

Στρατηγικές της Λισσαβόνας: ένα ευρωπαϊκό όραμα χωρίς ευρωπαϊκές πολιτικές

του Πέτρου Λινάρδου Ρυλμόν

1. Εισαγωγή

Θυμόμαστε τη Στρατηγική της Λισσαβόνας ως όραμα μιας ευρωπαϊκής οικονομίας βασισμένης στη γνώση, η οποία διαφυλάσσει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, εξασφαλίζει την προστασία του περιβάλλοντος και επιτυγχάνει και πάλι την πλήρη απασχόληση. Δυσκολευόμαστε, όμως, να συνδέσουμε αυτούς τους στόχους όχι μόνο με τις πραγματικές επιδόσεις των οικονομιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) και ειδικότερα της ελληνικής οικονομίας, αλλά ακόμα και με τις πολιτικές που επιδιώκουν θεωρητικά να υλοποιήσουν αυτή τη στρατηγική.

Σε τι οφείλεται αυτή η δυσκολία; Διαπιστώθηκε το 2005 ότι η αποφασισμένη το 2000 Στρατηγική, δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αλλά στην πραγματικότητα δεν υπήρχε η Στρατηγική της Λισσαβόνας ως σύνολο ευρωπαϊκών πολιτικών που υπηρετούν στόχους, ενώ τα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους εθνικά κράτη ήταν αυτά που θα επεδίωκαν να υλοποιήσουν το γενικό όραμα. Το Εαρινό Συμβούλιο του Μαρτίου 2005 μετονόμασε τη Στρατηγική της Λισσαβόνας σε Στρατηγική για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση, αλλά δεν άλλαξε την γενική προσέγγιση: άφησε πάλι την υλοποίηση της στα εθνικά κράτη που θα πρέπει να επεξεργάζονται τριετή Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων και εξέδωσε «κατευθυντήριες γραμμές» οι οποίες συνόψισαν βασικές επιλογές όχι σχετικά με τις αρχικές εξαγγελίες του 2000, αλλά σχετικά με τη νεοφιλελεύθερη ατζέντα:

- 1) Με άμεσες και έμμεσες διατυπώσεις οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν ως ενιαίες κατευθύνσεις για τις εθνικές πολιτικές, την ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων, την υποστήριξη της επιχειρηματικότητας - που αποτελεί την αποκλειστική οδό για την ενίσχυση της καινοτομίας, της παραγωγικότητας και της απασχόλησης - την επέκταση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και στις εργασιακές σχέσεις -υπό το γενικό τίτλο της «ευελιξίας με ασφάλεια»- και, τέλος, την υποταγή της δημοσιονομικής διαχείρισης στο στόχο της μείωσης των ελλειμμάτων μέσω της μείωσης των δαπανών. Αυτοί είναι εξάλλου και οι «πυλώνες» της οικονομικής στρατηγικής που εφαρμόζει η ελληνική κυβέρνηση. Και πρόκειται για επιλογές που είναι ενιαίες στο πλαίσιο της Ε.Ε., ανεξάρτητα από τις μεγάλες διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των χωρών μελών.
- 2) Οι κατευθυντήριες γραμμές δεν θέτουν σε ευρωπαϊκό, πόσο μάλλον σε εθνικό επίπεδο, στόχους σε ότι αφορά τις κοινωνικές πολιτικές, ειδικότερα τις πολιτικές που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, τις πολιτικές παρέμβασης στην αγορά εργασίας, την εκπαίδευση, την υποστήριξη της ισότητας στην αγορά εργασίας, την αδήλωτη απασχόληση. Παρά την ύπαρξη γενικών αναφορών σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής δεν υπάρχουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο κριτήρια με τα οποία είναι δυνατόν να κριθεί και να αξιολογηθεί μια πολιτική ή ακόμα και ένα ύψος δαπανών σε αυτούς τους τομείς που να σηματοδοτεί την μακροχρόνια οικονομική βιωσιμότητα και κοινωνική αποτελεσματικότητα ενός σύγχρονου κράτους-πρόνοιας.
- 3) Οι τομείς πολιτικών που εντάσσονται σε μια στρατηγική τεχνολογικής αναβάθμισης και αναβάθμισης της ανταγωνιστικότητας, όπως οι πολιτικές για την έρευνα, την καινοτομία, τη στήριξη των ΜΜΕ στους τομείς της τεχνολογίας και της καινοτομίας, τη σύνδεση της εκπαίδευσης και κατάρτισης με τις τεχνολογικές και οργανωτικές μεταβολές, αντιμετωπίζονται από τις κατευθυντήριες γραμμές ως ένα σύνολο επιδιώξεων που θα μπορούσαν να

συνδυαστούν με πολλούς τρόπους, αλλά μπορεί να προωθηθούν και μεμονωμένα. Πρωτεύοντα ρόλο παίζουν οι επιδιώξεις που αφορούν την υποστήριξη της επιχειρηματικότητας. Έτσι, όπως και για τις κοινωνικές πολιτικές δεν υπάρχουν σημεία αναφοράς σε επίπεδο γενικών στόχων, δημόσιων πολιτικών και θεσμικών λειτουργιών που να μπορούν να χρησιμεύσουν και για την αξιολόγηση των εξελίξεων σε εθνικό επίπεδο.

- 4) Στις περιπτώσεις που έχουν τεθεί ποσοτικοί στόχοι, όπως για το ποσοστό απασχόλησης (70%), το ποσοστό των δαπανών για την έρευνα (3% του ΑΕΠ), και όλο και περισσότερο για τους δείκτες που έχουν σχέση με την κατανάλωση ενέργειας, τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και τις πηγές ενέργειας, πρόκειται για επιδιώξεις οι οποίες δεν εντάσσονται αναγκαστικά σε ολοκληρωμένα προγράμματα, ούτε έχουν πραγματικά προγραμματιστεί από τις εθνικές πολιτικές. Πρόκειται για αποφάσεις που δεν μπορούν να εγγραφούν οι κατευθυντήριες γραμμές, και θα αποτελέσουν κατά πάσα πιθανότητα έναν παράγοντα που θα φέρει στην επιφάνεια την ανεπάρκεια του σημερινού πλαισίου αντιμετώπισης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, ακόμα και για αυτούς τους μεμονωμένους, αλλά συγχρόνως επείγοντες στόχους.

2. Ελληνική οικονομία και η Στρατηγική της Λισσαβόνας

Σε ότι αφορά τις επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας σχετικά με το όραμα της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, έχουμε για πολλά χαρακτηριστικά μεγέθη την απομάκρυνση από τους στόχους ή την εμφανή δυσκολία επίτευξής τους:

- Η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας γνώρισε μια ραγδαία επιδείνωση καθώς το έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών εγκαταστάθηκε από το 2000 στην περιοχή του -12% με -14%, ενώ το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διευρύνθηκε την τελευταία δεκαετία από το -2% στο -16%.
- Η απώλεια ανταγωνιστικότητας συνοδεύεται από μείωση του παραγωγικού ιστού στην μεταποίηση και την αγροτική παραγωγή.
- Η ακαθάριστη εθνική δαπάνη για την έρευνα από το 2001 ως το 2006, είχε μια μικρή μείωση από 0,58% σε 0,57% του ΑΕΠ, όταν ο στόχος της Λισσαβόνας ήταν το 3% του ΑΕΠ.
- Το ποσοστό απασχόλησης αυξήθηκε από 56,5% το 2000, σε 61,4% το 2007, αλλά βρίσκεται πολύ πίσω από το 70%, με βάση το οποίο αξιολογείται ο στόχος της πλήρους απασχόλησης.
- Το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας αυξήθηκε από 20% το 2000 σε 21% το 2006, και έφθασε το 25% για τους νέους 16-24 ετών.
- Το ποσοστό των ιδιωτικών δαπανών για την υγεία στο σύνολο των δαπανών για την υγεία έχει υπερβεί στην Ελλάδα το αντίστοιχο ποσοστό όλων των χωρών του ΟΟΣΑ, ακόμα και των Ηνωμένων Πολιτειών.

3. Το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) 2005-2008 και 2008-2010

Το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, όπως και η πρόταση για το νέο ΕΠΜ 2008-2010, δείχνουν ότι το μοντέλο αναπτυξιακής πολιτικής που εφαρμόζεται θέτει στόχους που αφορούν κατά κύριο λόγο το τετράπτυχο: μείωση των δημοσίων δαπανών, συνέχιση των ιδιωτικοποιήσεων, αύξηση της κερδοφορίας και απορύθμιση της αγοράς εργασίας.

Το σχέδιο του νέου ΕΠΜ αναφέρει τις εξής προτεραιότητες:

- Συνέχιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και εξασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών.

- Αύξηση της παραγωγικότητας, μέσα από την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων στη λειτουργία των αγορών, τις επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο και την προώθηση της Κοινωνίας της Γνώσης.
- Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ενίσχυση του ανταγωνισμού, άνοιγμα των αγορών και αύξηση της εξωστρέφειας.
- Αύξηση της απασχόλησης, μείωση της ανεργίας, καθώς και αποτελεσματικότερη λειτουργία των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και επανακατάρτισης.

Η επιβεβαίωση των προτεραιοτήτων του προηγούμενου ΕΠΜ αποτελεί και επιβεβαίωση της συνύπαρξης επιδιώξεων της αναπτυξιακής πολιτικής που δεν θέτουν διαρθρωτικούς στόχους για την πραγματική οικονομία και τη θέση της στο διεθνές περιβάλλον.

Η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και το ζήτημα της μακροχρόνιας βιωσιμότητάς τους, εξετάζονται χωρίς να τίθεται το θέμα του αναγκαίου ύψους των δημοσίων δαπανών, σε συνολικό επίπεδο και σε επίπεδο κοινωνικών δαπανών.

Η αύξηση της παραγωγικότητας αποκόπτεται από τα προβλήματα που συνδέονται με τη διάρθρωση της οικονομίας και την ανάγκη να υπάρξουν στόχοι και πολιτικές για την πρωτογενή και δευτερογενή παραγωγή. Η αύξηση της παραγωγικότητας είναι συνάρτηση της λειτουργίας των αγορών, καθώς και επενδύσεων σε «ανθρώπινο κεφάλαιο» και ψηφιακά συστήματα, χωρίς να ερμηνεύεται η ως τώρα αναποτελεσματικότητα αυτών των επενδύσεων και των σχετικών πολιτικών.

Η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος που αντιμετωπίζεται ως αποτέλεσμα της καλύτερης λειτουργίας των αγορών και της απλοποίησης των συναλλαγών με τη διοίκηση, δεν θα έπρεπε να αγνοεί την ανάγκη δημιουργίας αποτελεσματικών δομών στήριξης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, όπως και των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, ικανών να συνοδεύσουν τις επιχειρήσεις αυτές κατά τη διαδικασία υιοθέτησης καινοτομιών, εκπαίδευσης των απασχολούμενων και εξεύρεσης νέων αγορών.

Η αύξηση της απασχόλησης που έχει πραγματοποιηθεί κατά την τελευταία τριετία, η οποία αφορά κατά το μεγαλύτερο μέρος την αύξηση της απασχόλησης σε προσωρινές και πρόσκαιρες θέσεις εργασίας, είναι το αποτέλεσμα του συνδυασμού ενός υψηλού ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας, λόγω της ταχείας αύξησης της ζήτησης και της συνεχιζόμενης απώλειας ανταγωνιστικότητας, η οποία πιέζει προς την κατεύθυνση της μείωσης του κόστους εργασίας. Η επίτευξη μιας αύξησης της απασχόλησης, η οποία θα είναι το αποτέλεσμα της αποτελεσματικότερης λειτουργίας των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και επανακατάρτισης, θα πρέπει να συνδέεται με στόχους και πολιτικές που βασίζονται σε διαρθρωτικές επιλογές για την οικονομία, τόσο σε τομεακό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

4. Αξιολογικές προσεγγίσεις των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας και του ΕΠΜ 2005-2008

Για να αξιολογηθούν οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας κατά την περίοδο του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008 και οι πολιτικές που υλοποιήθηκαν κατά την περίοδο αυτή είναι αναγκαίο να γίνουν κατανοητοί οι παράγοντες που διαμόρφωσαν και διαμορφώνουν τα χαρακτηριστικά της οικονομικής ανάπτυξης κατά την τελευταία περίοδο στην Ελλάδα. Η συνύπαρξη ενός υψηλού ρυθμού μεγέθυνσης του Εγχωρίου Προϊόντος, οφείλεται στο ότι η εισροή ευρωπαϊκών πόρων, αλλά και ο αυξανόμενος ιδιωτικός δανεισμός, στήριξαν τη ζήτηση της οικονομίας, αλλά δεν εμπόδισαν τη συνεχιζόμενη απώλεια ανταγωνιστικότητας. Η σωρευτική αναδιανομή εισοδήματος σε βάρος των μισθωτών διατήρησε μια υψηλή κερδοφορία των επιχειρήσεων, και οδήγησε στην αύξηση του ποσοστού των επιχειρηματικών επενδύσεων στο ΑΕΠ, συντηρώντας όμως μια απαρχαιωμένη παραγωγική δομή, ανίκανη να στηρίξει τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την κατάκτηση νέων μεριδίων αγοράς.

Πράγματι, κατά τη δεκαετία 1997-2007 το μερίδιο των μισθών στο προϊόν του επιχειρηματικού τομέα μειώθηκε κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες από 52% σε 44%. Κατά την ίδια περίοδο, ενώ η παραγωγικότητα της εργασίας αυξανόταν κατά 37%, οι πραγματικές αμοιβές της εργασίας στον επιχειρηματικό τομέα

αυξανόταν μόνο κατά 27%. Η εξέλιξη αυτή επέτρεψε την αύξηση της κερδοφορίας του κεφαλαίου κατά 25%, περίπου, κατά τη δεκαετία, ενώ οι επιχειρηματικές επενδύσεις έχουν φθάσει το 22,7% του ΑΕΠ, ένα ποσοστό πολύ υψηλότερο από το μέσο όρο της Ε.Ε. Αλλά δεν ήταν ικανή η ελληνική οικονομία να αξιοποιήσει αυτή την επενδυτική έξαρση, ούτε και το γεγονός ότι οι μέσες ακαθάριστες αποδοχές ήταν (το 2007) στο 70% του μέσου όρου της ΕΕ των 15, και ότι το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος ήταν στο 78% του αντίστοιχου μέσου όρου των 15.

Η μακροχρόνια προσπάθεια στήριξης της ανταγωνιστικότητας μέσω της μείωσης του εργατικού κόστους έχει προφανώς αποτύχει. Η σημερινή διεθνής συγκυρία θα επιταχύνει την πορεία της οικονομίας προς το αδιέξοδο όπου οδηγούσε αναγκαστικά αυτός ο προσανατολισμός. Η επιτάχυνση του πληθωρισμού δεν επιβαρύνει μόνο το βιοτικό επίπεδο των μισθωτών και των κατώτερων εισοδηματικών κατηγοριών, αλλά θα φέρει επίσης μείωση της ανταγωνιστικότητας, ενώ η επιβράδυνση της οικονομικής μεγέθυνσης διεθνώς θα επηρεάσει αναπόφευκτα την ελληνική οικονομία. Η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, η στροφή της επιχειρηματικότητας προς την καινοτομία, η στήριξη της αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού, η μετάβαση στην οικονομία της γνώσης και η προστασία του περιβάλλοντος, επιλογές που λεκτικά αναφέρονται στο ΕΠΜ 2005-2008, απαιτούν διαρθρωτικές παρεμβάσεις οι οποίες πρέπει να βασιστούν στην αύξηση των πόρων που έχουν στη διάθεσή τους οι αντίστοιχες πολιτικές, στο σχεδιασμό των πολιτικών κατά τομείς και περιφέρειες της χώρας και στην αναβίωση και ενίσχυση των δημοσίων πολιτικών.

5. Η αναπτυξιακή και παραγωγική πρόταση των συνδικάτων

Τα συνδικάτα υποστηρίζουν την προοπτική μιας οικονομίας παραγωγικής, που παράγει και αξιοποιεί νέα γνώση, μιας οικονομίας η οποία στηρίζεται σε υψηλού επιπέδου ανθρώπινο δυναμικό και εξασφαλίζει την πλήρη απασχόληση. Δεν υποστηρίζουν όμως ότι η μετάβαση σε μια τέτοια οικονομία θα είναι το αποτέλεσμα της ιδιωτικοποίησης περισσότερων οικονομικών δραστηριοτήτων, της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, ή της μείωσης των κοινωνικών δαπανών.

Είναι γεγονός ότι για να υλοποιηθεί ένας νέος προσανατολισμός της αναπτυξιακής στρατηγικής, συμβατός με το πρόσκαιρο όραμα του 2000, είναι αναγκαία μια μεγάλη μεταρρυθμιστική προσπάθεια και η εγκατάλειψη του σημερινού αναπτυξιακού προτύπου.

Η διαφοροποίηση αυτή αφορά την υιοθέτηση νέων προσεγγίσεων για όλες τις σημαντικές διαστάσεις της οικονομικής δραστηριότητας:

- *Το παραγωγικό δυναμικό.* Η ελληνική οικονομία δεν θα αποφύγει μια βαθιά κρίση, αν δεν ανατραπεί η συνεχιζόμενη απώλεια παραγωγικού δυναμικού στο δευτερογενή και τον πρωτογενή τομέα, μέσω της επιλογής στόχων σε τομεακό και περιφερειακό επίπεδο.
- *Την έρευνα.* Η ερευνητική στρατηγική χρειάζεται επιλογές δραστηριοτήτων για τα ερευνητικά και εκπαιδευτικά ιδρύματα, οι οποίες να συνδυάζονται με τις αναπτυξιακές επιλογές. Η ενίσχυση του ρόλου των επιχειρήσεων στο τομέα της έρευνας, σε μια χώρα με μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε κλάδους χαμηλής ή μέσης τεχνολογίας, δεν μπορεί να αποτελέσει την βασική επιλογή της ερευνητικής στρατηγικής.
- *Την εκπαίδευση και κατάρτιση.* Το εκπαιδευτικό σύστημα και το σύστημα κατάρτισης πρέπει να δραστηριοποιηθούν για να ανταποκριθούν τόσο στις ευρύτερες γνωσιακές ανάγκες της μανθάνουσας οικονομίας, όσο και στις ειδικές ανάγκες σε επαγγέλματα και ειδικότητες των παλαιών ή νέων κλάδων που έχουν τη δυνατότητα να ανασυγκροτηθούν και να αναπτυχθούν.
- *Την αγορά εργασίας.* Η αποκατάσταση της νομιμότητας στην αγορά εργασίας και ειδικότερα η ταχεία συρρίκνωση της αδήλωτης εργασίας, η αύξηση των δαπανών τόσο για τις παθητικές, όσο και τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, και η αποδοτική λειτουργία των θεσμών που διαχειρίζονται αυτές τις πολιτικές, αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

- *Την κοινωνική πολιτική.* Οι δαπάνες για τις διάφορες πλευρές της κοινωνικής πολιτικής έχουν μείνει στάσιμες ή έχουν μειωθεί. Στον τομέα της υγείας, οδηγούμαστε σε συρρίκνωση του δημόσιου συστήματος υγείας και σε συνεχή αύξηση των ιδιωτικών δαπανών, με αποτέλεσμα να επιδεινώνεται ραγδαία η ποιότητα των υπηρεσιών για την πλειοψηφία του πληθυσμού. Η αποτελεσματικότερη διαχείριση των σχετικών κονδυλίων πρέπει να συνδυαστεί με την αύξηση των δαπανών, η οποία μπορεί να προέλθει από την υλοποίηση μιας δικαιότερης φορολογικής πολιτικής.
- *Την προστασία του περιβάλλοντος.* Η αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, ειδικότερα δε οι πολιτικές εξοικονόμησης ενέργειας και αξιοποίησης των ανανεώσιμων πηγών, δεν βασίζονται σε συγκεκριμένους στόχους και χρονοδιαγράμματα, αλλά στην αναμονή των επιπτώσεων που θα έχουν τα μέτρα για την τόνωση της αγοράς και της επιχειρηματικότητας. Η περιβαλλοντική πολιτική πρέπει να υιοθετήσει τον σχεδιασμό και τη συστηματική αξιολόγηση των υλοποιούμενων δράσεων.
- *Την υποστήριξη της καινοτομίας.* Έχει πλέον διαπιστωθεί από έγκυρες μελέτες ότι οι πολιτικές που επιδιώκουν να ενισχύσουν την καινοτομία στο επίπεδο των επιχειρήσεων έχουν περιορισμένα αποτελέσματα και δεν μεταβάλουν ριζικά την κλαδική διάρθρωση, την εξωστρέφεια και το τεχνολογικό επίπεδο των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος νέων γνώσεων, κατάλληλων υποδομών, δομών στήριξης των επιχειρήσεων και φιλικών διοικητικών διαδικασιών, πρέπει να είναι το αποτέλεσμα σχεδιασμένων δημοσίων πολιτικών, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να στηρίζουν τις καινοτόμες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες στον χώρο κυρίως των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων.
- *Τη διοικητική μεταρρύθμιση.* Η ολοκληρωμένη προσέγγιση αυτής της μεταρρύθμισης χρειάζεται τον συνδυασμό του πολιτικού σχεδιασμού, της αξιολόγησης και της τεκμηρίωσης, που συνοδεύονται από την αναβάθμιση του ρόλου των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες.

