)». Καταλαβαίνει κανείς πως εδώ το επιχείρημα είναι δευτερευόντως μόνο η εξοικονόμηση (το κόστος σπουδών ανά φοιτητή) και κυρίως το κλειστό των επαγγελματιών κοινωνικού κύρους (και κατά παράδοση οικογενειακής κληροδότησης) ή και η υπέρ της ανόδου των αμοιβών αυτών των επαγγελματιών μείωση της προσφοράς εργασίας.

Η «διαπίστωση» για «ελλείψεις δεξιοτήτων» σε συγκεκριμένους τομείς (ενέργεια, επικοινωνίες), αν ισχύει, παραπέμπει σε δομικά υπαρκτές δυνατότητες αναπροσανατολισμού των κατευθύνσεων των τμημάτων και τομέων των ΑΕΙ (μπορεί να μην είναι επαρκώς, πάντως τόσο ευλύγιστο είναι πλέον το σύστημα της ανώτατης εκπαίδευσης).

Για τις καθυστερήσεις και εγκαταλείψεις των σπουδών (οι εγκαταλείψεις είναι, αντίθετα με την εικόνα που δίνει το κείμενο, περιορισμένες συγκριτικά με άλλα συστήματα), η συζήτηση έχει γίνει επί μακρόν. Μέχρι τώρα δεν έχει κατατεθεί κάποιο πειστικό επιχείρημα που να δείχνει πώς και γιατί η καθυστέρηση, όταν δεν προκαλεί κόστος (και δεν προκαλεί) αποτελεί πρόβλημα (εκτός μιας εικόνας ανεπαρκούς «ευταξίας»), όταν μάλιστα αποτελεί διέξοδο (με την απουσία ισχυρού συστήματος φοιτητικών υποτροφιών και δανείων) στην ανάγκη σπουδών εκείνων των νέων που δεν μπορούν παρά να εργάζονται ταυτοχρόνως ή δεν μπορούν να εγκαταλείψουν μια εργασία που κατάφεραν να βρουν αφού γράφτηκαν στο πανεπιστήμιο.

Η παρατήρηση σχετικά με τη μείωση της εσωτερικής διαφοροποίησης λόγω της κατάργησης των ΤΕΙ θέτει ένα ζήτημα ελάχιστα μελετημένο και ζωτικό. Η μέχρι πρότινος λειτουργία των ΤΕΙ αποτελούσε πάντως την πιο ανορθολογική και όντως αναποτελεσματική

διάσταση της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα και ο ανασχεδιασμός ήταν και παραμένει επιτακτική ανάγκη.

Η κριτική στην «κάθετη εσωτερική οργάνωση των πανεπιστημίων (Τμήματα)» ότι δυσχεραίνει τη διεπιστημονικότητα, μάλλον αγνοεί τη διεθνή εμπειρία και βιβλιογραφία, που υποδεικνύει την οργάνωση σε Τμήματα ως συστατικό χαρακτηριστικό του σύγχρονου πανεπιστημίου, πράγμα που δεν σημαίνει (αν δεν είναι θέμα ονόματος) πως δεν μπορεί να υπάρχουν προγράμματα και συνεργασίες σε επίπεδο Σχολής. Πάντως η διεπιστημονικότητα και η κινητικότητα των φοιτητών αποτελούν πραγματικά ζητούμενα του ελληνικού πανεπιστημίου που επιδέχονται αποτελεσματικότερες από τις μέχρι τώρα λύσεις. Το δε αμερικανικό πανεπιστημιακό υπόδειγμα διαθέτει πλευρές (όπως η διεπιστημονική εκπαίδευση και επιλογή αντικειμένων κατά τις βασικές σπουδές) σχετικές με τη διεπιστημονικότητα που αξίζουν μελέτης και ενδεχομένως προσαρμοσμένης υιοθέτησης.

Κατά πολύ χαρακτηριστικό ρητορικά τρόπο διατυπώνεται (και πάλι) η αναφορά στην έρευνα των ΑΕΙ: «Η ερευνητική παραγωγή των ελληνικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης βρίσκεται σε ικανοποιητικό επίπεδο κρίνοντας από τον αριθμό των δημοσιεύσεων και τους δείκτες απήχησης, αλλά...». Μια εξέλιξη εξαιρετικά αισιόδοξη και σπάνια για τα ελληνικά δεδομένα, που αποτυπώνει (εμφανώς πλέον, χάρη στο Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης) την ποιότητα των πανεπιστημίων, των πανεπιστημιακών και των φοιτητών τους αίρεται διαστρεβλωτικά με ένα «αλλά» που παραπέμπει στη ανεπαρκή σύνδεση της έρευνας με την οικονομία, την ανεπαρκή της εμπορική αξιοποίηση και καινοτομική επιχειρηματικότητα. Ότι εδώ η ανεπάρκεια προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από την ίδια την οικονομία, τις αγκυλώσεις του επιχειρηματικού κόσμου και ότι αν η εμπορική αξιοποίηση της έρευνας υστερεί, πολύ περισσότερο υστερεί η οργανωμένη χρηματοδότηση της βασικής έρευνας, διαφεύγουν της προβληματικής της Έκθεσης.

6. Εκπαιδευτικές ανισότητες

Το κεφάλαιο των «διαπιστώσεων» κλείνει με μια κοινωνιολογική αναφορά στη μείωση της ανισότητας δια της εκπαίδευσης και στον ιδιαίτερο αναδιανεμητικό ρόλο των δύο πρώτων βαθμίδων. Η επισήμανση της ανάγκης σχεδιασμού «ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη μείωση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων» και «συστηματικής ανίχνευσής τους» είναι και ορθή και κρίσιμη. Η τελική παρατήρηση για την περιορισμένη συμμετοχή σε διαδικασίες δια βίου μάθησης δεν είναι εύκολο να σχολιαστεί χωρίς σαφέστερες αναφορές, εκτός αν παραπέμπει στην όντως περιορισμένη παρουσία προσφερόμενων προγραμμάτων και θεσμών (κυρίως μορφών «λαϊκού πανεπιστημίου»).

Προτάσεις και ιδεολογήματα

Έχοντας παρακολουθήσει συστηματικά τη διαδρομή κατασκευής των «δεδομένων» της Έκθεσης, μπορούμε να δούμε πιο συνοπτικά την (κυρίως ιδεολογική) απόληξή της σε «προτάσεις πολιτικής».

1. Η ποιότητα των εκπαιδευτικών

Σαφώς ορθή είναι η προτεραιότητα που αποδίδεται στην ενίσχυση της ποιότητας των εκπαιδευτικών, επομένως της αρχικής τους εκπαίδευσης, της επιμόρφωσής τους και των προσφερόμενων κινήτρων (ναι καλύτερες αμοιβές! – ορθή και η σύνδεση με την εξέλιξή τους, φτάνει να προσφέρονται με εγγυημένο τρόπο ανάλογες ευκαιρίες και η αξιολόγηση, ως πόρισμα συλλογικής και θεσμικής αποτίμησης, να καταλήγει σε κλίμακα βελτιωτικών προσφορών και θετικών κυρώσεων).

Ορθή και επιτακτική είναι επίσης η ανάγκη αναμόρφωσης της αρχικής εκπαίδευσης των εκπαιδευτικών της δεύτερης βαθμίδας και της απόκτησης της «παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας» σε ειδικά πανεπιστημιακά προγράμματα, την οποία μέχρι τώρα εμποδίζουν συντεχνιακές πιέσεις και ένα κατεστημένο συντηρητικό δυναμικό ορισμένων «καθηγητικών» σχολών στα πανεπιστήμια.

2. Αυτονομία και «αυτονομία»

Για το ζήτημα της «αυτονομίας», πέραν όσων σημειώθηκαν παραπάνω, θα πρέπει να τονίσουμε τη γνωστή από πολλές ανάλογες δυσλειτουργίες (και αυθαιρεσίες) ανεπάρκεια (πολλών) οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που καθιστά την ανάθεση σε αυτούς πρόσθετων εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων εξαιρετικά προβληματική. Κυρίως δε επειδή κάτι τέτοιο θα επέφερε συνέπειες ριζικής αύξησης των εκπαιδευτικών ανισοτήτων, ιδιαίτερα όσο και όπου η «αυτονομία» συμπεριλαμβάνει και την εξασφάλιση και κατανομή των οικονομικών πόρων.

Η Έκθεση επαναφέρει εδώ την εμμονικά επαναλαμβανόμενη «σύσταση» των «θεσμών» και του ΟΟΣΑ κατά την προηγούμενη περίοδο, να αντικατασταθεί το υπάρχον σύστημα δημόσιας παιδείας από το πρότυπο των αυτόνομων μονάδων, κεντρικά χαρακτηριστικά των οποίων είναι: (α) η οικονομική τους ανεξαρτητοποίηση (που καταλήγει συχνά σε δίδακτρα ή συμμετοχή των γονέων, όταν οι πόροι που εξασφαλίζονται κατά περίπτωση δεν είναι επαρκείς για τη λειτουργία του σχολείου, εξάρτηση από τις προτιμήσεις των τοπικών αρχών, αυθαιρεσία στην κατανομή, κακώς εννοούμενο συναγωνισμό, για τον οποίον προαπαιτείται, όπως το θέλει και η Έκθεση, δημοσιοποιούμενη αξιολόγηση των σχολείων και των στελεχών τους), (β) επιλογή σχολείου από τους γονείς ασχέτως περιοχής κατοικίας (αυτό είναι το ζητούμενο αποτέλεσμα μιας τέτοιου είδους αξιολόγησης και ενός

τέτοιου συναγωνισμού, όπως προτείνονται ρητά στο κείμενο) και (γ) στην πλήρη ανάπτυξη του προτύπου, επιλογή των εκπαιδευτικών από την εκάστοτε μονάδα (είτε την αυτοδιοικητική είτε τη σχολική, άρα εν τέλει τον διευθυντή ή «διαχειριστή» του σχολείου).

Παραδόξως το κείμενο δεν αναφέρεται καθόλου σε πλευρές της παιδαγωγικής αυτονομίας που έχουν αποτελέσει αντικείμενο πολλών συζητήσεων και προτάσεων, σχετικές με την ευλυγισία των εκπαιδευτικών υλικών και τις πρωτοβουλίες των εκπαιδευτικών.

3. Ψηφιακός κόσμος

Η έμφαση στις ψηφιακές δεξιότητες και υποδομές (όπως και στο STEM) αποτελεί τετριμμένη και μάλλον γενικής αποδοχής πρόταση, συμβατή με όλες τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις και τις κατευθύνσεις της ΕΕ. Αντιστάσεις υπάρχουν κυρίως από επαγγελματικές συντεχνίες και κλάδους εκπαιδευτικών που επικαλούνται την επιστημολογική τους αυτονομία.

Ορθή είναι και η επισήμανση για την ανάγκη αναβάθμισης των υποδομών σχολείων και πανεπιστημίων.

4. Ποιότητα και ισότητα;

Αντιρρήσεις δεν μπορεί να υπάρχουν και σχετικά με τη σημασία της προσχολικής αγωγής και της παιδικής φροντίδας, για τα οποία δεν λέγεται κάτι συγκεκριμένο (η προτεινόμενη «αναμόρφωση και αναβάθμιση» της εκπαίδευσης των νηπιαγωγών ανήκει μάλλον στις αόριστες σκέψεις, καθώς το επίπεδο εκπαίδευσής τους είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη).

Κοινής λογικής είναι και οι προτάσεις (εν πολλοίς υλοποιημένες ήδη από την προηγούμενη κυβέρνηση) για το ολοήμερο σχολείο (πόροι και προσωπικό λείπει!), την ενισχυτική διδασκαλία και τους ομίλους για μαθητές με ειδικά ενδιαφέροντα, την αξιοποίηση των σχολικών υποδομών το καλοκαίρι, τη στήριξη των παιδιών των μεταναστών (εδώ η νέα κυβέρνηση έχει κάνει ριζική στροφή προς τα πίσω) και το παρατηρητήριο εκπαιδευτικών ανισοτήτων που έχει προετοιμαστεί στο ΙΕΠ ήδη την προηγούμενη περίοδο, συνοδεύοντάς το με πλήρη πρόταση για τις (εδώ ασαφώς και απλώς αναφερόμενες) «ζώνες εκπαιδευτικής προτεραιότητας».

Η πρόταση για «επέκταση του δικτύου πρότυπων σχολείων όλων των βαθμίδων» (εξαφανίζονται τα όντως χρήσιμα πειραματικά!) δεν αποτελεί έκπληξη, με όσα έχουν λεχθεί και γραφεί για την διαβόητη «αριστεία» και βάσει της νεοελιτίστικης εκπαιδευτικής λογικής που σφραγίζει το κείμενο. Η πρόταξη της «διάκρισης» σε σχέση με την ισότητα είναι συνεπής στάση ως προς τον προσανατολισμό του κειμένου και αποσαφηνίζει και τη ρήξη με το υπόδειγμα «ποιότητα + ισότητα» που καλλιέργησε η προηγούμενη κυβερνητική περίοδος.

5. Επαγγελματική εκπαίδευση

Για τον κρίσιμο χώρο της επαγγελματικής εκπαίδευσης, που αποτελούσε προτεραιότητα εκπαιδευτικών παρεμβάσεων την περίοδο του ΣΥΡΙΖΑ, πέρα από αοριστίες το μόνο που προσθέτει η Έκθεση είναι την πρόταση για δίκτυο πρότυπων ΕΠΑΛ (αντί για πειραματικά που είχε προτείνει η προηγούμενη διοίκηση του ΙΕΠ).

Η «επέκταση του δικτύου των ΙΕΚ» αναφέρεται σε μια εκπαιδευτική μορφή από τις πλέον προβληματικές που θα έπρεπε να έχουν υποκατασταθεί από τα διετή προγράμματα των πανεπιστημίων, μια από τις πιο δημιουργικές, εκπαιδευτικά και οικονομικά αποτελεσματικές καινοτομίες της προηγούμενης κυβέρνησης.

6. Πανεπιστήμια: πίσω ολοταχώς!

Η πρόταση για τα πανεπιστήμια είναι ένα «πίσω ολοταχώς». Πίσω στην εποχή των πλήρως αποτυχημένων και προσβλητικών για την αξιοπρέπεια ακόμα και των ίδιων τους των συντελεστών «Συμβουλιών Ιδρυμάτων», που τίποτα απολύτως δεν απέδωσαν για αυτό που επικαλούνταν η ίδρυσή τους, δηλαδή την εξασφάλιση πόρων στα ιδρύματα και απλώς επιδόθηκαν σε ένα πόλεμο κατά των εκλεγμένων τους οργάνων. Πίσω στη χρηματοδότηση μετά από αξιολόγηση, με κριτήρια ουσιαστικά αυθαίρετα και επιδεχόμενα ιδεολογική-πολιτική διαχείριση (το κείμενο τα λέει «διαφανή», αλλά μόλις κανείς, όπως έχει ήδη δοκιμαστεί συστηματικά, προσπαθήσει να τα συγκροτήσει, αντιλαμβάνεται πως οι κρίσιμες παράμετροί –του τι σημαίνει «αντικειμενικές ανάγκες» και τι κοινωνική ευθύνη ανάπτυξης ενός κλάδου ή εξασφάλισης της βασικής έρευνας– εξαρτώνται από στάσεις απέναντι στα εκπαιδευτικά ζητούμενα). Πίσω στη δέσμευση των πανεπιστημίων με «πολυετείς προγραμματικές συμφωνίες στρατηγικού σχεδιασμού» με το Υπουργείο, δέσμευση δηλαδή που δυνάμει νομιμοποιεί την υπουργική αυθαιρεσία εις βάρος των ακαδημαϊκών και επιστημονικών προτεραιοτήτων και καθιστά τα πανεπιστήμια (όπως τα παλιά καλά χρόνια) πλήρως εξαρτημένα από τι η πολιτική ηγεσία θα θεωρήσει χρήσιμο, επιδιώξιμο και ικανοποιητικό). Πίσω στον ανταγωνισμό των ιδρυμάτων μεταξύ τους για την καλύτερη χρηματοδότησή τους και την εξασφάλιση φοιτητικής «πελατείας», που θα κληθεί τελικά με τον ένα ή τον άλλο τρόπο να πληρώσει (αυτό είναι το επιδιωκόμενο –και οικείο από προηγούμενες ανάλογες προτάσεις– περιεχόμενο της «διαφοροποίησης» των ιδρυμάτων).

Η προσέλκυση φοιτητών από το εξωτερικό («με καταβολή διδάκτρων») αποτελεί πάγιο –αν και, όπως έδειξε η μέχρι τώρα εμπειρία, ελάχιστα πειστικό, καθώς έχει πολύ μικρό αντίκρισμα σε ζήτηση– «δόλωμα» για να γίνει σταδιακά αποδεκτή η εκτός πανελληνίων και

επί πληρωμή είσοδος στα πανεπιστήμια, ενώ αναφέρεται σε πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί και εξαντληθεί επανειλημμένα (βλ. Διεθνές Πανεπιστήμιο κ.ά.).

Αναμενόμενη λόγω ιδεολογικού προσανατολισμού και τετριμμένη είναι και η επίκληση για σύνδεση με τον «παραγωγικό τομέα της οικονομίας» με την αξιοποίηση των πρακτικών ασκήσεων (για την οποία «η αγορά» δεν φαίνεται από τις μέχρι τώρα προσπάθειες των πανεπιστημίων να ενδιαφέρεται) ή με τη χρηματοδότηση ερευνών από τον «επιχειρηματικό τομέα» (που παραμένει εξίσου αμέτοχος μέχρι τώρα και παρά τις αναζητήσεις των ερευνητών).

7. Κι άλλοι κοινοί τόποι

Δύσκολα μπορεί κανείς να διαφωνήσει με την πρόταση ενίσχυσης των πρωτοβουλιών των πανεπιστημίων για την «διά βίου μάθηση των εργαζομένων αλλά και, γενικότερα, του πληθυσμού», που πράγματι αποτελεί σχεδόν πλήρως κενό στην Ελλάδα, όπως και με τον κοινό τόπο για την αναβάθμιση της φοιτητικής μέριμνας – εδώ όμως η υπονοούμενη πλήρης ιδιωτικοποίηση των δομών σίτισης και στέγασης έχει ήδη αποδειχτεί εξαιρετικά επιζήμια οικονομικά και λειτουργικά όπου και όταν εφαρμόστηκε.

Οι αντιφάσεις

Κατασκευή «δεδομένων» και επάνοδος σε προτάσεις που προκύπτουν από ιδεολογικά υπαγορευμένες προεπιλογές είναι οι δυο πλευρές του σχετικού με την εκπαίδευση κεφαλαίου της Έκθεσης, δεσμευμένου από δυο αντιφάσεις.

Η πρώτη είναι η αντίφαση μεταξύ του βαθύτατου συντηρητισμού της δεξιάς παράταξης –που επαναφέρει διαρκώς τα εκπαιδευτικά στις συνθήκες του «πατρίς-θρησκεία-οικογένεια», της μόνο κατηχητικά χρήσιμης γνώσης και της συμπλεγματικής στάσης προς ό,τι έρχεται από «έξω»– και του νεοφιλελεύθερης κοπής «εκσυγχρονισμού» – που επιδιώκει εργαλειακή αξιοποίηση της γνώσης και υιοθέτηση εισαγόμενων προτύπων, με παράλληλη απαξίωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και ιδίως των ελληνικών πανεπιστημίων.

Η δεύτερη είναι η απολύτως επίκαιρη αντίφαση μεταξύ αφενός (προσβλητικής συχνά) υπακοής σε εξωτερικά επιβαλλόμενες ρυθμίσεις, πρότυπα και οδηγίες (χαρακτηριστική εδώ η δογματική επιμονή επαναφοράς των Συμβουλίων Ιδρυμάτων στα πανεπιστήμια) και αφετέρου αντίστασης απέναντι στην υλοποίηση αρχών που έχουν καταστεί (ναι, χάρη στη σταθερότητα αλλά και την πειστικότητα των εκπαιδευτικών θέσεων της Αριστεράς στα ευρωπαϊκά όργανα!) αυτονόητες στα ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά όργανα και διαβουλεύσεις (χαρακτηριστικοί εδώ όλοι οι κοινωνιολογισμοί του κειμένου, ιδιαίτερα σε σχέση με την εκπαιδευτική ισότητα, τη συμπερίληψη και την ένταξη).

Δανάη Κολτσιδά¹⁷ | Η «έκθεση» Πισσαρίδη και η Δημόσια Διοίκηση. Μία κριτική ανάγνωση

Το ανά χείρας σημείωμα αποτελεί μία κριτική παρουσίαση του σκέλους της «ενδιάμεσης» έκθεσης της λεγόμενης «Επιτροπής Πισσαρίδη»¹⁸ που αφορά στη Δημόσια Διοίκηση (Κεφ. 4.1). Όπως όλες οι παρατηρήσεις και τα σχόλια που έχουν διατυπωθεί γύρω από την έκθεση αυτή, τελεί υπό την αίρεση του «ενδιάμεσου» χαρακτήρα της δημοσιευθείσας έκθεσης και των ελλείψεων σε βασικά κεφάλαιά της.

A. Η συνολική αντίληψη που απηχεί η έκθεση για τη Δημόσια Διοίκηση

Ακολουθώντας μία πεπατημένη χρόνων – ειδικά από το 2009/10 και μετά – η έκθεση παρουσιάζει τη Δημόσια Διοίκηση ως τον «μεγάλο ασθενή» της χώρας, που εμποδίζει την ανάπτυξη, καθυστερεί ή αποτρέπει τις επενδύσεις κ.ο.κ. Είναι χαρακτηριστικό ότι η εισαγωγή του σχετικού κεφαλαίου της έκθεσης κάνει λόγο για «κεντρικά διαρθρωτικά ζητήματα της ελληνικής οικονομίας», τα οποία αναλύονται ώστε «να διαφανούν οι βασικές στρεβλώσεις και αγκυλώσεις που εμποδίζουν τις αναπτυξιακές προοπτικές».

Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση απογυμνώνεται πλήρως από την πολιτική/δημοκρατική, αλλά και την κοινωνική της διάσταση και αντιμετωπίζεται ως μια οποιαδήποτε οργανωτική οντότητα, η λειτουργία της οποίας αποτιμάται αποκλειστικά με ιδιωτικά/οικονομικά κριτήρια. Η επιλογή αυτή – απολύτως συμβατή με το τι γίνεται αντιληπτό από την έκθεση ως «ανάπτυξη», στο πλαίσιο της οποίας η κοινωνική δικαιοσύνη και η ουσιώδης άμβλυση των

¹⁷ Δικηγόρος, πολιτική επιστήμονας – Διευθύντρια του Ινστιτούτου Νίκος Πουλιαντζάς

¹⁸ Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Ενδιάμεση Έκθεση, Ιούλιος 2020, διαθέσιμο στο : <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/> (προσπελάστηκε 28/8/2020). Εφεξής αναφέρεται ως «η έκθεση».

ανισοτήτων δεν αποτελεί το επίκεντρο, αλλά απλώς ένα παρεμπίπτον ζήτημα περισσότερο με τη μορφή της στήριξης των πιο αδύναμων – αξιολογεί τη Δημόσια Διοίκηση μόνο ως μηχανισμό εξυπηρέτησης/υποστήριξης των αναγκών της (μεγάλης) επιχειρηματικότητας, αλλά αποσιωπά το ρόλο της στην καθημερινότητα του πολίτη, στη στήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων κ.ο.κ.¹⁹ Ενώ και ως προς τα αίτια των προσλαμβανόμενων ως παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, πολύ λίγη ή ελάχιστη σημασία δίνεται στα γενικότερα χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού ή στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος, εντός των οποίων η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται και λειτουργεί.

Τέλος, ακόμα και αυτός καθεαυτός ο – με τη στενή έννοια – αναπτυξιακός ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται αντιληπτός από την έκθεση δια της άρνησης : Όσο πιο περιορισμένο το κανονιστικό πλαίσιο και ο ρόλος της διοίκησης στην οικονομία, τόσο το καλύτερο για την ανάπτυξη. Ωστόσο, μέσω της εικόνας αυτής αποσιωπάται ο καθοριστικός ρόλος που έχει η Δημόσια Διοίκηση και στην ίδια την οικονομία και τη μεγέθυνσή της. Ως μεγάλος καταναλωτής (είναι χαρακτηριστικό ότι πολλές από τις υποτίθεται επιτυχημένες μεγάλες επιχειρήσεις στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς, είναι προμηθευτές του Δημοσίου), ως παραγωγός αγαθών, κατασκευαστής υποδομών και πάροχος υπηρεσιών από τις οποίες εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η λοιπή οικονομική δραστηριότητα, ως επενδυτής εκεί που ο ιδιωτικός τομέας αδυνατεί ή αποσύρεται, ως εργοδότης – και μάλιστα με ειδικό ρόλο στην ένταξη στην αγορά εργασίας ευάλωτων ομάδων – κ.ο.κ. Είναι προφανές ότι η Δημόσια Διοίκηση ορθώς εντάσσεται ως παράμετρος οποιουδήποτε αναπτυξιακού σχεδίου, ο τρόπος όμως με τον οποίο γίνεται αντιληπτός ο ρόλος της εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τη γενικότερη οπτική κάθε σχεδίου και το αν αυτό αφορά μια νεοφιλελεύθερη προσέγγιση περί οικονομικής μεγέθυνσης και αύξησης της ευημερίας μέσω της αύξησης των εισοδημάτων δια

¹⁹ Η επισήμανση αυτή δεν υπονοεί αναγκαστικά ότι η αξιολόγηση της Δημόσιας Διοίκησης υπό αυτή τη σκοπιά θα ήταν οπωσδήποτε θετική, αλλά αποσκοπεί στο να αναδείξει τη μονομέρεια της προσέγγισης της έκθεσης.

της λειτουργίας της αγοράς ή αν εισάγει ως κεντρικές παραμέτρους της ανάπτυξης την κοινωνική δικαιοσύνη, τη συμπερίληψη, την περιβαλλοντική βιωσιμότητα κ.ο.κ.

B. Η μεθοδολογία της έκθεσης

Η εικόνα που παρουσιάζει η έκθεση είναι απολύτως μερική και σε μεγάλο βαθμό διαστρεβλωμένη μέσα από το πρίσμα νεοφιλελεύθερων ιδεολογικών εμμονών, γεγονός που αντανακλάται και στην επιλεκτική μεθοδολογία και ελλιπή τεκμηρίωσή της.

Πρώτο στοιχείο σε σχέση με τη μεθοδολογία της έκθεσης (ή, ορθότερα, την απουσία αυτής) και ιδιαίτερα προβληματικό είναι το γεγονός ότι απουσιάζει οποιαδήποτε συνομιλία και σύνδεση της έκθεσης με την υφιστάμενη και επίσημα κατατεθειμένη Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική²⁰, αλλά και οποιαδήποτε καταγραφή και ουσιαστική (evidence based) αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων και των μεταρρυθμίσεων (κάποιες εντός και κάποιες εκτός εισαγωγικών) που πραγματοποιήθηκαν, ιδίως αλλά όχι αποκλειστικά την τελευταία δεκαετία. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης κατά την τελευταία δεκαετία υιοθετήθηκαν και υλοποιήθηκαν περισσότερες της μίας εθνικές στρατηγικές για τη διοικητική μεταρρύθμιση²¹, ενώ ψηφίστηκαν και εφαρμόστηκαν σημαντικά νομοθετήματα, αρκετά από τα οποία δομικού χαρακτήρα, όπως ιδίως :

- Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) και το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ν. 4555/2018), στο επίπεδο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου (Δήμοι) και δεύτερου βαθμού (Περιφέρειες).

²⁰ Ολιστική Αναπτυξιακή Στρατηγική “Ελλάδα: Μια στρατηγική ανάπτυξης για το μέλλον”, διαθέσιμο στο : <https://government.gov.gr/olistiki-anaptixiaki-stratigiki/> (προσπελάστηκε 28/8/2020)

²¹ Ανά διετία: 2014-2016 (http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf), 2016-2018 και 2017-2019 (<http://minadmin.ypes.gr/wp-content/uploads/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf>). Προσπελάστηκαν 1/9/2020.

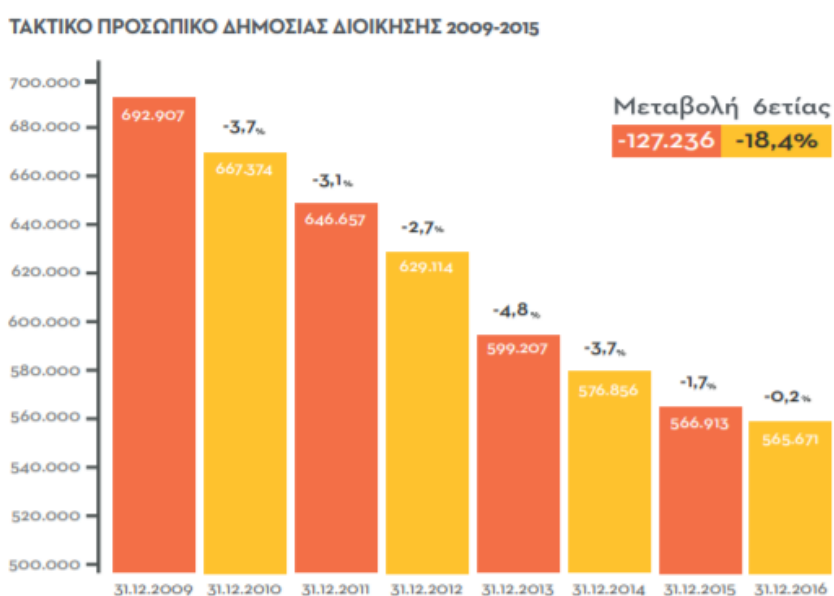
- Εκτεταμένες καταργήσεις και συγχωνεύσεις δημόσιων φορέων (ενδεικτικά ν. 3895/2010, 4109/2013 και 4250/2014)
- Η διαδικασία διαθεσιμότητας υπαλλήλων και αυτοδίκαιης απόλυσης υπαλλήλων (ν. 4024/2011, ν. 4093/2012, 4172/2013 κ.λπ.), που καταργήθηκε στη συνέχεια μετά το 2015.
- Περισσότερα του ενός συστήματα αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων (ν. 3839/2010, 4024/2011, 4250/2014, 4275/2014 και 4369/2016)
- Το σύστημα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων (ν. 4440/2016)

Κανένα από τα παραπάνω δεν αναλύεται ως προς την επίπτωση και τα αποτελέσματά του, με τεκμηριωμένο τρόπο στην έκθεση.

Περαιτέρω, ως προς τους δείκτες και τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται, είναι σαφές τόσο η επιλεκτική χρήση και επίκληση των δεδομένων, όσο και η μερική ανάγνωσή τους, καθώς η έκθεση φαίνεται περισσότερο να αποζητά να επιβεβαιώσει στερεότυπα παρά να δώσει μία αντικειμενική και πλήρη εικόνα της κατάστασης της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι λόγου χάρη, χαρακτηριστικό το γεγονός ότι στην έκθεση παρουσιάζονται συγκρίσεις για τις επιδόσεις της Δημόσιας Διοίκησης σε διάφορους τομείς (αποτελεσματικότητα, αξιοκρατία και επιρροή της πολιτικής στην επιλογή των δημοσίων λειτουργών, βαθμός ψηφιοποίησης κ.λπ.), λείπουν όμως δεδομένα για τα στοιχεία που αποτελούν προϋπόθεση μιας ποιοτικής Δημόσιας Διοίκησης : τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και στοιχεία γύρω από το μέσο όρο ηλικίας, το εκπαιδευτικό τους υπόβαθρο κ.λπ., τον αριθμό και το είδος των προσλήψεων, την κατανομή των οργανικών θέσεων και την περιγραφή αυτών (job description), την ποιότητα του εργασιακού περιβάλλοντος, τις απολαβές (μισθολογικές και άλλες), τις υποδομές (όχι μόνο τεχνολογικές, αλλά και υλικοτεχνικές, κτιριακές κ.ά.) που έχει στη διάθεσή της η Δημόσια Διοίκηση κ.ο.κ.

Η έλλειψη αυτή δεν είναι τυχαία, καθώς μεγάλο μέρος των παραπάνω στοιχείων είναι εύκολα διαθέσιμο και μια απλή ανάγνωσή τους αρκεί για να αποκαλύψει τα μεγάλα ελλείμματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η μείωση του τακτικού προσωπικού την εξαετία 2009-2015 υπήρξε ραγδαία (-18,4%, Διάγραμμα 1), ενώ ο μέσος όρος ηλικίας των υπαλλήλων αυξάνεται σταθερά, καθώς μειώθηκε δραστικά – σχεδόν μηδενίστηκε – ο αριθμός των νέων προσλήψεων (Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 1 : Τακτικό προσωπικό Δημόσιας Διοίκησης (2009-2015)



* Πηγή : Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020.

Διάγραμμα 2 : Μέσος όρος ηλικίας υπαλλήλων Δημοσίου



* Πηγή : Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020.

Σε ό,τι δε αφορά το κεντρικής σημασίας μέγεθος της «αποτελεσματικότητας» πρέπει πρώτα απ' όλα να σημειωθεί ότι αυτό παρουσιάζει ούτως ή άλλως δυσκολίες ακριβούς μέτρησης, καθώς υπάρχουν πολλές διαφορετικές οπτικές υπό τις οποίες μπορεί να προσεγγιστεί το θέμα. Όπως έχει εύστοχα επισημανθεί²², η απουσία συστηματικών συγκριτικών μελετών (με επαρκή εμπειρικά δεδομένα, θα προσθέταμε) δημιουργεί «ένα πεδίο ανάπτυξης ή αναπαραγωγής στερεοτύπων», ιδίως σε βάρος του ευρωπαϊκού Νότου. Επιχειρώντας παρ' όλα αυτά να μετρήσει την αποτελεσματικότητα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η έκθεση στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά στον δείκτη International Civil Service Effectiveness (InCiSE)²³. Πρόκειται για έναν δείκτη που επιχειρεί με ευσύνοπτο τρόπο να αποτυπώσει τη **σχετική** κατάταξη των διοικήσεων των επιμέρους κρατών, γεγονός που αποτελεί και το βασικό πλεονέκτημά του, η αποκλειστική ωστόσο χρήση του έχει βασικά μειονεκτήματα.

Κατ' αρχάς, ο δείκτης αυτός ξεκίνησε να συλλέγει δεδομένα μόλις το 2017, έλαβε τη σημερινή αναθεωρημένη μορφή του το 2019 (ως προς την ακολουθούμενη μεθοδολογία), επομένως η εικόνα που παρέχει είναι αυτή τη στιγμή στατική και δεν επιτρέπει τη διαχρονική αξιολόγηση των επιπτώσεων των ανωτέρω μεταρρυθμίσεων, αφού δεν υπάρχει εικόνα για την προ του 2017 κατάσταση. Ειδικά δε για την περίοδο της Ελλάδας που πέρασε μια δεκαετία πρωτοφανούς μεταρρυθμιστικής πυκνότητας (η θετική ή αρνητική αξιολόγηση της οποίας είναι επίσης ζήτημα), το να μην λαμβάνονται υπόψη συγκριτικά διαχρονικά δεδομένα αποτελεί σημαντικό έλλειμμα. Περαιτέρω δε, ως προς την ουσία της μεθόδου κατασκευής του, ο εν λόγω δείκτης στηρίζεται σε υπολογισμούς και επεξεργασία (μέσω και της απόδοσης συντελεστή βαρύτητας) διαφορετικού είδους δεδομένων που συλλέγουν άλλοι οργανισμοί, έχει επομένως από τον ίδιο τον μεθοδολογικό σχεδιασμό του περιορισμούς και ελλείμματα

²² Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α., *Κράτος & μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, Ποταμός, 2007, σ. 48

²³ Για τα λοιπά – πιο επιμέρους – δεδομένα, τα οποία χρησιμοποιεί η έκθεση, γίνεται σχολιασμός, όπου χρειάζεται, στα αντίστοιχα σημεία της ανάλυσης.

που επισημαίνονται εξάλλου και από τους δημιουργούς του²⁴, μεταξύ των οποίων και τα εξής:

- Πρώτον, το ανεπίκαιρο ορισμένων από τα δεδομένα που αξιοποιούνται, καθώς ο δείκτης InCiSE 2019 χρησιμοποιεί τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα δεδομένα που υπήρχαν στις 30/11/2018, τα οποία όμως ανάλογα με την προέλευσή τους μπορεί να συλλέγονται σε ετήσια, διετή ή άλλη (μακρότερη) βάση ή και να συλλέγονται άπαξ. Για παράδειγμα, αναζητώντας κανείς τα μεταδεδομένα για την Ελλάδα, θα παρατηρήσει λόγω χάρη ότι υπάρχουν αρκετές κατηγορίες δεδομένων που αποδίδουν προγενέστερη εικόνα, ακόμα και του 2012.

- Δεύτερον, η ανομοιογένεια στη μεθοδολογία συλλογής των επιμέρους δεδομένων και της μέτρησης των επιμέρους μεγεθών, αφού ο δείκτης InCiSE κατασκευάζεται μέσα από μια διαδικασία ομογενοποίησης και υπολογισμού βάσει δεδομένων που συλλέγουν πολλοί διαφορετικοί φορείς, με διαφορετική μεθοδολογία : κάποιες παράμετροι προκύπτουν από απευθείας ποσοτικές έρευνες/μετρήσεις, άλλες στηρίζονται σε αξιολογήσεις από ειδικούς (experts) μέσω διαφορετικών μεθοδολογιών ή και των ίδιων των κυβερνήσεων, σε έρευνες μεταξύ των χρηστών των υπηρεσιών (κυρίως επιχειρήσεων κ.ο.κ.). Με δεδομένο δε ότι κάθε διεθνής οργανισμός συλλέγει τα δεδομένα με διαφορετικό σκοπό (ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας μεγάλο μέρος των δεδομένων αυτών, ειδικά των στηριζόμενων σε αξιολογήσεις ειδικών, συλλέχθηκε στο πλαίσιο των αξιολογήσεων της εφαρμογής των μνημονίων και της συναφούς υποχρεωτικής τεχνικής βοήθειας που έλαβε η χώρα) είναι σαφές ότι επηρεάζεται και η αντικειμενικότητα της μέτρησής τους.

- Τρίτον, οι διαφορετικού εύρους ορισμοί του δημόσιου τομέα, καθώς ο δείκτης InCiSE ενδιαφέρεται για τον «στενό» δημόσιο τομέα (τις εθνικού επιπέδου κεντρικές

²⁴ International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2019, Technical Report, διαθέσιμο στο : <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Technical%20Report.pdf> (προσπελάστηκε 31/8/2020)

δημόσιες υπηρεσίες), ωστόσο αρκετά από τα δεδομένα που ο δείκτης αξιοποιεί αφορούν συνολικότερες προσεγγίσεις του δημόσιου τομέα (λ.χ. περιλαμβάνουν και αποκεντρωμένες, περιφερειακές και τοπικές μονάδες ή επιχειρήσεις που ανήκουν στο Δημόσιο κ.λπ.). Ειδικά στις περιπτώσεις που η αποτελεσματικότητα ή οι επιμέρους συνιστώσες της διαφέρει πολύ μεταξύ κεντρικών και λοιπών δημόσιων υπηρεσιών είναι αμφίβολη η ακρίβεια των εν λόγω παραμέτρων.

Γ. Οι επιμέρους προτάσεις πολιτικής

Εκκινώντας από την γενική αντίληψη για τη Δημόσια Διοίκηση που περιγράφηκε και αξιοποιώντας δεδομένα, σύμφωνα με τα παραπάνω, η έκθεση εντοπίζει συγκεκριμένα ελλείματα και παθογένειες και καταθέτει αντίστοιχες προτάσεις πολιτικής για την αντιμετώπισή τους. Συγκεκριμένα :

1. Αναξιοκρατία και πολιτική επιρροή στις προσλήψεις και στις προαγωγές

Εισαγωγικά, αξίζει κανείς να επισημάνει ότι αυτή καθεαυτή η έννοια της «αξιοκρατίας» χρήζει συζήτησης και ερμηνείας. Το εννοιολογικό εύρος του όρου είναι τέτοιο και οι διασυνδέσεις του με τα ζητήματα της ισότητας και της δημοκρατίας τόσο εκτεταμένες, που θα έπρεπε κανείς να αφιερώσει μια ολόκληρη μελέτη σε αυτή, πριν επιχειρήσει να τη μετρήσει και να την αξιολογήσει²⁵. Ειδικά δε σε ό,τι αφορά το πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης η επίκληση της αξιοκρατίας έχει προσλάβει δύο διαφορετικές όψεις : Μία θεμιτή, που αφορά

²⁵ Η πλέον πρόσφατη και διεξοδική εργασία γύρω από το θέμα στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη εστίαση στα θέματα της στελέχωσης του Δημοσίου που μας ενδιαφέρουν εν προκειμένω είναι η εξής : Παπατόλιας, Απόστολος Ι., *Η αξιοκρατία ως αρχή & ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική θεμελίωση και θεσμική πρακτική*, Αθήνα, Παπαζήσης, 2019.

την αντιστροφή του φαινομένου των πελατειακών σχέσεων, και ιδίως, αλλά όχι αποκλειστικά, της κομματοκρατίας²⁶ στη στελέχωση του Δημοσίου και μία – τουλάχιστον υπό τη δική μας οπτική – αθέμιτη, αυτή της κυριαρχίας της τεχνοκρατίας, της απόσυρσης δηλαδή από τη Δημόσια Διοίκηση όχι απλώς της πελατειακής/ρουσφετολογικής λειτουργίας του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος, αλλά της ίδιας της δημοκρατικής διάστασης και του κοινωνικού ελέγχου²⁷.

Η έκθεση, με μόνο εμπειρικό δεδομένο την Quality of Government Expert Survey (Έρευνα μεταξύ ειδικών για την Ποιότητα της Κυβέρνησης) του Πανεπιστημίου του Γκέτεμποργκ για το 2015 – δηλαδή πριν την ψήφιση και πολύ πριν την εφαρμογή του νόμου 4369/2016 για το «μητρώο επιτελικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης», την αξιολόγηση και την επιλογή προϊσταμένων στις ανώτερες βαθμίδες του Δημοσίου, που αποτέλεσε εκπλήρωση υποχρέωσης του τρίτου μνημονίου σχετικά, ακριβώς, με την «αποπολιτικοποίηση» της Δημόσιας Διοίκησης – διατυπώνει σειρά υποθέσεων : ότι αν και τυπικά ο πολιτικός έλεγχος έχει αποκλειστεί μέσω της ανάθεσης στο ΑΣΕΠ της επιλογής των προϊσταμένων, εντούτοις επιβιώνει είτε μέσω της θέσπισης των κριτηρίων επιλογής (που ευνοούν συγκεκριμένες ομάδες/άτομα) είτε μέσω της επιρροής στα μέλη της ανεξάρτητης αρχής, ότι καλώς προβλέπονται αντικειμενικά κριτήρια (βάσει τυπικών προσόντων) για την επιλογή των προϊσταμένων, αλλά την ίδια στιγμή κακώς ιεραρχούνται υψηλά τα τυπικά προσόντα και δεν λαμβάνονται υπόψη οι ουσιαστικές διοικητικές ικανότητες. Η έκθεση δεν φαίνεται να αντιλαμβάνεται την εσωτερική αντίφαση των παραπάνω διαπιστώσεων της, ούτε και την ευρύτερη αντίφαση που περικλείεται στη δυσπιστία έναντι των μελών των

²⁶ Σκοπίμως δεν χρησιμοποιείται ο όρος «αποπολιτικοποίηση» που περιλήφθηκε στο τρίτο μνημόνιο, αλλά η εξάλειψη του φαινομένου της «κομματοκρατίας», καθώς κατά την άποψή μας δεν υπάρχει και δεν πρέπει να υπάρχει πεδίο της δημόσιας κοινωνικής ζωής «αποστειρωμένο» από την – με την ουσιαστική έννοια – πολιτική. Η επίκληση της «μη πολιτικής» στην ουσία υποκρύπτει την πολιτική επιλογή διαιώνισης της οποιασδήποτε κατά τη δεδομένη χρονική στιγμή κρατούσας πολιτικής συνθήκης.

²⁷ Χαρακτηριστική περίπτωση για το δεύτερο είναι η ραγδαία αύξηση του αριθμού και του πεδίου αρμοδιότητας των Ανεξάρτητων Αρχών.

ανεξάρτητων αρχών, τη στιγμή που σε άλλο σημείο του ίδιου κεφαλαίου ο θεσμός αυτός αξιολογείται θετικά.

Κυρίως όμως είναι προβληματικό το μοντέλο το οποίο εισηγείται η έκθεση ως «θεραπεία» στην εικαζόμενη παθολογία :

Πρώτον, δεν είναι σαφές – καθώς αναφέρεται σε «πρόσληψη» και όχι σε «επιλογή» προϊσταμένων – το κατά πόσο η έκθεση εισηγείται την υιοθέτηση ενός μοντέλου «ανοιχτού» και προς υποψήφιους προϊσταμένους που δεν θα προέρχονται από το εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης (άρα όχι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την έννοια του Συντάγματος και του Υπαλληλικού Κώδικα) και θα σταδιοδρομούν ως προϊστάμενοι στο πλαίσιο μιας κάποιου είδους εξέλιξης, αλλά θα προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, θα αναλαμβάνουν μία θέση προϊσταμένου επί θητεία και στη συνέχεια είτε θα αναλαμβάνουν την ίδια ή άλλη θέση ή θα μεταπηδούν εκ νέου στον ιδιωτικό τομέα κ.ο.κ. Πρόκειται για μια τάση που έχει ήδη αποτυπωθεί σε προγενέστερες περιόδους (βλ. και τον νόμο του 2016 για το Επιτελικό Μητρώο Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης). Βασικό μειονέκτημα του μοντέλου αυτού, στην περίπτωση που αυτό υπονοείται, είναι ότι, ειδικά σε θέσεις υψηλής ευθύνης – άρα και δυνατότητα διαμόρφωσης των αποφάσεων – ευθύνεται για το λεγόμενο φαινόμενο των «περιστρεφόμενων θυρών» (revolving doors), κατά το οποίο υψηλόβαθμα στελέχη ανακυκλώνονται μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δημιουργώντας συγκρούσεις συμφερόντων και υπόνοιες διαπλοκής²⁸.

²⁸ Μέχρι στιγμής και παρά το γεγονός ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν θεσπιστεί σχετικοί κανόνες και διαδικασίες για την αποτροπή του φαινομένου, αυτό δεν φαίνεται να έχει αποτραπεί. Βλ. ενδεικτικά Yiorgos Vassalos and Corporate Europe Observatory, *Financial regulators and the private sector: permanent revolving door at DG FISMA*, 11/4/2018, διαθέσιμο στο: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies-revolving-doors/2018/04/financial-regulators-and-private-sector-permanent-revolving> (προσπελάστηκε 31/8/2020) σχετικά με τη Γενική Διεύθυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών (DG FISMA), αλλά και το αναλυτικό ρεπορτάζ του Γ. Τσιάρα για την Εφημερίδα των Συντακτών, με τίτλο *Οι περιστρεφόμενες πόρτες των επιτρόπων*, (29/10/2015), διαθέσιμο στο: <https://www.efsyn.gr/kosmos/eyropi/46236-oi-peristrefomenes-portes-ton-epitropon> (προσπελάστηκε 31/8/2020), που περιγράφει τη χαρακτηριστική περίπτωση του πρώην προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζοζέ Μανουέλ Μπαρόζο.

Δεύτερον, τόσο η πρόσληψη στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα που υπονοείται, όσο και η ενθάρρυνση της οριζόντιας κινητικότητας επιτελικών στελεχών μεταξύ διαφορετικών δομών που με έμφαση προτείνεται, υιοθετεί μια οπτική που αντιλαμβάνεται κάθε Υπουργείο ή Γενική Διεύθυνση ως εν γένει διοικητικές μονάδες, αγνοώντας τις διαφορετικές λειτουργίες που ανάλογα με το αντικείμενό τους επιτελούν. Η οριζόντια κινητικότητα είναι εφικτή – ενδεχομένως και επιθυμητή – στις οριζόντιου χαρακτήρα οργανικές μονάδες (ιδίως τις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών / ΓΔΟΥ, στις οποίες εξάλλου η κινητικότητα εφαρμόζεται ήδη από το 2014, αλλά και στις μονάδες με αρμοδιότητα τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού ή την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τα αντίστοιχα δηλαδή HR και IT departments, με εταιρικούς όρους). Αντίθετα, οι οργανικές μονάδες που ασκούν ουσιαστικές αρμοδιότητες ασχολούμενες με τα επιμέρους αντικείμενα της καθ' ύλην αρμοδιότητας κάθε Υπουργείου δεν είναι δεδομένο ότι μπορούν να διοικηθούν αποτελεσματικά από ανθρώπους που δεν έχουν προηγούμενη εμπειρία στη λειτουργία τους και, επομένως, δεν προέρχονται από αυτές. Η τεχνοκρατικοποίηση της πολιτικής, στην οποία συχνά αναφερόμαστε, η επέκταση του θεσμικού πλαισίου σε διαρκώς νέους τομείς δραστηριότητας, η παγκοσμιοποίηση και η ένταξη της χώρας στο θεσμικό και οικονομικό οικοδόμημα της ΕΕ και της Ευρωζώνης έχουν διευρύνει κατά πολύ και το αντικείμενο των επιμέρους δημοσίων υπηρεσιών και αντίστοιχα έχουν αυξήσει το βαθμό εξειδίκευσης (είτε με περαιτέρω σπουδές/επιμόρφωση είτε με hands-on εμπειρία) του έμψυχου δυναμικού τους.

Τρίτον, η αναβάθμιση του ΑΣΕΠ σε μια υπερ-υπηρεσία διαχείρισης όλου του ανθρώπινου δυναμικού του ελληνικού Δημοσίου, με αρμοδιότητες που δεν θα αφορούν μόνο τη διαφάνεια και την αμεροληψία των διαδικασιών προσλήψεων και προαγωγών, αλλά και τον επί της ουσίας σχεδιασμό των πολιτικών γύρω από το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, όπως προτείνεται από την έκθεση, είναι εξαιρετικά προβληματική, στο πλαίσιο και της ευρύτερης συζήτησης γύρω από το ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών. Το ΑΣΕΠ εκ της φύσης του και της συγκρότησής του στερείται δημοκρατικού και κοινωνικού ελέγχου

και λογοδοσίας και – με δεδομένο τον κεντρικό χαρακτήρα που έχει η στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών στην ιεράρχηση των κοινωνικών αναγκών που θα ικανοποιηθούν κατά προτεραιότητα – δεν μπορεί να αναλάβει ουσιαστικές αρμοδιότητες γύρω από τις προσλήψεις, τη μισθοδοσία κ.λπ.

Η διαμόρφωση ενός συστήματος επιλογής προϊσταμένων που θα καταλήγει, πράγματι, στην ανάδειξη των ικανότερων στελεχών της διοίκησης είναι κάτι που προϋποθέτει χρόνο, αφού είναι εύλογο ότι δεν μπορεί κανείς να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις παθογένειες στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας, αν δεν ξεκινήσει από τη βάση της. Έτσι, το θεσμικό πλαίσιο του 2016 – που περιελάμβανε όχι μόνο την επιλογή προϊσταμένων, αλλά και την αξιολόγηση στη βάση συλλογικής στοχοθεσίας – αποτελεί μια ικανοποιητική επιλογή για τις μεσοπρόθεσμες ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης, με την έννοια ότι δίνει τον αναγκαίο χρόνο προκειμένου:

α) Να ολοκληρωθούν τα οργανογράμματα των Υπουργείων και τα περιγράμματα θέσεων (job description),

β) να προχωρήσει στη βάση των αναγκών που θα προκύψουν ο προγραμματισμός των προσλήψεων, ώστε να ενισχυθεί το Δημόσιο με διοικητικά και ηλικιακά νέους υπαλλήλους, που θα διαθέτουν προσόντα κατάλληλα με βάση τις καταγεγραμμένες ανάγκες που θα κληθούν να καλύψουν,

γ) να εφαρμοστεί ολοκληρωμένα και για επαρκές χρονικό διάστημα η στοχοθεσία και η αξιολόγηση, ώστε μετά τα τρία προηγούμενα στάδια να μπορεί πλέον το σύστημα επιλογής προϊσταμένων να εισάγει και ουσιαστικότερα κριτήρια (διοικητικών ικανοτήτων), χωρίς τον κίνδυνο της αυθαιρεσίας.

Ταυτόχρονα, απαιτούνται και μικρότερης ενδεχομένως κλίμακας, αλλά με σημαντική πρακτική επίδραση στην επαγγελματική σταδιοδρομία των υπαλλήλων αλλαγές, όπως ο

εκσυγχρονισμός του υπαλληλικού δικαίου ώστε να εξασφαλίζει αποτελεσματική, ταχεία και αμερόληπτη λειτουργία των υπηρεσιακών συμβουλίων, να παρέχει ισότιμες ευκαιρίες επαγγελματικής ανέλιξης²⁹ κ.ο.κ., αλλά και η περαιτέρω ενίσχυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και άλλων διαδικασιών επιμόρφωσης των στελεχών του Δημοσίου.

2. Πολυνομία και κακή νομοθέτηση

Η πολυνομία και κυρίως η κακής ποιότητας νομοθέτηση, η απουσία επικαιροποιημένων και αξιόπιστων κωδικοποιήσεων και τα σχετικά με τη ρυθμιστική/νομοθετική λειτουργία του κράτους φαινόμενα που προκαλούν ανασφάλεια δικαίου είναι γνωστά και έχουν τεκμηριωθεί με σειρά σχετικών μελετών. Και σε αυτό, ωστόσο, το πεδίο η προσέγγιση της έκθεσης παραμένει επιδερμική και πρόχειρη.

Η έκθεση φαίνεται να αγνοεί την σημαντική και απολύτως επί τα χείρω επίδραση της μνημονιακής συνθήκης στην ποιότητα της νομοθέτησης³⁰ και στις δυνατότητες ενός ορθολογικού και evidence-based σχεδιασμού, ενώ και η ίδια η αντίληψη των συντακτών της έκθεσης περί των συνεπειών μιας νομοθετικής ρύθμισης είναι εξαιρετικά περιορισμένη, αφού οι μόνες συνέπειες για τις οποίες ενδιαφέρεται είναι η οικονομικές – παραβλέποντας τις συνέπειες στην κοινωνική συνοχή, στο περιβάλλον κ.ο.κ.

²⁹ Για παράδειγμα, ένα χαρακτηριστικό κενό του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα είναι το γεγονός ότι επιτρέπει σε εν ενεργεία προϊστάμενο να πάρει ταυτόχρονα μερική (ορισμένες μέρες την εβδομάδα) εκπαιδευτική άδεια, διατηρώντας παράλληλα τη θέση του/της στην ιεραρχία. Πρόκειται για μια χαρακτηριστική περίπτωση στρέβλωσης και κατάφωρης αδικίας, αφού ένας υπάλληλος – ενώ είναι σαφές ότι ασκεί μόνο μερικώς τα καθήκοντα του προϊσταμένου – συγκεντρώνει μέσα στον ίδιο χρόνο τόσο μόρια λόγω κατοχής θέσης ευθύνης όσο και λόγω τίτλου σπουδών.

³⁰ Βλ. χαρακτηριστικά Λιακάκη, Σ., Μπαλαμπανίδης, Γ., *Μεταρρυθμίζοντας μια χώρα σε κρίση. Οι δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα ανάμεσα στην έκτακτη ανάγκη και τον ορθολογικό σχεδιασμό*, Αθήνα, Ποταμός, 2019

Ως προς δε τις αιτίες της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα, η έκθεση φαίνεται να τις εντοπίζει στο πεδίο της διοίκησης, τη στιγμή που αυτές πηγάζουν κυρίως από το πεδίο της πολιτικής. Παρά την ύπαρξη γραφείων νομοθετικής πρωτοβουλίας σε κάθε Υπουργείο, αυτά ελάχιστα αξιοποιούνται, αφού τα νομοσχέδια συντάσσονται στην καλύτερη περίπτωση από συμβούλους του εκάστοτε Υπουργού, στη χειρότερη δε ανατίθενται σε δικηγορικά γραφεία «εργολάβους», ενώ η καθ' ύλην αρμόδια διοικητική μονάδα συχνά τα πληροφορείται όταν αυτά φτάνουν στη Βουλή, άρα έχει ελάχιστο λόγο τόσο ως προς την ουσία και τη σκοπιμότητα των ρυθμίσεων, όσο και ως προς τη νομική ορθότητα και αρτιότητά τους. Το ίδιο φυσικά ισχύει και για ενδιαφερόμενους/αρμόδιους φορείς ή πρόσωπα (stakeholders) καθώς και συνολικά για την κοινωνία, αφού η διαβούλευση των νομοσχεδίων πολύ συχνά παρακάμπτεται τελείως ή διαρκεί ελάχιστες μέρες/ώρες και – το κυριότερο – γίνεται μόνο στο τελικό στάδιο, μετά την κατάρτιση του νομοσχεδίου και πριν την κατάθεσή του στη Βουλή, χωρίς να γίνεται κατά στάδια συζήτηση, ξεκινώντας από αυτή καθεαυτή τη σκοπιμότητα/αναγκαιότητα θέσπισης κάποιας ρύθμισης και φτάνοντας στην τελική της διατύπωση.

Επίσης, η έκθεση δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη της ότι όλες οι σχετικές με την καλή νομοθέτηση ρυθμίσεις παραμένουν σε επίπεδο κοινού νόμου, επομένως στερούνται υπέρτερης τυπικής ισχύος, αλλά και το γεγονός ότι ακόμα και η παραβίαση της μοναδικής σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης (άρθρο 74 παρ. 5) περί απαγόρευσης άσχετων άρθρων και τροπολογιών στερείται έννομων συνεπειών, αφού η τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων ψήφισης ενός νόμου θεωρείται εσωτερικό ζήτημα της Βουλής και δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια. Επομένως, η αισιοδοξία της έκθεσης γύρω από την νεοσυσταθείσα «Επιτροπή Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου» υπό τον πρωθυπουργό φαίνεται υπερβολική και αγνοεί το ότι – ανεξαρτήτως της ύπαρξης σχετικής επιτροπής – ούτως ή άλλως η νομοθετική πρωτοβουλία των Υπουργείων τελούσε υπό την πολιτική έγκριση και συντονισμό του εκάστοτε πρωθυπουργού και των συνεργατών του.

Και βέβαια, η έκθεση δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη της την κατάσταση της μέχρι σήμερα υφιστάμενης νομοθεσίας, η οποία πρέπει να συγκεντρωθεί, αξιολογηθεί, εκκαθαριστεί και κωδικοποιηθεί κατάλληλα – κατεύθυνση προς την οποία έγιναν αρκετά βήματα με την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης – ενώ αγνοεί και τις προκλήσεις, θεσμικές και πρακτικές, μιας τέτοιας προσπάθειας, ενώ αντίστοιχα δεν φαίνεται να ενδιαφέρεται για την παρακολούθηση της εφαρμογής των νόμων και των λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων, μετά την υιοθέτησή τους, την περιοδική αξιολόγησή τους κ.ο.κ.

Ο εξορθολογισμός της υφιστάμενης νομοθεσίας και η βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων εφεξής έχει πολλές προϋποθέσεις επί των οποίων η έκθεση δεν φαίνεται να προβληματίζεται, παραμένοντας απλώς σε διαπιστώσεις. Κάποιες από τις προϋποθέσεις αυτές είναι και οι ακόλουθες:

- Ουσιαστική υποστήριξη (υλική, διοικητική και πολιτική) του έργου της κωδικοποίησης,
- Αλλαγή της διαδικασίας διαβούλευσης των σχεδίων νόμου και ουσιαστική εμπλοκή των ενδιαφερομένων φορέων και συνολικά της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα στάδια της νομοπαραγωγής,
- Στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και ιδίως των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας με στελέχη που θα έχουν τις κατάλληλες επιστημονικές γνώσεις και εμπειρία για την ορθή κατάρτιση νομικών κειμένων,
- Αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας και της ταχύτητας της λειτουργίας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ώστε να επιλύει αμφιβολίες των διοικητικών στελεχών επί της ορθής ερμηνείας νόμων και της τηρητέας πορείας επί δύσκολων και αμφίβολων υποθέσεων,

- Δημιουργία νομικής υπηρεσίας στους φορείς του Δημοσίου που κρίνεται σκόπιμο, ώστε να συμπράττει ή να γνωμοδοτεί για την κατάρτιση υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων κ.ο.κ.

Κυρίως όμως, η επίτευξη του στόχου αυτού προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας και λειτουργίας στο επίπεδο του ίδιου του πολιτικού συστήματος, αλλά και μεγαλύτερη πολιτική ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών.

3. Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων

Ορθά η έκθεση επισημαίνει ως ένα από τα προβλήματα στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων είτε οριζόντια (συναρμοδιότητες επιμέρους Υπουργείων) είτε, κυρίως, κάθετα μεταξύ κεντρικού κράτους, αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών (π.χ. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Υγειονομικές Περιφέρειες κ.λπ.) και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες – Δήμοι). Πρόκειται για ένα πρόβλημα που ιστορικά προέκυψε κυρίως εξαιτίας της δυσπιστίας των περισσότερων κυβερνήσεων έναντι της Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα – ακόμα και όταν συγκροτήθηκε ο δεύτερος βαθμός (Νομμαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) τη δεκαετία του 1990 – η μεταβίβαση σε αυτόν αρμοδιοτήτων να μην ολοκληρωθεί ποτέ ουσιαστικά, αλλά αντίθετα να του μεταβιβαστούν κυρίως αποσπασματικές και διαχειριστικές αρμοδιότητες, ενώ την ίδια στιγμή ταλαντευόμενο το κεντρικό κράτος κρατούσε τις σημαντικότερες αυτών ή ίδρυε κάθετες αποκεντρωμένες δομές για επιμέρους θέματα (παιδεία, υγεία, αρχαιότητες, περιβαλλοντική προστασία κ.ο.κ.).

Η βέλτιστη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους διοικητικών δομών είναι ένα από τα πιο σύνθετα μεταρρυθμιστικά προβλήματα που θα μπορούσε να αντιμετωπίσει η Ελλάδα σήμερα για πολλούς λόγους :

- Συνταγματικούς, καθώς υπάρχουν θέματα την αρμοδιότητα των οποίων το Σύνταγμα ρητά επιφυλάσσει υπέρ του κράτους – επομένως δεν μπορούν να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς αναθεώρηση.
- Χωροταξικούς και σχετιζόμενους με τα χαρακτηριστικά της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, δοθέντος ότι – ειδικά στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης – οι επιλογές που έγιναν ως προς τις συνενώσεις των Δήμων δημιούργησαν μεγάλη ανομοιογένεια και κατ' επέκταση διαφορετικές ταχύτητες και δυνατότητες. Σήμερα στην Ελλάδα υπάρχουν 332 Δήμοι των οποίων όμως η γεωγραφική έκταση και μορφολογία και, κυρίως, ο πληθυσμός κυμαίνεται μεταξύ των μεγάλων αστικών κέντρων όπως κυρίως η Αθήνα και μικρο-Δήμων σε νησιωτικά συμπλέγματα (π.χ. Δήμοι Γαύδου, Αγαθονησίου κ.λπ.). Είναι σαφές ότι τόσο οι κοινωνικές ανάγκες όσο και οι διοικητικές δυνατότητες των τόσο διαφορετικών Δήμων, ακόμα και υπό ιδανικές συνθήκες στελέχωσης και χρηματοδότησης, δεν θα είναι ποτέ οι ίδιες. Το ίδιο, σε μικρότερο βαθμό ισχύει για τις Περιφέρειες – και κυρίως τις ιδιαιτερότητες των τριών νησιωτικών περιφερειών (Β. Αιγαίου, Ν. Αιγαίου και Ιονίων Νήσων).
- Κοινωνικούς και πολιτικούς, που σχετίζονται με την εύλογη ανησυχία ενδεχόμενης όξυνσης των εσωτερικών ανισοτήτων αν ανατεθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η χάραξη των αποφασιστικών πολιτικών επί της πρόσβασης σε αγαθά που θεωρούνται θεμελιώδη (π.χ. υγεία, παιδεία). Το ένα ζήτημα έχει να κάνει με τη χρηματοδότηση των τυχόν νέων αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επανέρχεται συχνά στη δημόσια συζήτηση – και περιλαμβάνεται και στην έκθεση – η πρόταση για τη μεταφορά ενός ποσοστού κάποιου φόρου (συνηθέστερα ακίνητης περιουσίας) ως ίδιο έσοδο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τις νέες αρμοδιότητες που θα αναλάβει. Δεν είναι εδώ ο χώρος να αναλυθούν διεξοδικά οι κίνδυνοι μιας τέτοιας επιλογής, ωστόσο δεν είναι δύσκολο κανείς να καταλάβει την τεράστια ανισότητα που θα προκύψει σε μια τέτοια περίπτωση στα έσοδα μεταξύ

πλούσιων και φτωχότερων περιοχών ή ακόμα και πυκνοδομημένων ή με μεγάλες ακάλυπτες (αγροτικές, δασικές κ.λπ.) εκτάσεις, η οποία δεν είναι εύκολο να αντισταθμιστεί από έναν αναδιανεμητικό μηχανισμό κρατικής χρηματοδότησης, αφού αυτή πια θα έχει μειωθεί δραστικά, λόγω της απευθείας μεταφοράς των εισπράξεων από τον αντίστοιχο φόρο. Το δεύτερο ωστόσο ζήτημα έχει να κάνει με αυτές καθεαυτές τις διοικητικές και επιχειρησιακές επιπτώσεις της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε κρίσιμους τομείς, καθώς η πολυδιάσπαση μειώνει την αποτελεσματικότητα του συντονισμού και τις οικονομίες κλίμακας, ενώ οι διαφορετικές κατά τόπους πολιτικές επιλογές και προτεραιότητες, βρίσκονται κατά κανόνα πιο κοντά στις τοπικές ανάγκες, δεν αποκλείεται όμως να λειτουργήσουν διαλυτικά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη τραγωδία στη Βόρεια Ιταλία (Λομβαρδία) κατά το πρώτο κύμα της πανδημίας του covid19, την οποία πολλές αναλύσεις αποδίδουν και στην αποκέντρωση του συστήματος υγείας στη γειτονική χώρα³¹.

Είναι επομένως εύκολα αντιληπτό ότι η επωδός περί μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – ορθή επί της αρχής και σύμφωνη με την αρχή της εγγύτητας στον πολίτη – προϋποθέτει μια συστηματική καταγραφή αρμοδιοτήτων, δυνατοτήτων, αναγκών και διαδικασιών, μια εκτεταμένη διαβούλευση τόσο μεταξύ των ειδικών και των άμεσα εμπλεκομένων (αιρετών, υπηρεσιακών στελεχών) όσο και εντός της κοινωνίας, με συγκεκριμένα στοιχεία και επιχειρήματα. Στην κατεύθυνση αυτή έγιναν σημαντικά βήματα ήδη από το 2016/2017, με την αναλυτική αποτύπωση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ανά κύκλο δημόσιας πολιτικής

³¹ Βλ. ενδεικτικά Martuscelli, Carlo, *Did a fractured health system let Lombardy down?*, Politico, 23/4/2020, διαθέσιμο στο : <https://www.politico.eu/article/coronavirus-lombardy-health-system-what-went-wrong/> (προσπελάστηκε 1/9/2020) και Armocida, Benedetta, Formenti, Beatrice, Ussai, Silvia, Palestra, Francesca, Missoni, Eduardo, "The Italian health system and the COVID-19 challenge", στο *The Lancet. Public Health*, Vol. 5, May 2020, διαθέσιμο στο : <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2468-2667%2820%2930074-8> (προσπελάστηκε 1/9/2020)

στο πλαίσιο του έργου της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης³², θεσμοθετήθηκε ειδική διαδικασία εκκαθάρισης των αρμοδιοτήτων μέσω ειδικών Διυπουργικών Επιτροπών (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι – ν. 4555/2018, άρθρα 211 επ.) και σχεδιάστηκε ειδικό έργο καταγραφής και απλούστευσης βασικών διοικητικών διαδικασιών στους ΟΤΑ χρηματοδοτούμενο μέσω κοινοτικών πόρων.

4. Ψηφιοποίηση

Η έκθεση θεωρεί ότι η πρόοδος της Ελλάδας στον τομέα της ψηφιακής Δημόσιας Διοίκησης (έναν από τους 5 που αξιολογεί ο δείκτης DESI της ΕΕ) είναι μεν υπαρκτή αλλά αργή. Είναι πράγματι γεγονός ότι η Ελλάδα παραμένει μεταξύ των τελευταίων χωρών στη σχετική κατάταξη, πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι την περίοδο από το 2015 μέχρι και σήμερα η Ελλάδα παρουσίασε υψηλότερους ρυθμούς προόδου σε σύγκριση με το μέσο όρο της ΕΕ μειώνοντας σχετικά το χάσμα.

Ως προς τα αίτια αυτής της υστέρησης που εντοπίζει η έκθεση, πρέπει να επισημανθούν τα εξής :

Πρώτον, η έκθεση δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη της τη γενικότερη υστέρηση που παρουσιάζει η χώρα στο πεδίο της ενσωμάτωσης των ψηφιακών τεχνολογιών. Για παράδειγμα, μεταξύ των ενδείξεων που χρησιμοποιούνται για την βαθμολόγηση των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών κάθε χώρας είναι και το ποσοστό των πολιτών που διεκπεραίωσαν την αντίστοιχη χρονιά μέσω διαδικτύου κάποια διοικητική τους υπόθεση (e-Government users) ως προς το σύνολο όσων συναλλάχθηκαν με τη Δημόσια Διοίκηση, το οποίο το 2019 στην Ελλάδα ήταν λιγότερο από 40%. Για την ερμηνεία ωστόσο αυτού του

³² Το πλήρες πόρισμα της Επιτροπής διαθέσιμο στο <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEptrAnatheorisis-030317.pdf> (προσπελάστηκε 1/9/2020)

φαινομένου δεν αρκεί κανείς να επισημάνει την έλλειψη κατάλληλων εργαλείων από την πλευρά του κράτους, αλλά πρέπει να λάβει υπόψη του – για τον περαιτέρω σχεδιασμό – το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι επίσης ουραγός στην ΕΕ ως προς την προσβασιμότητα και τη χρήση του διαδικτύου (είτε λόγω έλλειψης υποδομών είτε λόγω έλλειψης τεχνολογικής παιδείας είτε λόγω του υψηλού κόστους των σχετικών υπηρεσιών). Το δεδομένο αυτό σημαίνει ότι η ψηφιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να συμβαδίζει με ένα αντίστοιχο σχέδιο σημαντικής αύξησης της χρήσης του διαδικτύου των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων στο διαδίκτυο.

Δεύτερον, η έκθεση αντιλαμβάνεται τη Δημόσια Διοίκηση ως καταναλωτή προϊόντων και υπηρεσιών τεχνολογίας που παράγει ο ιδιωτικός τομέας. Ένα από τα προβλήματα που αντιμετώπισε η Δημόσια Διοίκηση στην προσπάθεια ψηφιοποίησής της ήταν και η κατάτμηση του σχεδιασμού, της προμήθειας και της υλοποίησης των επιμέρους έργων, με αποτέλεσμα – ακόμα και εκεί που υπάρχουν πληροφοριακά συστήματα – να μην διαλειτουργούν μεταξύ τους, να είναι δυσχερείς οι αναθεωρήσεις τους ώστε να παρακολουθούν τις κοινωνικές ανάγκες και τις νομοθετικές/θεσμικές μεταβολές κ.ο.κ., ενώ δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που το δημόσιο ταμείο πλήρωσε περισσότερες της μίας φορές το ίδιο στην ουσία έργο, αφού κάθε φορέας έκανε τις δικές του προμήθειες. Ενώ λοιπόν η έκθεση σωστά εντοπίζει το ζήτημα του σχεδιασμού και των ενιαίων προτύπων και προδιαγραφών, παραλείπει να δώσει μια πληρέστερη εικόνα :

- Κατ' αρχάς, ο δημόσιος τομέας σε πολλές περιπτώσεις έρχεται να καλύψει υστερήσεις στο σκέλος των επενδύσεων σε νέες τεχνολογίες, εκεί που ο ιδιωτικός τομέας δεν έχει τις οικονομικές δυνατότητες ή δεν είναι διατεθειμένος να αναλάβει το επιχειρηματικό ρίσκο (ιδίως στον τομέα των υποδομών και δικτύων).
- Έπειτα, το Δημόσιο δεν είναι ένας οποιοσδήποτε καταναλωτής προϊόντων και υπηρεσιών, αφού λόγω του μεγέθους του μπορεί με τις προδιαγραφές και τις επιλογές

του να επηρεάσει καθοριστικά τις προτεραιότητες της οικείας αγοράς, να στηρίξει εγχώρια εγχειρήματα κ.ο.κ.

- Τέλος, και κυριότερο, το Δημόσιο μπορεί και πρέπει να αναδειχθεί σε παραγωγός τεχνολογικής καινοτομίας, ειδικά στο πεδίο των εφαρμογών που σχετίζονται με τη Δημόσια Διοίκηση. Αξιοποιώντας στελέχη που διαθέτει και ενισχύοντας το ανθρώπινο δυναμικό του στην κατεύθυνση αυτή, χρησιμοποιώντας ή/και αναπτύσσοντας ανοιχτό λογισμικό και υιοθετώντας μια λογική οριζόντιων συμπράξεων μεταξύ των επιμέρους φορέων και υπηρεσιών του Δημοσίου, στο πλαίσιο των οποίων θα μπορούσαν να παίξουν καθοριστικό ρόλο και φορείς του Δημοσίου με υψηλή εξειδίκευση (Πανεπιστήμια, δημόσια ερευνητικά κέντρα, αλλά και φορείς όπως οι Ένοπλες Δυνάμεις, στο πλαίσιο της μεγαλύτερης διασύνδεσής τους με την κοινωνία)³³.

Μια τέτοια προσέγγιση, εκτός των προφανών πλεονεκτημάτων που θα είχε στο επίπεδο της εξοικονόμησης δημόσιων πόρων και στη στήριξη εγχειρημάτων από το χώρο του ίδιου του Δημοσίου ή από το πεδίο της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, θα αποτελούσε και ένα αποφασιστικό πλήγμα στη διαφθορά, καθώς το υψηλό οικονομικό αντικείμενο και οι σύνθετες τεχνικές προδιαγραφές (που εκφεύγουν της ικανότητας του μέσου πολίτη, ενδεχομένως δε ακόμα και του μέσου πολιτικού να τις ελέγξει ουσιαστικά) των σχετικών προμηθειών αποτελούν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη τέτοιων φαινομένων³⁴.

³³ Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η ανάπτυξη του Συστήματος Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Εγγράφων (ΙΡΙΔΑ) από το Γενικό Επιτελείο Αεροπορίας, το οποίο εν συνεχεία δόθηκε προς χρήση σε σειρά φορέων του Δημοσίου, μέσω σχετικών μνημονίων συνεργασίας. Η αρχή έγινε τον Μάρτιο του 2018 με την υιοθέτηση του ΠΣ από το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο αξιοποιεί την «Ιριδα» και για την επικοινωνία του με τους εποπτευόμενους φορείς του (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και ΟΤΑ) Ο τρόπος με τον οποίο αναπτύχθηκε και διαδίδεται σταδιακά το εν λόγω πληροφοριακό σύστημα στους ενδιαφερόμενους φορείς του Δημοσίου, με την παράλληλη δημιουργία ενός δικτύου οριζόντιας τεχνικής υποστήριξης μεταξύ των φορέων που εντάσσονται σε αυτό, αποτελεί υπόδειγμα βέλτιστης αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων μέσω συνεργιών εντός του Δημοσίου.

³⁴ Όπως εύστοχα επισημαίνει ο Αντ. Λιάκος, αναφερόμενος σε μια προηγούμενη περίοδο τεχνολογικού εκσυγχρονισμού (δεκαετία 1990) «...πέραν των παθογενειών του ελληνικού πολιτικού συστήματος, η διεθνής έκταση της διαφθοράς καταδεικνύει πως αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του διεθνούς ανταγωνισμού αναφορικά με την επέκταση των νέων τεχνολογιών. Η επέκταση αυτή δεν

Δ. Επίμετρο

Όπως επιχειρήθηκε να καταδειχθεί εν συντομία στην προηγηθείσα ανάλυση, το σκέλος της έκθεσης που αφορά τη Δημόσια Διοίκηση πάσχει τόσο από μεθοδολογικές αστοχίες και παραλείψεις όσο και από ιδεολογική μονομέρεια, με αποτέλεσμα να αναπαράγει μία στην καλύτερη περίπτωση μερική και ατελή, στη χειρότερη πλήρως διαστρεβλωμένη και στερεοτυπική εικόνα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Η Δημόσια Διοίκηση μπορεί και πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας πολιτικής και επιστημονικής συζήτησης στο πλαίσιο της επικαιροποίησης της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας στη μεταμνημονιακή, αλλά και στη μετα-covid εποχή, με βάση τις εμπειρίες και τα δεδομένα που έχουμε από τη δεκαετία αυτή (2010-2020) και με στόχο την πραγματικά βιώσιμη, κοινωνικά και περιβαλλοντικά δίκαιη ανάπτυξη.

Η εμμονή σε βολικούς μύθους και στερεότυπα του παρελθόντος γύρω από τη Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί σε βάρος της κοινωνίας. Όπως το έθεσε ο Δ. Σωτηρόπουλος³⁵, «επικρίσεις για αναποτελεσματικότητα [της Δημόσιας Διοίκησης] εκφέρονται για όλα τα σύγχρονα κράτη. Υπάρχει ποσοστό αλήθειας στις επικρίσεις αυτές. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι τα σχετικά επιχειρήματα αποτελούν μέρος της νεοφιλελεύθερης επίθεσης στον τρόπο οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Υπάρχει, δηλαδή ένα ιδεολογικό στοιχείο στην έμφαση που δίδεται στην αναποτελεσματικότητα. Ενώ, πράγματι, οι κρατικοί μηχανισμοί της Νότιας Ευρώπης φέρονται να λειτουργούν σε επίπεδα κάτω του βέλτιστου, έντονη έμφαση στα τεχνικά τους μειονεκτήματα θα επικάλυπτε το κύριο διακριτικό χαρακτηριστικό τους, το

αφορά το εμπόριο προϊόντων ή αγαθών το οποίο μπορεί να μεταβάλλεται ή να αποτελείται από συμπληρωματικούς συνδυασμούς προϊόντων από διαφορετικές πηγές, αλλά αφορά την εγκαθίδρυση συστημάτων τα οποία δεσμεύουν τους αγοραστές για τις μελλοντικές τους επιλογές. Για τον λόγο αυτό οι επιλογές συστημάτων που συνδέονταν με πολύ μεγάλους εταιρικούς ομίλους και κράτη είχαν τόσο μεγάλη σημασία σε εκείνη την εποχή της αλλαγής των τεχνολογικών προτύπων και της ριζικής ανανέωσης του τεχνολογικού εξοπλισμού». (Λιάκος, Αντ., *Ο ελληνικός 20^{ος} αιώνας*, Αθήνα, Πόλις, 2019, σ. 537)

³⁵ Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α., ό.π., σελ. 55-56.

οποίο είναι η ελλιπής παροχή υπηρεσιών προς τα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα. Είναι προφανές ότι η αναποτελεσματικότητα στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών πλήττει πρωτίστως τις χαμηλότερες τάξεις. Οι ανώτερες μπορούν, τις περισσότερες φορές, να καταφύγουν στον ιδιωτικό τομέα για όλων των ειδών τις υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης, των υπηρεσιών υγείας και της προσωπικής ασφάλειας».

Έχοντας λοιπόν υπόψη το ρόλο της Δημόσιας Διοίκησης, τον ταξικό χαρακτήρα που εντέλει λαμβάνει η μη ικανοποιητική λειτουργία της και τις δυνατότητές της να λειτουργήσει ως καταλύτης για την ανάπτυξη με βιώσιμους όρους, είναι προφανές ότι πρέπει αυτή να περιληφθεί στη συζήτηση για το αναπτυξιακό μοντέλο της χώρας, με όρους όμως ριζικά διαφορετικούς από αυτούς της έκθεσης της «επιτροπής Πισσαρίδη» που παρουσιάστηκε εδώ.

E.M.³⁶ | Οι προτάσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη περί ψηφιακής τεχνολογίας

Η έκθεση στο κεφάλαιο «2.2 Ψηφιακή τεχνολογία και αυτοματοποίηση» ξεκινάει με μια ιστορική αναδρομή των εξελίξεων στις ψηφιακές τεχνολογίες τα τελευταία σαράντα χρόνια αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι: «Είναι επιτακτική ανάγκη κάθε πρόγραμμα για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας να έχει ένα σχέδιο για την ανάπτυξη μιας καλής ψηφιακής υποδομής, με γρήγορη ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο για ολόκληρη τη χώρα, και ένα καλό σχέδιο για την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.»

³⁶ Σύμβουλος Τεχνολογίας

Αναγνωρίζει δηλαδή ως βασικές απαιτούμενες παρεμβάσεις:

- την καλή ψηφιακή υποδομή
- την γρήγορη ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο για ολόκληρη τη χώρα
- ένα καλό σχέδιο για την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.

Μετά από απαρίθμηση διαφόρων παραδειγμάτων και σχετικών δεικτών αναφέρει ότι *«Η μεγαλύτερη πρόκληση ως προς την ευρεία χρήση ψηφιακών τεχνολογιών στην Ελλάδα είναι οι συνέπειες για την εργασία. Οι ψηφιακές τεχνολογίες θα βελτιώσουν την παραγωγική λειτουργία, αλλά θα απαιτήσουν προσαρμογές των εργαζομένων σε διάφορους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Οι προσαρμογές αυτές μπορεί να είναι μια ουσιαστική αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων στις επιχειρήσεις όπου εργάζονται. Μπορεί όμως και να είναι μια μετακίνησή τους προς άλλους κλάδους της οικονομίας και απόκτηση των αντίστοιχων δεξιοτήτων. Είναι σημαντικό να υπάρχει μια **ευέλικτη οικονομία και αγορά εργασίας** που να διευκολύνει τις διαδικασίες αυτές.»*

Υποτίθεται ότι στα κεφάλαια 4 και 5 συγκεκριμενοποιούνται οι προτάσεις για αναβάθμιση των δεξιοτήτων και για άλλα προγράμματα κατάρτισης. Το μεν κεφάλαιο 5 είναι κενό. Στο δε κεφάλαιο 4 βρίσκουμε τις προτάσεις για την κατάρτιση χωρισμένες σε τρεις κατηγορίες:

α) Προτάσεις για την κατάρτιση πριν την είσοδο στην αγορά εργασίας

- *«Αναδιάρθρωση του σχολικού προγράμματος σπουδών ώστε να περιλαμβάνει κατάρτιση σε ψηφιακές δεξιότητες για το σύνολο των 6 ετών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εάν όχι νωρίτερα»*
- *«Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση πρέπει περισσότερα πανεπιστήμια να προσφέρουν πτυχία Επιστήμης Υπολογιστών ή Τεχνολογίας Λογισμικού, και αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν πρακτική άσκηση με επιχειρήσεις»*

- *«Πέραν της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η κατάρτιση στην πληροφορική πρέπει να είναι ευρέως διαθέσιμη, δηλαδή και για άτομα με απολυτήριο λυκείου ή άλλη επαγγελματική κατάρτιση»*

β) προτάσεις για την κατάρτιση για ανέργους

Δεν υπάρχει κάποια πρόταση σχετικά με την κατάρτιση σε ψηφιακές δεξιότητες

γ) Κατάρτιση για εργαζόμενους

- *«η κυβέρνηση θα πρέπει να επιδοτεί τον εργοδότη που οργανώνει ή παρέχει κατάρτιση η οποία οδηγεί σε χειροπιαστές, πιστοποιημένες σύμφωνα με κριτήρια της αγοράς, και επιβεβαιωμένες δεξιότητες. Η φύση και το πεδίο της κατάρτισης θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας του εργοδότη και του απασχολούμενου χωρίς περιορισμούς από την κυβέρνηση»*

Στο «4.3.1. Προτάσεις πολιτικής» στην ενότητα για την «Ψηφιοποίηση» βρίσκουμε την εξής αναφορά: «[...] αν η διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση δεν βελτιωθεί και αν δεν προχωρήσει η αξιολόγηση, τότε οι προσπάθειες ψηφιοποίησης μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό εφαρμογών και τη μη επικοινωνία μεταξύ τους ή εφαρμογές που δεν εξυπηρετούν πραγματικά τους πολίτες». Είναι δύσκολο να καταλάβει κανείς πώς μπορεί η αξιολόγηση στην δημόσια διοίκηση να συνδέεται με τον κατακερματισμό των εφαρμογών ή την μη χρησιμότητα τους.

Στην ίδια ενότητα αναφέρονται και κάποιες βασικές αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στις διαδικασίες ψηφιοποίησης:

«1. Ψηφιακή παροχή υπηρεσιών ως προεπιλογή (digital by default). Η πρόσβαση πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες να γίνεται κατά κύριο λόγο από κέντρα απομακρυσμένης

εξυπηρέτησης μέσω τηλεφώνου και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και δευτερευόντως (όπου αιτιολογημένα απαιτείται) με φυσική παρουσία στα ΚΕΠ.

2. Αρχή μόνο μίας φορές (*once-only principle*) για την παροχή δεδομένων πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο.

3. Διαλειτουργικότητα ως προεπιλογή (*interoperability by default*), με πρόβλεψη κατά τον σχεδιασμό δημοσίων υπηρεσιών για απρόσκοπτη λειτουργία σε όλη την Ενιαία Αγορά και σε οργανωσιακά σιλό, στη βάση της ελεύθερης μετακίνησης δεδομένων και ψηφιακών υπηρεσιών στην ΕΕ.

4. Ανοιχτότητα και διαφάνεια (*openness/transparency by default*), με το διαμοιρασμό δεδομένων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, την παροχή δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις για έλεγχο πρόσβασης των δεδομένων τους και διόρθωσή τους, παρακολούθηση διοικητικών διαδικασιών που τους αφορούν και εμπλοκή ενδιαφερόμενων μερών στη σχεδίαση και την παροχή υπηρεσιών. Αυτόματη ενημέρωση του πολίτη για κάθε πρόσβαση ή αλλαγή που αφορά στα δεδομένα του.

5. Ιδιωτικότητα και προστασία δεδομένων, με ενσωμάτωση τους από τη φάση του σχεδιασμού.

6. Ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού, με βάση διαδοχικά μικρά βήματα ανάπτυξης και τη συνεργασία ανάμεσα στην ομάδα υλοποίησης και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

7. Έμφαση στην ευχρηστία των υπηρεσιών και στη συνεχή διαθεσιμότητά τους σε βάση 24 X 7.»

Αναζητώντας τις προτάσεις για την έλευση της τεχνητής νοημοσύνης στην ελληνική οικονομία -όπως αναφερόταν στην ενότητα «2.2 Ψηφιακή τεχνολογία και αυτοματοποίηση»

(«Στην ενότητα 4.10 περιλαμβάνονται προτάσεις για το πώς να ξεκινήσει η διαδικασία που θα φέρει την τεχνητή νοημοσύνη στην ελληνική οικονομία»), βρίσκουμε (στην ενότητα 4.10):

α) μια εισαγωγική παράγραφο περί καινοτομίας

β) την ενότητα «4.10.1 δείκτες καινοτομίας» που αφού γίνεται η παρουσίαση σχετικών δεικτών (Global Competitiveness Index – GCI, Global Innovation Index, Summary Innovation Index, και DESI) γίνεται αναφορά για την θέση της Ελλάδας.

γ) την ενότητα «4.10.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής» όπου ως αγκυλώσεις αναφέρονται:

- Το νομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον
- Η έλλειψη χρηματοδότησης

Ενώ στις προτάσεις αναφέρονται:

- Η συνεργασία επιχειρήσεων-Πανεπιστημίων
- Να επιστρέψουν Έλληνες της διασποράς με εμπειρία και να μετεγκατασταθούν ξένοι
- Να γίνει το δημόσιο, οι Τράπεζες και τα δίκτυα υποδομών early adopters των νέων προϊόντων
- Φορολογικά κίνητρα
- Δημόσια συμμετοχή σε venture capital funds
- Κεντρική δημόσια χρηματοδότηση για Γραφεία Μεταφοράς Τεχνολογίας
- Να δημιουργηθούν μεγάλα data sets στις βιοεπιστήμες, στις λειτουργίες της πόλης και στη γεωργία, και να υπάρξει νομοθεσία που διευκολύνει αλλά και επιβάλλει την συγκέντρωση δεδομένων και τη διάθεσή τους σε ερευνητές και επιχειρήσεις.

- Να δημιουργηθεί Εθνικός Οργανισμός Επιστημών (ΕΟΕ), ο οποίος θα συντονίζει τη χρηματοδότηση και την αξιολόγηση της έρευνας
- Δημιουργία κόμβων καινοτομίας (Innovation Hubs)

Ανακεφαλαιώνοντας: ενώ στην έκθεση αναγνωρίζονται τρεις βασικές απαιτούμενες παρεμβάσεις (καλή ψηφιακή υποδομή, γρήγορη ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο για ολόκληρη τη χώρα, ύπαρξη ενός καλού σχεδίου για την ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα), στο κείμενο που ακολουθεί ακροθιγώς μόνο γίνεται αναφορά σε κάποιες βασικές αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στις διαδικασίες ψηφιοποίησης και μόνο. Δεν αναλύεται τι σημαίνει και πως θα επιτευχθεί η «καλή ψηφιακή υποδομή» και δεν υπάρχει καμιά αναφορά για το πώς θα επιτευχθεί ο στόχος για «γρήγορη ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο για ολόκληρη τη χώρα». Οι υπόλοιπες προτάσεις που σταχυολογήσαμε παραπάνω, αποτελούν λίγο-πολύ παλιές γνώριμες γενικόλογες και αόριστες προτάσεις συγκεκριμένης στόχευσης: να διασυνδεθούν τα πανεπιστήμια με τις επιχειρήσεις που τελικά θα καθορίζουν πού θα στραφεί η έρευνα με απώτερο στόχο την μείωση της μισθολογικής δαπάνης των εταιρειών του κλάδου μέσω της εκμετάλλευσης των προπτυχιακών και μεταπτυχιακών φοιτητών των πανεπιστημίων, να μειωθεί η φορολογία των «καινοτόμων» επιχειρήσεων και των στελεχών τους (δημιουργώντας μια νέα γενιά golden boys) και να γίνει η συγκεκριμένη αγορά «ευέλικτη».

Κλείνοντας θα θέλαμε να επισημάνουμε πως προκαλεί εντύπωση ότι στο δημοσιοποιημένο κείμενο της πρότασης Πισσαρίδη *per se*, **δεν γίνεται καμιά αναφορά στον ρόλο του υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, στην Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων** και το ρόλο της, στην πολιτική eIDAS της ΕΕ, στην αξιοποίηση των **υποδομών cloud** της χώρας, στο **GDPR** και την εφαρμογή του.