ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
FOUNDATION FOR ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH

Δημογραφικό πρόβλημα στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προτάσεις πολιτικής

Ιούνιος 2022

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους Svetoslav Danchev, Γεώργιο Γατόπουλο, Ιάσονα Ζαβερδινό, Νίκη Καλαβρέζου, Αντώνη Μαυρόπουλο, Αλέξανδρο Μουστάκα και Δάφνη Νικολίτσα (Αναπλ. Καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο Κρήτης), υπό τον συντονισμό του Νίκου Βέττα, Γενικού Διευθυντή του ΙΟΒΕ και καθηγητή του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν τους κκ. Βύρωνα Κοτζαμάνη (Ομότιμο Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας) και Gérard-François Dumont (Recteur et Professeur à la Sorbonne) για τις πολύτιμες προτάσεις και παρατηρήσεις τους κατά τη διάρκεια εκπόνησης της μελέτης. Κάθε ενδεχόμενο λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Εκφράζονται θερμές ευχαριστίες για την υποστήριξη της μελέτης στην Eurobank.

Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε.) είναι ιδιωτικός, μη κερδοσκοπικός, κοινωφελής, ερευνητικός οργανισμός. Ιδρύθηκε το 1975 με δύο σκοπούς: αφενός να προωθεί την επιστημονική έρευνα για τα τρέχοντα και αναδυόμενα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αφετέρου να παρέχει αντικειμενική πληροφόρηση και να διατυπώνει προτάσεις, οι οποίες είναι χρήσιμες στη διαμόρφωση πολιτικής.

Copyright © 2022 Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών

Απαγορεύεται η με οιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση οποιουδήποτε μέρους της μελέτης, χωρίς την άδεια του εκδότη.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)
Τσάμη Καρατάσου 11, 117 42 Αθήνα
Τηλ.:210 9211200-10, Fax: 210 9228130 & 210 9233977
E-mail: info@iobe.gr - URL: http://www.iobe.gr

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη **7**
1. Εισαγωγή **17**
1.1 «Δημογραφικό πρόβλημα»: βασικές έννοιες και προκλήσεις *17*
1.2 Είναι η δημογραφική γήρανση αναστρέψιμη; *20*
1.3 Στόχοι και διάρθρωση της μελέτης *21*
2. Δημογραφικές μεταβολές και προβλέψεις **22**
2.1 Εισαγωγή *22*
2.2 Συνολικός πληθυσμός *23*
2.3 Γεννήσεις και συντελεστής γονιμότητας, θάνατοι και λόγος εξάρτησης της τρίτης ηλικίας *29*
2.4 Μεταναστευτικό ισοζύγιο *37*
2.5 Συμπεράσματα *42*
3. Συνταξιοδοτικό σύστημα **45**
3.1 Εισαγωγή *45*
3.2 Επιδράσεις και προκλήσεις από τις δημογραφικές εξελίξεις *45*
3.3 Προτάσεις πολιτικής *48*
4. Αγορά εργασίας και δημογραφικές εξελίξεις **53**
4.1 Αποτύπωση της εικόνας στην αγορά εργασίας *53*
4.2 Προκλήσεις λόγω των δημογραφικών εξελίξεων *58*
4.3 Προτάσεις πολιτικής για την αγορά εργασίας *64*
4.4 Επίλογος *65*
4.5 Παράρτημα *66*
5. Οικογενειακές πολιτικές και ισότητα των φύλων **67**
5.1 Εισαγωγή *67*
5.2 Οικογενειακές πολιτικές στην Ελλάδα *68*
5.3 Ισότητα των φύλων *75*
***5.4** Κόστος διαβίωσης και οικονομική δυσχέρεια νοικοκυριών* *82*
5.5 Προτάσεις πολιτικής *84*
6. Υγεία και υγειονομική περίθαλψη **89**
6.1 Επιδράσεις και προκλήσεις *89*
6.2 Προτάσεις πολιτικής *100*
7. Εκπαίδευση **103**
7.1 Προκλήσεις και ευκαιρίες από τις δημογραφικές εξελίξεις *103*
7.2 Εκτίμηση επιδράσεων *106*
7.3 Προτάσεις πολιτικής *109*
8. Μεταναστευτική πολιτική **112**
8.1 Εισαγωγή *112*
8.2 Ενσωμάτωση υπαρχόντων μεταναστών και προσφύγων *112*
8.3 Προσέλκυση μεταναστών υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου *115*
8.4 Επαναπατρισμός Ελλήνων εξωτερικού και αναχαίτιση εκροών *123*
8.5 Προτάσεις πολιτικής *124*
9. Οικονομικές και δημοσιονομικές επιδράσεις **129**
9.1 Οικονομικές επιδράσεις *129*
9.2 Δημοσιονομικές επιδράσεις *136*
9.3 Παράρτημα: Περιγραφή του μακροοικονομικού υποδείγματος *138*
10. Συμπεράσματα **141**
10.1 Κύρια ευρήματα *141*
10.2 Σύνοψη των προτάσεων πολιτικής *144*
11. Βιβλιογραφία **148**

Κατάλογος διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.1: Προσδιοριστικοί παράγοντες της ηλικιακής σύνθεσης του πληθυσμού 17
Διάγραμμα 1.2: Παράγοντες μεταβολής του φυσικού ισοζυγίου στις ανεπτυγμένες χώρες 18
Διάγραμμα 2.1: Πληθυσμιακή εξέλιξη ανά φύλο 1960 - 2020 23
Διάγραμμα 2.2: Πληθυσμιακή εξέλιξη κατά σενάριο προβολών της Eurostat 2022 - 2100 24
Διάγραμμα 2.3: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη 2020 - 2100 (2020=100) στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη, βασικό σενάριο 25
Διάγραμμα 2.4: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη ανά κράτος της Ευρωζώνης 25
Διάγραμμα 2.5: Πληθυσμιακή εξέλιξη ανά ηλικιακή ομάδα 1960 - 2100 26
Διάγραμμα 2.6: Πληθυσμιακή εξέλιξη συγκριτικά με την Ευρωζώνη ανά ηλικιακή ομάδα 2019 - 2100 27
Διάγραμμα 2.7: Πληθυσμός της Ελλάδας ανά διοικητική περιφέρεια της Ελλάδας, 2021 28
Διάγραμμα 2.8: Γεωγραφική διασπορά της πληθυσμιακής μεταβολής 2014-2021 28
Διάγραμμα 2.9: Γεωγραφική διασπορά της πληθυσμιακής μεταβολής 2022-2100 29
Διάγραμμα 2.10: Αριθμός γεννήσεων και θανάτων στην Ελλάδα, 1960 – 2021 30
Διάγραμμα 2.11: Προβολές γεννήσεων και θανάτων στην Ελλάδα 2022 - 2100 30
Διάγραμμα 2.12: Λόγος θανάτων και γεννήσεων στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη 2019 - 2100 31
Διάγραμμα 2.13: Φυσικό ισοζύγιο (γεννήσεις-θάνατοι) προς συνολικό πληθυσμό ανά κράτος της Ευρωζώνης, σε ποσοστό 31
Διάγραμμα 2.14: Συντελεστής γονιμότητας στην Ελλάδα 32
Διάγραμμα 2.15: Συντελεστής γονιμότητας ανά κράτος της Ευρωζώνης 33
Διάγραμμα 2.16 Προσδόκιμο ζωής ανά φύλο 1960 – 2100 34
Διάγραμμα 2.17: Προσδόκιμο ζωής ανά κράτος της Ευρωζώνης 34
Διάγραμμα 2.18: Προσδόκιμο ζωής ανά περιφερειακή ενότητα 35
Διάγραμμα 2.19: Αύξηση προσδόκιμου ζωής ανά NUTS3 περιφέρεια έως το 2100 35
Διάγραμμα 2.20: Δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας και οικονομικά ενεργός πληθυσμός 2009 – 2100 36
Διάγραμμα 2.21: Δείκτης εξάρτησης τρίτης ηλικίας ανά κράτος της Ευρωζώνης 37
Διάγραμμα 2.22: Μεταναστευτικό ισοζύγιο στην Ελλάδα, 1991 - 2019 37
Διάγραμμα 2.23: Μεταναστευτικές εκροές 2008 -2019, χιλιάδες άτομα 39
Διάγραμμα 2.24: Μεταναστευτικές εισροές 2008 – 2019, χιλιάδες άτομα 40
Διάγραμμα 2.25: Καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο ανά ηλικιακή ομάδα, χιλιάδες άτομα 41
Διάγραμμα 2.26: Καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο ανά φύλο, χιλιάδες άτομα 42
Διάγραμμα 2.27: Μεταβολή των καθαρών μεταναστευτικών ροών ανά περιφερειακή ενότητα, 2019-2100 (σε χιλιάδες) 43
Διάγραμμα 3.1. Κατανομή του πληθυσμού ανά ηλικία και εξέλιξη εξάρτησης γήρατος στην Ελλάδα, 1960-2080 .. 46
Διάγραμμα 3.2. Εκτιμώμενη δημόσια δαπάνη για συντάξεις, ως % του ΑΕΠ 47
Διάγραμμα 3.3. Εκτιμώμενο ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης σύνταξης γήρατος, ως % του μισθού 47
Διάγραμμα 3.4: Συμπληρωματικότητα των πυλώνων κοινωνικής ασφάλισης 48
Διάγραμμα 4.1: Ποσοστό απασχόλησης ατόμων 15 έως 64 ετών, 2001-2021 53
Διάγραμμα 4.2: Αριθμός οικονομικά μη ενεργών ατόμων άνω των 65 ετών, 2001-2021 (σε χιλιάδες) 54
Διάγραμμα 4.3: Ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών για τις ηλικιακές ομάδες 25-29 και 30-34 ανά πενταετία από το 1987 56
Διάγραμμα 4.4 Ηλικιακή κατανομή του πληθυσμού ανδρών και γυναικών, 15 έως 64 ετών στην Αττική και εκτός Αττικής 57
Διάγραμμα 4.5: Αριθμός απασχολούμενων (σε χιλιάδες), 1981-2021 58
Διάγραμμα 4.6: Μέση ηλικία απασχολούμενων, 2001-2020 59
Διάγραμμα 4.7: Κατανομή της ηλικίας των απασχολούμενων ελληνικής υπηκοότητας, 2001 και 2020 60
Διάγραμμα 4.8: Κατανομή των απασχολούμενων ανά επαγγελματική ομάδα και ηλικία 62
Διάγραμμα 4.9: Κατανομή του πληθυσμού των εκπαιδευτικών δημοτικών σχολείων ανά ηλικία 62
Διάγραμμα 4.10: Εξελίξεις του μέσου μισθού με την ηλικία και την προϋπηρεσία 63
Διάγραμμα 4.11: Μέσος ακαθάριστος μηνιαίος μισθός, 1995-2018 64
Διάγραμμα 4.12: Μέσος αριθμός παιδιών ανά γυναίκα σε χώρες με διαφορετικά ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας 65

Διάγραμμα 4.13: Ποσοστά απασχόλησης ανδρών 25-64 ετών ανά ηλικιακή ομάδα, 2001-2021 66
Διάγραμμα 4.14: Ποσοστά απασχόλησης γυναικών 25-64 ετών ανά ηλικιακή ομάδα, 2001-2021 66
Διάγραμμα 5.1: Δημόσιες δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές 68
Διάγραμμα 5.2: Κατηγορίες δημοσίων δαπανών κοινωνικής προστασίας ως % του συνόλου, 2020 69
Διάγραμμα 5.3: Δαπάνη στεγαστικών επιδομάτων (ευρώ/ κάτοικο, σταθερές τιμές 2010), 1995-2019 69
Διάγραμμα 5.4: Οικογενειακά επιδόματα χορηγούμενα με/χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, 2019. 70
Διάγραμμα 5.5: Ποσοστό παιδιών (0-3 ετών) που δεν λαμβάνουν επίσημη προσχολική φροντίδα ανά περιοχή, 2020 72
Διάγραμμα 5.6: Άδεια μητρότητας στην ΕΕ (διάρκεια σε εβδομάδες), 2019 74
Διάγραμμα 5.7: Δείκτης Ισότητας των Φύλων, 2021 77
Διάγραμμα 5.8: Ποσοστά απασχόλησης ανά φύλο, άτομα ηλικίας 25-54 με παιδιά έως 6 ετών, 2020 78
Διάγραμμα 5.9: Ποσοστά μερικής απασχόλησης ανά φύλο, άτομα ηλικίας 25-54 ετών με παιδιά έως 6 ετών, 2019 79
Διάγραμμα 5.10: Χάσμα συντάξεων με βάση το φύλο, 2011-2020 80
Διάγραμμα 5.11: Φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανά τομέα και φύλο (%), ακαδημαϊκό έτος 2018-2019 80
Διάγραμμα 5.12: Ποσοστό ατόμων που ασχολούνται καθημερινά με οικιακά καθήκοντα και καθήκοντα άτυπης φροντίδας ανά φύλο, 2016 81
Διάγραμμα 5.13: Ανεργία, υλική στέρηση και επιβάρυνση κόστους στέγασης, 2020 83
Διάγραμμα 5.14: Επιλεγμένοι δείκτες οικονομικής δυσχέρειας νέων (ηλικίες 25-34), 2020 84
Διάγραμμα 6.1: Ποσοστιαία κατανομή των κυριότερων κατηγοριών αιτιών θανάτου στην Ελλάδα, 1938-2019 91
Διάγραμμα 6.2: Θνησιμότητα ανά 100.000 κατοίκους από μολυσματικές και παρασιτικές ασθένειες, 2000-2018 92
Διάγραμμα 6.3: Προσδόκιμο επιβίωσης και προσδόκιμο επιβίωσης σε καλή υγεία (στα 60), 2000-2019 92
Διάγραμμα 6.4: Θάνατοι από άνοια και νόσους του Parkinson και Alzheimer στην Ελλάδα, 2014-2019 93
Διάγραμμα 6.5: Εκτιμήσεις για την επικράτηση της άνοιας, 2019 και 2050 94
Διάγραμμα 6.6: Ποσοστό ατόμων με μακροχρόνιο πρόβλημα υγείας ή περιορισμό στις δραστηριότητες λόγω προβλημάτων υγείας, 2019 95
Διάγραμμα 6.7: Ποσοστό ατόμων που δέχεται ή χρειάζεται βοήθεια/περισσότερη βοήθεια αναφορικά με βασικές λειτουργίες αυτοεξυπηρέτησης, 2019 96
Διάγραμμα 6.8 Παροχή άτυπης (μη επαγγελματικής) φροντίδας σε ηλικιωμένους ή άτομα με μακροχρόνια προβλήματα υγείας, 2019 97
Διάγραμμα 6.9: Δαπάνη υγείας ως % του καθαρού διαθέσιμου οικογενειακού εισοδήματος, 2019 98
Διάγραμμα 6.10: Κατηγορίες συνολικής δαπάνης υγείας ως % του ΑΕΠ, 2019 99
Διάγραμμα 6.11: Κατανομή δαπάνης υγείας (υποκατηγορίες ως % της συνολικής δαπάνης υγείας), 2019. 99
Διάγραμμα 7.1: Μαθητές Α' τάξης Δημοτικού, χιλ. 103
Διάγραμμα 7.2: Αριθμός μαθητών ανά εκπαιδευτικό, 2019 104
Διάγραμμα 7.3: Μαθητές ανά εκπαιδευτικό, κατά περιφέρεια, 2019-2020 105
Διάγραμμα 7.4: Προβολή της εξέλιξης μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, χιλιάδες άτομα, 2019-2100 107
Διάγραμμα 7.5: Προβολή της εξέλιξης πρωτοετών φοιτητών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, χιλιάδες άτομα, 2018-2100 107
Διάγραμμα 7.6: Σενάρια προβολής βασικών μεγεθών εκπαίδευσης 108
Διάγραμμα 7.7: Προβολή της αναλογίας μαθητών ανά διδάσκοντα στο σενάριο αδράνειας, 2019-2100 108
Διάγραμμα 7.8: Προβολή του αριθμού διδασκόντων ανά σενάριο, χιλιάδες άτομα, 2019-2100 109
Διάγραμμα 8.1: Δείκτες ενσωμάτωσης μεταναστών (βαθμολογία χωρών με άριστα το 100) ανά τομέα πολιτικής, 2019 113
Διάγραμμα 8.2. Συνεισφορά των μεταναστών υψηλής κατάρτισης στην οικονομία 115
Διάγραμμα 8.3: Έκδοση νέων αδειών σε εργαζόμενους υψηλής κατάρτισης ανά χώρα της ΕΕ, αριθμός ανά εκατ. κατοίκους, 2019 118
Διάγραμμα 8.4: Έκδοση νέων αδειών για εκπαιδευτικούς σκοπούς ανά εκατ. κατοίκους 121
Διάγραμμα 8.5 Έκδοση νέων αδειών σε ερευνητές ανά εκατ. κατοίκους 122
Διάγραμμα 9.1. Σενάρια σε σχέση με τις δημογραφικές τάσεις έως το έτος 2100 131
Διάγραμμα 9.2. Εξέλιξη του συνολικού και οικονομικά ενεργού πληθυσμού, ανά σενάριο 133
Διάγραμμα 9.3. Εκτιμώμενη επίδραση στο ΑΕΠ, ανά σενάριο 134

Διάγραμμα 9.4. Εκτιμώμενη επίδραση στην απασχόληση, ανά σενάριο 134
Διάγραμμα 9.5. Εκτιμώμενη επίδραση στα δημόσια έσοδα, ανά σενάριο 134
Διάγραμμα 9.6. Εκτιμώμενη επίδραση στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ανά σενάριο 135
Διάγραμμα 9.7. Ανάλυση ευαισθησίας για την εκτιμώμενη επίδραση του συντελεστή γονιμότητας 136
Διάγραμμα 9.8. Ανάλυση ευαισθησίας για την εκτιμώμενη επίδραση των μεταναστευτικών ροών 136

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 2.1: Σενάρια προβολής πληθυσμού και βασικές υποθέσεις 22
Πίνακας 4.1: Ποσοστά απασχόλησης και συμμετοχής ανά πενταετείς ηλικιακές ομάδες και φύλο, Β᾽ τρίμηνο 2021 55
Πίνακας 4.2: Ποσοστά απασχόλησης στην Αττική ανά πενταετείς ηλικιακές ομάδες και φύλο, Β᾽ τρίμηνο 2021 56
Πίνακας 4.3: Αναμενόμενη πορεία της παραγωγικότητας με την ηλικία ανά επάγγελμα 61
Πίνακας 5.1: Εξέλιξη αριθμού και μεγέθους νοικοκυριών, 1981-2011 67
Πίνακας 5.2: Βασικές γονικές άδειες σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα 75
Πίνακας 6.1: Στάδια επιδημιολογικής μετάβασης 90
Πίνακας 8.1: Συστήματα προσέλκυσης μεταναστών υψηλής κατάρτισης 116

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη έχει τριπλό σκοπό. Πρώτον, να αποτυπώσει το πρόβλημα μέσω της παρουσίασης των δημογραφικών τάσεων και προοπτικών στην Ελλάδα. Δεύτερον, να παρουσιάσει αναλυτικά τις διάφορες επιπτώσεις και τις προκλήσεις της γήρανσης σε βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας. Τρίτον, να διατυπώσει προτάσεις πολιτικής με στόχο την προσαρμογή στη νέα πραγματικότητα, την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αναδύονται και, εν τέλει, την αντιμετώπιση του προβλήματος. Φιλοδοξεί με αυτόν τον τρόπο να συνεισφέρει ενεργά στη δημόσια συζήτηση για την ανάδειξη του επείγοντος χαρακτήρα και της σοβαρότητας του δημογραφικού προβλήματος για τη χώρα μας.

Εισαγωγή

Το δημογραφικό πρόβλημα συνίσταται στην αλλαγή της ηλικιακής σύνθεσης του πληθυσμού μιας χώρας εξαιτίας της γήρανσής του. Η ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού μιας χώρας εξαρτάται από το φυσικό ισοζύγιο θανάτων και γεννήσεων, καθώς και από τη διαφορά μεταξύ μεταναστευτικών εκροών και εισροών. Σημαντική επίδραση στην εξέλιξη του φυσικού ισοζυγίου έχουν η υπογεννητικότητα και το διαρκώς αυξανόμενο μέσο προσδόκιμο επιβίωσης.

Η μείωση των ποσοστών γονιμότητας στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες αποδίδεται κυρίως σε κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες. Το βασικό αίτιο είναι οι κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές που έλαβαν χώρα την τελευταία 50ετία, και οι οποίες είχαν αντίκτυπο στις ατομικές αποφάσεις σχετικά με τη δημιουργία οικογένειας, με αποτέλεσμα τη μείωση του ποσοστού των γυναικών που γίνονται μητέρες, ιδιαίτερα σε νεαρές ηλικίες, και τη μετατόπιση της μέσης ηλικίας τεκνοποίησης τόσο για τους άντρες όσο και για τις γυναίκες. Από την άλλη πλευρά, η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης αντικατοπτρίζει κατά κύριο λόγο την πρόοδο στην ιατρική επιστήμη και τη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής διαβίωσης, κυρίως λόγω επιστημονικών και τεχνολογικών εξελίξεων.

Οι προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι κοινωνίες καθώς ο πληθυσμός τους γηράσκει αφορούν μια σειρά από τομείς του οικονομικού και κοινωνικού βίου. Η βασική πρόκληση σε οικονομικούς όρους είναι ότι μειώνεται το ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού ενώ αυξάνεται το ποσοστό του οικονομικά ανενεργού πληθυσμού αλλά και η «εξάρτηση» του δεύτερου από τον πρώτο. Ως αποτέλεσμα της συρρίκνωσης των νεότερων ηλικιακών ομάδων (λόγω υπογεννητικότητας), τα δημοσιονομικά έσοδα από φόρους και εισφορές αναμένεται να βαίνουν μειούμενα. Παράλληλα, οι κοινωνικές δαπάνες (όπως για υγειονομική περίθαλψη, μακροχρόνια φροντίδα και συνταξιοδοτικές παροχές) θα παρουσιάζουν ολοένα και εντονότερες αυξητικές τάσεις καθώς ο αριθμός των ηλικιωμένων σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό θα μεγαλώνει και η ζήτηση για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες θα αυξάνεται.

Πολύ σημαντικές είναι και οι κοινωνικές προκλήσεις που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού μιας χώρας. Οι σαρωτικές αλλαγές στη δομή των οικογενειών και των νοικοκυριών από τη μείωση της γεννητικότητας και της γαμηλιότητας σημαίνουν ότι στο μέλλον θα υπάρχουν πολλοί περισσότεροι άνθρωποι που θα ζουν εντελώς μόνοι τους σε μεγαλύτερη ηλικία έχοντας ανάγκη από ουσιαστική βοήθεια και στήριξη. Επίσης, η επικράτηση των χρόνιων νόσων έχει άμεσες επιπτώσεις σε όρους ποιότητας ζωής όχι μόνο για τους ηλικιωμένους αλλά και για τα οικεία τους πρόσωπα (συγγενικό και φιλικό περιβάλλον) και, εν γένει, τους φροντιστές τους. Η κοινωνία θα πρέπει να είναι προετοιμασμένη σε πολλαπλά επίπεδα (όπως σε νοοτροπία και υποδομές) για να ανταπεξέλθει στις αναδυόμενες ανάγκες και προκλήσεις της δημογραφικής γήρανσης.

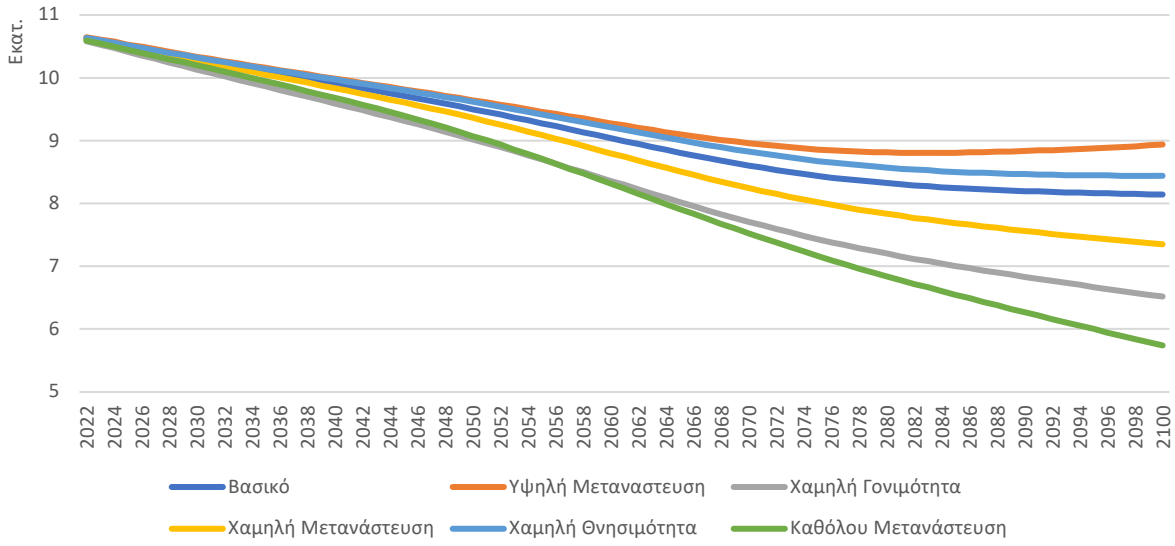
Δημογραφικές μεταβολές και προβλέψεις

Ο πληθυσμός της χώρας μειώθηκε κατά 441 χιλ. (-4,0%) την περίοδο 2011-2021. Σε αυτή την εξέλιξη συνεισέφερε η σημαντική άνοδος των μεταναστευτικών εκροών κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ωστόσο οι γεννήσεις στην Ελλάδα υποχωρούν ήδη από το 1980. Ειδικότερα, ο συντελεστής γονιμότητας έχει υποχωρήσει σε κάτω από 1,5 μονάδες (επίπεδο που δεν αρκεί για την αναπλήρωση του πληθυσμού) ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, από 2,1-2,5 μονάδες τις δεκαετίες των 1960 και 1970.

Η μείωση και η γήρανση του πληθυσμού της χώρας προβλέπεται να συνεχιστούν τις επόμενες δεκαετίες. Στο σενάριο βάσης των δημογραφικών προβολών, ο πληθυσμός της Ελλάδας προβλέπεται να υποχωρήσει στα 8,1 εκατ. έως το 2100 - μια μείωση του πληθυσμού κατά 2,5 εκατ. άτομα ή 24% σε σχέση με το 2021.

Οι προβλεπόμενες δημογραφικές εξελίξεις στην Ελλάδα είναι πολύ πιο ραγδαίες σε σχέση με το σύνολο της Ευρωζώνης, στην οποία ο πληθυσμός αναμένεται να μειωθεί κατά μόλις 4,2% έως το 2100. Με βάση την έκταση της αναμενόμενης μείωσης του πληθυσμού έως το 2100, η Ελλάδα κατατάσσεται στην τρίτη χειρότερη θέση στην Ευρωζώνη, μετά τη Λετονία και τη Λιθουανία.

Διάγραμμα 1: Πληθυσμιακή εξέλιξη κατά σενάριο προβολών της Eurostat 2022 - 2100



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

Μέχρι το 2050, οι προβολές του πληθυσμού δεν διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των σεναρίων της ανάλυσης (Διάγραμμα 1), καθώς οι μεταβολές στις βασικούς παραμέτρους του δημογραφικού ισοζυγίου αποτυπώνονται στα συνολικά μεγέθη του πληθυσμού με σημαντική υστέρηση σε βάθος δεκαετιών. Αντίθετα, μετά το 2050 ο πληθυσμός παρουσιάζει ιδιαίτερα μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των σεναρίων των προβολών. Στο πιο αισιόδοξο σενάριο (υψηλής μετανάστευσης), ο πληθυσμός θα μειωθεί μεταξύ του 2022 και του 2100 κατά 16% σε 8,9 εκατ., ενώ η συρρίκνωση του πληθυσμού αναμένεται να είναι της τάξεως του 45% σε περίπτωση μηδενικών μεταναστευτικών ροών (σε 5,7 εκατ. το 2100). Τα διαφορετικά προβλεπόμενα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας επίσης διαφοροποιούν την

πληθυσμιακή εξέλιξη αλλά σε μικρότερο βαθμό, δίνοντας κατεύθυνση για χάραξη πολιτικών σε όλους τους τομείς πληθυσμιακής επιρροής, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταναστευτικές πολιτικές.

Σημαντική εξέλιξη από τη σκοπιά των επιδράσεων σε τομείς κοινωνικής πολιτικής αποτελεί και η αλλαγή στη διάρθρωση του πληθυσμού. Οι πληθυσμιακές τάσεις διαφέρουν μεταξύ των περιφερειών της χώρας και οι τάσεις υπερβολικής συγκέντρωσης στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας αναμένεται να συνεχιστούν. Ως προς την ηλικιακή διάρθρωση, ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων (*old-age dependency ratio*)[1] προβλέπεται να υπερβεί τις 0,60 μονάδες μετά το 2050, από 0,35 μονάδες το 2020 και 0,29 μονάδες το 2010. Προβλέπεται επίσης να αυξάνεται σταδιακά και ο αριθμός των μονοπρόσωπων νοικοκυριών που αποτελούνται από άτομα μεγάλης ηλικίας χωρίς οικογενειακό δίκτυο υποστήριξης.

Η ανάλυση των δημογραφικών τάσεων και προβολών αναδεικνύει την ανάγκη για την εφαρμογή δημογραφικών πολιτικών για ενίσχυση της γονιμότητας και βελτίωση του μεταναστευτικού ισοζυγίου, με σκοπό τον μετριασμό της γήρανσης του πληθυσμού. Καθώς όμως οι θετικές επιδράσεις από αυτά τα μέτρα δεν αναμένεται να αποτυπωθούν σύντομα στους δημογραφικούς δείκτες, οι αναμενόμενες δημογραφικές μεταβολές αναπόφευκτα θα δημιουργήσουν πολύ σοβαρές προκλήσεις για μια σειρά από τομείς κοινωνικής πολιτικής. Επομένως, απαιτείται η άμεση λήψη μέτρων πολιτικής, τόσο στην κατεύθυνση μετριασμού των δημογραφικών μεταβολών μακροπρόθεσμα, όσο για την προσαρμογή των βασικών τομέων πολιτικής σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα.

Συνταξιοδοτικό σύστημα

Στο συνταξιοδοτικό σύστημα, η αναμενόμενη περαιτέρω επιδείνωση στον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης ηλικιωμένων του ελληνικού πληθυσμού εγείρει σημαντικές προκλήσεις σε σχέση με την επιδίωξη των αρχών της βιωσιμότητας και επάρκειας των συντάξεων. Αφενός η δημόσια δαπάνη για συντάξεις θα εξακολουθεί να απορροφά σημαντικούς οικονομικούς πόρους, σε διψήφιο ποσοστό του ΑΕΠ έως και το 2070. Αφετέρου, το ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης για την σύνταξη γήρατος αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω, έως και περί το 55% το 2060 (Διάγραμμα 2).[2]

Με σκοπό την καλύτερη προσαρμογή του συνταξιοδοτικού συστήματος στις δημογραφικές εξελίξεις, απαιτούνται παρεμβάσεις για ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα του συστήματος, βελτίωση παραμέτρων του διανεμητικού άξονα, επιμήκυνση του επίσημου εργασιακού βίου, ενίσχυση της διακρατικής φορητότητας και θεσμική θωράκιση των πρόσφατων συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων.

Αγορά εργασίας και δημογραφικές εξελίξεις

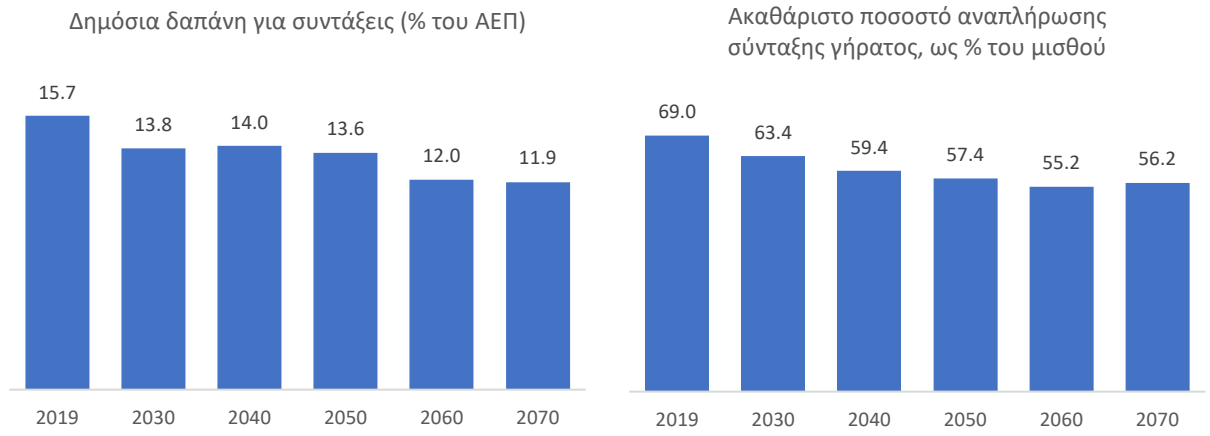
Στην αγορά εργασίας, οι αναμενόμενες δημογραφικές εξελίξεις οδηγούν σε μικρότερο εργατικό δυναμικό, με υψηλότερη μέση ηλικία και χαμηλότερη παραγωγικότητα. Ενώ η άνοδος της ηλικίας συνοδεύεται συνήθως από αυξημένη εργασιακή εμπειρία, που μπορεί να επιδρά θετικά στην παραγωγικότητα, εν τούτοις μπορεί να έχει και αρνητικές επιπτώσεις στην παραγωγικότητα, καθώς τα άτομα που γνωρίζουν ότι δεν έχουν μεγάλο εργασιακό χρονικό ορίζοντα μπροστά τους δεν προσπαθούν να βελτιώσουν τις δεξιότητές τους και έχουν χαμηλότερη ροπή προς καινοτομία, ενώ απουσιάζουν και συχνότερα από την εργασία τους λόγω προβλημάτων υγείας. Στην ελληνική αγορά εργασίας, το μερίδιο

[1] Ορίζεται εδώ ως ο λόγος του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον αριθμό των ατόμων σε ηλικία 15-64 ετών

[2] European Commission. (2021). The 2021 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).

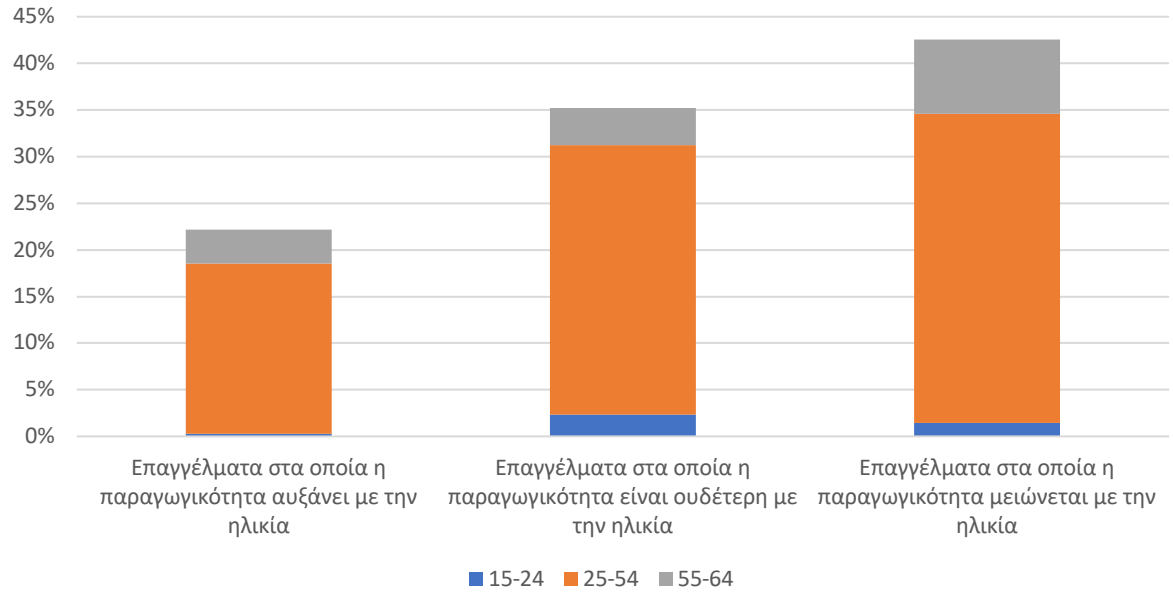
των εργαζομένων είναι υψηλότερο σε επαγγέλματα στα οποία η παραγωγικότητα μειώνεται παρά αυξάνεται με την ηλικία (Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 2: Αναμενόμενη εξέλιξη της βιωσιμότητας και της επάρκειας των συντάξεων, 2019 - 2070



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ιστορικά στοιχεία και προβολές σεναρίου βάσης, Ageing Working Group Report 2021.

Διάγραμμα 3: Κατανομή των απασχολούμενων ανά επαγγελματική ομάδα και ηλικία



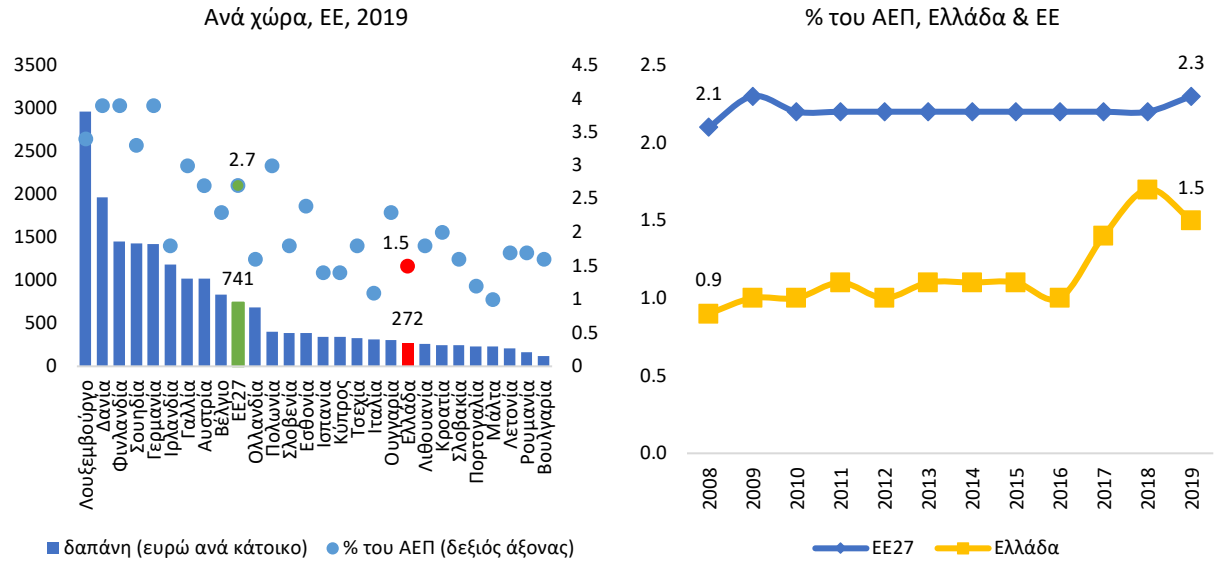
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2019 και εκτιμήσεις της ερευνητικής ομάδας.

Οι χρόνιες αδυναμίες της εγχώριας αγοράς εργασίας, όπως το σχετικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης, ειδικά στις γυναίκες όλων των ηλικιακών ομάδων και στους άνδρες στις ηλικίες κάτω των 29 ετών και άνω των 60 ετών, δημιουργούν περιθώρια για μερική αναχαίτιση των αρνητικών συνεπειών των δημογραφικών εξελίξεων. Απαιτείται ωστόσο η θέσπιση κατάλληλων πολιτικών για αύξηση της προσφοράς και της παραγωγικότητας της εργασίας.

Οικογενειακές πολιτικές και ισότητα των φύλων

Πολύ σημαντική επίδραση για τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας έχουν οι πολιτικές για την οικογένεια και την ισότητα των φύλων. Οι δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές στην Ελλάδα βρίσκονται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από τον μέσο όρο της ΕΕ, τόσο ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και σε κατά κεφαλήν όρους (Διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 4: Δημόσιες δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές



Πηγή: Eurostat, ESSPROS.

Ενώ διάφορα εφάπαξ οικογενειακά επιδόματα βρίσκονται σε σχετικά υψηλό επίπεδο, σε χαμηλότερα επίπεδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ βρίσκεται η Ελλάδα όσον αφορά τα περιοδικά επιδόματα σε χρήμα για την οικογένεια και το παιδί, καθώς και σε κατά κεφαλήν δαπάνες για τις παροχές σε είδος. Στο θέμα της ισότητας των φύλων η Ελλάδα επίσης υστερεί σημαντικά - κατατάσσεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ με βάση τον Δείκτη Ισότητας των Φύλων του EIGE για το 2021. Το πλαίσιο των γονικών αδειών είναι σε γενικές γραμμές συγκρίσιμο με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφορές μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Επομένως, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για βελτίωση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα μέσα από τη θέσπιση κατάλληλων παρεμβάσεων πολιτικής.

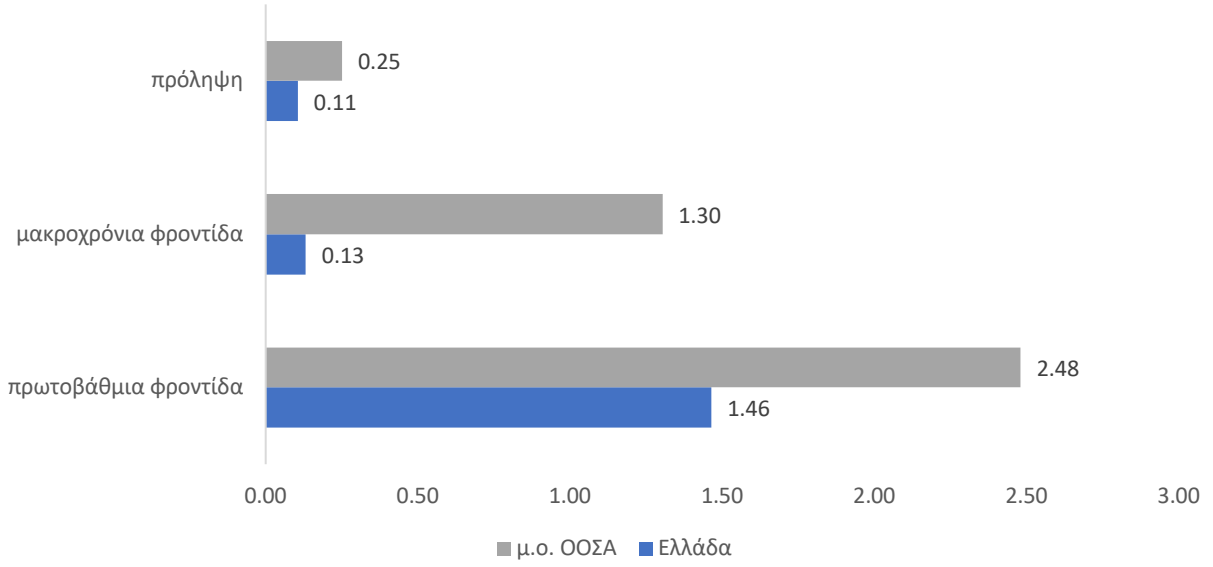
Υγεία και υγειονομική περίθαλψη

Η υγεία και η υγειονομική περίθαλψη είναι δύο τομείς στους οποίους η πληθυσμιακή γήρανση επιδρά άμεσα και σημαντικά. Η γήρανση σε επίπεδο πληθυσμού οφείλεται εν μέρει στην επιμήκυνση του προσδόκιμου επιβίωσης. Η τελευταία, αν και επιθυμητή, συνοδεύεται από ποικίλες δυσκολίες και προκλήσεις για την ποιότητα ζωής των ατόμων, καθώς αυτά μεγαλώνουν και το επίπεδο σωματικής και πνευματικής τους υγείας χειροτερεύει. Επίσης, η πληθυσμιακή γήρανση συσχετίζεται και με σημαντικές επιδημιολογικές αλλαγές, κυρίως ως προς τις επικρατούσες ασθένειες και τις κύριες αιτίες θανάτου. Ο τομέας υγειονομικής περίθαλψης καλείται να ανταποκριθεί στις σημαντικές αυτές προκλήσεις που αυξάνουν τη ζήτηση για υπηρεσίες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας, καθώς οι ανάγκες των

ηλικιωμένων αυξάνονται ποσοτικά και ποιοτικά, οι παραδοσιακές οικογενειακές δομές μεταβάλλονται ριζικά και οι διαθέσιμοι πόροι χρηματοδότησης του συστήματος υγείας συρρικνώνονται λόγω της μείωσης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

Αυτές οι εξελίξεις δημιουργούν σοβαρές προκλήσεις για το εγχώριο σύστημα υγείας, το οποίο πάσχει από χρόνιες αδυναμίες. Στην Ελλάδα, ιδιαίτερα υψηλό είναι το επίπεδο των άμεσων ιδιωτικών δαπανών για την υγεία (*out-of-pocket payments*) καθώς και η φαρμακευτική και νοσοκομειακή δαπάνη, ενώ πολύ χαμηλές σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ είναι οι πληρωμές για μακροχρόνια φροντίδα, πρόληψη και πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας (Διάγραμμα 5). Επομένως, οι δημογραφικές εξελίξεις οξύνουν περαιτέρω την ανάγκη για τη θέσπιση πολιτικών με στόχο τη βελτίωση της επάρκειας και της ετοιμότητας του συστήματος υγείας ως προς τις δημογραφικές και επιδημιολογικές αλλαγές, τη θωράκισή του απέναντι σε μελλοντικές χρηματοδοτικές πιέσεις και την προαγωγή ενός υψηλότερου επιπέδου υγείας και διαβίωσης για όλους.

Διάγραμμα 5: Κατηγορίες συνολικής δαπάνης υγείας ως % του ΑΕΠ, 2019



Πηγή: ΟΟΣΑ (System of Health Accounts).

Εκπαίδευση

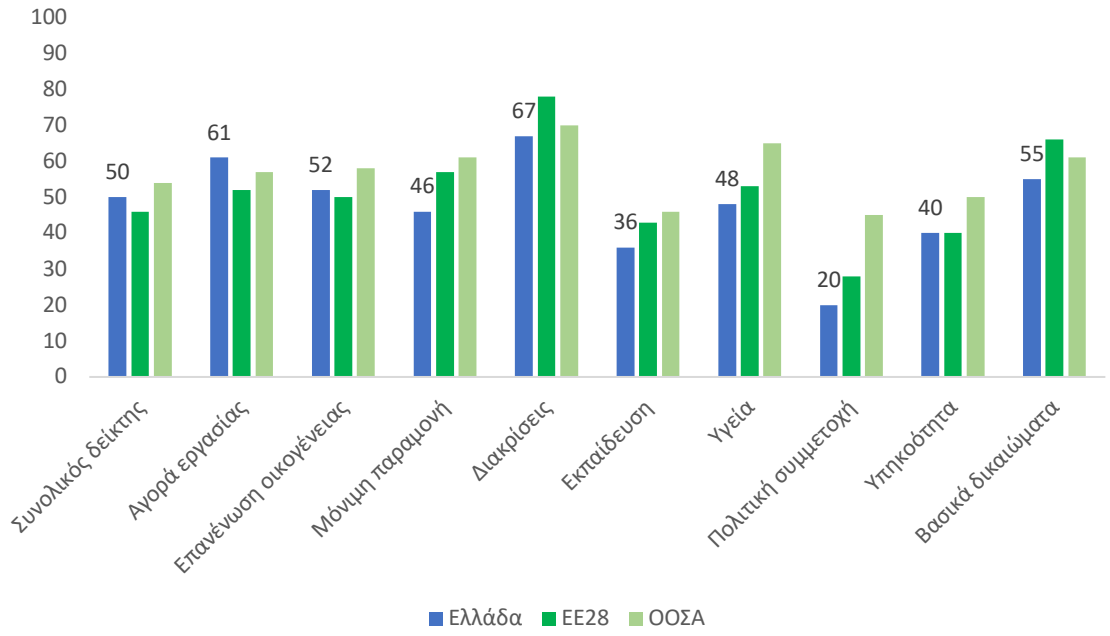
Οι δημογραφικές εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας καταγράφονται πλέον και στα μεγέθη του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος. Ήδη, ο αριθμός των μαθητών της πρώτης τάξης του δημοτικού σχολείου σημείωσε πτώση κατά 16,5% την πενταετία 2014-2019. Έως το τέλος των δημογραφικών προβολών το 2100, ο αριθμός των μαθητών των πρώτων δυο βαθμίδων εκπαίδευσης αναμένεται να μειωθεί κατά 32,1% (413 χιλ. λιγότεροι μαθητές). Χωρίς παρεμβάσεις πολιτικών, αυτή η εξέλιξη μπορεί να επιδεινώσει περαιτέρω την αναποτελεσματικότητα της χρήσης των εκπαιδευτικών πόρων στην Ελλάδα - η Ελλάδα έχει τον χαμηλότερο αριθμό μαθητών ανά διδάσκοντα στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ στις περισσότερες βαθμίδες εκπαίδευσης, ενώ χαμηλότερος από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ είναι ο δείκτης ακόμα και στις πιο πυκνοκατοικημένες διοικητικές περιφέρειες της χώρας, χωρίς αυτό να καταγράφεται σε καλές μαθησιακές επιδόσεις σε διεθνείς μετρήσεις όπως το πρόγραμμα PISA του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, η

αναμενόμενη σημαντική μείωση του πληθυσμού μαθητών δημιουργεί ευκαιρίες για αναδιάρθρωση των εκπαιδευτικών δαπανών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου, ειδικά ως προς παιδιά που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Μεταναστευτική πολιτική

Στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας αποτελεί σημαντική πρόκληση. Η Ελλάδα υστερεί σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ στον Δείκτη Πολιτικών Ενσωμάτωση Μεταναστών (MIPEX, 2020) σε μια σειρά από τομείς, όπως η εκπαίδευση, η πολιτική συμμετοχή, η μόνιμη παραμονή, η απόδοση υπηκοότητας, τα βασικά δικαιώματα και οι διακρίσεις (Διάγραμμα 6).

Διάγραμμα 6: Δείκτες ενσωμάτωσης μεταναστών (βαθμολογία χωρών με άριστα το 100) ανά τομέα πολιτικής, 2019



Πηγή: Migrant Integration Policy Index (MIPEX).

Σχετικά χαμηλή καταγράφεται και η αποδοχή των μεταναστών από τους Έλληνες σε έρευνες κοινής γνώμης. Στην προσπάθεια προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής κατάρτισης, φοιτητών και ερευνητών από τρίτες χώρες, η Ελλάδα καταγράφει πολύ χαμηλές επιδόσεις σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, με βάση τον αριθμό νέων αδειών που εκδόθηκαν πριν την έναρξη της πανδημίας το 2019. Οι μεταναστευτικές εκροές Ελλήνων προς το εξωτερικό παραμένουν σε σχετικά υψηλά επίπεδα, ενώ τα πρώτα δείγματα από τα μέτρα επαναπατρισμού που θεσπίστηκαν πρόσφατα είναι ενθαρρυντικά. Απαιτείται η ανάπτυξη ενός συνεκτικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής με στόχο την καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Ελλάδας, την προσέλκυση περισσότερων αλλοδαπών υψηλής κατάρτισης και την εξασφάλιση των κατάλληλων συνθηκών για ανακοπή των μεταναστευτικών εκροών και τον επαναπατρισμό των Ελλήνων του εξωτερικού.

Οικονομικές επιδράσεις

Το δημογραφικό ζήτημα επηρεάζει σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού επιδρά αρνητικά στην προσφορά εργασίας και τις δυνατότητες οικονομικής μεγέθυνσης, ο αυξανόμενος δείκτης εξάρτησης θέτει προκλήσεις στη δημοσιονομική βιωσιμότητα, ενώ η γήρανση του πληθυσμού επιβαρύνει την παραγωγικότητα της εργασίας. Η αδράνεια απέναντι στις δημογραφικές τάσεις, λόγω απουσίας πολιτικών που θα δώσουν προτεραιότητα τόσο στην καλύτερη προσαρμογή της οικονομίας όσο και στην άμβλυνση του δημογραφικού προβλήματος εκτιμάται ότι θα κοστίσουν μακροχρόνια πολύ ακριβά σε όρους ΑΕΠ, απασχόλησης, δημοσιονομικών πόρων, αλλά και κατά κεφαλήν ευημερίας.

Σε ένα βασικό σενάριο, όπου οι δημογραφικές τάσεις στην Ελλάδα συγκλίνουν μόνο ελαφρά με την υπόλοιπη Ευρώπη, αλλά η γήρανση και η πτωτική τάση του πληθυσμού παραμένουν, μέσα από μακροοικονομικές προσομοιώσεις εκτιμάται ότι το πραγματικό ΑΕΠ το 2100 θα είναι χαμηλότερο κατά €58 δισεκ. (ή 31%) σε σχέση με το 2019, η απασχόληση κατά 2,1 εκατομμύρια άτομα (ή 48%), τα δημοσιονομικά έσοδα κατά €14 δισεκ. (ή 19%) και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά περίπου €1.740 (ή 10%), σε σταθερές τιμές του 2019. Η γονιμότητα και οι μεταναστευτικές ροές αναδεικνύονται ως παράμετροι-κλειδιά για την εξομάλυνση των δημογραφικών τάσεων, καθώς εκτιμάται ότι μέτρα πολιτικής τόνωσης της γονιμότητας αλλά και παρεμβάσεις στην μεταναστευτική πολιτική δύνανται να περιορίσουν σημαντικά τις απώλειες στο ΑΕΠ. Ειδικότερα, η σύγκριση μεταξύ των οικονομικών επιδράσεων στα σενάρια ευαισθησίας αναδεικνύει ότι η υψηλότερη γονιμότητα μπορεί να περιορίσει τις απώλειες στο ΑΕΠ έως το 2100 κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες (π.μ.) σε σύγκριση με ένα σενάριο χαμηλής γονιμότητας, ενώ η αντίστοιχη θετική επίδραση της υψηλότερης μετανάστευσης υπολογίζεται σε 7 π.μ. του ΑΕΠ στο τέλος της περιόδου.

Προτάσεις πολιτικής

Το δημογραφικό είναι ένα πολυδιάστατο πρόβλημα που απαιτεί τον συντονισμό υπηρεσιών από πολλούς κοινωνικούς τομείς και θεσμική θωράκιση, ώστε οι πολιτικές που θεσπίζονται να μην ανατρέπονται μέσα από τον εκλογικό κύκλο. Για τον ίδιο λόγο, πολύ σημαντικό ρόλο στη χάραξη και υλοποίηση των σχετικών πολιτικών έχει και η συμμετοχή της ευρύτερης κοινωνίας.

Η συγκρότηση διακομματικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για το δημογραφικό το 2017 ήταν ένα σημαντικό πρώτο βήμα στην κατεύθυνση αναγνώρισης της σημασίας του δημογραφικού προβλήματος και στον προσδιορισμό πολιτικών για την επίλυσή του που χαίρουν ευρείας πολιτικής συναίνεσης. Ωστόσο, η υλοποίηση αυτών των πολιτικών απαιτεί μεγαλύτερη συνέχεια και επιπλέον θεσμούς, με σκοπό τη διευκόλυνση του συντονισμού, της στοχοθεσίας, της υλοποίησης, της αξιολόγησης και της περαιτέρω βελτίωσης των σχετικών πολιτικών.

Προς αυτή την κατεύθυνση, προτείνεται η θέσπιση Εθνικού Συντονιστή για τον Μετριασμό και την Προσαρμογή στις Δημογραφικές Εξελίξεις. Ο σκοπός του συντονιστή θα είναι ο συντονισμός της κατάρτισης Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την υλοποίηση πολιτικών με στόχο τον μετριασμό και την προσαρμογή στις δημογραφικές εξελίξεις. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης θα καταγράφει υφιστάμενα και υπό σχεδίαση μέτρα πολιτικής, με σχετικούς ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους, ορόσημα, πηγές χρηματοδότησης και χρονοδιαγράμματα. Για ουσιαστική και τακτική διαβούλευση και επικοινωνία του Εθνικού Σχεδίου Δράσης με την ευρύτερη κοινωνία προτείνεται η σύσταση Εθνικής Διακομματικής Επιτροπής για το Δημογραφικό Πρόβλημα, με τη συμμετοχή εκπροσώπων δημόσιων φορέων, τοπικής

αυτοδιοίκησης, κοινωνικών εταίρων, οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών, και μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας. Με σκοπό τη διευκόλυνση της συλλογής διοικητικών δεδομένων και πληροφοριών για τον σχεδιασμό και υλοποίηση σχετικών μέτρων από τα αρμόδια υπουργεία προτείνεται η σύσταση Διυπουργικής Επιτροπής για το Δημογραφικό Πρόβλημα. Τέλος, προτείνεται η σύσταση ανεξάρτητου Παρατηρητήριου Υλοποίησης Δημογραφικών Πολιτικών, με αντικείμενο την ανάλυση και αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Δράσης.

Μέσα από τη λειτουργία των παραπάνω θεσμών, οι πολιτικές παρεμβάσεις μπορούν να έχουν την απαιτούμενη συνοχή και διαχρονική συνέπεια. Ορισμένες παρεμβάσεις οι οποίες μπορούν να ενταχθούν σε ένα εθνικό σχέδιο δράσεις συνοψίζονται στον Πίνακα 1. Μέσα από τη λειτουργία των παραπάνω θεσμών, θα προσδιοριστούν πιο συγκεκριμένα οι παράμετροι των προτεινόμενων μέτρων, η προτεραιοποίησή τους, οι στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν , το δημοσιονομικό τους κόστος, το αναμενόμενο όφελος και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής τους.

Πίνακας 1: Σύνοψη των προτεινομένων παρεμβάσεων πολιτικής

Τομέας παρέμβασης	Προτεινόμενες παρεμβάσεις
Οικογενειακές πολιτικές και ισότητα φύλων	Εναρμόνιση κανόνων και δικαιωμάτων για τις γονικές άδειες ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα αλλά και για τους αυτοαπασχολούμενους
	Εισαγωγή θεσμού μη μεταβιβάσιμης άδειας για τον πατέρα με υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος
	Ελάφρυνση των εργοδοτών από το κόστος κάλυψης του μέρους των αποδοχών που καταβάλλονται κατά την περίοδο χρήσης των γονικών αδειών
	Επανασχεδιασμός και ενίσχυση των υπηρεσιών προσχολικής αγωγής και φροντίδας
	Επιμορφωτικές δράσεις και κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα για τη διευκόλυνση της εναρμόνισης μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής και στήριξης των επιχειρήσεων στους νέους γονείς
	Επανασχεδιασμός του συστήματος κοινωνικών επιδομάτων
	Εφαρμογή πολιτικών θετικής δράσης και ποσοστώσεων στα πανεπιστήμια και σε δημόσιους οργανισμούς
	Στοχευμένες δράσεις στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας
Ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας	Επιτάχυνση των διαδικασιών απόκτησης νομιμοποιητικών εγγράφων
	Απλοποίηση των διαδικασιών παροχής άδειας αορίστου χρόνου
	Επίσπευση των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης
	Συντόμευση και απλοποίηση της διαδικασίας πολιτογράφησης νέων μεταναστών
	Βελτίωση της πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες (όπως υγεία και εκπαίδευση), ειδικά για τα παιδιά των μεταναστών
	Άλλες δράσεις με σκοπό την προστασία από διακρίσεις στην εργασία, στην εκπαίδευση, στις δημόσιες υπηρεσίες και στον δημόσιο χώρο
Προσέλκυση αλλοδαπών υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου	Βελτίωση της προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης μέσω του προγράμματος της μπλε κάρτας στην Ελλάδα
	Εξέταση των δυνατοτήτων εισαγωγής προγράμματος μοριοδότησης των υποψηφίων και κατάργηση της απαίτησης να υπάρχει προσφορά εργασίας
	Περαιτέρω μείωση του γραφειοκρατικού φόρτου και δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τη διευκόλυνση τόσο της ίδρυσης όσο και της βιώσιμης λειτουργίας επιχειρήσεων από αλλοδαπούς επιχειρηματίες
	Προσφορά περισσότερων προγραμμάτων σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (σε όλα τα επίπεδα: προπτυχιακό, μεταπτυχιακό, διδακτορικό) στην Αγγλική γλώσσα
	Αναγνώριση τίτλων σπουδών από ιδιωτικά ιδρύματα σε συνδυασμό με αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων σπουδών τους από ανεξάρτητη ελληνική εκπαιδευτική αρχή
	Απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών στις οποίες υποβάλλονται οι ξένοι φοιτητές
	Περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης πτυχίων και μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης της αίτησης
Αναχαίτιση των μεταναστευτικών εκροών και επαναπατρισμό Ελλήνων του εξωτερικού	Ενίσχυση των δράσεων για βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης στην Ελλάδα
	Εξέταση της αποτελεσματικότητας των οικονομικών κινήτρων για τον επαναπατρισμό Ελλήνων και ενδεχόμενη ενδυνάμωσή τους
	Ενημέρωση των Ελλήνων του εξωτερικού για ειδικότητες με ελλείψεις εξειδικευμένου προσωπικού στην Ελλάδα

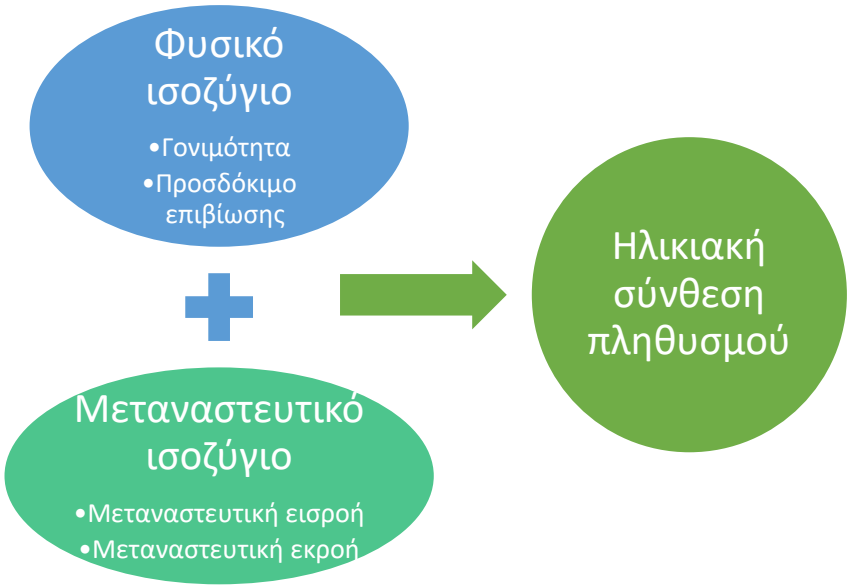
Τομέας παρέμβασης	Προτεινόμενες παρεμβάσεις
Αύξηση της απασχόλησης και της παραγωγικότητας	Επιδότηση του κόστους εργασίας απασχολούμενων που καλύπτουν άτομα που βρίσκονται σε άδειες
	Κίνητρα για έρευνα και καινοτομία στις επιχειρήσεις και κίνητρα για προγράμματα ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης
	Κίνητρα για επενδύσεις εκσυγχρονισμού επιχειρήσεων που βρίσκονται εκτός αστικών κέντρων ειδικά αν οι επιχειρήσεις αυτές είναι εξωστρεφείς
	Οικονομικά κίνητρα για άτομα που παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης και δια βίου μάθησης σε μεγάλη ηλικία
Αύξηση της προσφοράς εργασίας γυναικών, νέων και μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων	Θέσπιση κινήτρων σε ομάδες επιχειρήσεων για τη δημιουργία, λειτουργία και διαχείριση σταθμών ποιοτικής παιδικής φροντίδας
	Επιδότηση του κόστους ανατροφής των παιδιών για γονείς εφόσον εργάζονται
	Βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης παιδικής φροντίδας από τους δημόσιους και ιδιωτικούς σταθμούς (πρόγραμμα "Κυψέλη")
	Επέκταση της χρήσης της τηλεργασίας που θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους μετακινήσεων από και προς την εργασία
	Θέσπιση περαιτέρω κινήτρων για την παραμονή στην εργασία όσων βρίσκονται κοντά στα ελάχιστα όρια συνταξιοδότησης
	Υποβοήθηση αλλαγής των κοινωνικών προτύπων για τον ρόλο της γυναίκας
Ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα του συνταξιοδοτικού συστήματος	Εφαρμογή της πρόσφατης μεταρρύθμισης της νέας επικουρικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης απρόσκοπτα στη βάση πολιτικής συναίνεσης και καλών διεθνών πρακτικών
	Ενίσχυση της επαγγελματικής ασφάλισης
	Επαναφορά και ενίσχυση φορολογικών κινήτρων για νοικοκυριά σε σχέση με συνταξιοδοτικά προϊόντα της ιδιωτικής ασφάλισης
	Εισαγωγή στοχευμένων φορολογικών κινήτρων ώστε μέρος των συνταξιοδοτικών αποταμιεύσεων να κατευθύνεται και να επενδύεται εγχώρια σε αρμονία και με το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο
	Προαγωγή του χρηματοοικονομικού αλφαβητισμού
Βελτίωση της δημόσιας διανεμητικής ασφάλισης	Μείωση του πλαφόν ως προς το ασφαλιστέο εισόδημα που υπόκειται σε υποχρεωτικές εισφορές
	Μείωση του ποσοστού υποχρεωτικών εισφορών για το τμήμα των μεικτών αποδοχών κάθε εργαζόμενου έως το ύψος του κατώτατου μισθού
	Παρακολούθηση και έγκαιρη διαχρονικά αναθεώρηση των ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης σε συνδυασμό με τα ελάχιστα έτη ασφάλισης
	Δυνατότητα λήψης εθνικής σύνταξης με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης, μειωμένης αναλογικά
Λοιπές παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα	Σύσταση εθνικής, υπερκομματικής Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων για την παρακολούθηση των τάσεων σε σχέση με το συνταξιοδοτικό σύστημα
	Διακρατικές συμφωνίες για την αναγνώριση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων
	Εναρμονισμός στη δομή χρηματοδότησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων εντός της ΕΕ
	Μείωση του γραφειοκρατικού βάρους εφαρμογής της φορητότητας μέσα από ψηφιακό διαμοιρασμό δεδομένων μεταξύ των ασφαλιστικών αρχών
	Διευκόλυνση εξάπλωσης πολύ-εργοδοτικών επαγγελματικών ταμείων με διεθνή παρουσία
	Παροχή υψηλού βαθμού ευελιξίας για δυνατότητες παράλληλης απασχόλησης των συνταξιούχων
	Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για την τόνωση της απασχόλησης μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων
	Προγράμματα ένταξης ατόμων με αναπηρία στην αγορά εργασίας
Βελτίωση του συστήματος υγείας	Ανακατανομή της χρηματοδότησης και ανασχεδιασμός του συστήματος υγείας
	Στροφή στη φροντίδα με κέντρο τον ασθενή (patient-centered care)
	Ενίσχυση της γηριατρικής εκπαίδευσης του ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού
	Υποστηρικτικά περιβάλλοντα και υπηρεσίες για ηλικιωμένους
Προσαρμογή του εκπαιδευτικού συστήματος	Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών ανά τμήμα, με καθορισμό συγκεκριμένων και στοχευμένων εξαιρέσεων για ειδικές κοινωνικές ή γεωγραφικές συνθήκες
	Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών και τμημάτων ανά σχολική μονάδα, ιδιαίτερα στις αστικές και ημιαστικές περιοχές
	Αποκέντρωση της διαχείρισης του εκπαιδευτικού συστήματος
	Αυτονομία και ευελιξία των σχολικών μονάδων στην προσαρμογή μέρους του σχολικού προγράμματος στις τοπικές συνθήκες
	Ανακατανομή της δημόσιας δαπάνης
	Ανασχεδιασμός της λειτουργίας των παιδαγωγικών τμημάτων
	Προσαρμογή του αριθμού εισακτέων στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (ΑΕΙ), με βάση τις δημογραφικές μεταβολές
	Αναπροσανατολισμός των προγραμμάτων των ΑΕΙ με στόχο βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου, μείωση της αναντιστοιχίας προσόντων στο εργατικό δυναμικό και προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 «Δημογραφικό πρόβλημα»: βασικές έννοιες και προκλήσεις

Το δημογραφικό πρόβλημα συνίσταται στην αλλαγή της ηλικιακής σύνθεσης του πληθυσμού μιας χώρας εξαιτίας της γήρανσής του. Το δημογραφικό πρόβλημα ή αλλιώς η πληθυσμιακή γήρανση (*population ageing*) είναι συνδυαστικά το αποτέλεσμα δύο κυρίως δημογραφικών τάσεων: της υπογεννητικότητας και του διαρκώς αυξανόμενου μέσου προσδόκιμου επιβίωσης. Σε πιο τεχνικούς όρους, η ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού μιας χώρας εξαρτάται (α) την γονιμότητα και τη θνησιμότητα και, (β) από το μεταναστευτικό ισοζύγιο, δηλαδή τη διαφορά μεταξύ μεταναστευτικών εκροών και εισροών (Διάγραμμα 1.1).

Διάγραμμα 1.1: Προσδιοριστικοί παράγοντες της ηλικιακής σύνθεσης του πληθυσμού



Η γονιμότητα σε επίπεδο αναπλήρωσης είναι ένας τεχνικός όρος που αποδίδει το επίπεδο γεννήσεων που απαιτείται ώστε ένας πληθυσμός να αναπληρωθεί από γενιά σε γενιά. Στις ανεπτυγμένες οικονομικά χώρες απαιτούνται τουλάχιστον 2,07 γεννήσεις ανά γυναίκα ώστε να επιτευχθεί η γενεακή ανανέωση[3]. Εντούτοις, προκειμένου ο πληθυσμός τους να παραμείνει σταθερός ή να μην υπάρχει γενεακή συρρίκνωση, ακόμη και όταν επιτυγχάνεται αυτό το επίπεδο γονιμότητας πρέπει και οι υπόλοιποι προσδιοριστικοί παράγοντες (τα ποσοστά θνησιμότητας και οι μεταναστευτικές ροές) να μη μεταβάλλονται προς δυσμενέστερη κατεύθυνση.

Στη σχετική βιβλιογραφία που έχει αναπτυχθεί, η μείωση των ποσοστών γονιμότητας στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες αποδίδεται κυρίως σε κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες (Διάγραμμα 1.2). Το βασικό αίτιο είναι οι κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές που έλαβαν χώρα την τελευταία 50ετία, και οι οποίες είχαν αντίκτυπο στις ατομικές αποφάσεις σχετικά με τη δημιουργία οικογένειας, με αποτέλεσμα

[3] Σε χώρες με υψηλά επίπεδα βρεφικής και παιδικής θνησιμότητας, ο μέσος όρος γεννήσεων ανά γυναίκα θα πρέπει να είναι ακόμη υψηλότερος (Craig, 1994).

τη μείωση του ποσοστού των γυναικών που γίνονται μητέρες, και τη μετατόπιση της μέσης ηλικίας τεκνοποίησης τόσο για τους άντρες όσο και για τις γυναίκες.

Οι κοινωνικές αλλαγές αφορούν κυρίως τη βελτίωση της σχετικής θέσης της γυναίκας και επομένως την τάση προς επίτευξη ισότιμης αντιμετώπισης των φύλων, την αύξηση του επιπέδου σπουδών και των ετών εκπαίδευσης, και αλλαγές στα οικογενειακά και κοινωνικά πρότυπα καθώς και σε κοινωνικές και θρησκευτικές πεποιθήσεις στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες.

Οι οικονομικοί παράγοντες σχετίζονται με την αυξανόμενη ενσωμάτωση των γυναικών στην αγορά εργασίας, μπορεί όμως να αντανακλούν και οικονομικούς περιορισμούς για τα σύγχρονα νοικοκυριά. Για παράδειγμα, οι τελευταίοι μπορεί να προκύπτουν από τα υψηλά επίπεδα ανεργίας στις σύγχρονες κοινωνίες, το ανεπαρκές εισόδημα ή την αδυναμία εξεύρεσης οικονομικά προσιτής στέγης, καθώς και από ενδεχόμενα κενά στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ως προς την στήριξη των νέων γονέων (όπως η ανεπάρκεια ή το υψηλό κόστος των διαθέσιμων διευθετήσεων για τη φροντίδα παιδιών προσχολικής ηλικίας).

Διάγραμμα 1.2: Παράγοντες μεταβολής της γονιμότητας και της θνησιμότητας στις ανεπτυγμένες χώρες

Μείωση ποσοστών γονιμότητας

- Κοινωνικοί παράγοντες
  - Ισότητα φύλων
  - Συμμετοχή γυναικών στην εκπαίδευση και την αγορά εργασίας
  - Αλλαγές σε ατομικές προτιμήσεις γύρω από τη δημιουργία οικογένειας ή θρησκευτικών προτύπων
  - Άλλοι κοινωνικοί παράγοντες
- Οικονομικοί παράγοντες
  - Ανεργία
  - Ανεπαρκές εισόδημα
  - Μη προσιτή οικονομικά στέγη
  - Κόστος ή μη διαθεσιμότητα προσχολικής αγωγής και φροντίδας
  - Άλλοι οικονομικοί παράγοντες

Αύξηση προσδόκιμου επιβίωσης

- Πρόοδος στην ιατρική επιστήμη και υγιεινή
- Πρόοδος στην τεχνολογία
- Βελτίωση του επιπέδου καθημερινής διαβίωσης

Από την άλλη πλευρά, η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης αντικατοπτρίζει κατά κύριο λόγο την πρόοδο στην ιατρική επιστήμη και τη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής διαβίωσης, κυρίως λόγω επιστημονικών και τεχνολογικών εξελίξεων. Το προσδόκιμο επιβίωσης αποτυπώνεται με διάφορους ορισμούς (π.χ., στη γέννηση - αποτυπώνοντας την μέση διάρκεια ζωής του πληθυσμού μιας χώρας, ή σε συγκεκριμένες ηλικίες- αποτυπώνοντας την εκτιμώμενη μέση απομένουσα διάρκεια ζωής στις ηλικίες αυτές).

Ιστορικά, το προσδόκιμο επιβίωσης άρχισε την ανοδική του πορεία κατά την περίοδο του Διαφωτισμού και της Βιομηχανικής Επανάστασης, αλλά μόνο στις χώρες που ευνοήθηκαν από τις εξελίξεις αυτές. Έτσι, κατά την περίοδο αυτή, αυξήθηκε σημαντικά η παγκόσμια ανισότητα σε όρους μακροβιότητας αλλά και ως προς το επίπεδο υγείας γενικότερα. Συνολικά, από τα μέσα του 19ου αιώνα μέχρι σήμερα, το μέσο παγκόσμιο προσδόκιμο επιβίωσης σχεδόν διπλασιάστηκε. Από τις αρχές του 20ου αιώνα, το κενό

ανάμεσα στις οικονομικά ανεπτυγμένες και τις αναπτυσσόμενες χώρες άρχισε να κλείνει με γρήγορο ρυθμό, αν και ακόμη παρατηρούνται σημαντικές διαφορές ανάμεσα σε χώρες ως προς το προσδόκιμο επιβίωσης (οι οποίες σήμερα φτάνουν μέχρι και τα 30 έτη, ενδεικτικά ανάμεσα στην Κεντρική Αφρικανική Δημοκρατία και την Ιαπωνία).

Είναι σκόπιμο, βέβαια, να σημειωθεί πως οι όποιες βελτιώσεις σε όρους μακροβιότητας δεν συνοδεύονται απαραίτητα από ισοδύναμες βελτιώσεις σε όρους ποιότητας ζωής καθώς τα άτομα γερνούν. Για το λόγο αυτό, η γενικότερη ποιότητα ζωής του πληθυσμού κρίνεται από συνδυασμό δεικτών στους οποίους συμπεριλαμβάνονται το προσδόκιμο επιβίωσης και η κατάσταση υγείας του πληθυσμού.

Σε παγκόσμια κλίμακα, παρατηρούνται τέσσερεις βασικές δημογραφικές τάσεις στις αρχές του 21ου αιώνα (Dumont, 2018): μια γενικευμένη δημογραφική μετάβαση, η παγκοσμιοποίηση της μετανάστευσης, η άνοδος της αστικοποίησης και η γήρανση του πληθυσμού. Η δημογραφική γήρανση αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι περισσότερες οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες - ανάμεσά τους και η Ελλάδα (διαΝΕΟσις, 2016). Εντούτοις, ο ρυθμός της πληθυσμιακής γήρανσης παρουσιάζει διακύμανση από χώρα σε χώρα. Σήμερα, παρατηρούνται ποσοστά γονιμότητας που δεν επιτρέπουν την αναπλήρωση του πληθυσμού στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, με τις Ευρωπαϊκές χώρες να βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση συγκριτικά με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Αντίστοιχα, η Ελλάδα παρουσιάζει χειρότερη επίδοση σε σύγκριση και με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Στον αντίποδα, ο πληθυσμός της Ελλάδας απολαμβάνει υψηλότερο επίπεδο υγείας, υψηλότερο προσδόκιμο επιβίωσης και προσδόκιμο επιβίωσης σε καλή υγεία σε σχέση τόσο με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο όσο και με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, αν και το προβάδισμα της Ελλάδας παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια μείωση σύμφωνα με τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία.

Διαφοροποιημένος όμως θα είναι και ο αντίκτυπος της δημογραφικής γήρανσης στην κοινωνική ευημερία, καθώς δεν παρουσιάζουν όλες οι χώρες τον ίδιο βαθμό ετοιμότητας ως προς την αντιμετώπιση ή αναχαίτιση των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων. Επίσης, μεγαλύτερος θα είναι ο αντίκτυπος σε χώρες που ήδη αντιμετωπίζουν προβλήματα οικονομικής και παραγωγικής φύσης καθώς και χώρες στις οποίες ο βαθμός κοινωνικής προστασίας και συνοχής είναι σχετικά χαμηλός.

Οι προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι κοινωνίες καθώς ο πληθυσμός τους γηράσκει αφορούν μια σειρά από τομείς του οικονομικού και κοινωνικού βίου. Η βασική πρόκληση σε οικονομικούς όρους είναι ότι μειώνεται το ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (Κοτζαμάνης, 2021) ενώ αυξάνεται ταυτόχρονα το ποσοστό των 65 ετών και άνω αλλά και η «εξάρτηση» του δεύτερου από το πρώτο. Αυτή η σχέση αποτυπώνεται και στους δείκτες που παρουσιάζονται αργότερα στη μελέτη.

Σε πολύ απλούς οικονομικούς όρους, τα δημοσιονομικά έσοδα από φόρους και εισφορές αναμένεται να βαίνουν μειούμενα ως αποτέλεσμα της συρρίκνωσης των νεότερων ηλικιακών ομάδων (λόγω μείωσης των γεννήσεων μετά το 1980). Παράλληλα, οι κοινωνικές δαπάνες (όπως για υγειονομική περίθαλψη, μακροχρόνια φροντίδα και συνταξιοδοτικές παροχές) θα παρουσιάζουν ολοένα και εντονότερες αυξητικές τάσεις καθώς ο αριθμός των ηλικιωμένων σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό θα μεγαλώνει και η ζήτηση για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες θα αυξάνεται.

Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, τα χρόνια που οι άνθρωποι ζουν σε κατάσταση όχι καλής υγείας τείνουν να αυξάνονται με γρηγορότερο ρυθμό από το προσδόκιμο επιβίωσης. Αυτό σημαίνει ότι οι άνθρωποι, κατά πάσα πιθανότητα, θα χρειάζονται βοήθεια και στήριξη για όλο και μεγαλύτερα χρονικά

διαστήματα. Οι δείκτες ηλικιακής εξάρτησης είναι κομβικής σημασίας διότι αποτυπώνουν εν μέρει τόσο τη γήρανση του πληθυσμού μιας χώρας, όσο και το «βάρος» που θα πρέπει να επωμιστούν οι νεότερες γενιές και οι κρατικοί προϋπολογισμοί για την αντιμετώπιση των οικονομικών προκλήσεων που προκύπτουν από αυτήν.

Πέρα όμως από τις οικονομικές προκλήσεις, πολύ σημαντικές κρίνονται και οι κοινωνικές προκλήσεις που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού μιας χώρας. Οι σαρωτικές αλλαγές στη δομή των οικογενειών και των νοικοκυριών από τη μείωση της γεννητικότητας και της γαμηλιότητας σημαίνουν ότι στο μέλλον θα υπάρχουν πολλοί περισσότεροι άνθρωποι με στενότερο οικογενειακό κύκλο (δηλαδή, χωρίς συζύγους ή/και παιδιά ή/και αδέρφια κ.α.) ή που θα ζουν εντελώς μόνοι τους σε μεγαλύτερη ηλικία έχοντας ανάγκη από ουσιαστική βοήθεια και στήριξη. Επίσης, η επικράτηση των χρόνιων νόσων έχει άμεσες επιπτώσεις σε όρους ποιότητας ζωής όχι μόνο για τους ηλικιωμένους αλλά και για τα οικεία τους πρόσωπα (συγγενικό και φιλικό περιβάλλον) και, εν γένει, τους φροντιστές τους. Η κοινωνία θα πρέπει να είναι προετοιμασμένη σε πολλαπλά επίπεδα (όπως σε νοοτροπία και υποδομές) για να ανταπεξέλθει στις αναδυόμενες ανάγκες και προκλήσεις της δημογραφικής γήρανσης.

1.2 Είναι η δημογραφική γήρανση αναστρέψιμη;

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δημογραφική γήρανση είναι σε σημαντικό βαθμό αναπόφευκτη καθώς ορισμένοι από τους παράγοντες που την τροφοδοτούν (όπως η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης ή η μείωση του μέσου αριθμού παιδιών ανά γυναίκα στις νεότερες γενιές) αντανακλούν τις επελθούσες τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές αλλαγές σε πλήθος πεδίων εκτός του «δημογραφικού». Επίσης, ακόμη κι εάν επιτυγχάνονταν ποσοστά γονιμότητας πάνω από το ποσοστό γενεακής αναπλήρωσης, τα όποια οικονομικά οφέλη θα γίνονταν αντιληπτά σε ορίζοντα 20ετίας τουλάχιστον. Παρά τις δυσκολίες, η αναχαίτιση ή ακόμη και η αντιστροφή του δημογραφικού προβλήματος θα πρέπει να παραμείνει στο στόχαστρο του σχεδιασμού πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, ειδικά στο βαθμό που οι δημογραφικές τάσεις (και ειδικά τα χαμηλά ποσοστά γονιμότητας) δεν αντικατοπτρίζουν προτιμήσεις αλλά περιορισμούς σε όρους οικονομικών δυνατοτήτων και ευημερίας των ατόμων και των νοικοκυριών.

Παρεμβάσεις στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής δύνανται επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο δημογραφικό και στην αύξηση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της χώρας. Πέρα από την ανάγκη αναχαίτισης του κύματος εκροής νέων και ειδικότερα επιστημόνων και ειδικευμένου προσωπικού (*brain drain*) και του επαναπατρισμού αυτών που έχουν ήδη φύγει από τη χώρα (*brain regain*), θα πρέπει να υπάρχει ανοιχτή συζήτηση γύρω από θέματα όχι μόνο προσέλκυσης αλλά και ουσιαστικής ενσωμάτωσης του κατάλληλου εργατικού δυναμικού από χώρες του εξωτερικού. Επίσης, διαπιστώνονται σημαντικά περιθώρια βελτίωσης σε όρους προσβασιμότητας των πληθυσμιακών ομάδων που υπο-εκπροσωπούνται στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας (όπως οι μεγαλύτεροι σε ηλικία πολίτες, οι γυναίκες ή τα άτομα με αναπηρία).

Συνολικά, η αναχαίτιση ή αντιστροφή του δημογραφικού προβλήματος μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενός μακροχρόνιου και συντονισμένου σχεδιασμού πολιτικών σε κρίσιμους τομείς που, ενδεικτικά, περιλαμβάνουν την αγορά εργασίας, τη μεταναστευτική πολιτική, το σύστημα κοινωνικής προστασίας, τις συντάξεις, την υγεία, την ισότητα των φύλων, την εκπαίδευση και το φορολογικό σύστημα. Παράλληλα, θα πρέπει κρίσιμες πτυχές του συστήματος κοινωνικής προστασίας να θωρακιστούν ώστε να ανταπεξέλθουν στις επερχόμενες προκλήσεις.

Η αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων κρίνεται κρίσιμη και επείγουσα. Η επίτευξη κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης είναι επίσης ένας πολύ σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία του εγχειρήματος. Ολιγωρία ή αδυναμία αντιμετώπισης του ζητήματος θα οδηγήσει με βεβαιότητα σε σημαντικότατη επιβάρυνση βασικών τομέων της οικονομίας αλλά και σε προκλήσεις σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης, ανταγωνιστικότητας, γεωπολιτικής ασφάλειας και κοινωνικής ευημερίας. Όσο η δημογραφική γήρανση θα προχωρά και δεν θα αντιμετωπίζεται, η χώρα θα καλείται να επωμιστεί ένα διαρκώς αυξανόμενο κόστος. Δεδομένου ότι η γήρανση του πληθυσμού είναι ένα σύνθετο και πολυδιάστατο ζήτημα με ποικίλες αιτίες και επιπτώσεις, είναι κρίσιμης σημασίας η ολιστική μελέτη και αντιμετώπισή του. Επιμέρους παρεμβάσεις μπορεί να μην έχουν ουσιαστικά αποτελέσματα εάν δεν εξερευνηθούν οι διασυνδέσεις της πληθυσμιακής γήρανσης με όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής ή εάν απουσιάζει ο απαραίτητος συντονισμός μεταξύ των πολιτικών που επηρεάζουν τη μελλοντική εξέλιξη των δημογραφικών δεικτών της χώρας.

1.3 Στόχοι και διάρθρωση της μελέτης

Η παρούσα μελέτη έχει τρεις στόχους. Πρώτον, να αποτυπώσει το πρόβλημα μέσω της παρουσίασης των δημογραφικών τάσεων και προοπτικών στην Ελλάδα. Δεύτερον, να παρουσιάσει αναλυτικά τις διάφορες επιπτώσεις και τις προκλήσεις της γήρανσης σε βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας. Τρίτον, να διατυπώσει προτάσεις πολιτικής με στόχο την προσαρμογή στη νέα πραγματικότητα, την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αναδύονται και, εν τέλει, την αντιστροφή του προβλήματος. Φιλοδοξεί με αυτόν τον τρόπο να συνεισφέρει ενεργά στη δημόσια συζήτηση για την ανάδειξη του επείγοντος και της σοβαρότητας του δημογραφικού προβλήματος για τη χώρα μας. Δεδομένης της φύσης του δημογραφικού προβλήματος το οποίο, όπως παρουσιάστηκε πιο πάνω είναι πολυδιάστατο και πολύπλοκο, η μελέτη αυτή συνιστά την πρώτη παρέμβαση μιας σειράς παρεμβάσεων οι οποίες θα έχουν στόχο να προτείνουν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια συγκεκριμένες πολιτικές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργούνται.

Στο επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 2) παρουσιάζονται οι δημογραφικές τάσεις και προοπτικές στην Ελλάδα με βάση τα σενάρια προβολών της Eurostat. Στα Κεφάλαια 3 έως 8 παρουσιάζονται αναλυτικά οι επιπτώσεις, οι προκλήσεις αλλά και προτάσεις πολιτικής σε ορισμένους βασικούς τομείς της οικονομίας: συνταξιοδοτικό σύστημα, αγορά εργασίας, οικογενειακές πολιτικές, σύστημα υγείας, εκπαιδευτικό σύστημα και μετανάστευση. Στο Κεφάλαιο 9 παρουσιάζεται μια εκτίμηση οικονομικών και δημοσιονομικών επιδράσεων από τις δημογραφικές εξελίξεις που αφορούν στο σύνολο της οικονομίας. Η μελέτη ολοκληρώνεται με σύνοψη βασικών συμπερασμάτων.

2. ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ

2.1 Εισαγωγή

Σε αυτό το κεφάλαιο της μελέτης παρουσιάζονται οι δημογραφικές τάσεις και η αναμενόμενη εξέλιξη του πληθυσμού της χώρας. Η ανάλυση βασίζεται στις δημογραφικές προβολές της Eurostat (EUROPOP2019), οι οποίες δημοσιεύτηκαν τον Απρίλιο του 2020 και καλύπτουν την περίοδο 2019-2100. Οι προβολές δεν ενσωματώνουν πιο πρόσφατες εξελίξεις, όπως την πανδημία του COVID-19 και τον πόλεμο στην Ουκρανία, οι οποίες θα επηρεάζουν πιθανότατα βασικές παραμέτρους του φυσικού και του μεταναστευτικού ισοζυγίου. Ωστόσο, προσφέρουν χρήσιμες πληροφορίες για την αναμενόμενη μακροχρόνια τάση του πληθυσμού της χώρας.

Οι προβολές της Eurostat βασίζονται σε πρόσφατες τάσεις βασικών δημογραφικών παραμέτρων (όπως γονιμότητα, θνησιμότητα και μεταναστευτικές ροές) και σε υποθέσεις για την μελλοντική τους εξέλιξη. Με σκοπό τον έλεγχο της ευαισθησίας των αποτελεσμάτων ως προς τις υποθέσεις της ανάλυσης, οι προβολές αναπτύσσονται σε έξι εναλλακτικά σενάρια (Πίνακας 2.1). Το βασικό σενάριο βασίζεται στην υπόθεση μερικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών της ΕΕ σε όρους δημογραφικών παραμέτρων, ως αποτέλεσμα της αναμενόμενης τάσης σύγκλισης στο ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον. Τα υπόλοιπα σενάρια διαφοροποιούνται, μεταβάλλοντας μια παράμετρο σε σχέση με το βασικό σενάριο. Με αυτό τον τρόπο, η σύγκριση μεταξύ των σεναρίων διευκολύνει την κατανόηση για την επίδραση ενός συγκεκριμένου παράγοντα (π.χ. γονιμότητα), διευκολύνοντας έτσι και την εκτίμηση των επιδράσεων από την υιοθέτηση σχετικών πολιτικών.

Πίνακας 2.1: Σενάρια προβολής πληθυσμού και βασικές υποθέσεις

Βασικό (baseline)	•Προβολές πρόσφατων τάσεων με την υπόθεση μερικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών της ΕΕ σε όρους γονιμότητας, θνησιμότητας και μετανάστευσης
Καθόλου μετανάστευση (no migration)	•Η καθαρή μετανάστευση μηδενίζεται σε κάθε έτος ολόκληρου του ορίζοντα προβολής
Χαμηλή μετανάστευση (lower migration)	•Η καθαρή μετανάστευση είναι 33% χαμηλότερη από ό,τι στις βασικές παραδοχές, σε κάθε έτος ολόκληρου του ορίζοντα προβολής
Υψηλή μετανάστευση (higher migration)	•Η καθαρή μετανάστευση είναι 33% υψηλότερη από ό,τι στις βασικές παραδοχές, σε κάθε έτος ολόκληρου του ορίζοντα προβολής
Χαμηλή γονιμότητα (lower fertility)	•Τα ποσοστά γονιμότητας είναι χαμηλότερα κατά 20% από ό,τι στις βασικές παραδοχές, σε κάθε έτος ολόκληρου του ορίζοντα προβολής
Χαμηλή θνησιμότητα (lower mortality)	•Τα ποσοστά θνησιμότητας μειώνονται έτσι ώστε το προσδόκιμο ζωής κατά τη γέννηση να αυξηθεί κατά περίπου δύο έτη έως το 2070 σε σύγκριση με τις βασικές παραδοχές

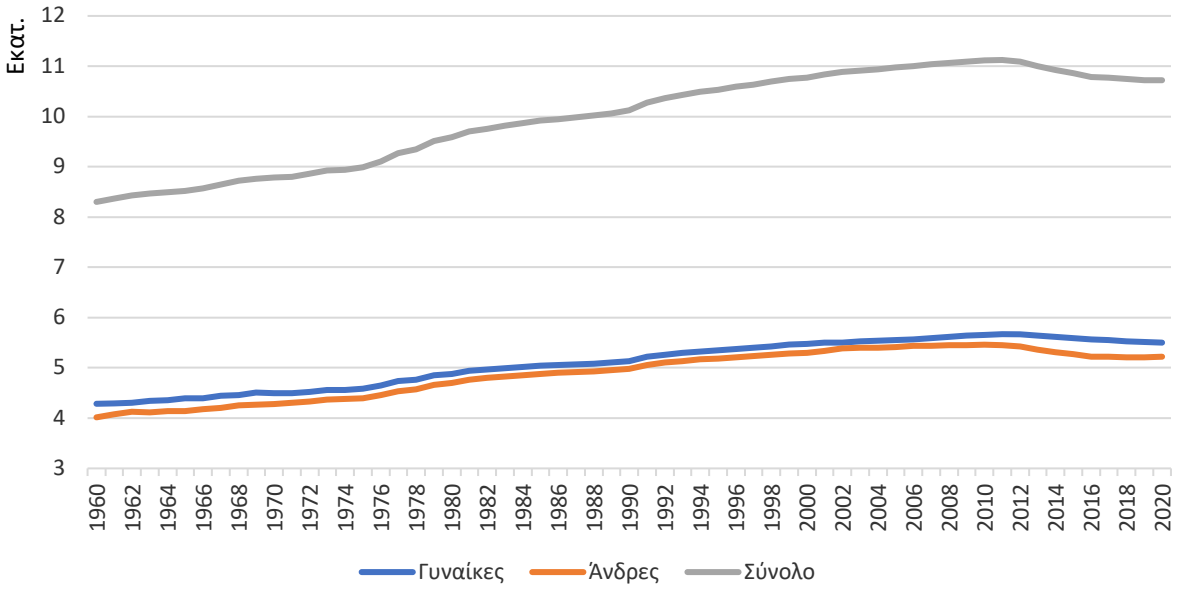
Πηγή: Eurostat (2020)

Στην επόμενη ενότητα του κεφαλαίου παρουσιάζονται τάσεις και προβολές για τον πληθυσμό της Ελλάδας, συνολικά, ανά φύλο και ανά ηλικία. Ακολουθούν ενότητες για τις εξελίξεις στο φυσικό ισοζύγιο και στις μεταναστευτικές ροές.

2.2 Συνολικός πληθυσμός

Ο πληθυσμός της Ελλάδας σημείωσε αύξηση 34% την περίοδο 1960-2011, καταγράφοντας την υψηλότερη τιμή του στα 11.123.392 άτομα το 2011. Από το 2012 και μετά, ο πληθυσμός βρίσκεται σε φθίνουσα πορεία, η οποία αναμένεται να συνεχιστεί (Διάγραμμα 2.1). Ο γυναικείος πληθυσμός, στην Ελλάδα, είναι διαχρονικά μεγαλύτερος των αντρών. Παρατηρείται επίσης, πως η πληθυσμιακή συρρίκνωση στον συνολικό πληθυσμό κατά την πενταετία 2010-2015 οφείλεται κυρίως σε πτώση του πληθυσμού των ανδρών (-3,5% για τον ανδρικό πληθυσμό και -1,2% για τον γυναικείο πληθυσμό την συγκεκριμένη περίοδο).

Διάγραμμα 2.1: Πληθυσμιακή εξέλιξη ανά φύλο 1960 - 2020



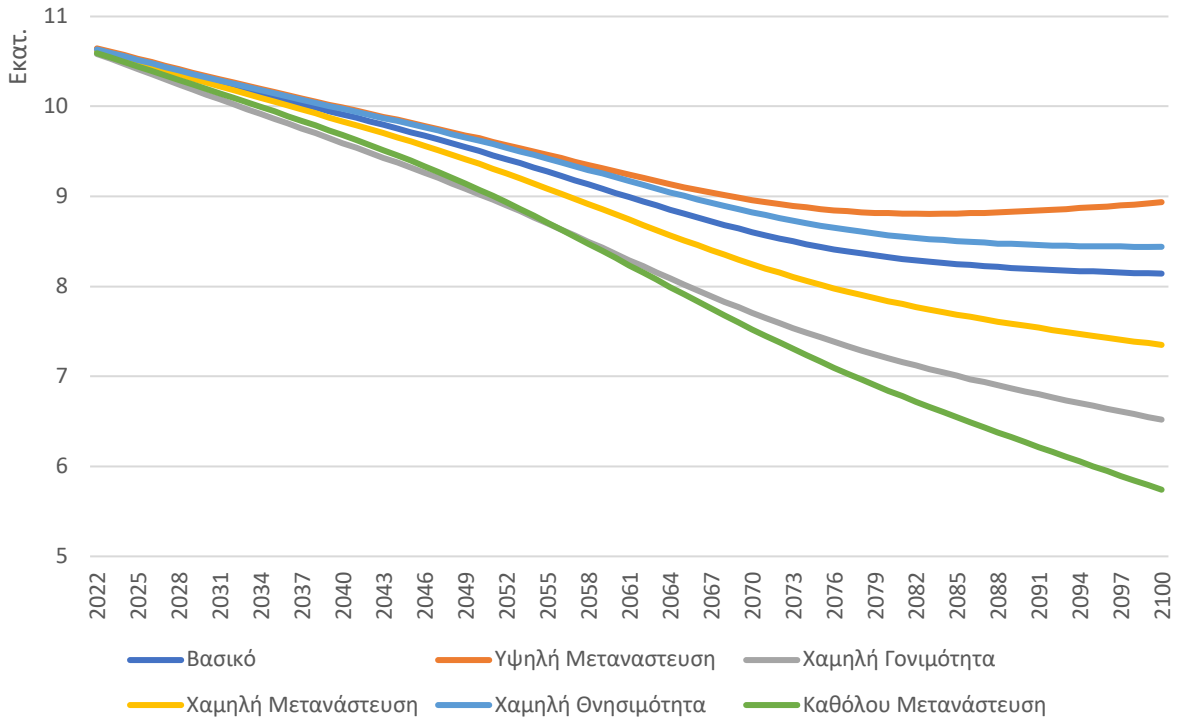
Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

Σύμφωνα με το βασικό σενάριο προβολών της EUROSTAT, έως το τέλος του 21ου αιώνα, ο μόνιμος πληθυσμός αναμένεται να επιστρέψει στα επίπεδα του 1960. Συγκεκριμένα, ο πληθυσμός της Ελλάδας προβλέπεται να υποχωρήσει στα 9,5 εκατομμύρια το 2050 και στα 8,1 εκατομμύρια το 2100 (Διάγραμμα 2.2). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκύπτει από την αναμενόμενη αναστροφή στις δυναμικές των φύλων από το 2070 και έπειτα.

Οι προβολές του πληθυσμού δεν διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των σεναρίων μέχρι το 2050. Ειδικότερα, στα δυο δυσμενέστερα σενάρια (χαμηλής γονιμότητας και καθόλου μετανάστευσης), ο πληθυσμός της χώρας προβλέπεται να υποχωρήσει το 2050 σε 9,1 εκατ., έναντι 9,6 εκατ. στο πιο αισιόδοξο σενάριο (υψηλή μετανάστευση). Η σχετικά μικρή διαφορά μεταξύ των σεναρίων οφείλεται στο γεγονός ότι οι μεταβολές στις βασικούς παραμέτρους του δημογραφικού ισοζυγίου αποτυπώνονται στα συνολικά μεγέθη του πληθυσμού με σημαντική υστέρηση και σε βάθος δεκαετιών.

Αντίθετα, μετά το 2050 ο πληθυσμός παρουσιάζει ιδιαίτερα μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των σεναρίων. Το πιο αισιόδοξο σενάριο είναι εκείνο που υποθέτει σημαντική εισροή μεταναστών (σενάριο υψηλής μετανάστευσης), σύμφωνα με το οποίο ο πληθυσμός θα μειωθεί μεταξύ του 2022 και του 2100 κατά 16% σε 8,9 εκατ. Το βασικό σενάριο προβλέπει μείωση 23%, ενώ η συρρίκνωση του πληθυσμού αναμένεται να είναι της τάξεως του 45% σε περίπτωση μηδενικών μεταναστευτικών ροών (σε 5,7 εκατ. το 2100). Τα διαφορετικά προβλεπόμενα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας επίσης διαφοροποιούν την πληθυσμιακή εξέλιξη αλλά σε μικρότερο βαθμό, δίνοντας κατεύθυνση για χάραξη πολιτικών σε όλους τους τομείς πληθυσμιακής επιρροής, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταναστευτικές πολιτικές.

Διάγραμμα 2.2: Πληθυσμιακή εξέλιξη κατά σενάριο προβολών της Eurostat 2022 - 2100

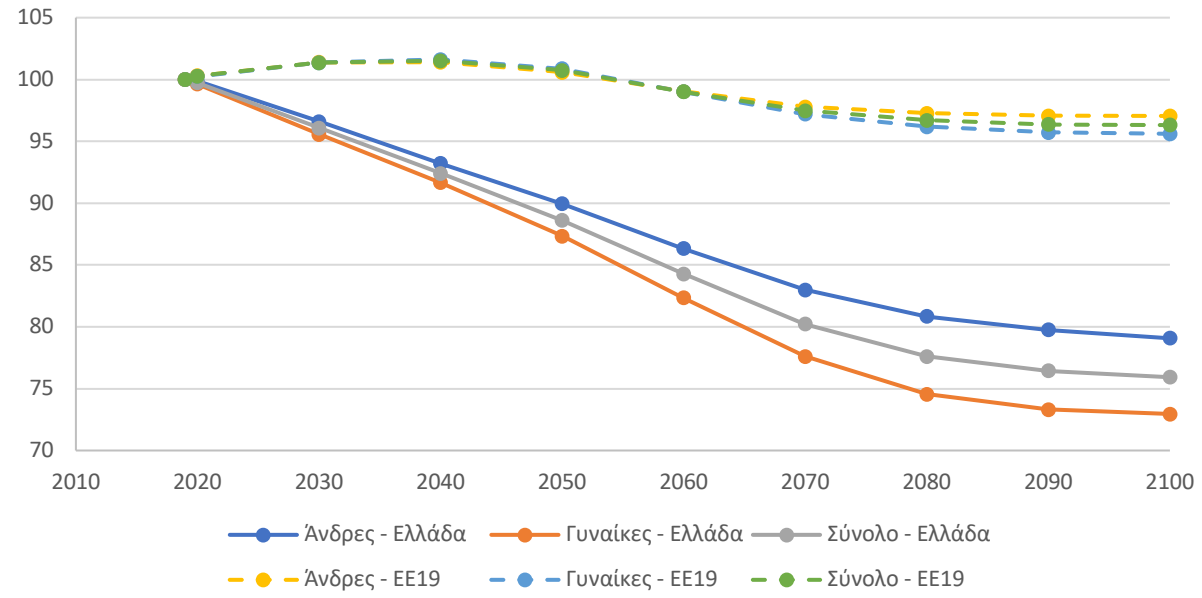


Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

Η Ελλάδα αναμένεται να έχει πολύ μεγαλύτερη ποσοστιαία πληθυσμιακή μείωση στα επόμενα 80 έτη σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.3). Ειδικότερα, η Ευρωζώνη αναμένεται να βιώσει μια πληθυσμιακή μείωση της τάξεως του 5% τα επόμενα 100 χρόνια το 2100 σε σχέση με το 2020 με βάση το βασικό σενάριο. Η μείωση αναμένεται να είναι ισχυρότερη για τις γυναίκες, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωζώνη.

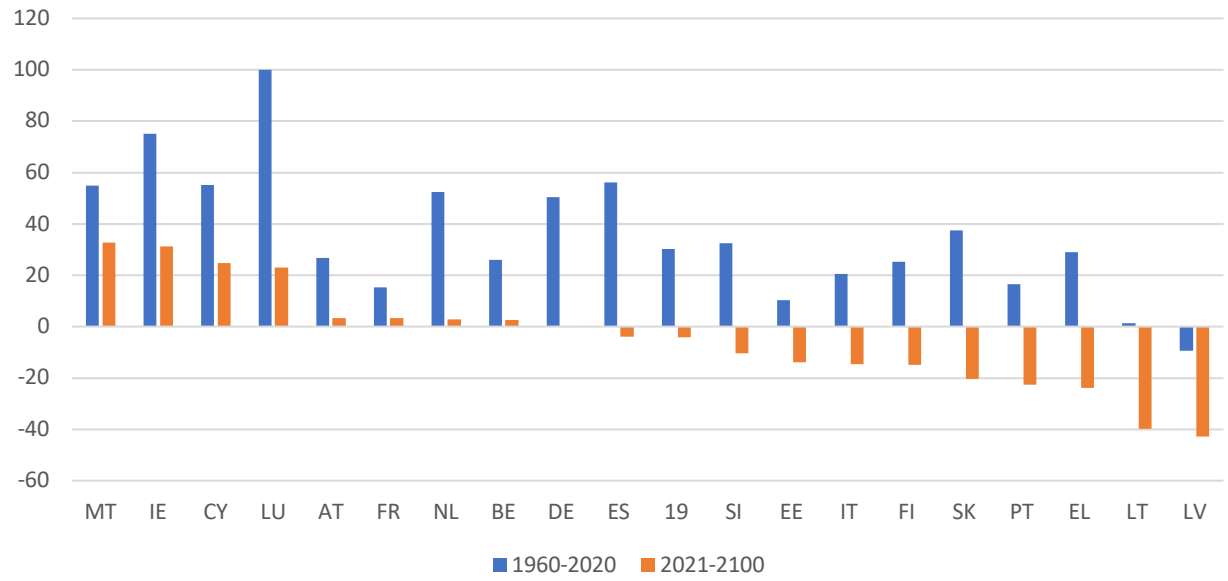
Σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης, η Ελλάδα παρουσίασε μια σχετικά ισχυρή πληθυσμιακή αύξηση την περίοδο 1960-2020, αλλά μελλοντικά αναμένεται να είναι από τις χώρες με πληθυσμό που θα συρρικνωθεί περισσότερο. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα βρίσκεται στην 10^{η} θέση με βάση την πληθυσμιακή εξέλιξη της περιόδου 1960-2020 (28,8%), κοντά στον μέσο όρο της Ευρωζώνης (30,3%). Αντίθετα, με βάση την προβλεπόμενη μεταβολή του πληθυσμού για την περίοδο 2021-2100 η Ελλάδα κατατάσσεται 17^{η} (-23,7%), στην τρίτη χειρότερη θέση μετά τη Λετονία και τη Λιθουανία (Διάγραμμα 2.4) και σε απόσταση από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (-4,2%).

Διάγραμμα 2.3: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη 2020 - 2100 (2020=100) στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη, βασικό σενάριο



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

Διάγραμμα 2.4: Ποσοστιαία πληθυσμιακή εξέλιξη ανά κράτος της Ευρωζώνης



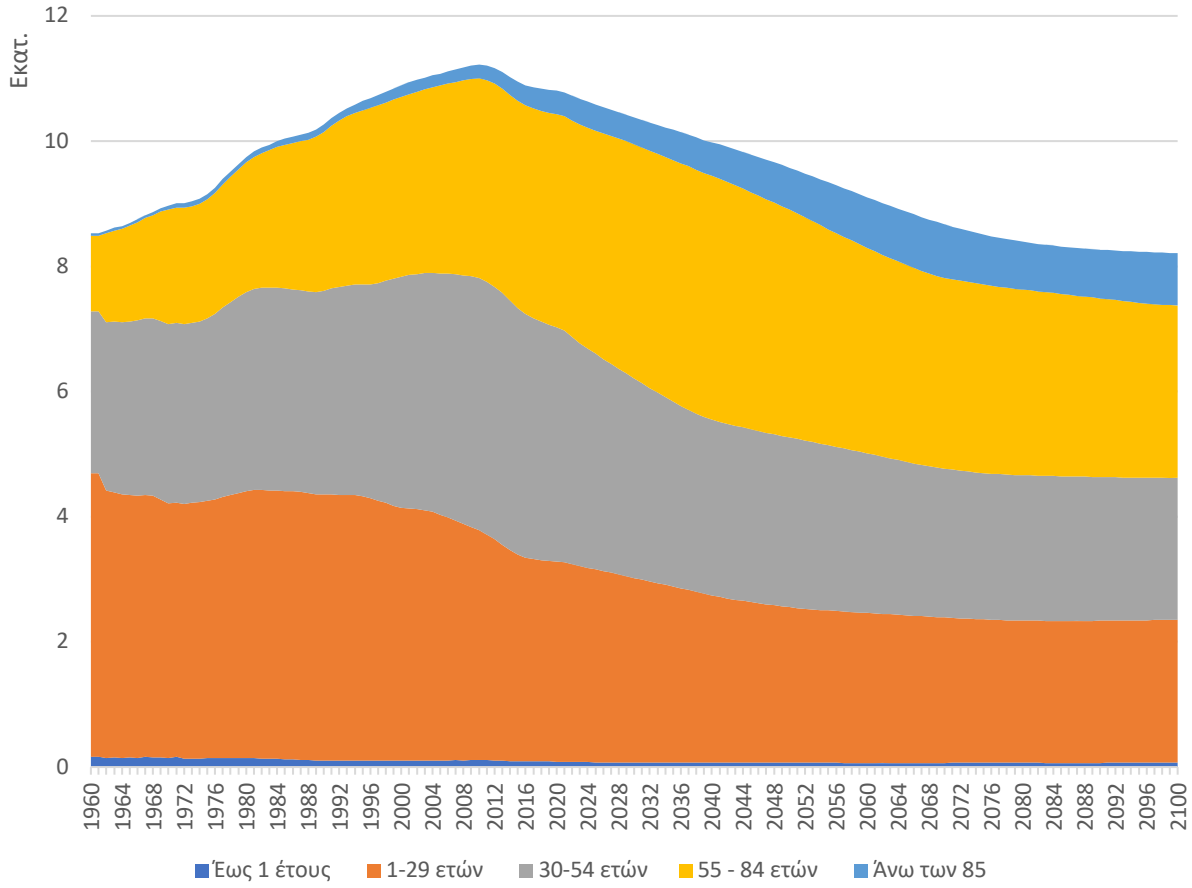
Πηγή: Eurostat – DEMOPOP, EUROPOP 2019 Data

2.2.1 ΗΛΙΚΙΑΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ

Η πληθυσμιακή μείωση παρουσιάζει ιδιαίτερη ετερογένεια αναφορικά με τις ηλικιακές ομάδες (Διάγραμμα 2.5). Ομαδοποιώντας τον πληθυσμό σε άτομα κάτω των 30 ετών, από 30 έως 54, 55 έως 84 και άνω των 85, παρατηρείται πως η μεγαλύτερη πληθυσμιακή μείωση σημειώνεται στον αριθμό των

ατόμων ηλικίας μέχρι τα 30 έτη. Ειδικότερα, ο αριθμός των νεογνών (έως ενός έτους) καταγράφει μια μείωση 60% από το 1960 έως το 2021, μία τάση η οποία αναμένεται να συνεχιστεί και στο μέλλον. Αντιστρόφως, η γηραιότερη ηλικιακή ομάδα δείχνει ανοδική πορεία μέχρι το 2040, αυξάνοντας έτσι και τον δείκτη εξάρτησης της τρίτης ηλικίας.[4]

Διάγραμμα 2.5: Πληθυσμιακή εξέλιξη ανά ηλικιακή ομάδα 1960 - 2100

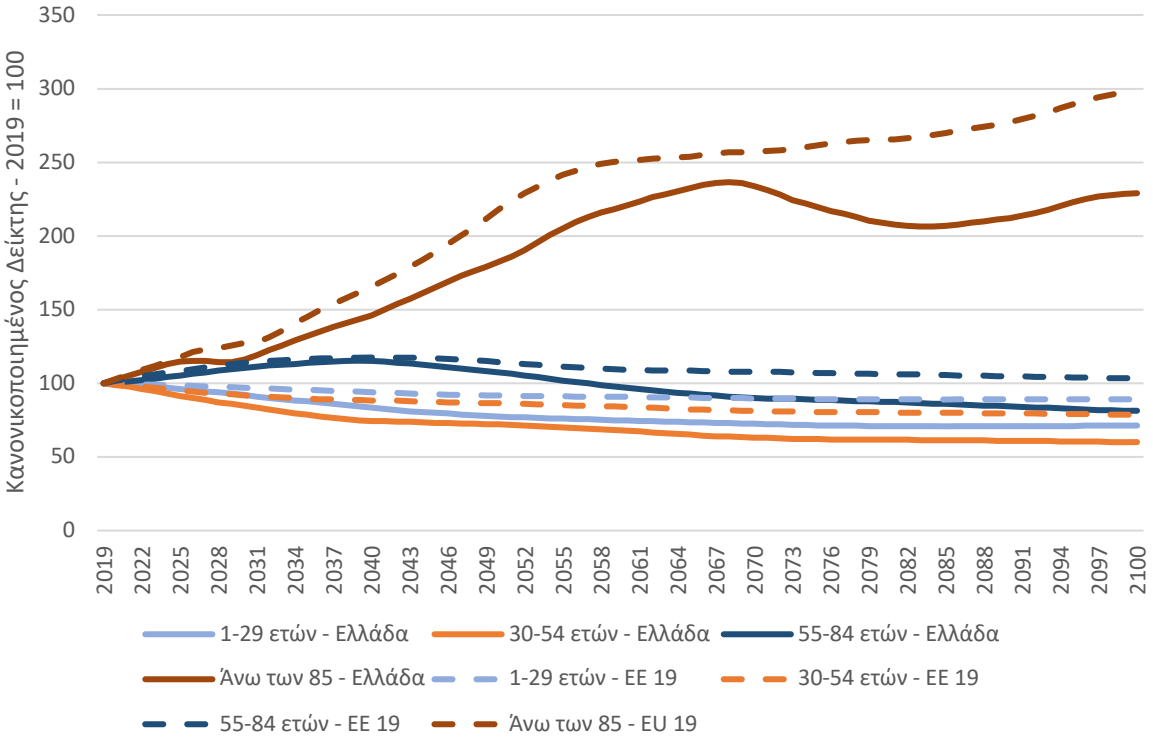


Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

Οι νεότερες ηλικιακές ομάδες παρουσιάζουν μείωση, σε αντίθεση με την αυξανόμενη τάση των μεγαλύτερων ηλικιακών ομάδων τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωζώνη (Διάγραμμα 2.6). Ειδικότερα, ο πληθυσμός ηλικίας άνω των 85 ετών αυξάνεται με ιδιαιτέρως γρήγορους ρυθμούς στην Ευρωζώνη, ενώ παρόμοια τάση αναμένεται και για την Ελλάδα, αλλά σε μικρότερο βαθμό. Στην ηλικιακή ομάδα 55-84 ετών, ο πληθυσμός προβλέπεται να αυξηθεί με παρόμοιους ρυθμούς έως το 2040 τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωζώνη, αλλά μετά αναμένεται ισχυρότερη συρρίκνωση στην Ελλάδα. Οι μεγαλύτερες τάσεις μείωσης καταγράφονται για τη μεσαία ηλικιακή ομάδα (30-54 ετών), τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωζώνη. Η Ελλάδα καταγράφει μεγαλύτερες πληθυσμιακές ποσοστιαίες μειώσεις από την Ευρωζώνη στη μεσαία και τη μικρότερη ηλικιακή ομάδα.

[4] Ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων ορίζεται ως ο λόγος του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον αριθμό των ατόμων σε ηλικία εργασίας.

Διάγραμμα 2.6: Πληθυσμιακή εξέλιξη συγκριτικά με την Ευρωζώνη ανά ηλικιακή ομάδα 2019 - 2100



Πηγή: Eurostat - EUROPOP 2019 Data.

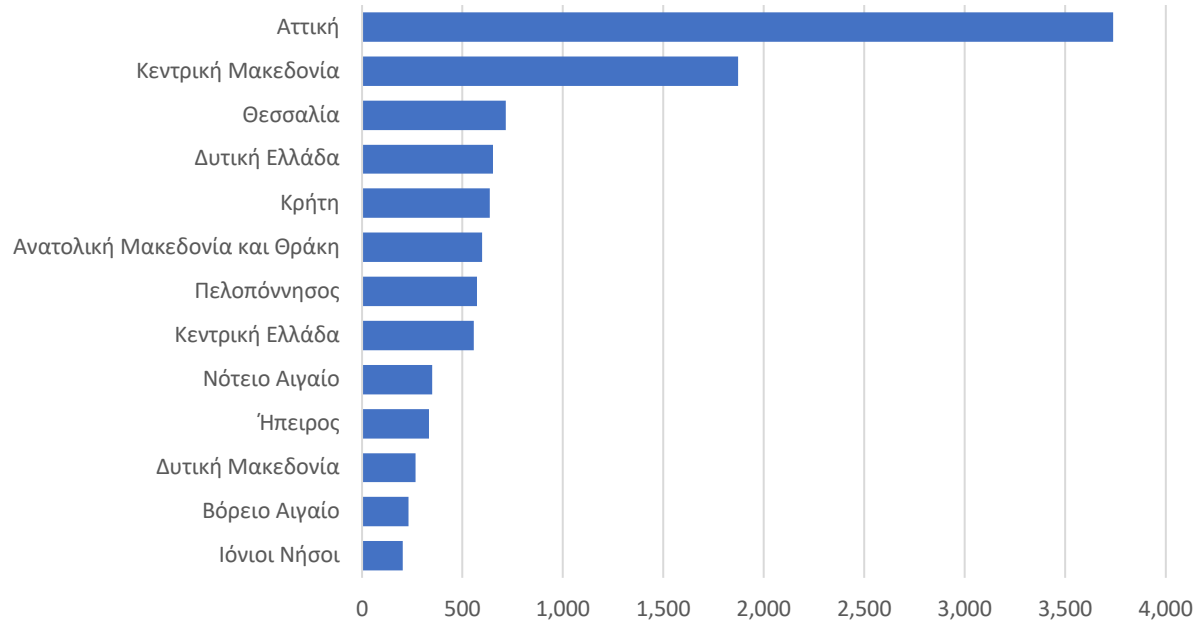
2.2.2 ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΑΝΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

Περισσότερος από το μισό πληθυσμό της Ελλάδας συγκεντρώνεται στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, τα δυο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Ειδικότερα, στην Αττική κατοικούσαν το 2020 3,7 εκατ. κάτοικοι ή το 35,0% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας. Αντίστοιχα η περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας συγκεντρώνει το 17,4% του πληθυσμού (1,9 εκατ. κάτοικοι - Διάγραμμα 2.7).

Διαχρονικά, η γεωγραφική διασπορά της εξέλιξης του πληθυσμού δείχνει μείωση στην ύπαιθρο, ενώ οι μεγαλύτερες αυξήσεις την περίοδο 2014-2021 καταγράφονται στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου (Σάμος, Λέσβος και Χίος - Διάγραμμα 2.8), ως αποτέλεσμα κυρίως της προσφυγικής κρίσης. Αυξήσεις παρατηρούνται επίσης στα μεγάλα αστικά κέντρα της Κρήτης και στην Αττική. Στον αντίποδα, περιφερειακές ενότητες στην Πελοπόννησο, στην Ήπειρο και στη Δυτική Μακεδονία καταγράφουν τις μεγαλύτερες πληθυσμιακές μειώσεις. Τονίζεται ότι οι μεταβολές στην κατανομή του πληθυσμού ανά περιφέρεια δεν αντανακλούν μόνο τη φυσική εξέλιξη του πληθυσμού που τώρα κατοικεί σε αυτές τις περιοχές αλλά και την εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση.

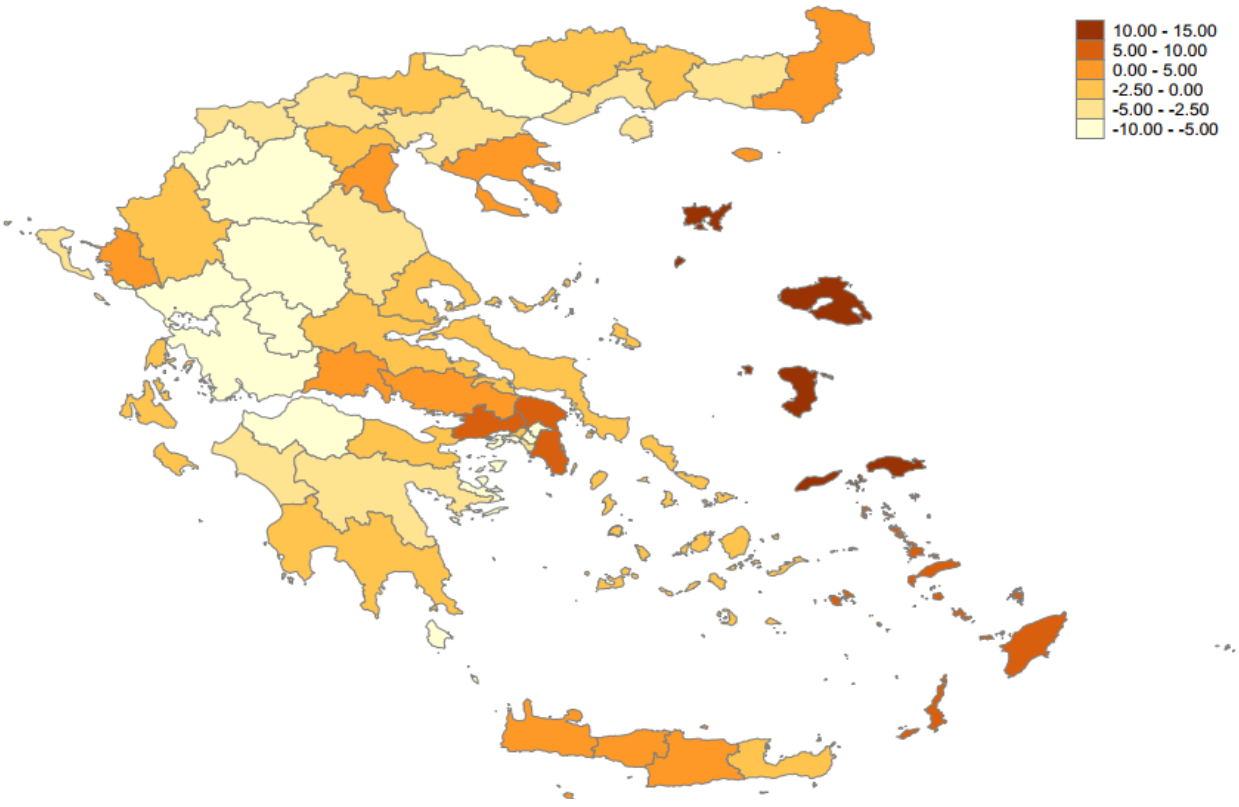
Αυτές οι τάσεις σε μεγάλο βαθμό προβλέπεται να συνεχιστούν τις επόμενες δεκαετίες (Διάγραμμα 2.9). Ειδικότερα, η σημαντικότερη αύξηση του πληθυσμού αναμένεται στην Αττική, στην Κρήτη, σε περιφερειακές ενότητες της Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, στα νησιά του Βόρειου Αιγαίου, στα Δωδεκάνησα και σε ορισμένα Ιόνια νησιά (Λευκάδα, Ζάκυνθος). Περαιτέρω μείωση του πληθυσμού προβλέπεται στη Δυτική Ελλάδα, τη Δυτική Μακεδονία και σε περιφερειακές ενότητες της Θεσσαλίας, της Στερεάς Ελλάδας και της Κεντρικής Μακεδονίας.

Διάγραμμα 2.7: Πληθυσμός της Ελλάδας ανά διοικητική περιφέρεια της Ελλάδας, χιλ. άτομα, 2020



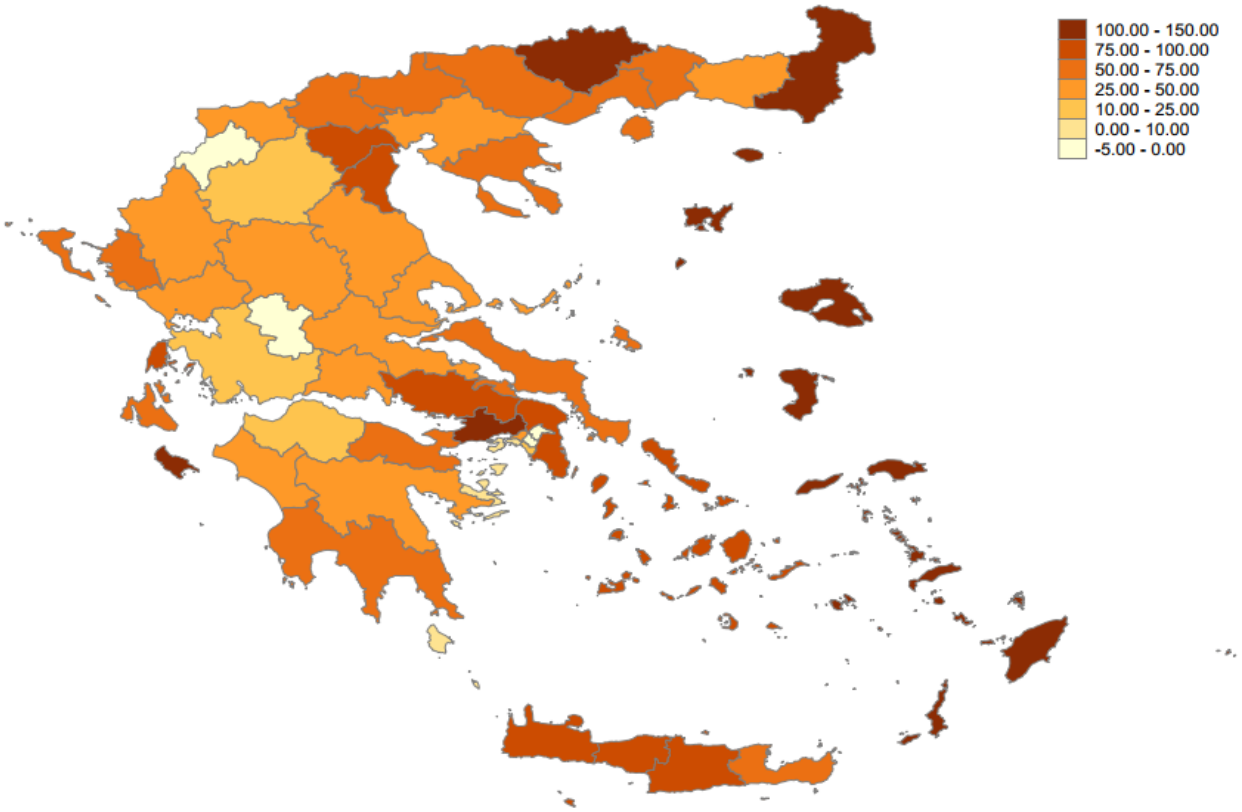
Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data.

Διάγραμμα 2.8: Γεωγραφική διασπορά της πληθυσμιακής μεταβολής 2014-2021



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data.

Διάγραμμα 2.9: Γεωγραφική διασπορά της πληθυσμιακής μεταβολής 2022-2100



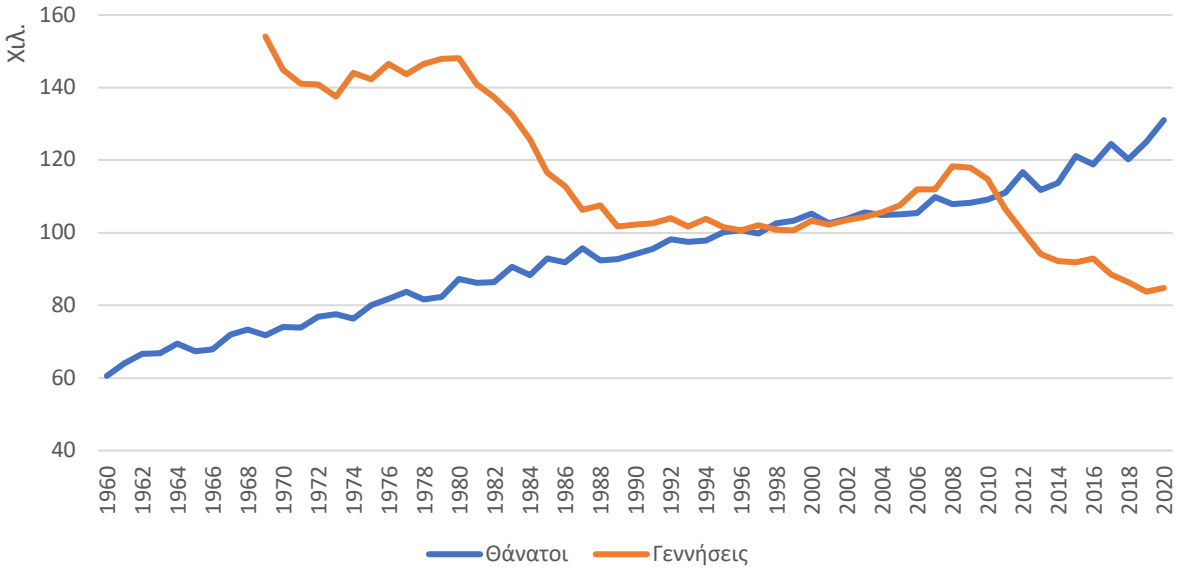
Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data.

Η συρρίκνωση του πληθυσμού σε συνάρτηση με την γήρανση αναδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία της χάραξης και εφαρμογής πολιτικών για πιθανή ανατροπή ή μείωση αυτών των τάσεων. Η χάραξη των πολιτικών αυτών θα πρέπει να επικεντρωθεί στους τρεις κυριότερους παράγοντες της πληθυσμιακής εξέλιξης, α) την γονιμότητα, (β) την θνησιμότητα και, (γ) τις μεταναστευτικές ροές. Στην επόμενη υποενότητα, περιγράφεται η εξέλιξη του φυσικού ισοζυγίου, δηλαδή η ιστορική εξέλιξη και οι προβολές της Eurostat αναφορικά με τα επίπεδα των γεννήσεων, γονιμότητας και θανάτων.

2.3 Γεννήσεις και συντελεστής γονιμότητας, θάνατοι και λόγοι εξάρτησης

Ο αριθμός των γεννήσεων σε συνάρτηση με τους θανάτους εξηγεί σε μεγάλο βαθμό την ιστορική πληθυσμιακή αύξηση, όσο και τις μελλοντικές προβλέψεις, προσδιορίζοντας το φυσικό ισοζύγιο του πληθυσμού της χώρας. Μέχρι και το 1998, ο αριθμός γεννήσεων ήταν υψηλότερος από τους θανάτους στην Ελλάδα. Από τις αρχές του 2000 όμως η σχέση των δύο έχει αντιστραφεί, ενώ ιδιαίτερα ανησυχητική είναι η πορεία των γεννήσεων από το 2008 και έπειτα, οι οποίες υποχώρησαν σε λιγότερες από 94 χιλ. το 2013, από σχεδόν 112 χιλ. το 2008 και πάνω από 140 χιλ. πριν το 1980 (Κοτζαμάνης et al., 2017). Αντιστρόφως, το επίπεδο των θανάτων αυξάνεται με σταθερό ρυθμό διαχρονικά, αγγίζοντας τους 125 χιλ. το 2019, τελευταίο έτος προ της πανδημίας (Διάγραμμα 2.10).

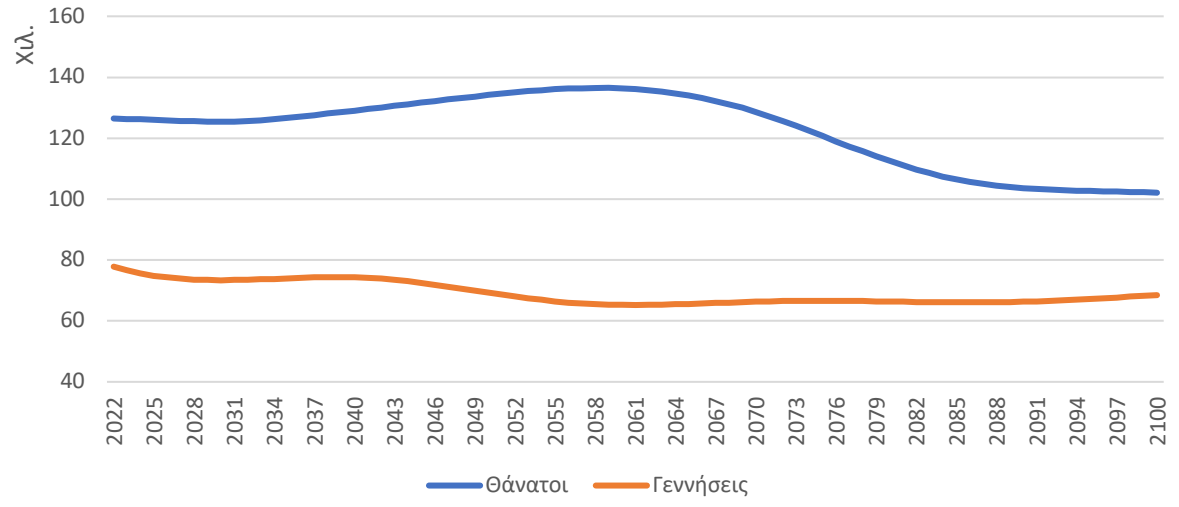
Διάγραμμα 2.10: Αριθμός γεννήσεων και θανάτων στην Ελλάδα, 1960 – 2020



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

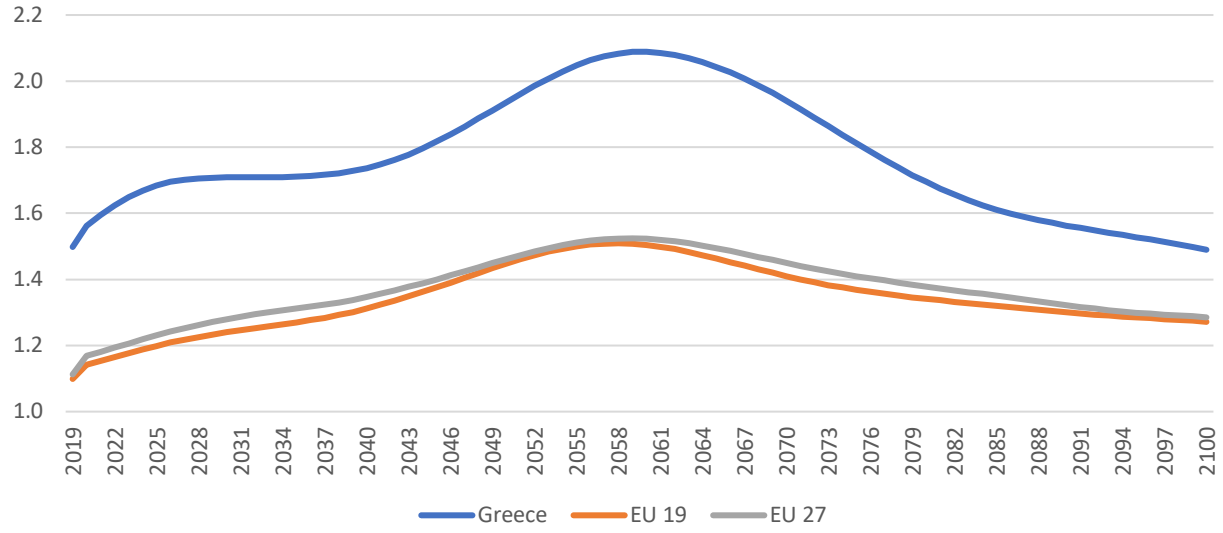
Στο βασικό σενάριο προβολών της Eurostat, ο αριθμός γεννήσεων σταθεροποιείται στο εύρος 73-75 χιλ. έως τα μέσα της δεκαετίας του 2040, για να υποχωρήσει στη συνέχεια σε περίπου 66 χιλ. από τα τέλη της δεκαετίας του 2050. Ο αριθμός των γεννήσεων υπολείπεται σημαντικά του αριθμού των θανάτων σε όλη την περίοδο πρόβλεψης. Ειδικότερα, οι θάνατοι προβλέπεται να αυξηθούν μέχρι το 2060 σε 136 χιλ., να υποχωρήσουν στη συνέχεια και να σταθεροποιηθούν σε περίπου 103 χιλ. το έτος από το 2085 (Διάγραμμα 2.11). Επομένως, υπό την υπόθεση ενός περιορισμένου μεταναστευτικού ισοζυγίου, το ολοένα και αρνητικότερο φυσικό ισοζύγιο των τελευταίων ετών, το οποίο θα παραμείνει να είναι αρνητικό μέχρι το 2100, υποδεικνύει μια συνεχόμενη πληθυσμιακή συρρίκνωση.

Διάγραμμα 2.11: Προβολές γεννήσεων και θανάτων στην Ελλάδα 2022 - 2100



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

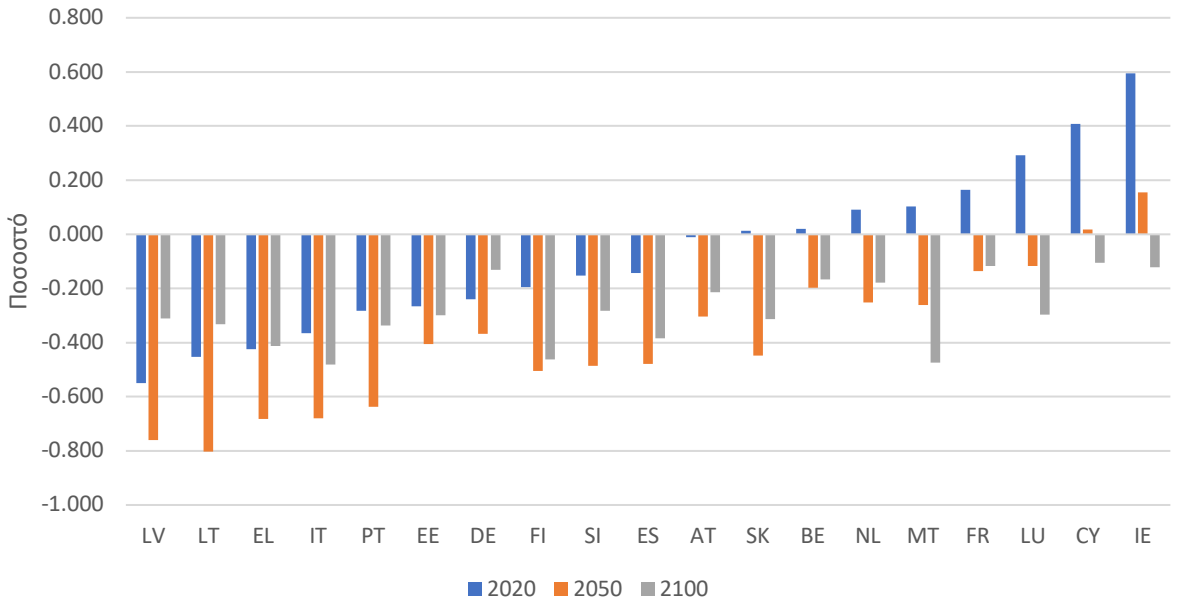
Διάγραμμα 2.12: Λόγος θανάτων και γεννήσεων στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη 2019 - 2100



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data

Ο λόγος θανάτων προς γεννήσεις στην Ελλάδα προβλέπεται να παραμείνει σημαντικά μεγαλύτερος σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης και της ΕΕ σε όλη την περίοδο πρόβλεψης. Ειδικότερα, ο λόγος θανάτων προς γεννήσεων αναμένεται να αυξηθεί στην Ελλάδα από 1,56 το 2020 σε 2,09 το 2060, για να υποχωρήσει στη συνέχεια σε 1,49 έως το 2100. Ενώ η τάση στον μέσο όρο της Ευρωζώνης είναι παρόμοια, ο δείκτης κινείται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα (1,10 το 2019, 1,51 το 2060 και 1,27 το 2100 - Διάγραμμα 2.12).

Διάγραμμα 2.13: Φυσικό ισοζύγιο (γεννήσεις-θάνατοι) προς συνολικό πληθυσμό ανά κράτος της Ευρωζώνης, σε ποσοστό



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP, EUROPOP 2019 Data

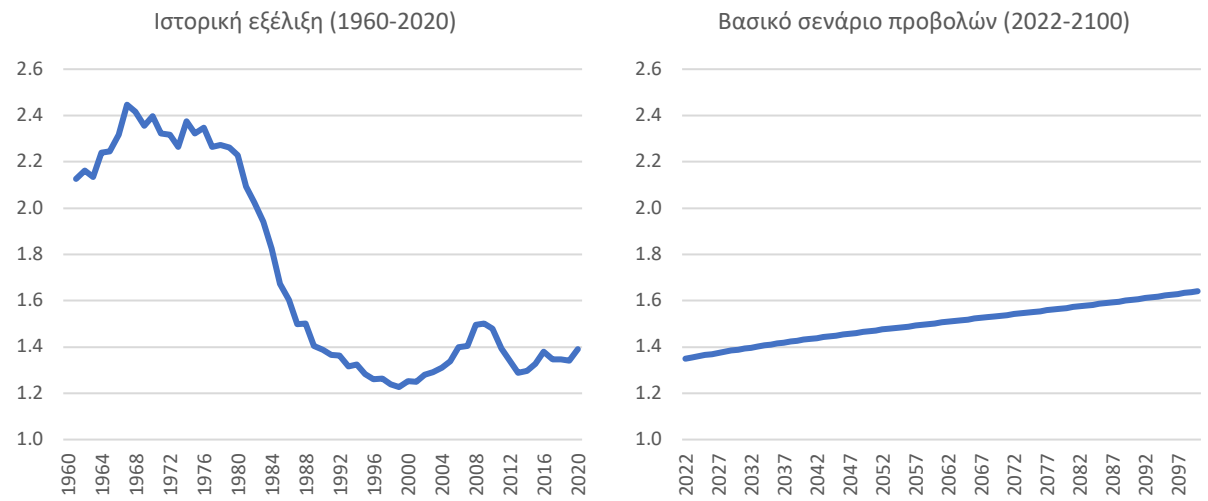
Στην κατάταξη των χωρών της Ευρωζώνης με βάση το φυσικό ισοζύγιο προς τον συνολικό πληθυσμό, η Ελλάδα βρίσκεται στην 17η θέση το 2020, καταγράφοντας συρρίκνωση στο φυσικό ισοζύγιο κατά 0,43%. Η χώρα προβλέπεται να βρεθεί στην ίδια θέση και το 2050 με 0,68% μείωση, με μικρή βελτίωση στην κατάταξη με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη το 2100 με (16η θέση, -0,41%). Χαρακτηριστικά, όλες οι χώρες τις Ευρωζώνης αναμένεται να έχουν περισσότερους θανάτους από γεννήσεις το 2100, ακόμα και εκείνες που παρουσίασαν θετικό ισοζύγιο το 2020 (Διάγραμμα 2.13).

2.3.1 ΕΤΗΣΙΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΓΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η γονιμότητα είναι μια βασική δημογραφική παράμετρος που προδιαγράφει την εξέλιξη των γεννήσεων (Κοτζαμάνης, 2018). Ο συντελεστής γονιμότητας[5] μειώθηκε κατά 35%, από το 2,13 το 1960 στο 1,39 το 2020 (Διάγραμμα 2.14). Το μεγαλύτερο μέρος της μείωσης στον συντελεστή γονιμότητας έλαβε μέρος τη δεκαετία του 1980, όταν υποχώρησε από 2,23 σε 1,39 γεννήσεις.

Το βασικό σενάριο προβολών της Eurostat υποδεικνύει μια σταδιακή αύξηση του συντελεστή γονιμότητας κατά τη διάρκεια της περιόδου πρόβλεψης, έως 1,64 μονάδες το 2100. Η μικρή αυτή αύξηση του συντελεστή γονιμότητας στο μέλλον αποδίδεται κυρίως στη βασική υπόθεση των προβολών για σύγκλιση του δείκτη μεταξύ των κρατών μελών. Σε κάθε περίπτωση, η προβλεπόμενη αύξηση του δείκτη γονιμότητας δεν αρκεί για να ανατρέψει τη φθίνουσα τάση της πληθυσμιακής εξέλιξης.

Διάγραμμα 2.14: Συντελεστής γονιμότητας στην Ελλάδα

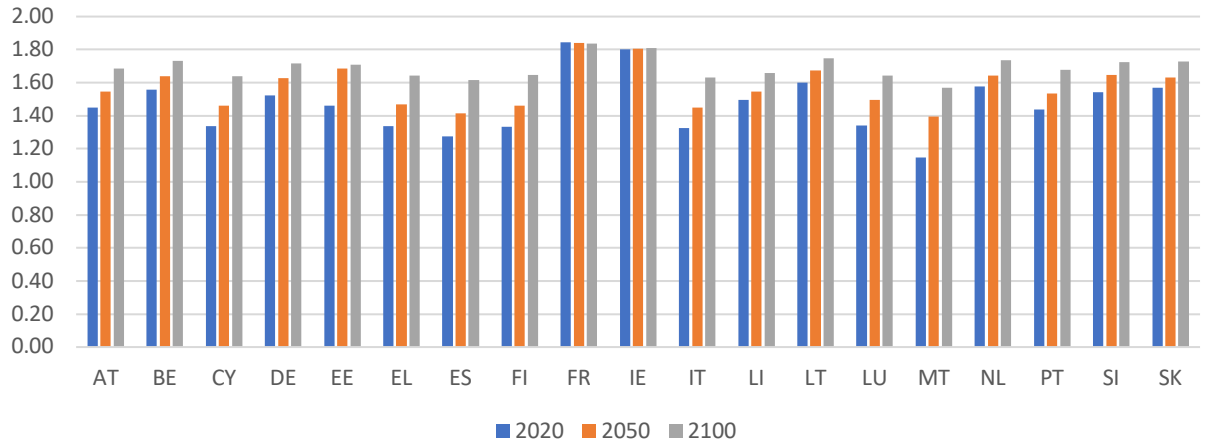


Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

[5] Ο συντελεστής γονιμότητας σε ένα ημερολογιακό έτος υπολογίζεται ως το άθροισμα των ειδικών κατά ηλικία δεικτών γονιμότητας του έτους αυτού. Οι ειδικοί δε ανά ηλικία δείκτες υπολογίζονται στις γυναίκες που τέμνουν την συγκεκριμένη χρονιά έχοντας ηλικία από 15 έως 50 ετών διαιρώντας των αριθμό των προερχόμενων γεννήσεων από τις γυναίκες μιας ηλικίας με τον πληθυσμό των γυναικών της ηλικίας αυτής στο μέσο του έτους. Ο δείκτης που προκύπτει (συγχρονικός η συνθετικός δείκτης γονιμότητας στη Δημογραφία) δίδει επομένως τον αριθμό των παιδιών που αναμένεται να γεννηθούν από μία εικονική/πλασματική γενιά γυναικών, εάν αυτή υιοθετήσει το πρότυπο τεκνογονίας του συγκεκριμένου έτους ή μίας περιόδου. Επομένως, ο δείκτης αυτός συνήθως εκφράζει το μέσο αριθμό παιδιών που αναμένεται να αποκτήσει μία γυναίκα πλασματικής γενεάς έως το τέλος του αναπαραγωγικού της κύκλου.

Ο συντελεστής γονιμότητας αυξάνεται σχεδόν σε όλες τις χώρες της Ευρωζώνης ανά τα έτη, με την Ελλάδα να βρίσκεται σταθερά στο τελευταίο τεταρτημόριο της κατανομής (Διάγραμμα 2.15). Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην 14η θέση το 2020 και στην 15η το 2100. Οι χώρες με τον υψηλότερο συντελεστή γονιμότητας παραμένουν με βάση τις προβολές η Γαλλία (1,84 το 2020 και το 2100) και η Ιρλανδία (1,80 το 2020 και 1,81 το 2100).

Διάγραμμα 2.15: Συντελεστής γονιμότητας ανά κράτος της Ευρωζώνης



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP, EUROPOP 2019 Data

2.3.2 ΠΡΟΣΔΟΚΙΜΟ ΖΩΗΣ

Παρά την συνεχόμενη μείωση του πληθυσμού ανά τα χρόνια, το προσδόκιμο ζωής αυξάνεται με σταθερό ρυθμό ανεξαρτήτως φύλου (Διάγραμμα 2.16). Για το σύνολο του πληθυσμού, το προσδόκιμο ζωής, από τα 75 έτη το 1960, έχει αυξηθεί στα 82 έτη το 2021, ενώ προβλέπεται να φτάσει τα 91 έτη το 2100. Ιστορικά, οι γυναίκες έχουν μεγαλύτερο προσδόκιμο ζωής σχεδόν κατά 5 έτη σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο.

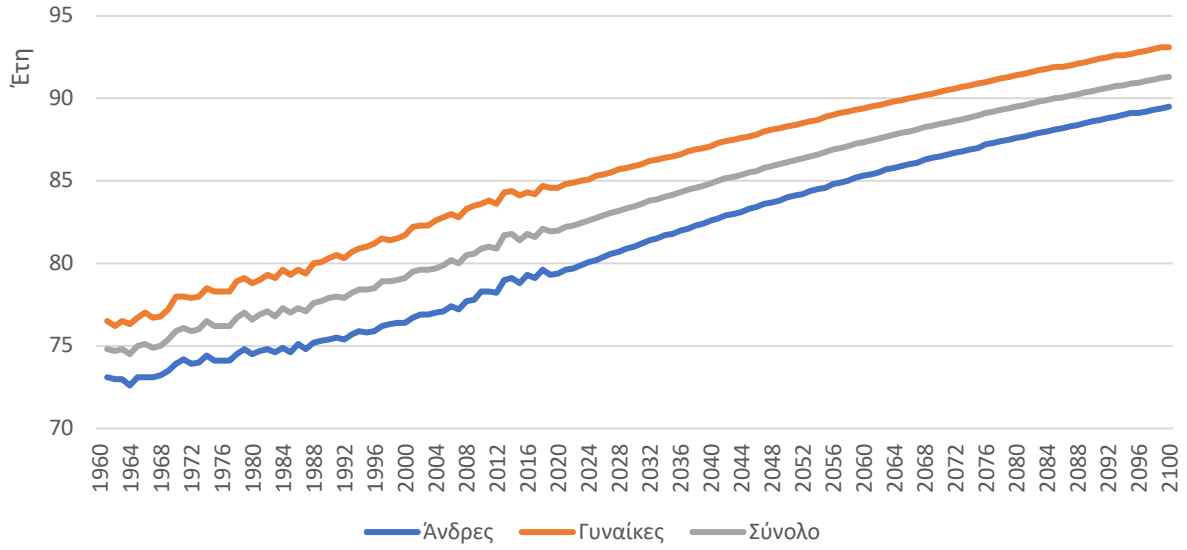
Το προσδόκιμο ζωής αναμένεται να αυξηθεί μέχρι το 2100 σε όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.17). Η μεγαλύτερη αύξηση του δείκτη αυτού αναμένεται στη Λετονία και στη Λιθουανία (κατά περίπου 14 έτη). Στο τέλος της περιόδου πρόβλεψης, αναμένεται ότι δεν θα υπάρχουν σημαντικές διαφορές εντός της Ευρωζώνης στο προσδόκιμο ζωής.

Αναλύοντας την περιφερειακή διάσταση, το προσδόκιμο ζωής αναμένεται να αυξηθεί περισσότερο στις περιοχές της χώρας που σήμερα παρουσιάζουν χαμηλότερα επίπεδα μακροζωίας, χωρίς όμως να εξαλειφθούν πλήρως οι διαφορές. Ειδικότερα, το προσδόκιμο ζωής είναι υψηλότερο στην Ευρυτανία, τη Φωκίδα και τη Θεσπρωτία και χαμηλότερο στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών και στις περιφερειακές ενότητες Πειραιά και Σερρών, με τη διαφορά μεταξύ των περιοχών με υψηλότερο και χαμηλότερο προσδόκιμο ζωής να υπολογίζεται σε περίπου 4 έτη (Διάγραμμα 2.18).

Σε ορίζοντα έως το 2100, οι πληθυσμοί σε περιφερειακές ενότητες Αττικής, Κεντρικής και Ανατολικής Μακεδονίας αναμένεται να καταγράψουν τη μεγαλύτερη αύξηση στο προσδόκιμο ζωής (Διάγραμμα 2.19). Συγκριτικά, η αύξηση στο προσδόκιμο ζωής στα νησιά και σε περιφερειακές ενότητες της Κεντρικής Ελλάδας και Ηπείρου αναμένεται να είναι ηπιότερη. Στο τέλος της περιόδου πρόβλεψης, αναμένεται η

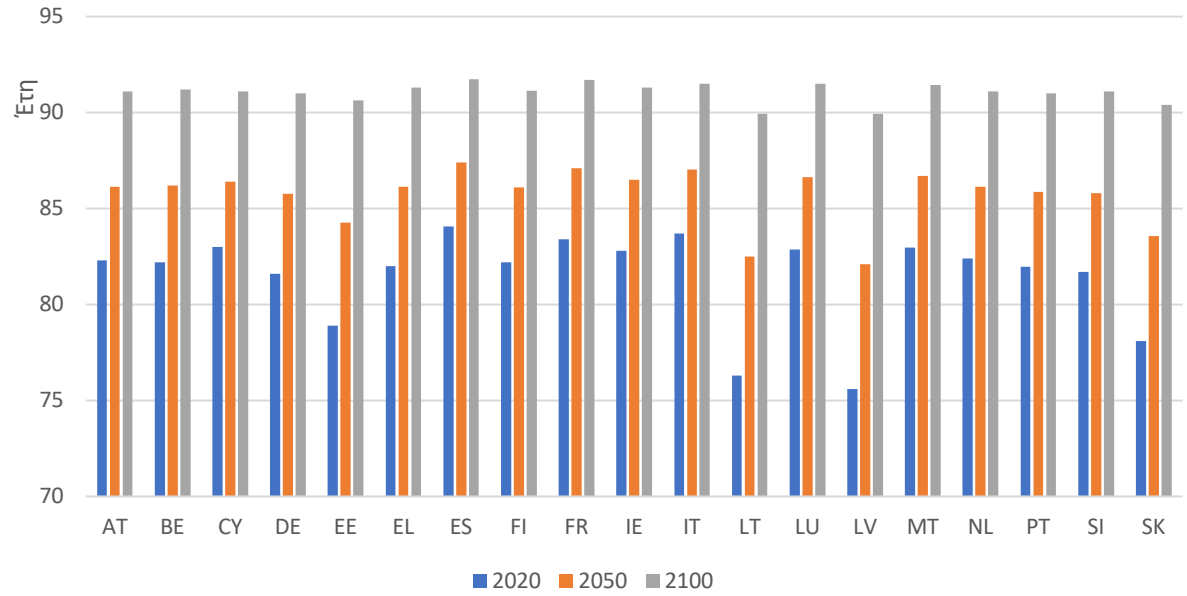
Ευρυτανία και η Φωκίδα να παραμείνουν οι ενότητες με το υψηλότερο προσδόκιμο ζωής, ενώ το χαμηλότερο προσδόκιμο ζωής αναμένεται να καταγραφεί στην Ζάκυνθο, στον Πειραιά και στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών, με τη διαφορά στο προσδόκιμο ζωής μεταξύ των περιφερειακών ενοτήτων να περιορίζεται σε περίπου 2 έτη.

Διάγραμμα 2.16 Προσδόκιμο ζωής ανά φύλο 1960 – 2100



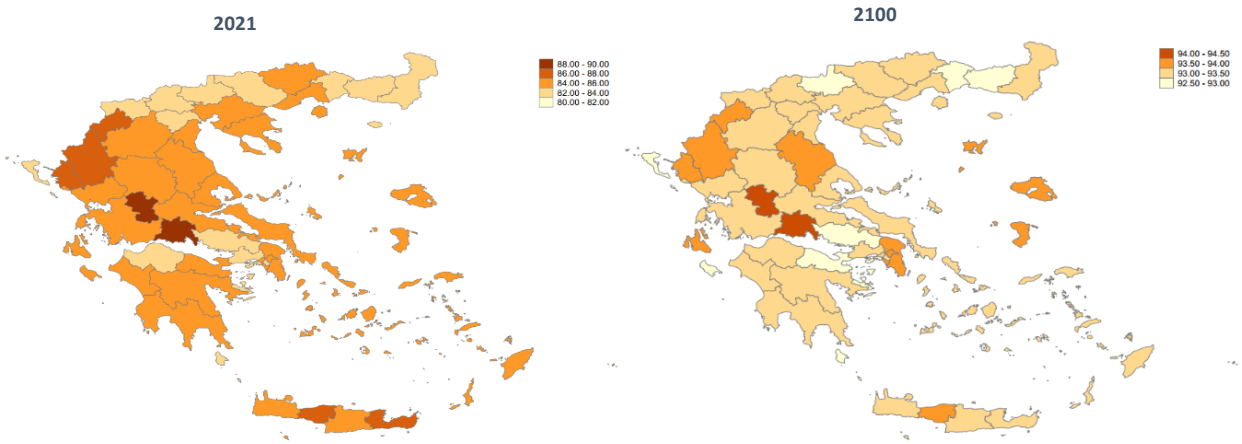
Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data. Σημείωση: Το προσδόκιμο ζωής (life expectancy) δείχνει τον μέσο αριθμό ετών που ένα άτομο συγκεκριμένης ηλικίας μπορεί να αναμένει να ζήσει με βάση τις τρέχουσες συνθήκες θνησιμότητας. Το διάγραμμα απεικονίζει το προσδόκιμο ζωής ενός ατόμου ηλικίας ενός έτος συν ένα έτος. Το σύνολο υπολογίζεται από τον μέσο όρο του προσδόκιμου ζωής των δυο φύλων.

Διάγραμμα 2.17: Προσδόκιμο ζωής ανά κράτος της Ευρωζώνης



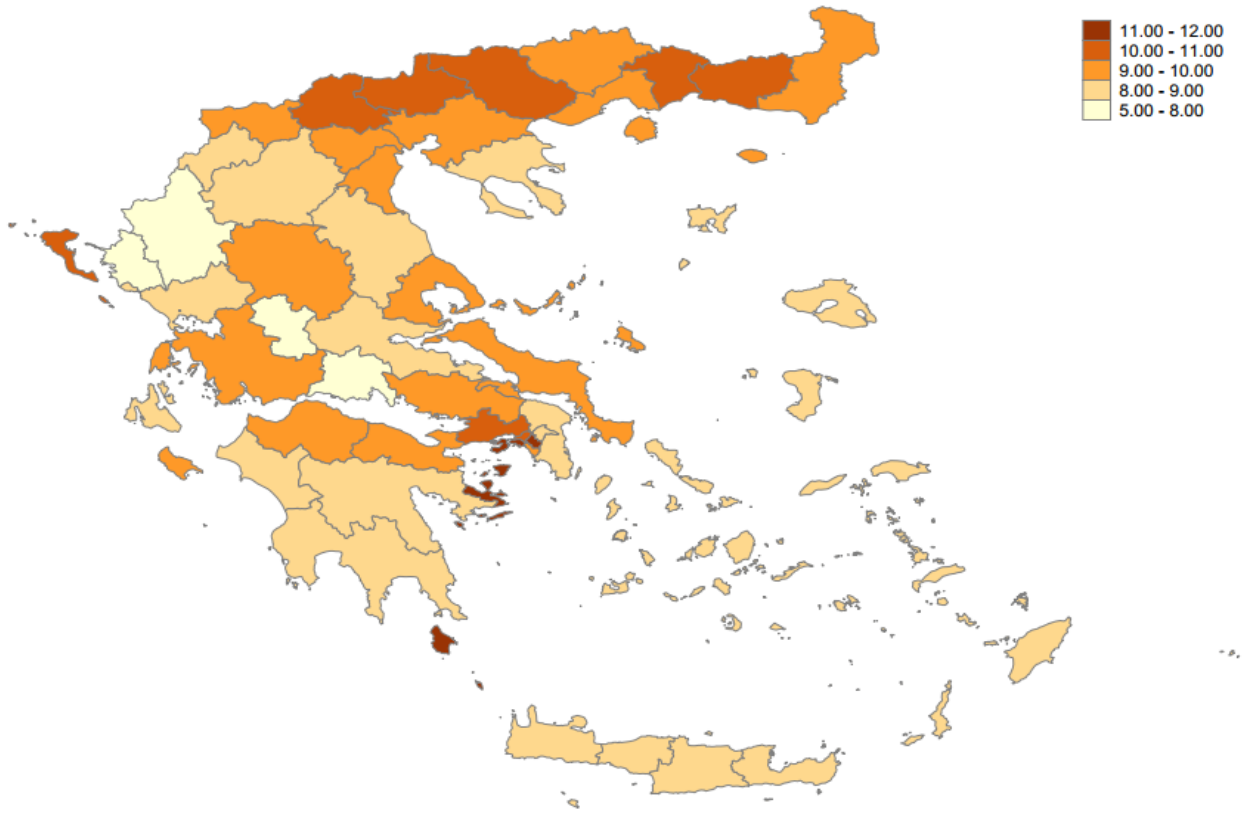
Πηγή: Eurostat – DEMOPOP, EUROPOP 2019 Data

Διάγραμμα 2.18: Προσδόκιμο ζωής ανά περιφερειακή ενότητα



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data.

Διάγραμμα 2.19: Αύξηση προσδόκιμου ζωής ανά NUTS3 περιφέρεια έως το 2100

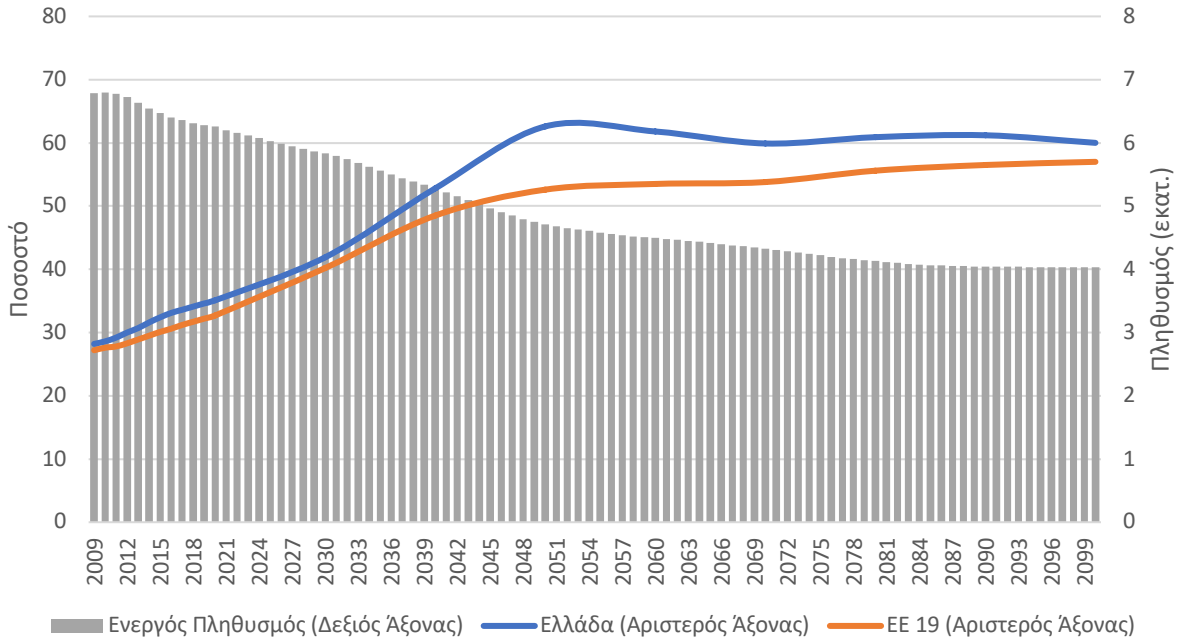


Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data.

2.3.3 ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΙΤΗΣ ΗΛΙΚΙΑΣ

Η αύξηση του προσδόκιμου ζωής και η χαμηλή γονιμότητα αναμένεται να επηρεάσουν τον δείκτη εξάρτησης της τρίτης ηλικίας,[6] ο οποίος αναμένεται να επηρεάσει εκτός των άλλων και το επίπεδο των δαπανών για το συνταξιοδοτικό και το υγειονομικό σύστημα, αλλά και τις ευρύτερες δαπάνες κοινωνικής προστασίας των ατόμων τρίτης ηλικίας. Ειδικότερα, ο δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας έχει ήδη αυξηθεί στην Ελλάδα από 28,2% το 2009 σε 35,6% το 2021 (Διάγραμμα 2.20). Η τάση αυτή προβλέπεται να συνεχιστεί έως περίπου το 2050, όταν ο δείκτης αναμένεται να φτάσει 63% και να σταθεροποιηθεί στη συνέχεια σε επίπεδα άνω των 60%. Βασικός παράγοντας για αυτή την εξέλιξη είναι η ιδιαίτερα ισχυρή μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, από 6,8 εκατομμύρια το 2010, σε 6,2 το 2020, 4,7 το 2050 (δηλαδή μείωση κατά 39,1% μεταξύ 2010 και 2050) και τελικώς σε σχεδόν 4 εκατομμύρια το 2100.

Διάγραμμα 2.20: Δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας και οικονομικά ενεργός πληθυσμός 2009 – 2100

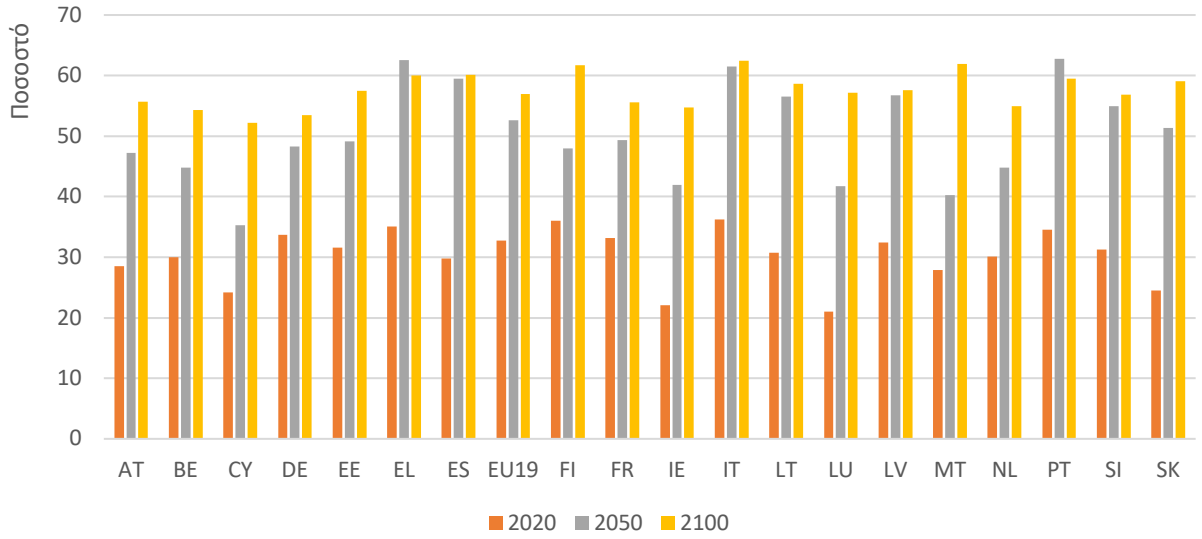


Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data. Σημείωση: Ο δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας ορίζεται εδώ ως ο λόγος του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον αριθμό των ατόμων σε ηλικία 15-64 ετών.

Επιπλέον, συγκριτικά με την Ευρωζώνη, η Ελλάδα βρίσκεται ψηλότερα στον δείκτη εξάρτησης της τρίτης ηλικίας σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, ενώ η διαφορά προβλέπεται να αυξηθεί μετά τα μέσα της δεκαετίας του 2030. Σε συνάρτηση με την πληθυσμιακή γήρανση και την υπογεννητικότητα, ο δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας αναμένεται να αυξηθεί στο μέλλον για όλες τις χώρες της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.21). Στην κατάταξη των χωρών, η Ελλάδα βρίσκεται στην 3η θέση αναφορικά με τον δείκτη εξάρτησης της τρίτης ηλικίας το 2020 και στην 5η θέση το 2100, μετά την Ιταλία, τη Φινλανδία, την Ισπανία και την Μάλτα.

[6] Ορίζεται εδώ ως ο λόγος του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον αριθμό των ατόμων σε ηλικία 15-64 ετών.

Διάγραμμα 2.21: Δείκτης εξάρτησης τρίτης ηλικίας ανά κράτος της Ευρωζώνης

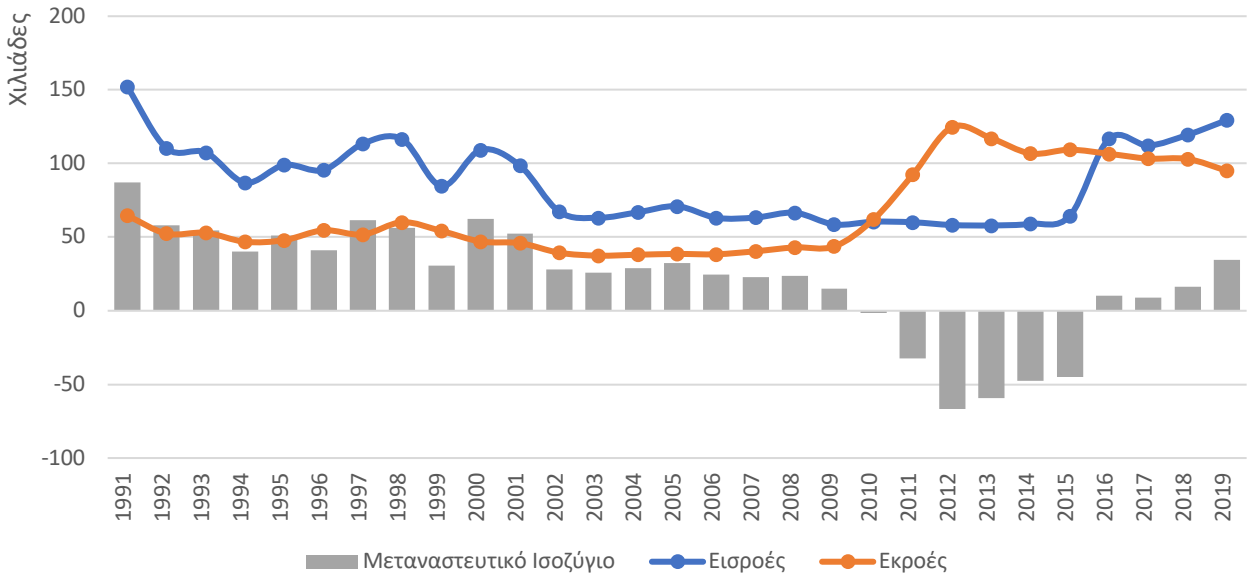


Πηγή: Eurostat – DEMOPOP, EUROPOP 2019 Data

2.4 Μεταναστευτικό ισοζύγιο

Την περίοδο 1991-2009, το μεταναστευτικό ισοζύγιο της χώρας (εισροές - εκροές) ήταν θετικό με πτωτική τάση (Κοτζαμάνης και Καρκάνης, 2018) , καθώς οι μεταναστευτικές εισροές ήταν υψηλότερες σε σχέση με τις εκροές (Διάγραμμα 2.22). Ειδικότερα, το μεταναστευτικό ισοζύγιο μεταβλήθηκε από 87,4 χιλ. άτομα το 1991 (152,0 χιλ. εισροή και 64,6 χιλ. εκροή) σε 14,9 χιλ. το 2009 (58,6 χιλ. εισροή και 43,7 χιλ. εκροή).

Διάγραμμα 2.22: Μεταναστευτικό ισοζύγιο στην Ελλάδα, 1991 - 2019



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

Το μεταναστευτικό ισοζύγιο ανατράπηκε με την κρίση χρέους, η οποία οδήγησε σε κύμα εξόδου από την Ελλάδα. Το 2012, οι μεταναστευτικές εκροές από την Ελλάδα ήταν υψηλότερες κατά 66,5 χιλ. από τις εισροές (124,7 χιλ. έναντι 58,2 χιλ. αντίστοιχα). Συνολικά, 457 χιλιάδες άτομα έφυγαν από τη χώρα την περίοδο 2012-2015.

Η προσφυγική κρίση που εντατικοποιήθηκε απότομα το 2015 πυροδότησε μια σημαντική αύξηση των μεταναστευτικών εισροών την περίοδο 2016-2019.[7] Οι μεταναστευτικές εισροές σχεδόν διπλασιάστηκαν, από 64,4 χιλ. το 2015 σε 116,9 χιλ. το 2016. Το 2019, οι εισροές ξεπέρασαν τους 129 χιλιάδες άτομα. Ως αποτέλεσμα, το μεταναστευτικό ισοζύγιο επανήλθε σε θετικό επίπεδο, από 10,3 χιλ. το 2016 σε 34,4 χιλ. άτομα το 2019, παρότι οι εκροές παρέμειναν σε σχετικά υψηλό επίπεδο (95,0 χιλ. το 2019).

Συνολικά τη δωδεκαετία 2008-2019 το μεταναστευτικό ισοζύγιο ήταν αρνητικό. Καταγράφηκε μια πληθυσμιακή μείωση της τάξεως των 143 χιλιάδων ατόμων. Επομένως, το καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο υποδεικνύει συρρίκνωση του πληθυσμού κατά την περίοδο της κρίσης.

2.4.1 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΕΚΡΟΕΣ

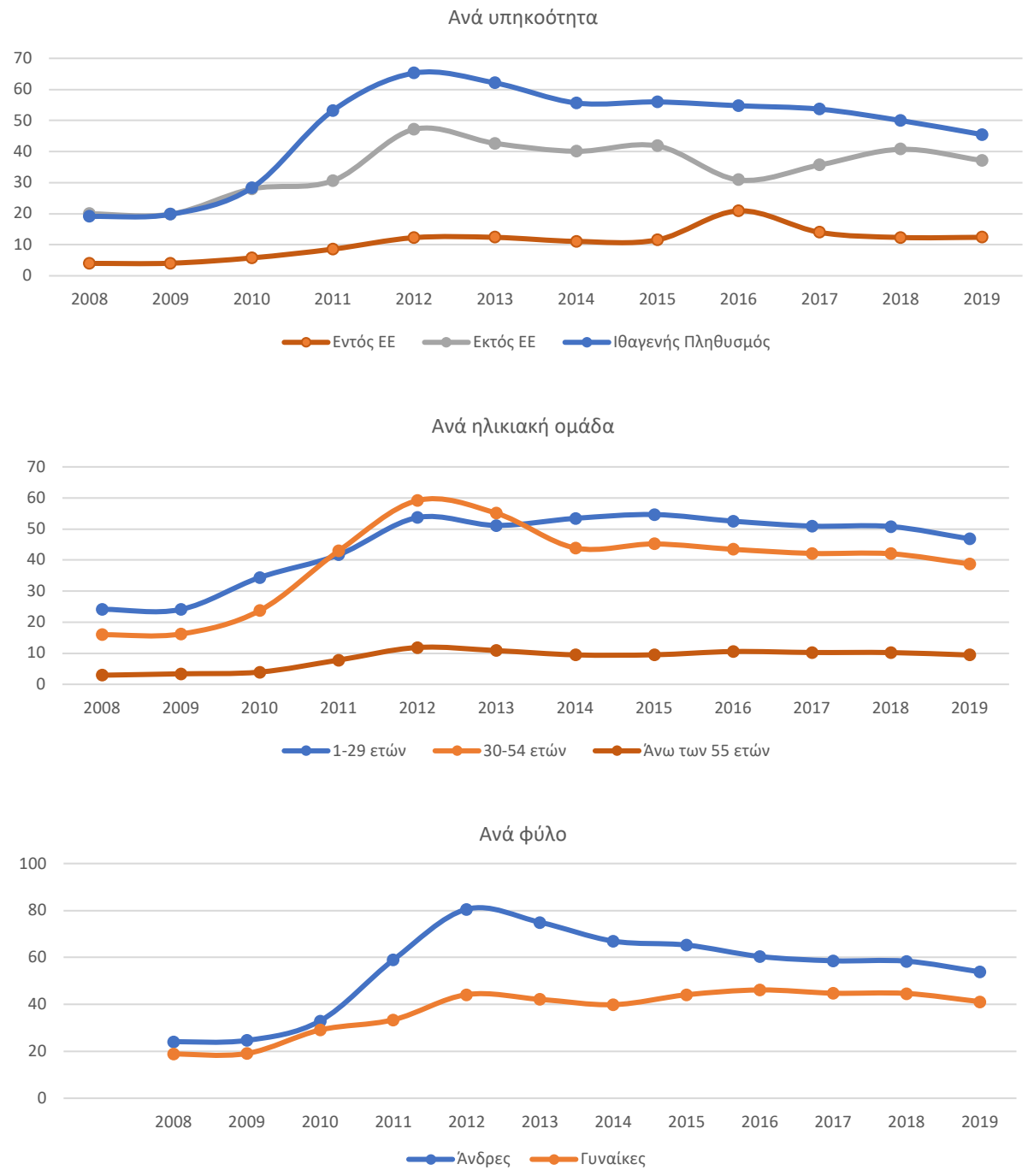
Αναφορικά με τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των ατόμων που έφυγαν από την χώρα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, το μεγαλύτερο κομμάτι των εκροών ήταν Έλληνες υπήκοοι (Διάγραμμα 2.23). Ειδικότερα, το 2012 (το έτος με την ισχυρότερη εκροή), από την Ελλάδα μετανάστευσαν 65,3 χιλ. Έλληνες (52,4% του συνόλου εκροών), 12,3 χιλ. υπήκοοι άλλων χωρών της ΕΕ και 47,1 χιλ. υπήκοοι τρίτων χωρών. Τα επόμενα χρόνια, παρότι η συνολική εκροή ακολούθησε μια ήπια πτωτική τάση, η κατάταξη διατηρήθηκε. Το 2019, από την Ελλάδα αποχώρησαν 45,5 χιλ. Έλληνες (47,9% του συνόλου εκροών), 12,4 χιλ. υπήκοοι άλλων χωρών της ΕΕ και 37,1 χιλ. υπήκοοι τρίτων χωρών.

Ως προς την ηλικιακή διάρθρωση, σχετικά μεγαλύτερη είναι η εκροή της μικρότερης (1 έως και 29) και της μεσαίας ηλικιακής ομάδας (30-54 ετών), η οποία αποτελείται από άτομα με μεγαλύτερη εργασιακή εμπειρία (brain drain). Ειδικότερα, το 2012 το 47,5% (59,2 χιλ.) των ατόμων που αποχώρησαν από την Ελλάδα ανήκαν στην ηλικιακή κατηγορία 30-54 ετών, το 43,1% (53,7 χιλ.) ήταν άτομα ηλικίας κάτω των 30 ετών και το υπόλοιπο 9,5% (11,9 χιλ.) αφορούσε άτομα ηλικίας άνω των 55 ετών. Από το 2014 και μετά, η ομάδα των 1-29 ετών επανήλθε στη πρωτιά (49,3% ή 46,8 χιλ. άτομα το 2019), με την ομάδα των 30-54 να έρχεται, από κοντά, στη δεύτερη θέση (40,8% ή 38,8 χιλ. άτομα το 2019).

Το μεγαλύτερο μέρος των εκροών διαχρονικά είναι άνδρες, με τη διαφορά μεταξύ των φύλων να διευρύνεται δραματικά κατά τη διάρκεια της κρίσης και να παραμείνει σχετικά υψηλή έως το τέλος της προηγούμενης δεκαετίας. Έτσι, ενώ το 2010 περίπου το 53,1% των εκροών είναι άνδρες (32,9 χιλ. άτομα), το 2012 το μερίδιο των ανδρών αυξάνεται σε 64,6% (80,1 χιλ. άτομα), για να υποχωρήσει στη συνέχεια σε 56,7% (53,9 χιλ.).

[7] Σύμφωνα με τους στατιστικούς κανόνες, στα στοιχεία πληθυσμού ως μετανάστες καταγράφονται τα άτομα που ήταν κάτοικοι άλλης χώρας την προηγούμενη περίοδο και διανέμουν ή αναμένεται να διαμείνουν στη χώρα αναφοράς για τουλάχιστον 12 μήνες. Επομένως, τα στοιχεία για τις μεταναστευτικές εισροές για το 2015 δεν περιλαμβάνουν τους πρόσφυγες που εισήλθαν στην Ελλάδα και συνέχισαν το ταξίδι τους προς άλλες χώρες της ΕΕ ή έμειναν στην Ελλάδα με την πρόθεση να μετακινηθούν προσεχώς σε άλλη χώρα της ΕΕ.

Διάγραμμα 2.23: Μεταναστευτικές εκροές 2008 -2019, χιλιάδες άτομα



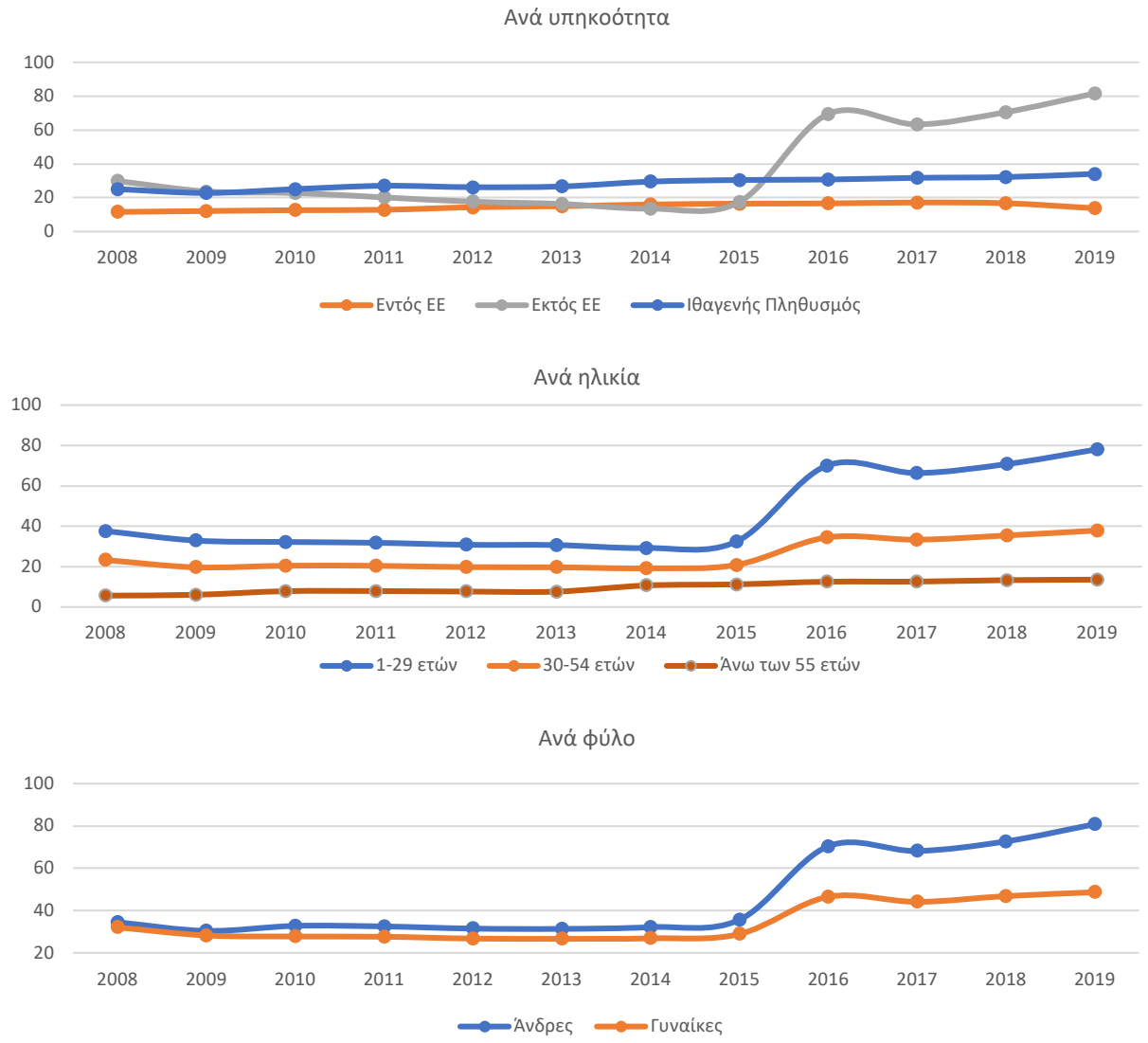
Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

2.4.2 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΕΙΣΡΟΕΣ

Στην πλευρά των εισροών, το μεγαλύτερο μέρος των εισροών από το 2016 και έπειτα πραγματοποιήθηκε από υπηκόους εκτός ΕΕ (Διάγραμμα 2.24), ως αποτέλεσμα της προσφυγικής κρίσης. Ειδικότερα, το

μερίδιο των υπηκόων τρίτων χωρών που εγκαταστάθηκαν μόνιμα στην Ελλάδα στις ετήσιες μεταναστευτικές εισροές αυξήθηκε από 27,1% (17,5 χιλ. άτομα) το 2015 σε 59,5% (69,5 χιλ.) το 2016 και συνέχισε την ανοδική του πορεία έως την έναρξη της πανδημίας (63,0% ή 81,6 χιλ. το 2019). Η επιστροφή Ελλήνων υπηκόων από το εξωτερικό επίσης αυξήθηκε τη δεκαετία 2010-2019 (από 22,8 χιλ. σε 34,1 χιλ. άτομα).

Διάγραμμα 2.24: Μεταναστευτικές εισροές 2008 – 2019, χιλιάδες άτομα



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

Σχετικά με την ηλικιακή διάρθρωση των μεταναστευτικών εισροών, ενθαρρυντικό σημείο από άποψη δημογραφικών δεικτών και κοινωνικής ενσωμάτωσης είναι πως άτομα μικρότερης ηλικίας έχουν σχετικά υψηλό μερίδιο στις συνολικές εισροές. Συγκεκριμένα το 2019 εισήλθαν στην Ελλάδα 78,1 χιλιάδες άτομα (60,3% του συνόλου) ηλικίας από 1 έως 29 ετών, σε σύγκριση με 37,9 χιλιάδες (29,2%) και 13,5 χιλιάδες (10,5%) ηλικίας από 30 έως 54 ετών και άνω των 55 ετών αντίστοιχα. Ο συγκεκριμένος δείκτης

υποδεικνύει τον ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο που μπορεί να αναλάβει η μετανάστευση όχι μόνο για την αντιστροφή της πληθυσμιακής συρρίκνωσης, αλλά και γήρανσης.

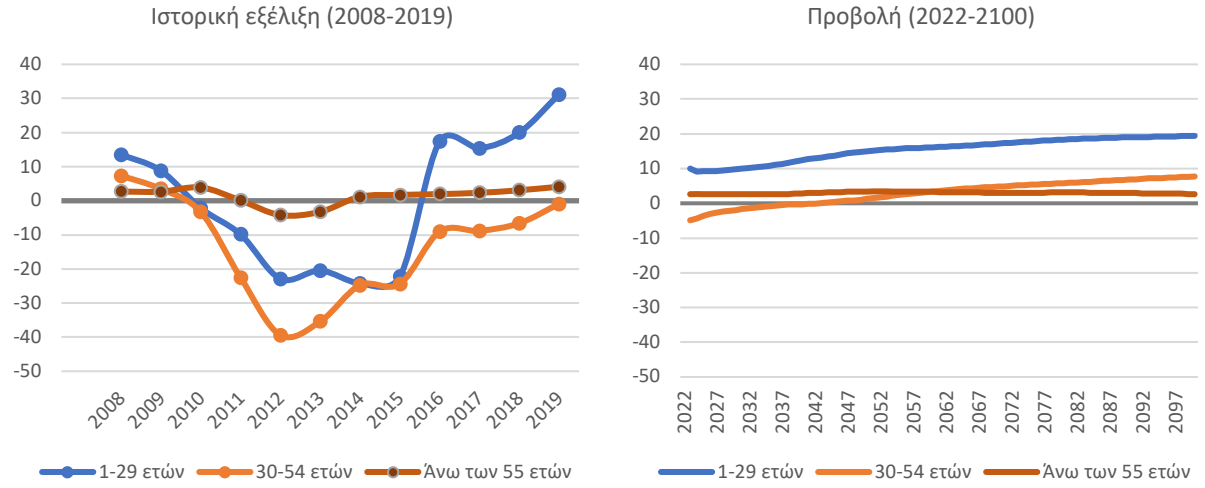
Σχετικά με το φύλο, το μεγαλύτερο μέρος των εισροών, ειδικά μετά το 2016, είναι άνδρες. Συγκεκριμένα, το μερίδιο των ανδρών στις εισροές αυξήθηκε από 55,2% (35,6 χιλ. άτομα) σε 62,4% (80,8 χιλ. άτομα). Σε αντίθεση με την ηλικιακή διάρθρωση, η άνιση κατανομή των εισροών ανά φύλο δυσχεραίνει την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και αποτελεί μια πρόκληση για την χάραξη των μεταναστευτικών πολιτικών.

2.4.3 ΚΑΘΑΡΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΑΝΑ ΗΛΙΚΙΑΚΗ ΟΜΑΔΑ ΚΑΙ ΦΥΛΟ

Ως αποτέλεσμα των μεταβολών στις επιμέρους ροές, το καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο υποδεικνύει εντονότερες μεταβολές στις μικρότερες ηλικιακές ομάδες (Διάγραμμα 2.25). Ειδικότερα, το ισοζύγιο στην ηλικία άνω των 55 ετών την περίοδο 2008-2019 κινήθηκε σχετικά κοντά στο σημείο ισορροπίας (στο εύρος -4,2 χιλ. με 4,1 χιλ.). Στην ομάδα των 30-54 ετών παρατηρήθηκε η μεγαλύτερη καθαρή εκροή το 2012 (-39,4 χιλ. άτομα), με επιστροφή κοντά στο σημείο ισορροπίας προς το τέλος της περιόδου (-892 άτομα το 2019). Στην ομάδα των 1-29 ετών, το καθαρό ισοζύγιο κατέγραψε έντονα αρνητικές τιμές την περίοδο 2012-2015 (χαμηλότερες από -20 χιλ.) και υψηλές θετικές τιμές από το 2016 και μετά (31,2 χιλ. το 2019).

Σχετικά με την προβολή του καθαρού μεταναστευτικού ισοζυγίου, από τη φύση των υποδειγμάτων διεξαγωγής δημογραφικών προβολών, δεν αναμένονται διακυμάνσεις. Το ισοζύγιο στις ηλικίες 1-29 ετών προβλέπεται να είναι θετικό και να αυξάνεται διαχρονικά, από 9,2 χιλ. το 2022 σε 19,4 χιλ. το 2100. Αντίστοιχα, το ισοζύγιο στις ηλικίες 30-54 προβλέπεται να αλλάξει πρόσημο και να αυξηθεί από -4,9 χιλ. άτομα το 2022 σε 2,7 χιλ. άτομα το 2100. Τέλος, στα άτομα ηλικίας άνω των 55 ετών, το ισοζύγιο αναμένεται να παραμείνει θετικό και σταθερό σε 2,7 χιλ. άτομα.

Διάγραμμα 2.25: Καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο ανά ηλικιακή ομάδα, χιλιάδες άτομα

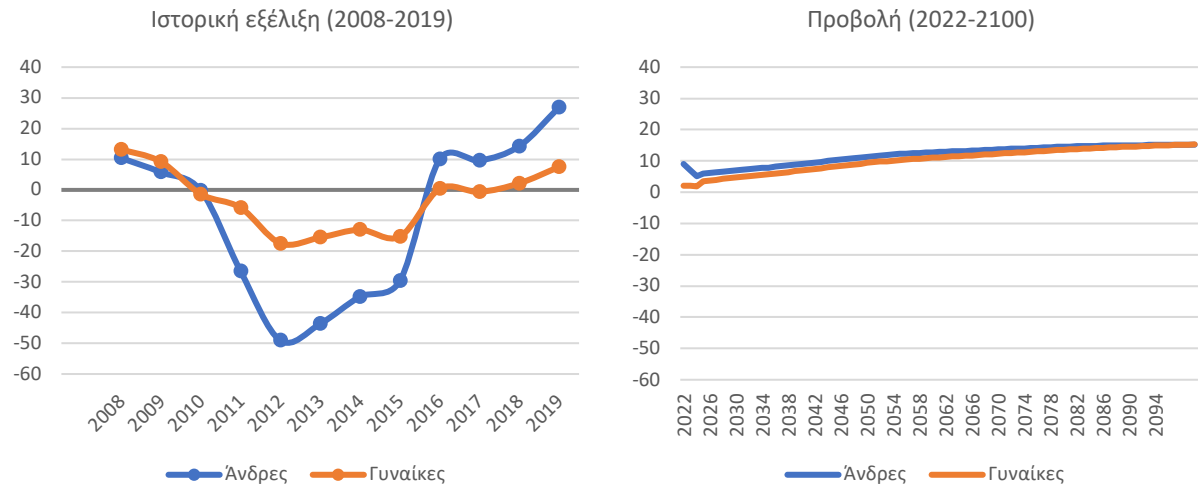


Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

Σχετικά με το φύλο, εντονότερες διακυμάνσεις στο καθαρό ισοζύγιο καταγράφονται στους άνδρες (Διάγραμμα 2.26). Ειδικότερα, οι καθαρές ροές στους άνδρες υποχώρησαν από 10,4 χιλ. το 2008 σε -49,1

χιλ. το 2012 για να αυξηθούν στη συνέχεια σε 26,9 χιλ. το 2019. Την ίδια περίοδο, το καθαρό ισοζύγιο των γυναικών διακυμάνθηκε από 13,1 χιλ. το 2008 σε -17,4 χιλ. το 2012 και 7,5 χιλ. το 2019. Στις προβολές, τα καθαρά μεταναστευτικά ισοζύγια των δυο φύλων προβλέπονται να κινηθούν παράλληλα και να συγκλίνουν σε περίπου 15 χιλ. στο τέλος της περιόδου πρόβλεψης (το 2100).

Διάγραμμα 2.26: Καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο ανά φύλο, χιλιάδες άτομα



Πηγή: Eurostat – DEMOPOP Data

2.4.4 ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ ΑΝΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

Οι μεταναστευτικές ροές δεν κατανέμονται ισόποσα μεταξύ των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας. Συγκεκριμένα, οι συνολικές καθαρές ροές μετανάστευσης αναμένεται να επικεντρωθούν στην Αττική και στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Διάγραμμα 2.27). Οι μεταναστευτικές δυναμικές είναι συμβατές με την πληθυσμιακή διασπορά ανά περιφερειακή ενότητα που παρατηρούμε στις πληθυσμιακές μεταβολές έως το 2100. Σε πολλές περιφερειακές ενότητες, το μεταναστευτικό ισοζύγιο αναμένεται να είναι θετικό. Αρνητικές καθαρές μεταναστευτικές ροές αναμένονται σε ενότητες των περιφερειών της Δυτικής Ελλάδας, Δυτικής Μακεδονίας και Ιονίων Νήσων. Η περιφερειακή διάσταση των πληθυσμιακών ροών ενισχύουν περαιτέρω την ανάγκη για τη θέσπιση αποτελεσματικών πολιτικών αποκέντρωσης και ανάπτυξης της περιφέρειας.

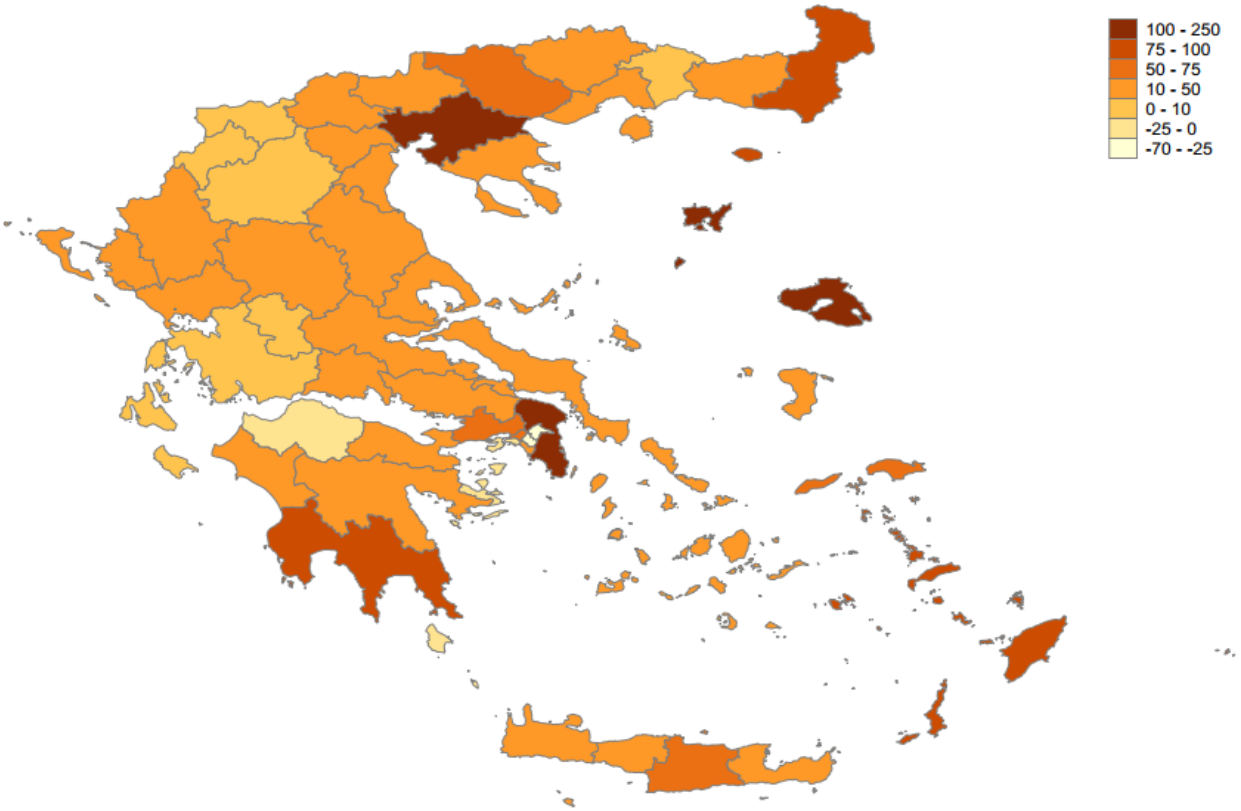
2.5 Συμπεράσματα

Ο πληθυσμός της Ελλάδας αναμένεται να συνεχίσει τη φθίνουσα πορεία που καταγράφει την προηγούμενη δεκαετία, χωρίς ιδιαίτερες προοπτικές ανάκαμψης. Στο βασικό σενάριο των προβολών της Eurostat, ο πληθυσμός της Ελλάδας προβλέπεται να υποχωρήσει στα 9,5 εκατ. το 2050 και στα 8,1 εκατ. το 2100. Η Ελλάδα είναι από τις χώρες που ο πληθυσμός τους συρρικνώνεται περισσότερο στην Ευρωζώνη, και βρίσκεται σε καλύτερη θέση σε όρους μεταβολής του πληθυσμού μόνο σε σύγκριση με τη Λιθουανία και τη Λετονία.

Το περιθώριο διαφοροποίησης της πτωτικής πορείας του πληθυσμού τα επόμενα 30 χρόνια είναι μάλλον περιορισμένο, όπως φαίνεται από τη σύγκριση μεταξύ των σεναρίων πρόβλεψης της Eurostat. Στο πιο

αισιόδοξο σενάριο (υψηλής μετανάστευσης), ο πληθυσμός της χώρας προβλέπεται να υποχωρήσει σε 9,6 εκατ. το 2050. Μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις μεταξύ των σεναρίων παρατηρούνται μετά το 2050 και βασίζονται κυρίως σε διαφορές στο μεταναστευτικό ισοζύγιο, δευτερευόντως σε διαφορές στη γονιμότητα και σε αρκετά μικρότερο βαθμό σε διαφορές στην εξέλιξη των πιθανοτήτων θανάτου στις μεγάλες ηλικίες.

Διάγραμμα 2.27: Μεταβολή των καθαρών μεταναστευτικών ροών ανά περιφερειακή ενότητα, 2019-2100 (σε χιλιάδες)



Πηγή: Eurostat – EUROPOP 2019 Data.

Σχετικά με τη διάρθρωση του πληθυσμού, η δημογραφική γήρανση (υποβοηθούμενη και από την αύξηση του προσδόκιμου ζωής) δεν πρόκειται να ανακοπεί. Η αύξηση του αριθμού των ηλικιωμένων, θα έχει σημαντικές επιπτώσεις σε πλήθος τομέων. Συνεπάγεται ότι θα αυξηθούν οι δημόσιες δαπάνες για την περίθαλψή τους και για συντάξεις, ενώ δημιουργούνται ενδεχομένως ευκαιρίες για αύξηση της προσφοράς συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών προς την ηλικιακή ομάδα των ηλικιωμένων.

Η ανάλυση των δημογραφικών τάσεων και προβολών αναδεικνύει την ανάγκη για την εφαρμογή δημογραφικών πολιτικών για ενίσχυση της γονιμότητας και βελτίωση του μεταναστευτικού ισοζυγίου, με σκοπό τον μετριασμό της γήρανσης του πληθυσμού. Καθώς όμως οι θετικές επιδράσεις από αυτά τα μέτρα δεν αναμένεται να αποτυπωθούν σύντομα στους δημογραφικούς δείκτες, οι αναμενόμενες δημογραφικές μεταβολές αναπόφευκτα θα δημιουργήσουν πολύ σοβαρές προκλήσεις για μια σειρά από τομείς κοινωνικής πολιτικής. Επομένως, απαιτείται η άμεση λήψη μέτρων πολιτικής, τόσο στην κατεύθυνση μετριασμού των δημογραφικών μεταβολών μακροπρόθεσμα, όσο για την προσαρμογή των

τομέων κοινωνικής πολιτικής σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Τα επόμενα κεφάλαια της μελέτης περιγράφουν ανά κοινωνικό τομέα τις βασικές επιδράσεις και προκλήσεις του δημογραφικού και σκιαγραφούν κατευθύνσεις για τη λήψη μέτρων πολιτικής.

3. ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

3.1 Εισαγωγή

Ένα σύγχρονο συνταξιοδοτικό σύστημα επιδιώκει, κατά προτεραιότητα, την εκπλήρωση δύο βασικών αρχών, τη βιωσιμότητα και την επάρκεια των συνταξιοδοτικών παροχών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2017).[8] Οι αρχές αυτές ενισχύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο συνταξιοδοτικό σύστημα, με ευεργετικές συνέπειες τόσο για τον πληθυσμό σε ηλικία απασχόλησης (working age population) μέσα από την εύρυθμη λειτουργία της επίσημης αγοράς εργασίας όσο και για την ποιότητα ζωής των συνταξιούχων.

Η αρχή της βιωσιμότητας προκύπτει από τη διασφάλιση μακροχρόνιας δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής ισορροπίας μεταξύ των εσόδων και των δαπανών του συστήματος συντάξεων. Η αρχή της επάρκειας, τόσο σε απόλυτο όσο και σε σχετικό επίπεδο, αφορά το κατά πόσο η σύνταξη αναπληρώνει το εισόδημα από εργασία, καθώς και αν διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για τους συνταξιούχους.

Ο τρόπος χρηματοδότησης ενός συνταξιοδοτικού συστήματος διακρίνεται σε δύο βασικούς άξονες, τον διανεμητικό και τον κεφαλαιοποιητικό, οι οποίοι αλληλοσυμπληρώνονται. Στον διανεμητικό άξονα, οι συνταξιοδοτικές εισφορές που καταβάλλονται από τους εργαζόμενους κατανέμονται την ίδια περίοδο στους συνταξιούχους ως παροχές (Pay-As-You-Go). Η συνταξιοδοτική δαπάνη χρηματοδοτείται εν μέρει και από φορολογικά έσοδα, ειδικά ως προς το αναδιανεμητικό σκέλος των παροχών. Στον κεφαλαιοποιητικό άξονα, οι συνταξιοδοτικές εισφορές συγκεντρώνονται κατά την διάρκεια του εργασιακού βίου σε ατομικούς λογαριασμούς και επενδύονται. Οι παροχές κάθε συνταξιούχου πληρώνονται από τις συσσωρευμένες αποταμιεύσεις του, δηλαδή από το αρχικό κεφάλαιο συν την επενδυτική του απόδοση. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το συνταξιοδοτικό σύστημα στηρίζεται σε εξαιρετικά υψηλό βαθμό στον διανεμητικό του άξονα, ο οποίος έχει δημόσιο και υποχρεωτικό χαρακτήρα, με περίπου το 95% των ετήσιων συνταξιοδοτικών εισφορών το 2018 να προέρχεται από αυτόν και μόλις το 5% να προέρχεται από κεφαλαιοποιητικούς άξονες, όπως αυτοί της επαγγελματικής και της ιδιωτικής ασφάλισης (ΙΟΒΕ 2019a).

3.2 Επιδράσεις και προκλήσεις από τις δημογραφικές εξελίξεις

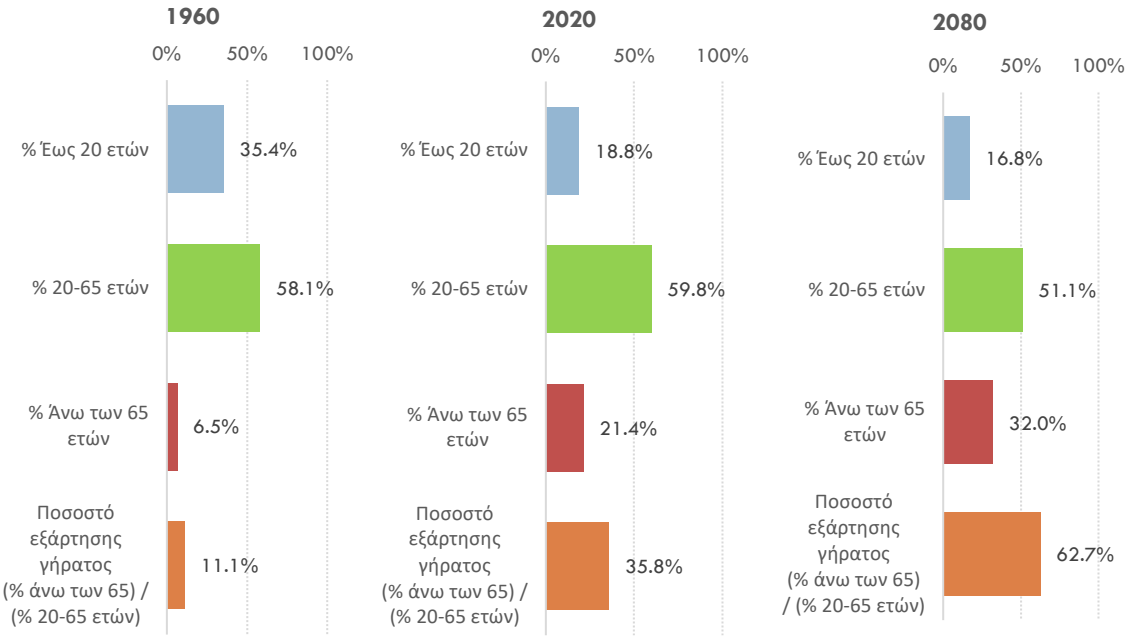
Οι δημογραφικές τάσεις επηρεάζουν άμεσα το βαθμό στον οποίο το συνταξιοδοτικό σύστημα ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στον ρόλο του. Ως αποτέλεσμα της γήρανσης του πληθυσμού ευρύτερα στην Ευρώπη, οι συντάξεις αποτελούν την κύρια πηγή εισοδήματος για περίπου το ένα τέταρτο πλέον του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ.

Ο βαθμός εξάρτησης γήρατος ή ηλικιωμένων ενός πληθυσμού, δηλαδή το μερίδιο του πληθυσμού μεγάλης ηλικίας προς τον αντίστοιχο πληθυσμό σε ηλικία απασχόλησης, αποτελεί κομβικό δημογραφικό δείκτη, ο οποίος καθορίζει τις δυνατότητες και τους περιορισμούς σχεδιασμού ενός αποτελεσματικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Όσο μικρότερος είναι ο βαθμός εξάρτησης, τόσο περισσότεροι οι βαθμοί ελευθερίας σχεδιασμού ενός συνταξιοδοτικού συστήματος το οποίο πληροί τις βασικές αρχές. Στην

[8] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_el.pdf

περίπτωση της Ελλάδας, ο βαθμός εξάρτησης έχει αυξηθεί σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες και αναμένεται περαιτέρω επιδείνωσή του τις επόμενες δεκαετίες (Διάγραμμα 3.1). Σύμφωνα με τις μακροχρόνιες δημογραφικές τάσεις, σε κάθε άτομο άνω των 65 ετών αντιστοιχούν περίπου εννέα, τρία και μόλις ενάμιση άτομα παραγωγικής ηλικίας 20-65 ετών το 1960, το 2020 και το 2080 αντίστοιχα.

Διάγραμμα 3.1. Κατανομή του πληθυσμού ανά ηλικία και δείκτης εξάρτησης γήρατος στην Ελλάδα, 1960-2080



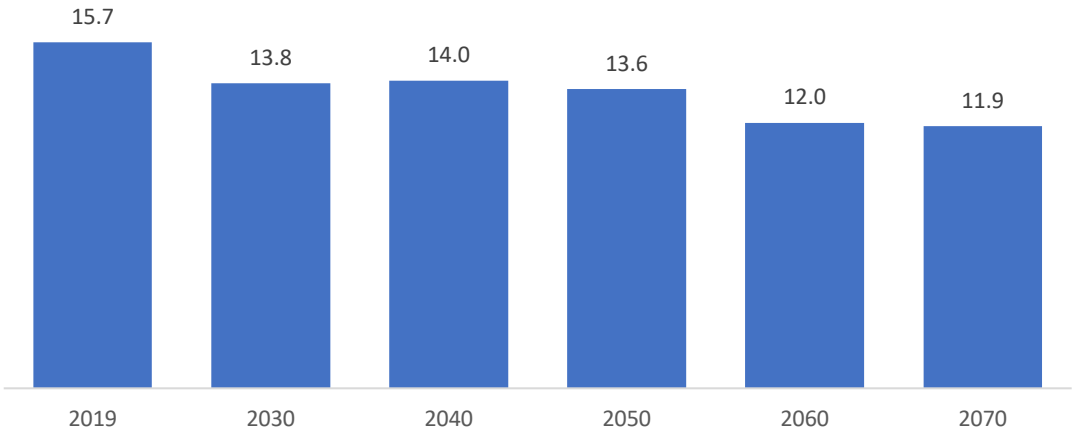
Πηγή: Eurostat, ιστορικά στοιχεία και προβολές σεναρίου βάσης 2021

Η αναμενόμενη περαιτέρω επιδείνωση στον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης γήρατος του ελληνικού πληθυσμού εγείρει σημαντικές προκλήσεις σε σχέση με την επιδίωξη των αρχών της βιωσιμότητας και επάρκειας των συντάξεων. Ενδεικτικά, σε ένα σενάριο βάσης, δηλαδή αδράνειας σε σχέση με τα προτεινόμενα μέτρα στην παρούσα μελέτη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021) εκτιμά αφενός ότι η δημόσια δαπάνη για συντάξεις θα εξακολουθεί να απορροφά σημαντικούς οικονομικούς πόρους, σε διψήφιο ποσοστό του ΑΕΠ έως και το 2070 (Διάγραμμα 3.2). Αν και, σύμφωνα με τις προβολές που προκύπτουν από τους ισχύοντες κανόνες, το σύστημα αναμένεται να συγκλίνει με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο δημόσιας δαπάνης το 2070, οι βαθμοί ελευθερίας παρεμβάσεων αναφορικά με τις παραμέτρους είναι περιορισμένοι προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του συστήματος ενόψει των σαρωτικών δημογραφικών αλλαγών και άλλων κινδύνων. Αφετέρου, το ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης για την σύνταξη γήρατος αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω, έως και περί το 55% το 2060 (Διάγραμμα 3.3), θέτοντας σε κίνδυνο την επάρκεια του συνταξιοδοτικού εισοδήματος, τόσο σε απόλυτους όσο και σε σχετικούς όρους.

Η απειλή της βιωσιμότητας που προκύπτει από το αυξανόμενο ποσοστό εξάρτησης γήρατος είναι μεγαλύτερη όσο περισσότερο το συνταξιοδοτικό σύστημα στηρίζεται στον διανεμητικό του άξονα, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας. Για τον λόγο αυτό, προκειμένου να ανταποκριθούν στις

δημογραφικές προκλήσεις, τα σύγχρονα συνταξιοδοτικά συστήματα έχουν αναπτύξει ισχυρό κεφαλαιοποιητικό άξονα.

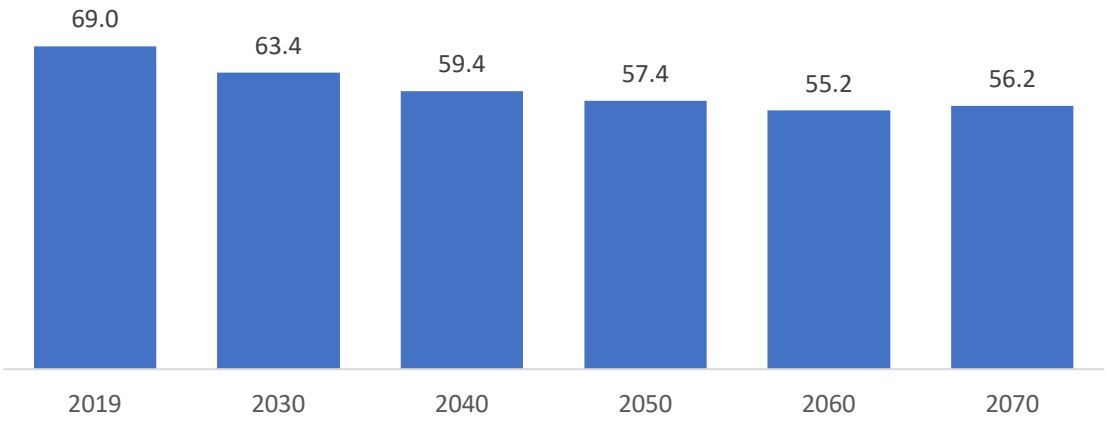
Διάγραμμα 3.2. Εκτιμώμενη δημόσια δαπάνη για συντάξεις, ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ιστορικά στοιχεία και προβολές σεναρίου βάσης, Ageing Working Group Report 2021

Η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα, ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, αναμένεται να αποφέρει σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά οφέλη. Ενδεικτικά, εκτιμάται ότι θα βελτιωθεί η επάρκεια των συνταξιοδοτικών παροχών, θα ενισχυθούν οι επενδύσεις, η παραγωγικότητα και ο μακροχρόνιος ρυθμός ανάπτυξης (ΙΟΒΕ 2019a, 2021, 2022). Ταυτόχρονα, η εξοικείωση του πολίτη με τον ατομικό λογαριασμό συσσώρευσης εισφορών θα συμβάλλει στην καλλιέργεια αποταμιευτικής κουλτούρας, την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης προς το ασφαλιστικό σύστημα και θα βελτιώσει τα κίνητρα για συμμετοχή στην επίσημη αγορά εργασίας.

Διάγραμμα 3.3. Εκτιμώμενο ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης σύνταξης γήρατος, ως % του μισθού



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ιστορικά στοιχεία και προβολές σεναρίου βάσης, Ageing Working Group Report 2021

Με κατάλληλο σχεδιασμό του συνταξιοδοτικού συστήματος στη βάση συμπληρωματικών πυλώνων, επιτυγχάνεται διαφοροποίηση και περιορίζεται ο συνολικός ασφαλιστικός κίνδυνος. Στη θεώρηση ενός

συστήματος τριών πυλώνων, όπου ο πρώτος είναι η δημόσια υποχρεωτική ασφάλιση, ο δεύτερος είναι η προαιρετική επαγγελματική ασφάλιση και ο τρίτος είναι η προαιρετική ιδιωτική ασφάλιση, ξεχωρίζουν οι εξής διακριτοί κίνδυνοι (Διάγραμμα 3.4). Ο πρώτος πυλώνας χαρακτηρίζεται από δημοσιονομικό (ή πολιτικό) κίνδυνο καθώς και από τον δημογραφικό κίνδυνο γήρανσης, ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας είναι ευάλωτοι στον κίνδυνο αγοράς, ενώ ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει και κίνδυνο αντισυμβαλλόμενου. Στο πλαίσιο αυτό, καθώς οι κίνδυνοι αυτοί δεν είναι πλήρως σχετιζόμενοι, ένα σύστημα το οποίο αξιοποιεί την συνταξιοδοτική αποταμίευση των πολιτών σε συμπληρωματικές τοποθετήσεις και στους τρεις πυλώνες, επιτυγχάνει να περιορίσει τον συνολικό ασφαλιστικό κίνδυνο, προς όφελος της επάρκειας και βιωσιμότητας των παροχών. Σημειώνεται ότι, ανεξάρτητα από την διαφοροποίηση των παραπάνω κινδύνων, επιπλέον πρόκληση για την επάρκεια των παροχών αποτελεί η μακροβιότητα του πληθυσμού (αύξηση του προσδόκιμου ζωής), όχι τόσο ως αυξητική τάση από μόνη της, όσο περισσότερο στο βαθμό στον οποίο δεν λαμβάνεται κατάλληλα υπόψιν στην παραμετροποίηση της σχέσης εισφορών-παροχών.

Διάγραμμα 3.4: Συμπληρωματικότητα των πυλώνων κοινωνικής ασφάλισης

3.3 Προτάσεις πολιτικής

Οι προτάσεις πολιτικής αφορούν κύρια το σκέλος της καλύτερης προσαρμογής του συνταξιοδοτικού συστήματος στις δημογραφικές τάσεις, και λιγότερο το σκέλος του μετριασμού των τάσεων. Ο γνώμονας των προτάσεων και στις δύο περιπτώσεις αφορά ξεκάθαρα την προαγωγή των αρχών βιωσιμότητας και επάρκειας των συνταξιοδοτικών παροχών. Αφενός στο σκέλος της προσαρμογής, οι προτάσεις επικεντρώνονται σε παρεμβάσεις οι οποίες θα ενισχύσουν την προαιρετική συνταξιοδοτική αποταμίευση και ευρύτερα τον κεφαλαιοποιητικό άξονα του συστήματος συντάξεων. Επίσης, περιλαμβάνονται προτάσεις βελτίωσης παραμέτρων του διανεμητικού άξονα και θεσμικής θωράκισης πρόσφατων συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη μακροχρόνια εφαρμογή τους. Αφετέρου, στην κατεύθυνση του μετριασμού της συρρίκνωσης του εργατικού δυναμικού και της μειωμένης συμμετοχής στην αγορά εργασίας, παρουσιάζονται προτάσεις

για την επιμήκυνση του επίσημου εργασιακού βίου και την ενίσχυση της διακρατικής φορητότητας των δικαιωμάτων συνταξιοδοτικής ασφάλισης προκειμένου να αυξηθεί η κινητικότητα στην αγορά εργασίας.

3.3.1 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ ΑΞΟΝΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Προτείνεται η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα του συνταξιοδοτικού συστήματος, προκειμένου να δρα συμπληρωματικά με τον διανεμητικό άξονα (Νεκτάριος et al. (2018), ΙΟΒΕ 2019, Πισσαρίδης et al. 2020). Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στο σκέλος του δημόσιου, υποχρεωτικού πυλώνα, μέσα από την σταδιακή μετατροπή της επικουρικής ασφάλισης σε κεφαλαιοποιητική, αναμένεται να συμβάλλουν στην προσαρμογή του συστήματος στις δημογραφικές τάσεις (ΙΟΒΕ, 2021). Ωστόσο, η συμπληρωματική συνταξιοδοτική αποταμίευση στην Ελλάδα υπολείπεται σημαντικά από το αντίστοιχο επίπεδο στις περισσότερες άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

Η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα μπορεί να δρομολογηθεί με παρεμβάσεις πολιτικής σε τέσσερεις κατευθύνσεις:[9]

- Η πρόσφατη μεταρρύθμιση της νέας επικουρικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης αναμένεται να έχει θετικές μακροοικονομικές επιδράσεις (ΙΟΒΕ, 2021). Για τον λόγο αυτό είναι σημαντικό να εφαρμοστεί απρόσκοπτα μακροχρόνια, ιδανικά στη βάση πολιτικής συναίνεσης και καλών διεθνών πρακτικών. Το μοντέλο οργανωτικής διαχείρισης του νέου Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ), οι επενδυτικοί κανόνες, το εποπτικό πλαίσιο, η διαφάνεια και επάρκεια στην συστηματική ενημέρωση των ασφαλισμένων, αποτελούν εκκρεμότητες-κλειδί για την μακροχρόνια επιτυχημένη εφαρμογή.
- Κρίνεται σκόπιμο να ενισχυθεί ο θεσμός της επαγγελματικής ασφάλισης προκειμένου να παίξει τον ρόλο αναπτυξιακού μοχλού στην οικονομία. Στον τομέα αυτό, προτείνεται εκσυγχρονισμός στο αδειοδοτικό και εποπτικό πλαίσιο, μεγαλύτερη ευελιξία στην οργανωτική λειτουργία των επαγγελματικών ταμείων, «άνοιγμα» του θεσμού στα πολύ-εργοδοτικά ταμεία, αλλαγές στο πλαίσιο επαρκών και υγιών φορολογικών κινήτρων με κλιμακωτά χαρακτηριστικά και καθολικό πλαίσιο οριοθέτησης (ΙΟΒΕ 2022).
- Είναι θεμιτό να ενισχυθεί η συμμετοχή νοικοκυριών και επιχειρήσεων στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλισης, με πολλαπλασιαστικό όφελος για την ιδιωτική αποταμίευση και τις επενδύσεις. Στην κατεύθυνση αυτή προτείνεται η επαναφορά και ενίσχυση φορολογικών κινήτρων για νοικοκυριά σε σχέση με συνταξιοδοτικά προϊόντα του τρίτου πυλώνα (ΙΟΒΕ 2019a). Ταυτόχρονα, προκειμένου ο κεφαλαιοποιητικός άξονας να αποφέρει τα μέγιστα οφέλη για την εγχώρια οικονομία και κεφαλαιαγορά, προτείνεται η εισαγωγή στοχευμένων φορολογικών κινήτρων, ώστε μέρος των αποθεματικών να κατευθύνεται και να επενδύεται εγχώρια, σε τοποθετήσεις που θα πληρούν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, και σε αρμονία και με το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο (ΙΟΒΕ 2019, ΙΟΒΕ 2021b)
- Προϋπόθεση για την μακροχρόνια αποτελεσματική και επιτυχημένη εφαρμογή ενός κεφαλαιοποιητικού άξονα αποτελεί η παράλληλη προαγωγή του χρηματοοικονομικού αλφαβητισμού, ειδικά στην Ελλάδα, όπου εκτιμάται σε σχετικά χαμηλό επίπεδο (ΙΟΒΕ, 2019b). Αυτό είναι κομβικής σημασίας προκειμένου οι ασφαλισμένοι να επιλέγουν το προφίλ επένδυσης

[9] Λεπτομέρειες σε σχέση με τα προτεινόμενα μέτρα πολιτικής παρουσιάζονται στις επί μέρους μελέτες για την επαγγελματική ασφάλιση (ΙΟΒΕ 2022) και συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση (ΙΟΒΕ 2019a).

των εισφορών που ανταποκρίνεται καλύτερα στις προτιμήσεις και τις εκάστοτε ανάγκες τους, στη βάση ορθής κατανόησης των κινδύνων που ενέχει η επιλογή τους.

3.3.2 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Επιμέρους παράμετροι στον άξονα διανεμητικής ασφάλισης μπορούν να βελτιωθούν, με κατεύθυνση την απελευθέρωση αποταμιευτικών πόρων για τα νοικοκυριά και την ενίσχυση των κινήτρων τους για ένταξη και επιμήκυνση του επίσημου εργασιακού βίου των μελών τους. Οι βελτιώσεις του διανεμητικού άξονα μπορεί να δρομολογηθούν με παρεμβάσεις πολιτικής σε τρεις κατευθύνσεις:

- Η μείωση του ύψους των υποχρεωτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, κρίνεται σκόπιμο να αποτελεί προτεραιότητα αξιοποίησης ενδεχόμενου δημοσιονομικού «χώρου». Ένα μέτρο προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η μείωση του πλαφόν ως προς το «ασφαλιστέο» εισόδημα που υπόκειται σε υποχρεωτικές εισφορές. Ένα δεύτερο μέτρο είναι η μείωση του ποσοστού υποχρεωτικών εισφορών για το τμήμα των μεικτών αποδοχών κάθε εργαζόμενου έως το ύψος του κατώτατου μισθού (ΙΟΒΕ 2019). Με το πρώτο μέτρο ενισχύεται η προοπτική αποταμίευσης για τα νοικοκυριά με τη δυνητικά υψηλότερη ροπή προς αποταμίευση, ενώ με το δεύτερο ενισχύεται το διαθέσιμο εισόδημα και η δυνατότητα αποταμίευσης για όλους, με μεγαλύτερο σχετικό βάρος στους χαμηλά αμειβόμενα εργαζόμενους.
- Οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης κρίνεται απαραίτητο να βρίσκονται συστηματικά σε ευθυγράμμιση με την πρόοδο της κατάστασης υγείας του πληθυσμού ώστε να αποθαρρύνεται κατά γενικό κανόνα η συνταξιοδότηση σε ηλικίες που κρίνονται κατάλληλες για εργασία.[10] Αυτό απαιτεί την παρακολούθηση και έγκαιρη διαχρονικά αναθεώρηση των ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης σε συνδυασμό με τα ελάχιστα έτη ασφάλισης, καθώς και τον περιορισμό των εξαιρέσεων που επιτρέπουν την πρόωρη συνταξιοδότηση.
- Είναι θεμιτό το αναδιανεμητικό κομμάτι της κύριας σύνταξης να επεκταθεί αναλογικά και σε άτομα που πληρούν τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης, πλην όμως έχουν λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης. Η δυνατότητας λήψης εθνικής σύνταξης με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης, μειωμένης αναλογικά, θα αυξήσει τα κίνητρα για επίσημη εργασία και για άτομα με μικρό ορίζοντα παραμονής στη χώρα.

3.3.3 ΘΕΣΜΙΚΗ ΘΩΡΑΚΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Προτείνεται η θεσμική θωράκιση των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων, με γνώμονα το μακροχρόνιο δημόσιο συμφέρον, απέναντι στον πολιτικό κίνδυνο που συνδέεται με τον εκλογικό κύκλο. Κάτι τέτοιο, θα μπορούσε να ενταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο πρότασης ανάπτυξης θεσμικών εργαλείων με στόχο την χάραξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση πολιτικών για το δημογραφικό.

Ενδεικτικά, προτείνεται η σύσταση εθνικής, υπερκομματικής Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων για την παρακολούθηση των τάσεων σε σχέση με το συνταξιοδοτικό σύστημα και αξιολόγηση των ήδη δρομολογημένων μέτρων. Η Επιτροπή θα έχει την αρμοδιότητα να συντάσσει γνωμοδοτική έκθεση προς

[10] Η πλέον πρόσφατη Έκθεση Γήρατος που δημοσιεύει κάθε τρία χρόνια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις χώρες μέλη (European Commission, 2021), ήδη προβλέπει, με βάση τα ισχύοντα στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο σήμερα και τις πληθυσμιακές προβλέψεις της Eurostat το 2019, σταδιακές αυξήσεις σε σχέση με το ελάχιστο όριο συνταξιοδότησης, από τα 67 έτη σήμερα έως τα 72,6 έτη το 2070.

το Ελληνικό Κοινοβούλιο κάθε τρία έτη, η οποία θα αποτυπώνει συνδυαστικά αναλογιστικές και μακροοικονομικές προβολές και θα προτείνει παρεμβάσεις πολιτικής, στη βάση της διασφάλισης της βιωσιμότητας και επάρκειας των συντάξεων, αλλά και στη βάση μελέτης καλών διεθνών πρακτικών και τάσεων. Η αποστολή και οι τεκμηριωμένες αναλύσεις της Επιτροπής θα συμβάλλουν στην υιοθέτηση μιας μακροχρόνιας εθνικής πολιτικής για το συνταξιοδοτικό, η οποία δεν θα καθορίζεται στη βάση βραχυπρόθεσμων σκοπιμοτήτων και πιέσεων από οργανωμένες ομάδες συμφερόντων. Η Επιτροπή αυτή θα έχει συστηματική συνεργασία με την προτεινόμενη Εθνική Επιτροπή για το Δημογραφικό.

3.3.4 ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗΣ ΦΟΡΗΤΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Η κινητικότητα στη διεθνή αγορά εργασίας συχνά εμποδίζεται από διαφορές σε συνταξιοδοτικά συστήματα, αν και θα αύξανε την αποτελεσματικότητα κατανομής των παραγωγικών πόρων. Η διασυνοριακή φορητότητα των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων αποκτά αυξανόμενη σημασία καθώς όλο και μεγαλύτερος αριθμός ανθρώπων επιλέγουν να ζήσουν ένα μέρος της εργασιακής ζωής ή της περιόδου συνταξιοδότησής τους σε περισσότερες από μία χώρα. Για την προαγωγή της φορητότητας προτείνονται παρεμβάσεις σε τρεις άξονες:

- Η φορητότητα διευκολύνεται μέσα από διακρατικές συμφωνίες οι οποίες αναγνωρίζουν στον ασφαλισμένο συνταξιοδοτικά δικαιώματα που προκύπτουν από την συσσώρευση ετών προϋπηρεσίας στις διαφορετικές αυτές χώρες.[11] Ξεχωρίζουν τρία κριτήρια προκειμένου οι διακρατικές αυτές συμφωνίες να είναι αποτελεσματικές[12], (α) η διασφάλιση ενός τουλάχιστον βαθμού ανταποδοτικότητας της παροχής στον ασφαλισμένο, (β) η δίκαιη κατανομή του δημοσιονομικού βάρους μεταξύ των συγχρηματοδοτούμενων χωρών στην περίπτωση που το σύστημα προβλέπει και συνεισφορά του κράτους και (γ) η ελαχιστοποίηση του γραφειοκρατικού βάρους στην εφαρμογή τους.
- Ακόμα και στις περιπτώσεις διακρατικών συμφωνιών όπου ήδη προβλέπεται η φορητότητα (π.χ. εντός της ΕΕ), υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης των κινήτρων για εργασιακή κινητικότητα, μέσα από μεγαλύτερο εναρμονισμό στη δομή χρηματοδότησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων, ώστε η φορητότητα να μην περιορίζεται σε ένα μικρό μέρος του συνταξιοδοτικού δικαιώματος που υπό άλλες συνθήκες ο ασφαλισμένος θα λάμβανε εάν συνέχιζε τον εργασιακό του βίο στην ίδια χώρα. Επίσης, υπάρχει περιθώριο μείωσης του γραφειοκρατικού βάρους εφαρμογής της φορητότητας μέσα από ψηφιακό διαμοιρασμό δεδομένων μεταξύ των ασφαλιστικών αρχών διαφορετικών χωρών, αμεσότερης απόκρισης των ίδιων αρχών σε αποφάσεις απονομής και προσδιορισμού ύψους σύνταξης καθώς και μεγαλύτερης διαφάνειας σε σχέση με την ενημέρωση ασφαλισμένων και συνταξιούχων για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους.
- Η διευκόλυνση εξάπλωσης πολύ-εργοδοτικών επαγγελματικών ταμείων με διεθνή παρουσία και η εφαρμογή του πανευρωπαϊκού προσωπικού συνταξιοδοτικού προϊόντος (Pan-European

[11] Το καθεστώς φορητότητας προβλέπεται μεταξύ των χωρών της ΕΕ, με κανόνες που ορίζουν τον υπολογισμό της σύνταξης λαμβάνοντας υπόψιν αναλογικά το ανταποδοτικό σκέλος κάθε συστήματος και εν μέρει το αναδιανεμητικό (www.europa.eu/youreurope/citizens/work/retire-abroad/state-pensions-abroad/index_en.htm), ενώ εκτός ΕΕ μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις μέσα από διμερείς συμφωνίες, όπως αυτές Γερμανίας-Τουρκίας, Αυστρίας-Τουρκίας, Γαλλίας-Μαρόκο και Βελγίου-Μαρόκο.

[12] Holzmann R., 2018, The Cross-Border Portablity of Social Benefits, IFO DICE Report 16(1), 18-23, https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2018-1-holzmann.pdf

Personal Pension Product, PEPP) είναι μέτρα που προάγουν την φορητότητα των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την εργασιακή κινητικότητα.

3.3.5 ΕΠΙΜΗΚΥΝΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΣΗΜΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟΥ ΒΙΟΥ

Κρίνεται σκόπιμο να μειωθούν τα αντικίνητρα που θέτει το σημερινό συνταξιοδοτικό σύστημα για την επιμήκυνση του επίσημου εργασιακού βίου των πολιτών. Στην κατεύθυνση αυτή, προτείνεται η παροχή υψηλού βαθμού ευελιξίας για δυνατότητες παράλληλης απασχόλησης των συνταξιούχων. Σε συνέχεια του Νόμου 4670/2020, για τους νέους συνταξιούχους οι οποίοι επιθυμούν να εργαστούν προβλέπεται μείωση κατά 30% της ακαθάριστης κύριας σύνταξής τους, από 60% που ίσχυε έως τότε.

Σύμφωνα με δειγματοληπτική έρευνα του Goll (2020)[13] σε 13 Ευρωπαϊκές χώρες, το ποσοστό των συνταξιούχων που εργάζονται παραμένει σχετικά χαμηλό στην Ελλάδα, περί το 5%, σε αντιδιαστολή με χώρες όπως η Σουηδία, η Δανία και η Ελβετία όπου ξεπερνά το 20%. Συνεπώς, κρίνεται σκόπιμο να αμβλυνθούν τα αντικίνητρα που αντιμετωπίζουν οι Έλληνες συνταξιούχοι προκειμένου να επιστρέψουν, έστω περιστασιακά ή με ευέλικτες μορφές, αλλά με επίσημο τρόπο, στην εργασία τους.

Η σύγκριση του νομοθετικού πλαισίου με άλλες χώρες από τον Goll (2020) αναδεικνύει ότι ενώ οι περισσότερες χώρες χρησιμοποιούν όρια, μειώσεις ή περιορισμούς στην συνταξιοδοτική παροχή αντίστοιχα με αυτό της Ελλάδας, αφενός αυτά συχνά συνδέονται με το ύψος των εργασιακών απολαβών, αφετέρου στις 10 από τις 13 χώρες παύουν να υφίστανται όταν ο συνταξιούχος έχει συμπληρώσει το νομοθετημένο ηλικιακό όριο για πλήρη σύνταξη. Εξαίρεση αποτελούν η Ισπανία και η Ελλάδα οι οποίες εξακολουθούν να εφαρμόζουν μείωση στην σύνταξη της τάξης του 50% και 30% αντίστοιχα, ενώ η Δανία εφαρμόζει μείωση 30% μόνο στο βαθμό που οι απολαβές από εργασία υπερβαίνουν το 75% των μέσων απολαβών πλήρους απασχόλησης στη χώρα. Συμπερασματικά, υπάρχει πιθανά περιθώριο το υφιστάμενο όριο στην Ελλάδα να καταστεί περισσότερο ευέλικτο, αποσυνδεδεμένο από το ανταποδοτικό τουλάχιστον σκέλος της παροχής, ειδικά για συνταξιούχους άνω των 67 ετών.

Σε σχέση με τα ποσοστά αναπλήρωσης, έχουν ήδη συντελεστεί σημαντικές παραμετρικές παρεμβάσεις στον δημόσιο υποχρεωτικό πυλώνα ασφάλισης την τελευταία δεκαετία. Ωστόσο, θα παραμένει κομβική διαχρονικά η εύρεση της χρυσής τομής για τον καθορισμό δίκαιων και επαρκών ποσοστών αναπλήρωσης στη σύνταξη, χωρίς να δρουν ως αντικίνητρο για εργασία σε μεγαλύτερες ηλικίες. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο περαιτέρω περιορισμός των εξαιρέσεων πρόωρης συνταξιοδότησης, αποκλειστικά στις περιπτώσεις εκείνες για τις οποίες υπάρχει σοβαρός λόγος.

Γενικότερα, μέσα από πολιτικές στην αγορά εργασίας, σαν αυτές που προτείνονται στην επόμενη ενότητα, είναι χρήσιμο να δοθούν κίνητρα συμμετοχής στην επίσημη αγορά εργασίας για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα και ευρύτερο φάσμα ηλικιών και κοινωνικών ομάδων. Ενδεικτικά, τέτοια μέτρα, που αλληλεπιδρούν και με τον σχεδιασμό του συνταξιοδοτικού συστήματος αφορούν την τόνωση της απασχόλησης μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων (μέσω ενεργών πολιτικών απασχόλησης, προγραμμάτων αναβάθμισης δεξιοτήτων, δια βίου μάθησης, κλπ.), καθώς και προγράμματα ένταξης ατόμων με αναπηρία στην αγορά εργασίας.

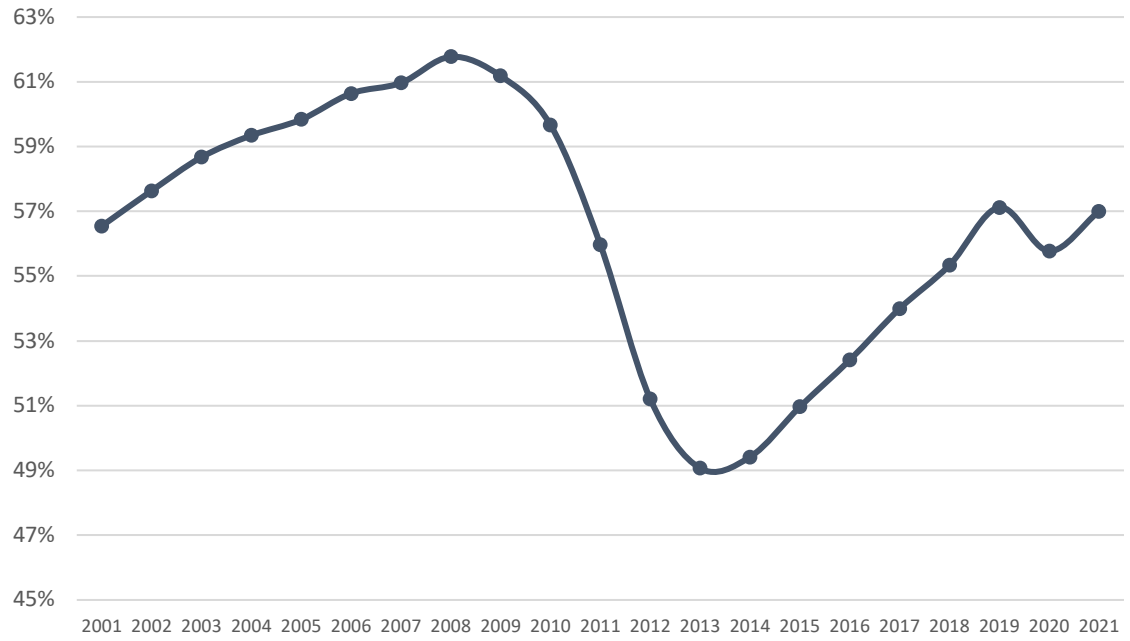
[13] Goll N., 2020, Working Pensioners in Europe, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), Working paper series 53-2020, https://doi.org/10.17617/2.3281745

4. ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

4.1 Αποτύπωση της εικόνας στην αγορά εργασίας

Το ποσοστό απασχόλησης ανάμεσα στα άτομα 15 έως 64 ετών στην ελληνική αγορά εργασίας βρίσκεται σήμερα στα ίδια περίπου επίπεδα (57%) στα οποία βρισκόταν στις αρχές του 2000 (Διάγραμμα 4.1). Η δεκαετής κρίση χρέους είχε ως αποτέλεσμα η πρόοδος στο ποσοστό απασχόλησης στο διάστημα 2000 έως 2008 (οπότε έφτασε στο 62%) να εξαλειφθεί. Η υποχώρηση στο ποσοστό απασχόλησης μεταξύ 2008 και 2021 επήλθε παρά τη σημαντική μείωση του πληθυσμού στις ηλικίες 15 έως 64 ετών (-9,3%) καθώς ο αριθμός των απασχολούμενων σε αυτές τις ηλικίες μειώθηκε ακόμη περισσότερο (-16,3%) στο ίδιο διάστημα.[14]

Διάγραμμα 4.1: Ποσοστό απασχόλησης ατόμων 15 έως 64 ετών, 2001-2021

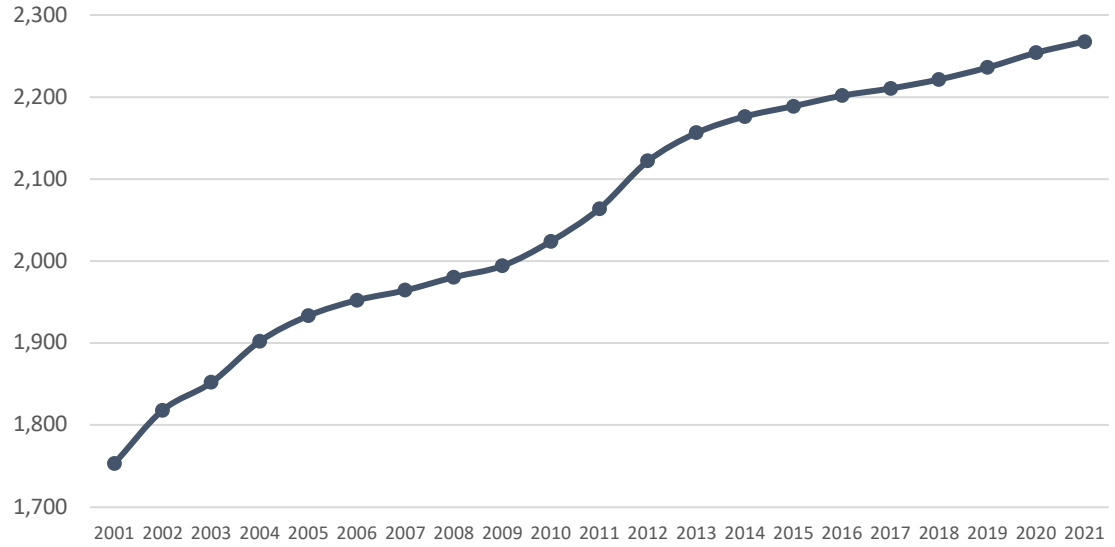


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού Β΄ τριμήνου κάθε έτους.

Οι εξελίξεις αυτές λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο μιας ισχυρής ανοδικής τάσης στον αριθμό των οικονομικά μη ενεργών ατόμων σε ηλικίες άνω των 65 ετών (Διάγραμμα 4.2). Ενδεικτικά στο διάστημα 2001 έως 2021 ο αριθμός των οικονομικά μη ενεργών ατόμων ηλικίας άνω των 65 ετών αυξήθηκε κατά περίπου 30% από 1,7 εκατ. άτομα το 2001 σε 2,3 εκατ. άτομα το 2021. Επομένως, η στήριξη του αυξανόμενου αριθμού των οικονομικά μη ενεργών ατόμων χρειάζεται διεύρυνση του αριθμού των απασχολούμενων και αύξηση της παραγωγικότητας αυτών.

[14] Αν συνεκτιμήσουμε ότι στη διάρκεια της κρίσης το ποσοστό των ατόμων που απασχολούνταν σε θέσεις μη πλήρους απασχόλησης αυξήθηκε σε σύγκριση με το διάστημα πριν την κρίση, η υποχώρηση του αριθμού των απασχολούμενων σε όρους ισοδύναμων πλήρους απασχόλησης είναι ακόμη εντονότερη από αυτή που εμφανίζεται στο γράφημα.

Διάγραμμα 4.2: Αριθμός οικονομικά μη ενεργών ατόμων άνω των 65 ετών, 2001-2021 (σε χιλιάδες)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού Β΄ τριμήνου κάθε έτους.

Για τον σχεδιασμό των κατάλληλων μέτρων, απαιτείται ο εντοπισμός των ομάδων που έχουν τα περιθώρια να αυξήσουν τόσο την απασχόλησή τους όσο και την παραγωγικότητά τους. Οι ομάδες μπορεί να οριστούν με βάση δημογραφικά χαρακτηριστικά (φύλο, ηλικία, οικογενειακή κατάσταση, γεωγραφική περιοχή), με βάση τα παραγωγικά χαρακτηριστικά τους (π.χ. εκπαιδευτικό επίπεδο) και τη σχέση τους με την επίσημη αγορά εργασίας (άτυπες θέσεις απασχόλησης).

Το ποσοστό απασχόλησης ορισμένων ομάδων στον πληθυσμό (π.χ. γυναίκες) είναι χαμηλό παρότι άτομα των ομάδων αυτών συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό. Η παρατήρηση αυτή δείχνει επομένως ότι το πρόσκομμα στη δραστηριοποίηση των ατόμων αυτών βρίσκεται στην πλευρά της ζήτησης: δεν υπάρχουν αρκετές θέσεις απασχόλησης. Η απασχόληση άλλων ομάδων είναι χαμηλή και τα άτομα των ομάδων αυτών δεν συμμετέχουν καν στο εργατικό δυναμικό. Εδώ το πρόσκομμα εκ πρώτης όψεως φαίνεται να είναι από την πλευρά της προσφοράς. Όμως αυτό δεν είναι σίγουρο καθώς αρκετά άτομα απέχουν από την αγορά εργασίας ακριβώς επειδή εκτιμούν ότι δεν θα βρουν κατάλληλη δουλειά.

Ο Πίνακας 4.1 παρουσιάζει τα ποσοστά απασχόλησης ανά 5-ετείς ομάδες ηλικιών. Από τον πίνακα προκύπτει σε ποιες ηλικίες υπάρχουν περιθώρια να αυξηθεί το ποσοστό απασχόλησης. Αυτό ισχύει κυρίως για δύο ομάδες:

(α) γυναίκες σε όλες τις ηλικιακές ομάδες

(β) άνδρες στις ηλικίες 20 έως 24, 25 έως 29 και 60 έως 64 ετών

Αναφερόμενοι ειδικότερα στις ομάδες ατόμων μέχρι 29 ετών, παρατηρούμε διαχρονικά, και για τουλάχιστον έξι δεκαετίες, ότι το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας των ατόμων 15 έως 24 ετών ακολουθεί καθοδική τάση. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι τα άτομα αυτά έχουν σταδιακά αυξημένες δυνατότητες να εκπαιδεύονται παρά να εργάζονται. Ειδικότερα, στην ηλικιακή ομάδα των ατόμων μέχρι 19 ετών μόνο 3,6% του πληθυσμού συμμετέχει (2021) στην αγορά εργασίας.

Πίνακας 4.1: Ποσοστά απασχόλησης και συμμετοχής ανά πενταετείς ηλικιακές ομάδες και φύλο, Β' τρίμηνο 2021

	Ποσοστό απασχόλησης			Ποσοστό συμμετοχής		
Ηλικιακές ομάδες	Άνδρες	Γυναίκες	Σύνολο	Άνδρες	Γυναίκες	Σύνολο
15-19	2,9	0,6	1,8	5,5	1,8	3,6
20-24	29,5	22,9	26,3	44,1	38,7	41,5
25-29	60,1	54,8	57,8	79,3	78,3	78,9
30-34	80,4	56,4	67,7	91,6	75,9	83,2
35-39	83,8	62,2	72,8	95,0	76,7	85,7
40-44	85,3	63,9	75,0	94,1	77,1	85,9
45-49	84,8	65,2	74,6	94,1	78,6	86,0
50-54	84,0	62,4	73,2	90,9	73,3	82,2
55-59	73,5	46,5	58,2	81,6	55,2	66,6
60-64	49,2	26,9	38,3	54,5	31,7	43,3

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2021.

Τυχόν αντιστροφή της τάσης αυτής δεν θα ήταν ενδεχομένως προς όφελος των ίδιων των ατόμων αλλά και της κοινωνίας συνολικά εφόσον μέσω της εκπαίδευσης τους αυξάνουν την παραγωγικότητά τους και δημιουργούν θετικές εξωτερικότητες για την κοινωνία. Η δυνατότητα συνδυασμού των σπουδών με τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας συνιστά μια επιλογή η οποία ακολουθείται σε αρκετές άλλες ανεπτυγμένες χώρες και θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί και στην Ελλάδα. Επισημαίνεται εδώ ότι, καθώς το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας αυτής της ηλικιακής ομάδας είναι τόσο χαμηλό, η συζήτηση για τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας που καταγράφονται στην ομάδα αυτά δεν έχει ιδιαίτερο νόημα.

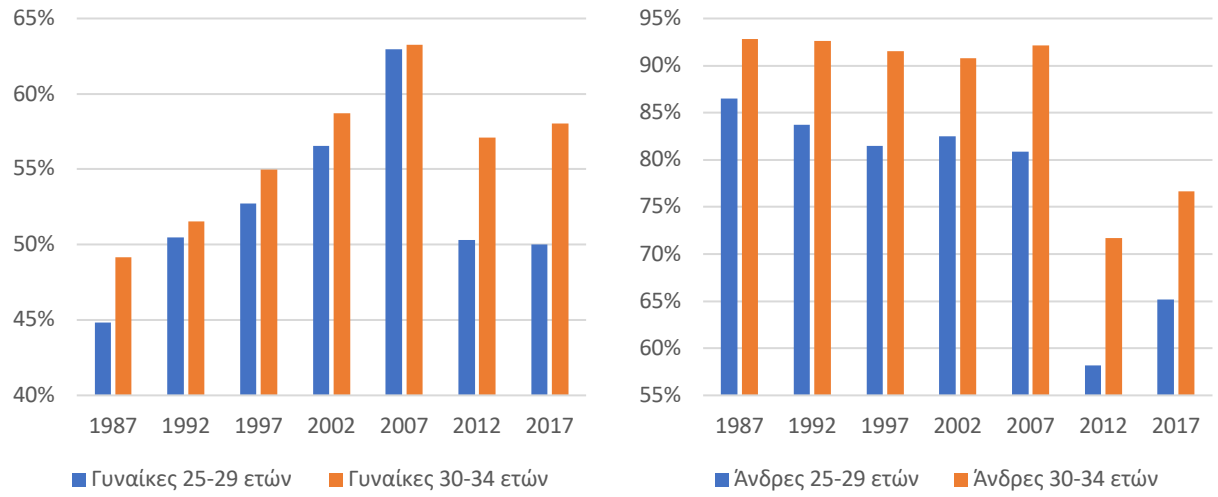
Είναι ενδιαφέρον να τονιστεί είναι ότι η εκπαίδευση επέτρεψε στα νέα άτομα την είσοδό τους στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση της εκπαίδευσης. Αυτό γίνεται εμφανές αν δει κανείς τις μεταβολές στα ποσοστά απασχόλησης μεταξύ γενεών στα άτομα τα οποία βρίσκονται στις ηλικιακές ομάδες 25-29 ετών και 30-34 ετών (Διάγραμμα 4.3). Ειδικά για τις γυναίκες βλέπουμε, μέχρι το 2012, έντονη ανοδική τάση στα ποσοστά απασχόλησης σε αυτές τις δύο ηλικιακές ομάδες. Για τους άνδρες τα ποσοστά είναι λίγο πολύ σταθερά διαχρονικά και επομένως δεν φαίνεται να έχουν επηρεαστεί αρνητικά από την αυξημένη συμμετοχή των νέων μέχρι αυτή την ηλικία στην εκπαίδευση.

Το 2021 για την ομάδα 20 έως 24 ετών το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας είναι στο 41% έχοντας υποχωρήσει κατά περίπου 10 μονάδες έναντι του 2008. Και για αυτή την ηλικιακή ομάδα το ποσοστό συμμετοχής βρίσκεται σε καθοδική τάση που είχε ξεκινήσει πολύ πριν την κρίση. Στους 20 έως 24 ετών η υποχώρηση του ποσοστού συμμετοχής είναι μεγαλύτερη για τους άνδρες από ό,τι για τις γυναίκες. Το ποσοστό απασχόλησης για την ομάδα αυτή είναι 29% για τους άνδρες και 23% για τις γυναίκες (Πίνακας 4.1), δηλαδή ποσοστά ιδιαίτερα χαμηλά που θα μπορούσαν να αυξηθούν ανοίγοντας για τα άτομα αυτά ευκαιρίες που τους επιτρέπουν να συνδυάζουν τις μετα-λυκειακές σπουδές τους με απασχόληση.

Στην ομάδα 25 έως 29 ετών το ποσοστό συμμετοχής είναι 79% δείχνοντας μια μικρή υποχώρηση έναντι του 2001. Η διατήρηση του ποσοστού συμμετοχής σε αυτή την ηλικιακή ομάδα σχεδόν σταθερού

προέρχεται από την υποχώρηση του ποσοστού συμμετοχής των ανδρών από 92% σε 80% και την αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών από το 71% στο 78%. Ως αποτέλεσμα αυτών των μεταβολών τα ποσοστά συμμετοχής ανδρών και γυναικών είναι περίπου τα ίδια. Τα ποσοστά απασχόλησης όμως και για τις δύο ομάδες είναι αρκετά χαμηλότερα από τα ποσοστά συμμετοχής: 60% για τους άνδρες και 54% για τις γυναίκες. Αν αναλύσουμε τα ποσοστά συμμετοχής και απασχόλησης αυτής της ηλικιακής ομάδας ανά εκπαιδευτικό επίπεδο προκύπτει ότι το σημαντικό έλλειμμα απασχολησιμότητας αφορά άτομα χαμηλότερου εκπαιδευτικού επιπέδου δηλαδή με απολυτήριο λυκείου ή χαμηλότερο.

Διάγραμμα 4.3: Ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών για τις ηλικιακές ομάδες 25-29 και 30-34 ανά πενταετία από το 1987



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, Β' τρίμηνο κάθε έτους

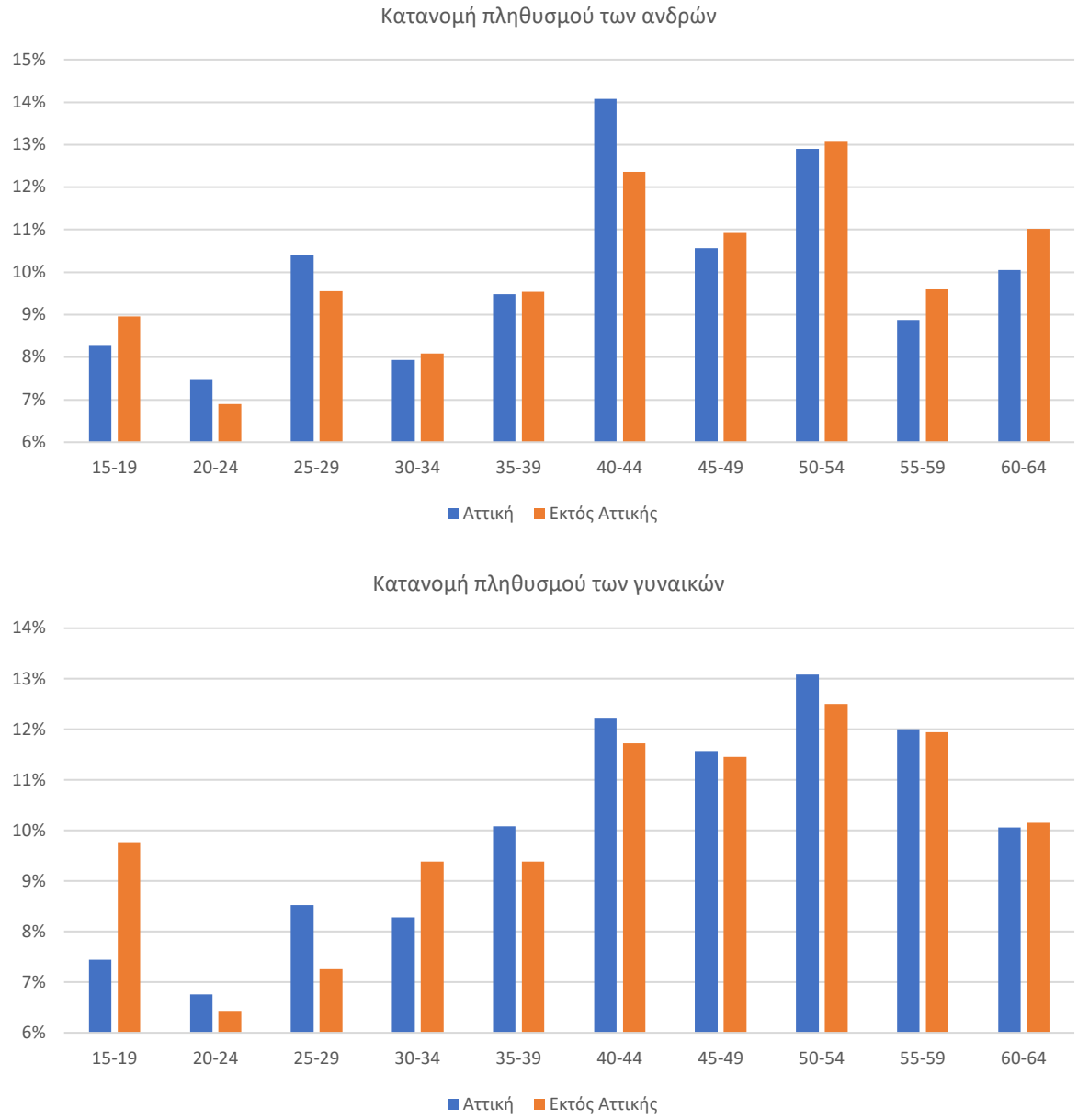
Προκειμένου να γνωρίζουμε αν υπάρχει κάποια γεωγραφική διαφοροποίηση ως προς τα ποσοστά απασχόλησης, και καθώς στην Αττική ζει πάνω από το 36,3% του πληθυσμού μεταξύ 15 και 64 ετών, ο παρουσιάζει τα ποσοστά απασχόλησης μόνο για τους κατοίκους της Αττικής.

Πίνακας 4.2: Ποσοστά απασχόλησης στην Αττική ανά πενταετείς ηλικιακές ομάδες και φύλο, Β' τρίμηνο 2021

Ηλικιακές ομάδες	Άνδρες	Γυναίκες	Σύνολο
15-19	3,2	0,9	2,1
20-24	32,5	24,1	28,4
25-29	61,4	63,6	62,4
30-34	84,1	62,9	73,0
35-39	86,8	71,5	78,7
40-44	86,8	69,3	78,4
45-49	84,0	73,5	78,4
50-54	84,7	64,4	74,2
55-59	76,5	46,3	58,8
60-64	49,3	26,1	37,4

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2021.

Διάγραμμα 4.4 Ηλικιακή κατανομή του πληθυσμού ανδρών και γυναικών, 15 έως 64 ετών στην Αττική και εκτός Αττικής



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2021.

Για τις γυναίκες σε όλες τις ηλικίες μέχρι τα 50 έτη, τα ποσοστά απασχόλησης στην αγορά εργασίας της Αττικής είναι σημαντικά υψηλότερα από ό,τι για το σύνολο της χώρας. Για τις γυναίκες ηλικίας μεταξύ 50 και 64 ετών το ποσοστό απασχόλησης στην Αττική είναι περίπου το ίδιο με αυτό στο σύνολο της χώρας. Για τους άνδρες τα ποσοστά απασχόλησης στην αγορά εργασίας της Αττικής δεν διαφέρουν σημαντικά από εκείνα που παρατηρούνται στο σύνολο της χώρας. Μια πρώτη παρατήρηση είναι επομένως, ότι το έλλειμμα της απασχόλησης στις γυναίκες είναι εντονότερο *εκτός* Αττικής. Αν τα ποσοστά απασχόλησης της Αττικής ήταν τα ίδια για το σύνολο της χώρας τότε το συνολικό ποσοστό

απασχόλησης για τις γυναίκες θα ήταν 52%, αντί για 48,2%, ενώ για τους άνδρες θα ήταν 67,4%, αντί για 66%. Οι διαφορές δεν είναι μεγάλες επειδή και η ηλικιακή διάρθρωση του πληθυσμού διαφέρει εντός και εκτός Αττικής και πιο συγκεκριμένα το ποσοστό των ατόμων 40-44 ετών – για τους οποίους το ποσοστό απασχόλησης είναι πολύ υψηλότερο – είναι πολύ μεγαλύτερο εντός Αττικής από ό,τι εκτός Αττικής, ιδιαίτερα για τους άνδρες (Διάγραμμα 4.4). Επίσης, το ποσοστό των ατόμων στις "ακραίες" ηλικίες μεταξύ 15 και 19 και άνω των 55 – οι οποίες χαρακτηρίζονται γενικά από χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης – φαίνεται να είναι υψηλότερο εκτός Αττικής από ό,τι στην Αττική.

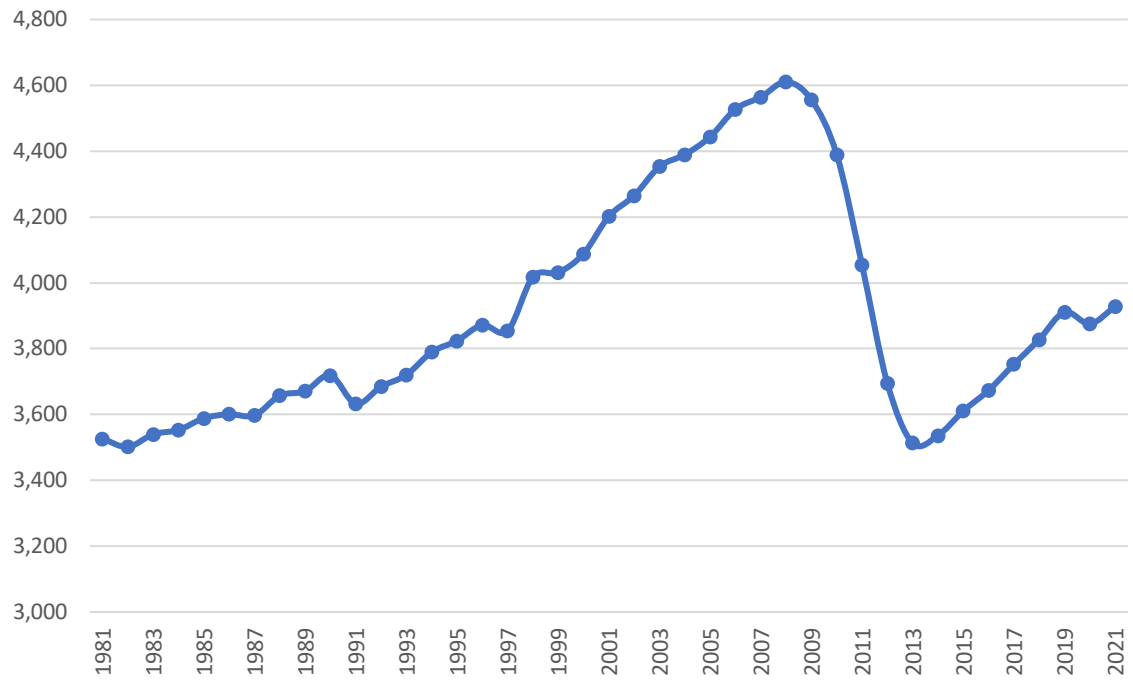
Εστιάζοντας τώρα στη δραστηριοποίηση ή τη μη δραστηριοποίηση των ατόμων άνω των 55 ετών παρατηρούμε ότι η εκτιμώμενη μέση ηλικία συνταξιοδότησης δεν έχει αυξηθεί ακόμη σημαντικά σε σχέση με πριν την κρίση, παρά την άρση της δυνατότητας πρόωρης συνταξιοδότησης. Ταυτόχρονα η μέση ηλικία συνταξιοδότησης για τους αυτοαπασχολούμενους είναι υψηλότερη από ό,τι για τους μισθωτούς.

4.2 Προκλήσεις λόγω των δημογραφικών εξελίξεων

Ο αριθμός των απασχολούμενων έχει μειωθεί

Η υποχώρηση του συνολικού ποσοστού απασχόλησης στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας θα μπορούσε να μην επηρεάσει τον απόλυτο αριθμό των απασχολούμενων αν ο πληθυσμός αυξανόταν. Δεδομένης όμως της υποχώρησης του πληθυσμού στο διάστημα από το 2009 και μετά, η μείωση των ποσοστών απασχόλησης έχει οδηγήσει σε μείωση του αριθμού των απασχολούμενων. Στο δεύτερο τρίμηνο του 2021, ο αριθμός των απασχολούμενων ήταν στα επίπεδα του 1998 (Διάγραμμα 4.5).

Διάγραμμα 4.5: Αριθμός απασχολούμενων (σε χιλιάδες), 1981-2021



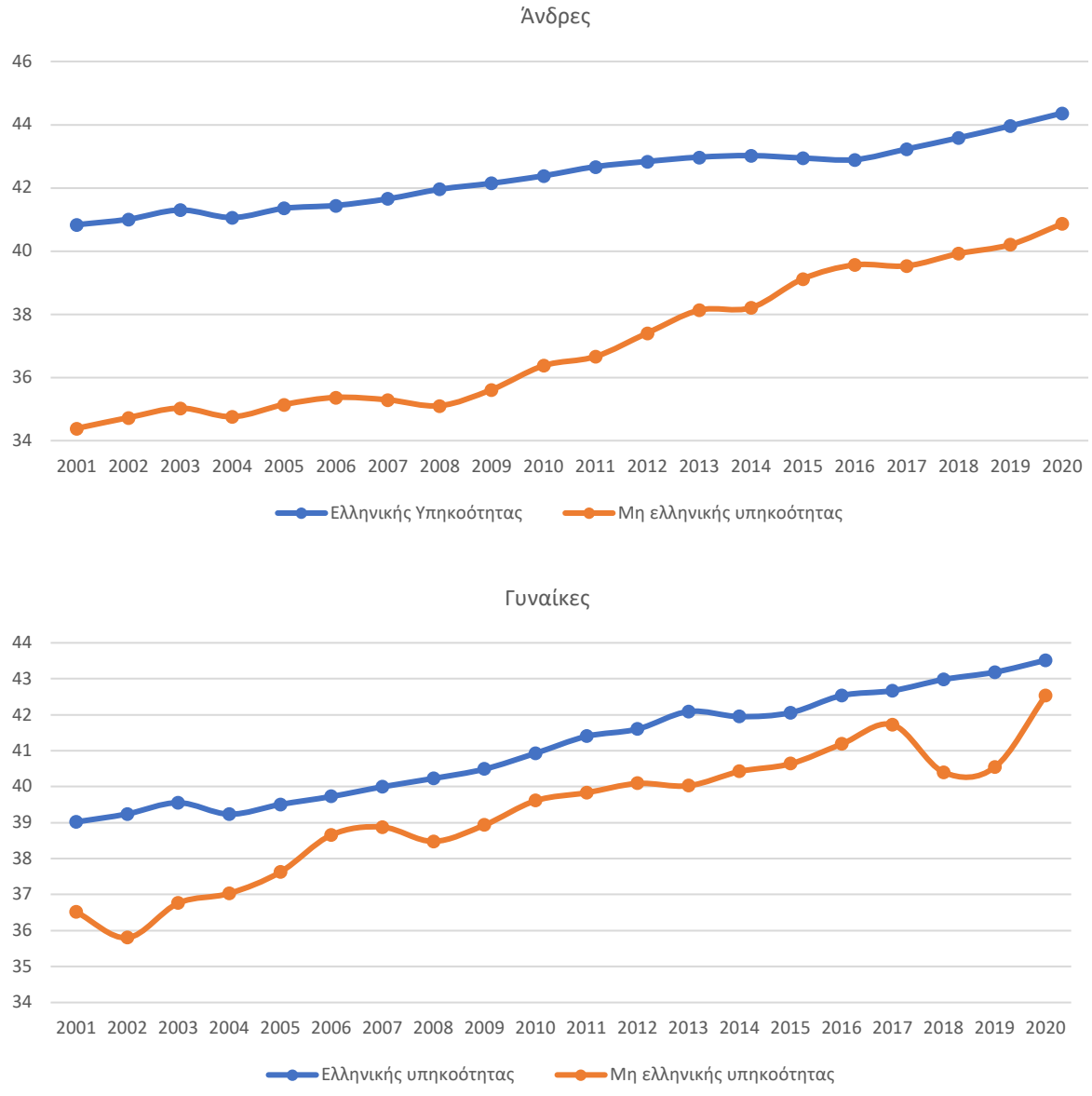
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού – μέσοι όροι των 4 τριμήνων κάθε έτους.

Ο μέσος όρος ηλικίας των απασχολούμενων έχει αυξηθεί

Ο μέσος όρος ηλικίας των απασχολούμενων ανδρών και γυναικών έχει αυξηθεί διαχρονικά. Ειδικότερα, μεταξύ 2001 και 2020 ο μέσος όρος ηλικίας τόσο των ανδρών απασχολούμενων όσο και των γυναικών απασχολούμενων ελληνικής υπηκοότητας έχει αυξηθεί κατά περίπου 4 έτη. Άνοδος καταγράφεται και στη μέση ηλικία των απασχολούμενων μη ελληνικής υπηκοότητας οι οποίοι όμως, ιδιαίτερα οι άνδρες, είναι σημαντικά νεότεροι των απασχολούμενων ελληνικής υπηκοότητας.

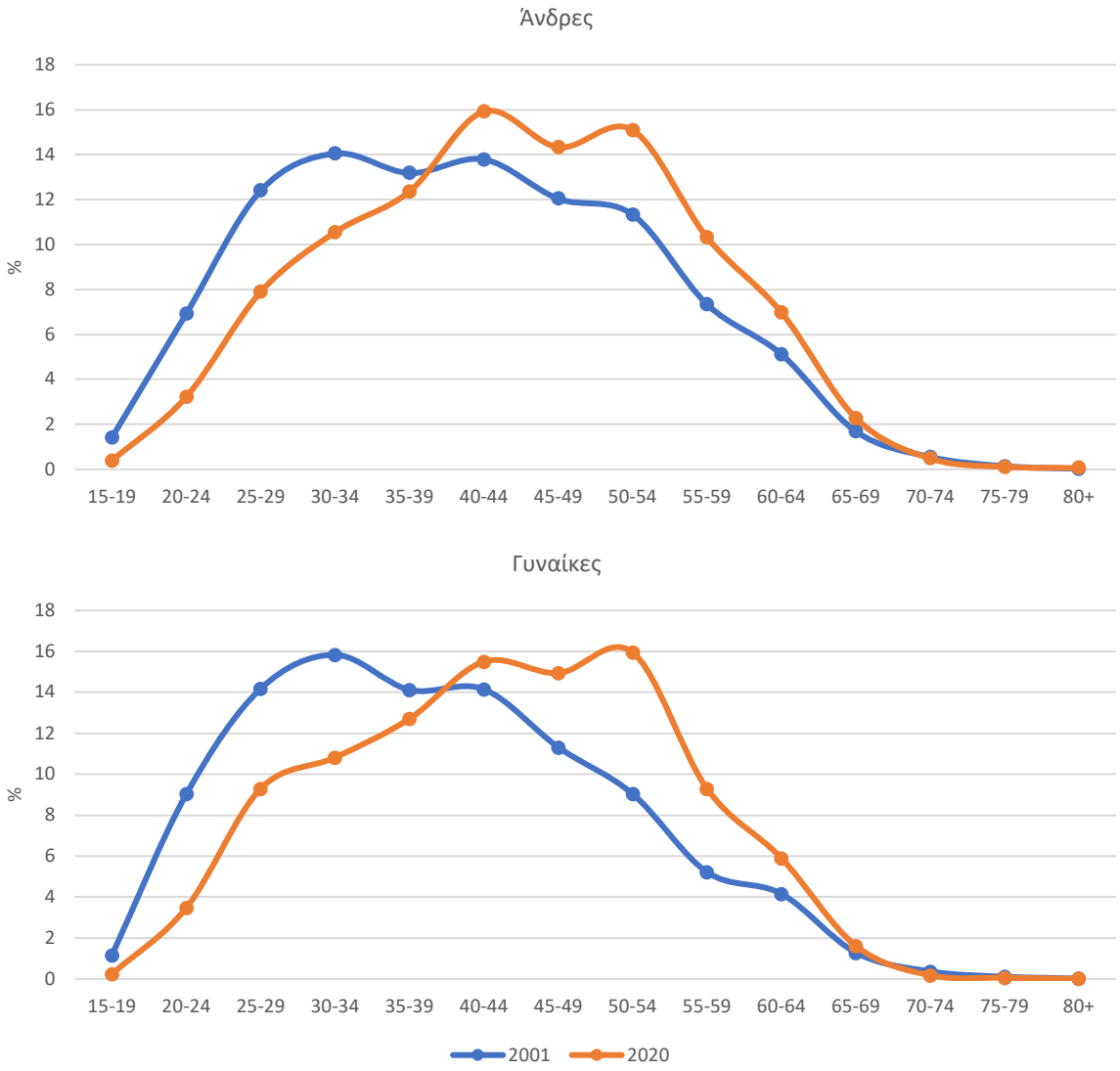
Η άνοδος του μέσου όρου ηλικίας φαίνεται αναλυτικότερα συγκρίνοντας και τις ηλικιακές κατανομές των απασχολούμενων το 2020 με το 2001 (Διάγραμμα 4.7).

Διάγραμμα 4.6: Μέση ηλικία απασχολούμενων, 2001-2020



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού – β' τρίμηνο κάθε έτους.

Διάγραμμα 4.7: Κατανομή της ηλικίας των απασχολούμενων ελληνικής υπηκοότητας, 2001 και 2020



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού – β' τρίμηνο κάθε έτους.

Η αύξηση της ηλικίας των απασχολούμενων έχει επίπτωση στην παραγωγικότητα της εργασίας. Ενώ η άνοδος της ηλικίας συνοδεύεται συνήθως από αυξημένη εργασιακή εμπειρία, που μπορεί να επιδρά θετικά στην παραγωγικότητα, εν τούτοις μπορεί να έχει και αρνητικές επιπτώσεις στην παραγωγικότητα.

Δύο είναι οι βασικοί λόγοι για τους οποίους η ηλικία μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην παραγωγικότητα:

(α) Τα άτομα που γνωρίζουν ότι δεν έχουν μεγάλο εργασιακό χρονικό ορίζοντα μπροστά τους δεν προσπαθούν να βελτιώσουν τις δεξιότητές τους και έχουν χαμηλότερη ροπή προς καινοτομία και

(β) Απουσιάζουν συχνότερα από την εργασία τους λόγω προβλημάτων υγείας.

Δεδομένου του παραπάνω μηχανισμού επηρεασμού της παραγωγικότητας, οι επιπτώσεις της γήρανσης στην παραγωγικότητα διαφοροποιούνται κατά επάγγελμα ή θέση εργασίας (βλ. Aiyar and Ebeke, 2016).[15] Αναλυτικότερα, υπάρχουν θέσεις εργασίας για τις οποίες η αύξηση της παραγωγικότητας λόγω μεγαλύτερης εμπειρίας υπερκεράζει τις αρνητικές επιπτώσεις από την περιορισμένη κατάρτιση (Πίνακας 4.3). Αυτό συμβαίνει συχνά για τα ανώτερα διευθυντικά και διοικητικά στελέχη και επαγγελματίες.

Πίνακας 4.3: Αναμενόμενη πορεία της παραγωγικότητας με την ηλικία ανά επάγγελμα

Αύξηση της παραγωγικότητας με την ηλικία
•Ανώτερα διευθυντικά και διοικητικά στελέχη και επαγγελματίες
Δεν αναμένεται μεταβολή της παραγωγικότητας με την ηλικία
•Υπάλληλοι γραφείου
•Απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών
•Πωλητές
Μείωση της παραγωγικότητας με την ηλικία
•Τεχνικοί και ασκούντες συναφή επαγγέλματα
•Ειδικευμένοι γεωργοί
•Κτηνοτρόφοι
•Δασοκόμοι & Αλιείς
•Χειριστές βιομηχανικών εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και εξοπλισμού
•Συναρμολογητές
•Ανειδίκευτοι εργάτες
•Χειρώνακτες και μικροεπαγγελματίες
•Επαγγέλματα ένοπλων δυνάμεων

Πηγή: Aiyar and Ebeke (2016).

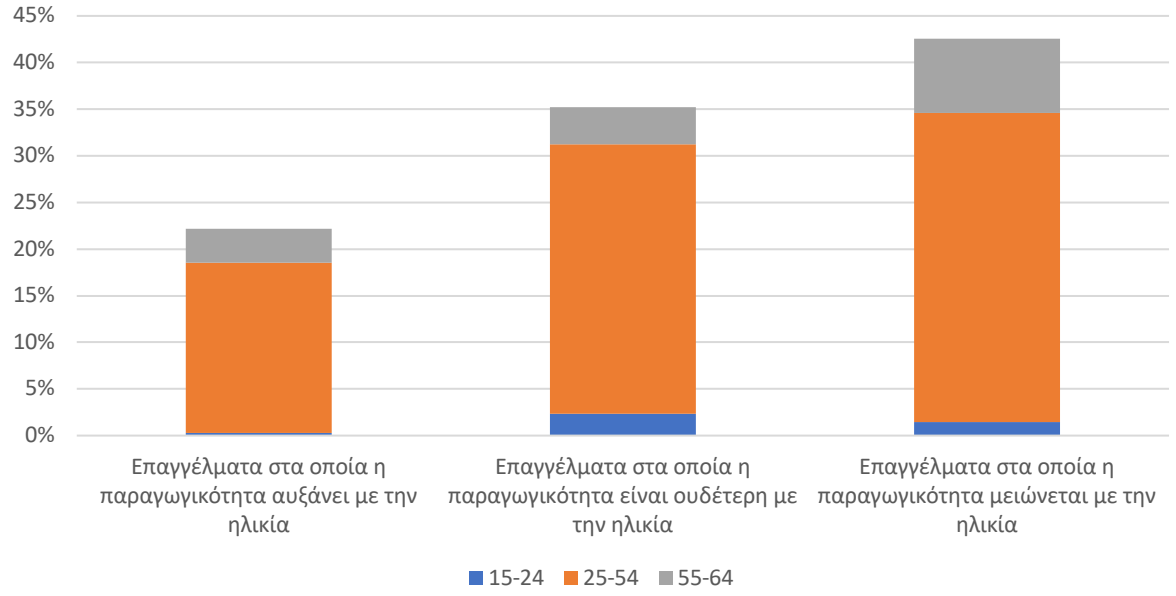
Στην ελληνική αγορά εργασίας στα επαγγέλματα αυτά βρίσκεται περίπου το ένα πέμπτο των απασχολούμενων (Διάγραμμα 4.8). Σε άλλα επαγγέλματα τα οποία είναι μεσαίας ειδίκευσης (υπάλληλοι γραφείου, απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών, πωλητές) η αύξηση της ηλικίας δεν αναμένεται να οδηγήσει σε μεταβολές της παραγωγικότητας. Για την ελληνική αγορά εργασίας περίπου 35% του συνόλου των απασχολούμενων βρίσκονται σε αυτά τα επαγγέλματα. Τέλος, υπάρχουν επαγγέλματα (π.χ. χειριστές μηχανημάτων, ανειδίκευτοι εργάτες κ.ά.) στα οποία η παραγωγικότητα αναμένεται να φθίνει όσο τα άτομα μεγαλώνουν. Στα επαγγέλματα αυτά απασχολείται το υπόλοιπο λίγο άνω του 40% των απασχολούμενων στην ελληνική αγορά εργασίας.

Ενδεικτικό της γήρανσης του απασχολούμενου δυναμικού στη χώρα είναι η γήρανση συγκεκριμένων επαγγελματικών ομάδων ιδιαίτερα αυτών που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα λόγω της έλλειψης προσλήψεων και παρά του αυξημένου κύματος συνταξιοδοτήσεων. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελούν οι εκπαιδευτικοί σε δημοτικά σχολεία - άνω του 65% των εκπαιδευτικών έχουν ηλικία μεγαλύτερη των 40 ετών (Διάγραμμα 4.9). Παρότι οι εκπαιδευτικοί δεν ανήκουν στην ομάδα των επαγγελμάτων των

[15] The Impact of Workforce Aging on European Productivity https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16238.pdf

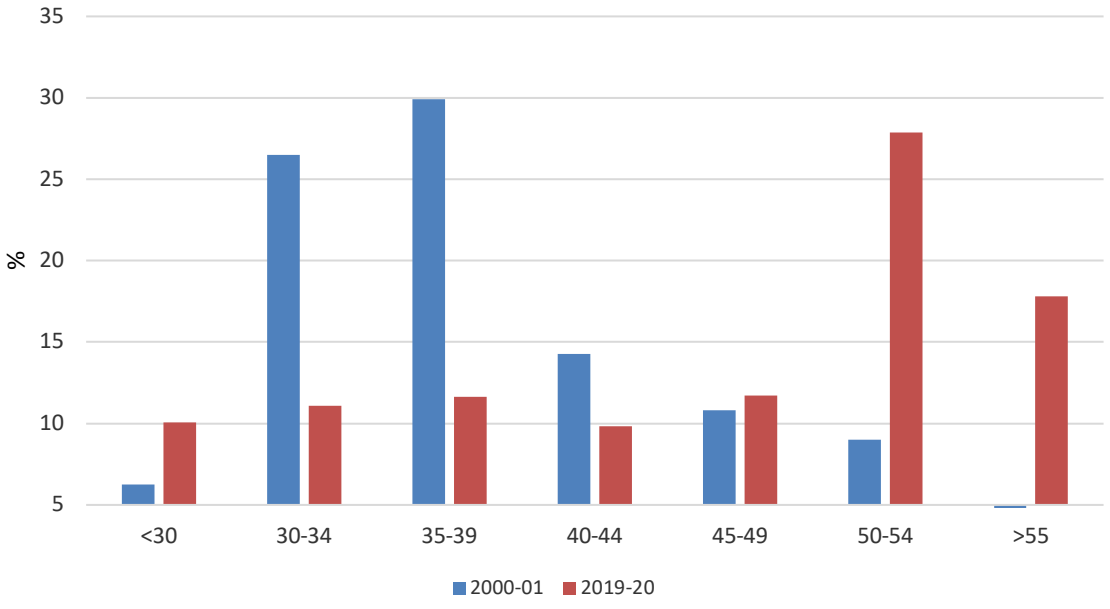
οποίων η παραγωγικότητα φθίνει με την ηλικία, είναι αρκετά πιθανόν μετά από μεγάλο αριθμό ετών εργασίας σε δημοτικό σχολείο οι εκπαιδευτικοί να μην μπορούν να αποδώσουν *στην τάξη* με τον ίδιο ενθουσιασμό και υπομονή όπως χρειάζεται στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση και όπως έχουν οι νεότεροι σε ηλικία.

Διάγραμμα 4.8: Κατανομή των απασχολούμενων ανά επαγγελματική ομάδα και ηλικία



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2019.

Διάγραμμα 4.9: Κατανομή του πληθυσμού των εκπαιδευτικών δημοτικών σχολείων ανά ηλικία



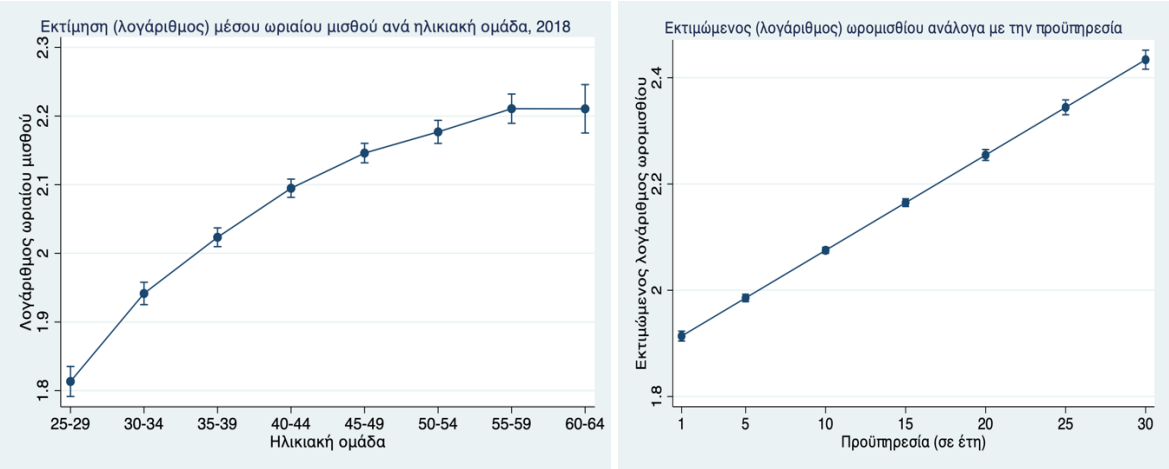
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο 2019.

Δύο ακόμη λόγοι για τους οποίους η άνοδος της μέσης ηλικίας των απασχολούμενων συνιστά πρόκληση για τις επιχειρήσεις είναι:

(α) **Αύξηση του μισθολογικού κόστους** για τις επιχειρήσεις εφόσον οι μισθοί συνδέονται με την προϋπηρεσία (Διάγραμμα 11). Στο αριστερό γράφημα στο Διάγραμμα 4.10, φαίνεται η άνοδος του μισθού με την ηλικία: κατά μέσο όρο η άνοδος ανά 5-ετία είναι 12%, με την αύξηση να είναι υψηλότερη στις νεαρότερες ηλικίες. Στο δεξί γράφημα στο ίδιο διάγραμμα, αποτυπώνεται η άνοδος του μισθού με την προϋπηρεσία: κατά μέσο όρο η άνοδος ανά πενταετία είναι 10% με τη μεταβολή να είναι γραμμική εκ κατασκευής. Αν βέβαια η προσφορά ατόμων με περισσότερη εμπειρία αυξηθεί ενδεχομένως η προσαύξηση για εμπειρία δεν θα είναι το ίδιο μεγάλη.

(β) **Μείωση της κινητικότητας των απασχολούμενων.** Αν τα συστήματα αμοιβών εντός των επιχειρήσεων αμείβουν την προϋπηρεσία εντός *της ίδιας* της επιχείρησης ενώ και τα συστήματα ασφάλισης/συνταξιοδότησης δεν εξασφαλίζουν την ομαλή και γρήγορη συνταξιοδότηση ατόμων που έχουν αλλάξει θέση εργασίας, είναι αρκετά πιθανόν τα άτομα όσο μεγαλώνουν σε ηλικία να μετακινούνται λιγότερο από ό,τι θα ήταν επιθυμητό για τη βέλτιστη κατανομή των πόρων.

Διάγραμμα 4.10: Εξελίξεις του μέσου μισθού με την ηλικία και την προϋπηρεσία

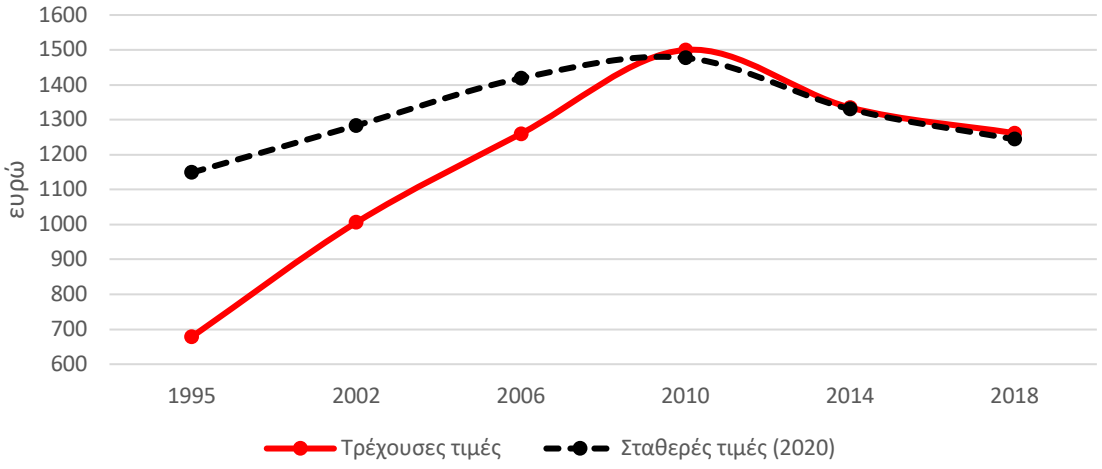


Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση τα στοιχεία της Έρευνας Διάρθρωσης των Αμοιβών στις Επιχειρήσεις της ΕΛΣΤΑΤ για το 2018. Σημείωση: Οι εκτιμήσεις προέρχονται από παλινδρόμηση του φυσικού λογάριθμου του ωριαίου μισθού του απασχολούμενου επί μεταβλητών που περιλαμβάνουν, εκτός από την ηλικία και την προϋπηρεσία, το φύλο, το εκπαιδευτικό επίπεδο, τον κλάδο απασχόλησης και το μέγεθος της επιχείρησης.

Σημαντική υποχώρηση των μισθών τα τελευταία χρόνια

Μια ακόμη πρόκληση για το κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα και κατά συνέπεια για τους σημερινούς απασχολούμενους είναι η σημαντική υποχώρηση των μισθών μετά το 2010, τόσο σε ονομαστικές όσο και σε σταθερές τιμές (Διάγραμμα 4.11). Η εξέλιξη αυτή σημαίνει ότι οι σημερινοί εργαζόμενοι καλούνται να καλύψουν με τις εισφορές τους συντάξεις που αντιστοιχούν σε υψηλότερους μισθούς από εκείνους που οι ίδιοι εισπράττουν.

Διάγραμμα 4.11: Μέσος ακαθάριστος μηνιαίος μισθός, 1995-2018



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Διάρθρωσης των Αμοιβών στις Επιχειρήσεις, 1995-2018

4.3 Προτάσεις πολιτικής για την αγορά εργασίας

Οι προτάσεις που ακολουθούν έχουν στόχο αφενός την αύξηση της συμμετοχής και της απασχόλησης των ομάδων που εκπροσωπούνται λιγότερο στην αγορά εργασίας και αφετέρου την αύξηση της παραγωγικότητας στην αγορά εργασίας.

Για την αύξηση της απασχόλησης στην αγορά εργασίας προτείνεται:

1. Αντιμετώπιση της έλλειψης ζήτησης εκ μέρους των εργοδοτών για νέες γυναίκες μέσω επιδότησης του κόστους εργασίας απασχολούμενων που καλύπτουν άτομα που βρίσκονται σε άδειες (γονικές, ανατροφής κ.λπ.). Η αντικατάσταση ατόμων που απουσιάζουν είναι πιο σημαντική για μικρές επιχειρήσεις όπου οι υπόλοιποι απασχολούμενοι δεν είναι εύκολο να μοιραστούν τις αρμοδιότητες των ατόμων που λείπουν.
2. Συνδυαστικά με το παραπάνω μέτρο, θα μπορούσε να προσλαμβάνονται στη θέση των υπαλλήλων σε άδεια κατά προτεραιότητα άτομα τα οποία σπουδάζουν προκειμένου να αποκτούν εργασιακή εμπειρία.
3. Μέτρα για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων:
   - Κίνητρα για έρευνα και καινοτομία στις επιχειρήσεις και κίνητρα για προγράμματα ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης.
   - Κίνητρα για επενδύσεις εκσυγχρονισμού επιχειρήσεων που βρίσκονται εκτός αστικών κέντρων ειδικά αν οι επιχειρήσεις αυτές είναι εξωστρεφείς.
4. Οικονομικά κίνητρα για άτομα που παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης και δια βίου μάθησης σε μεγάλη ηλικία (π.χ. φορολογική έκπτωση ή ειδικό πρόγραμμα με voucher για άτομα άνω των 50 ετών).

Για την αύξηση της προσφοράς εργασίας γυναικών, νέων και μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων:

1. Μείωση του κόστους παιδικής φροντίδας και ανατροφής:

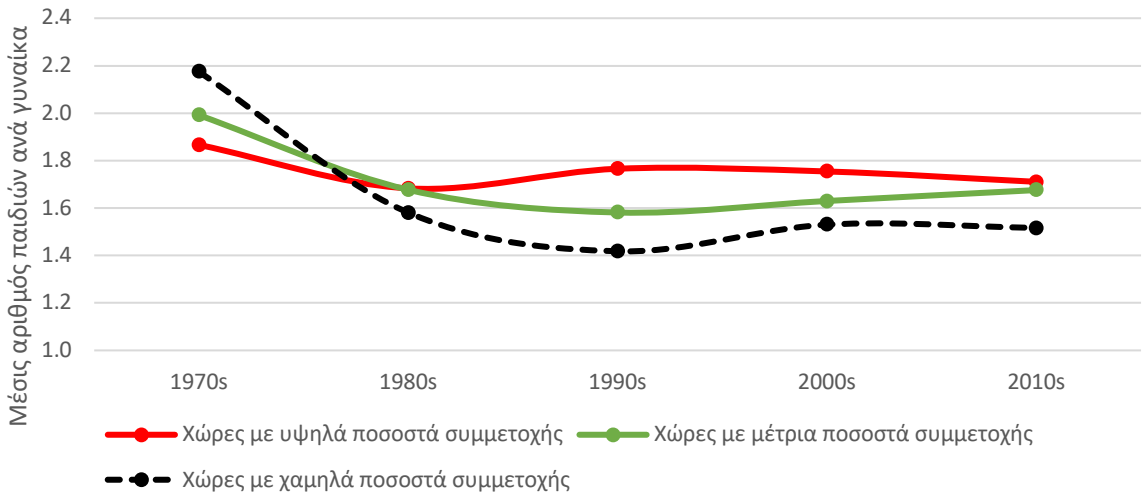
- Θέσπιση κινήτρων σε ομάδες επιχειρήσεων για τη δημιουργία, λειτουργία και διαχείριση σταθμών ποιοτικής παιδικής φροντίδας για την εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας στη λειτουργία των σταθμών.
- Επιδότηση του κόστους ανατροφής των παιδιών για γονείς εφόσον εργάζονται, πρόταση που αναφέρεται και στις οικογενειακές πολιτικές που αναπτύσσονται στην επόμενη ενότητα.
- Βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης παιδικής φροντίδας από τους δημόσιους και ιδιωτικούς σταθμούς. Προς την κατεύθυνση αυτή το Υπουργείο Εργασίας έχει ήδη προτείνει την υιοθέτηση ενός ενιαίου πλαισίου προσχολικής αγωγής ("Κυψέλη") για τα παιδιά μέχρι 4 ετών.
- Επέκταση της χρήσης της τηλεργασίας που θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους μετακινήσεων από και προς την εργασία.

2. Θέσπιση περαιτέρω κινήτρων για την παραμονή στην εργασία όσων βρίσκονται κοντά στα ελάχιστα όρια συνταξιοδότησης όπως έχουν ήδη αναφερθεί στην προηγούμενη ενότητα της μελέτης που αφορά τις προκλήσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος.
3. Υποβοήθηση αλλαγής των κοινωνικών προτύπων που θέλουν τις γυναίκες να ασχολούνται αποκλειστικά με τις εργασίες του νοικοκυριού, την παιδική φροντίδα και τη φροντίδα των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας.

4.4 Επίλογος

Στην προσπάθεια επίλυσης του δημογραφικού προβλήματος στο οποίο συντελεί και η καθοδική πορεία της γονιμότητας, προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών θα επιδεινώσει την γονιμότητα περαιτέρω.

Διάγραμμα 4.12: Μέσος αριθμός παιδιών ανά γυναίκα σε χώρες με διαφορετικά ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας



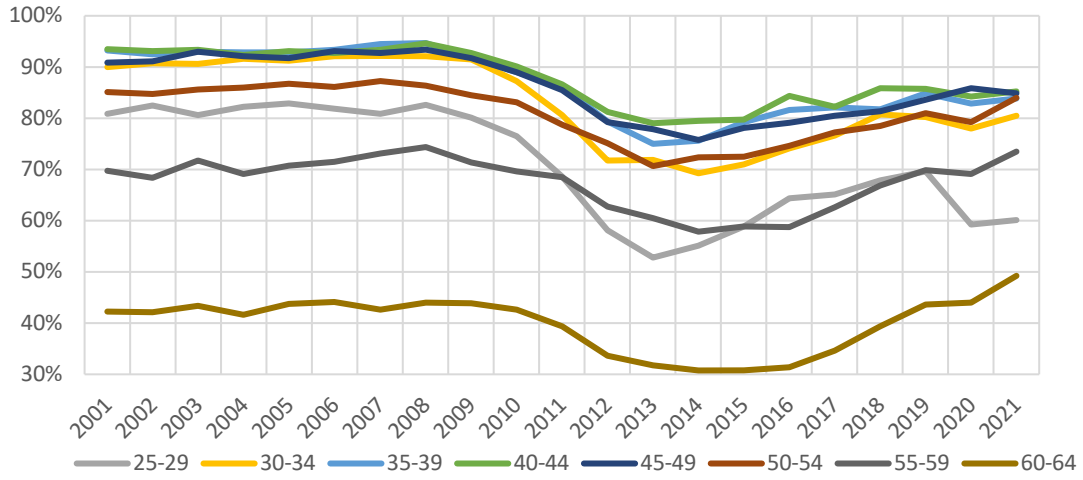
Πηγή δεδομένων: ΟΟΣΑ/Βασισμένο σε γράφημα σε άρθρο των Ahn & Mira (20002). Σημείωση: Στις χώρες με υψηλά ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας συγκαταλέγονται: η Δανία, η Ελβετία, οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Μεγ. Βρετανία, η Νορβηγία, η Σουηδία και η Φινλανδία. Στις χώρες με μέτρια ποσοστά συμμετοχής συγκαταλέγονται: η Αυστραλία, η Αυστρία, η Γαλλία και η Γερμανία. Στις χώρες με χαμηλά ποσοστά συμμετοχής συγκαταλέγονται: το Βέλγιο, η Ιταλία, η Ολλανδία και η Ισπανία.

Ο ισχυρισμός όμως αυτός είναι αντίθετος με τα δεδομένα (Διάγραμμα 4.12) που δείχνουν ότι, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η γονιμότητα είναι υψηλότερη στις χώρες με υψηλά ποσοστά συμμετοχής και επομένως ότι ο συνδυασμός οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής είναι πια εφικτός.

Ξεκινώντας από τα παραπάνω προτεινόμενα μέτρα, συνεχίζουμε στην επόμενη ενότητα με τις οικογενειακές πολιτικές οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τόσο την προσφορά εργασίας όσο και τη ζήτηση εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων με στόχο την αύξηση της παρουσίας υπο-εκπροσωπούμενων ομάδων στην επίσημη αγορά εργασίας.

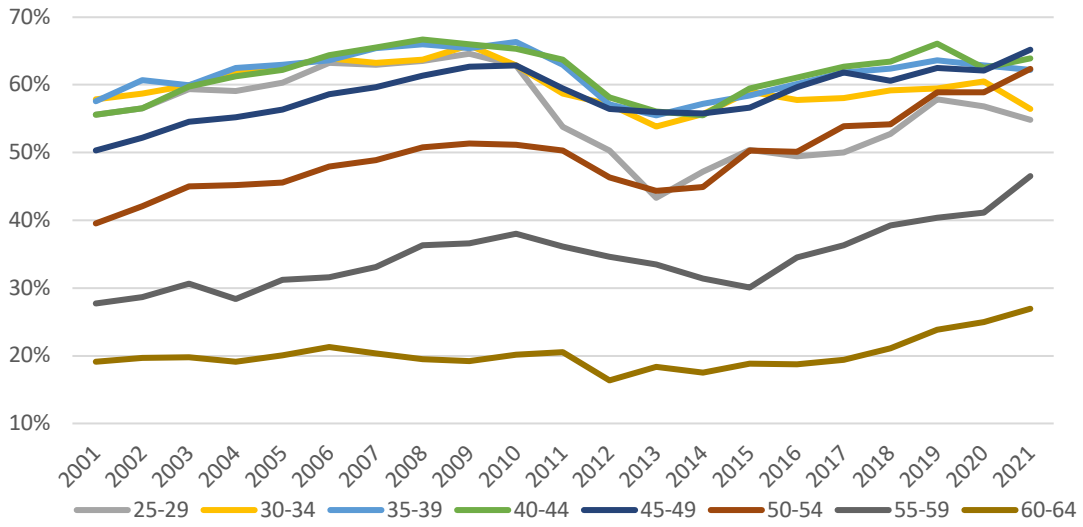
4.5 Παράρτημα

Διάγραμμα 4.13: Ποσοστά απασχόλησης ανδρών 25-64 ετών ανά ηλικιακή ομάδα, 2001-2021



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο κάθε έτους.

Διάγραμμα 4.14: Ποσοστά απασχόλησης γυναικών 25-64 ετών ανά ηλικιακή ομάδα, 2001-2021



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, Β΄ τρίμηνο κάθε έτους.

5. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ

5.1 Εισαγωγή

Ως οικογενειακές πολιτικές ορίζονται οι πολιτικές που έχουν στόχο να συμβιβάσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία των γονέων με την φροντίδα των παιδιών τους και άλλων εξαρτώμενων μελών (Boeri and Van Ours, 2021 και OECD, 2022). Οι οικογενειακές πολιτικές περιλαμβάνουν μέτρα επιδότησης του κόστους ανατροφής καθώς και μέτρα για τις άδειες ανατροφής των γονέων προκειμένου να αφιερώσουν τον χρόνο τους στην ανατροφή των παιδιών τους.

Η δομή της ελληνικής οικογένειας έχει αλλάξει διαχρονικά. Το ποσοστό των μονομελών νοικοκυριών έχει αυξηθεί σημαντικά και το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού έχει μειωθεί (Νικολίτσα, 2020). Οι παράγοντες που συνέβαλαν στην εξέλιξη αυτή δεν εξετάζονται εδώ αλλά γίνεται αναφορά σε αυτό το δεδομένο καθώς συνιστά πληροφόρηση χρήσιμη για το σχεδιασμό των προτεινόμενων πολιτικών.

Πίνακας 5.1: Εξέλιξη αριθμού και μεγέθους νοικοκυριών, 1981-2011

Έτος	Αριθμός νοικοκυριών (σε χιλ.)	Ποσοστό νοικοκυριών ανάλογα με τον αριθμό των μελών τους							Μέσο μέγεθος νοικοκυριού (άτομα)
		1	2	3	4	5	6	≥7	
1981	2.974,5	14,6	24,7	20,2	24,0	10,2	4,2	2,0	3,12
1991	3.203,8	16,2	26,7	20,5	23,3	8,5	3,4	1,3	2,97
2001	3.664,4	19,7	28,1	21,1	20,5	6,8	2,5	1,3	2,80
2011	4.134,5	25,7	29,5	19,8	17,6	5,1	1,7	0,8	2,55

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφές πληθυσμού.

Οι οικογενειακές πολιτικές μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην επίλυση του δημογραφικού προβλήματος. Σειρά μελετών, κυρίως σε δυτικές χώρες, υποστηρίζουν τη συσχέτιση ανάμεσα στις οικογενειακές πολιτικές και τα ποσοστά γονιμότητας τις τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα (π.χ., Ferrarini, 2003; Gauthier and Hatzius, 1997; Kalwij, 2010; Luci-Greulich and Thévenon, 2013). Παλαιότερη μελέτη (Gauthier, 2007), κατόπιν επισκόπησης της βιβλιογραφίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι οικογενειακές πολιτικές έχουν μόνο μικρή θετική ή καθόλου επίδραση στη γονιμότητα. Αντίθετα, πρόσφατη συγκριτική μελέτη για λογαριασμό του Ταμείου των Ηνωμένων Εθνών για τον Πληθυσμό (UNPF, Sobotka et al, 2019) αναδεικνύει τη σημασία οικογενειακών πολιτικών και υπηρεσιών για τη στήριξη των ποσοστών γονιμότητας, αν και σημειώνει πως η επίδραση κάποιων παρεμβάσεων μπορεί να είναι μικρή ή βραχύβια (όπως στην περίπτωση κάποιων εφάπαξ επιδομάτων).

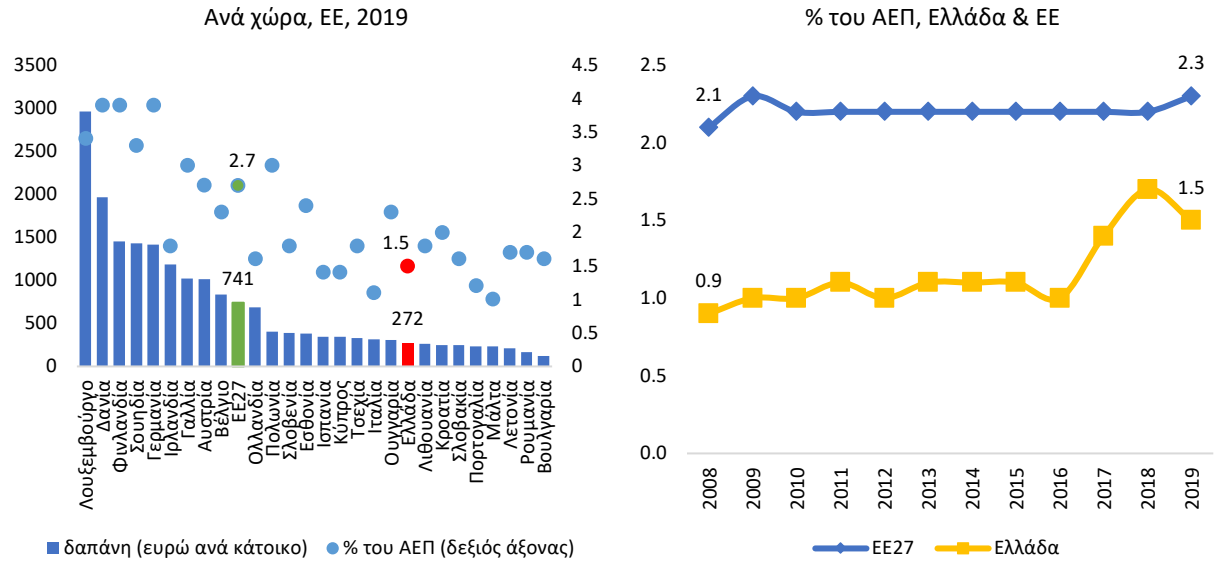
Μελέτη που επίσης διενεργήθηκε πρόσφατα σε 33 οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες (Wesolowski & Ferrarini, 2018) έδειξε ότι οι οικογενειακές πολιτικές που στοχεύουν στη συμφιλίωση εργασίας και οικογενειακής ζωής εμφάνισαν συσχέτιση με υψηλότερα ποσοστά γονιμότητας κατά την περίοδο 1995-2011. Τέλος, η μελέτη των Luci-Greulich και Thévenon (2013) συσχετίζει το επίπεδο δαπανών για οικογενειακές πολιτικές (παροχές σε χρήμα, γονικές άδειες, άδειες μητρότητας), αλλά και το ποσοστό παιδιών κάτω των 3 ετών που είναι εγγεγραμμένα σε βρεφονηπιακούς σταθμούς με υψηλότερα ποσοστά γονιμότητας.

5.2 Οικογενειακές πολιτικές στην Ελλάδα

5.2.1 ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΑΙΔΙ

Οι δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές στην Ελλάδα βρίσκονται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο τόσο ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και σε κατά κεφαλήν όρους (Διάγραμμα 5.1). Αν και παρατηρούνται κάποιες αυξητικές τάσεις τα τελευταία χρόνια, οι οικογενειακές πολιτικές απορροφούν ένα μικρότερο κομμάτι των συνολικών δαπανών για κοινωνική προστασία σε σχέση με την ΕΕ (Διάγραμμα 5.2). Αντίθετα, η συνταξιοδοτική δαπάνη απορροφά το 80% της συνολικής δαπάνης κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, έναντι περίπου 60% στην ΕΕ.

Διάγραμμα 5.1: Δημόσιες δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές



Πηγή: Eurostat, ESSPROS.

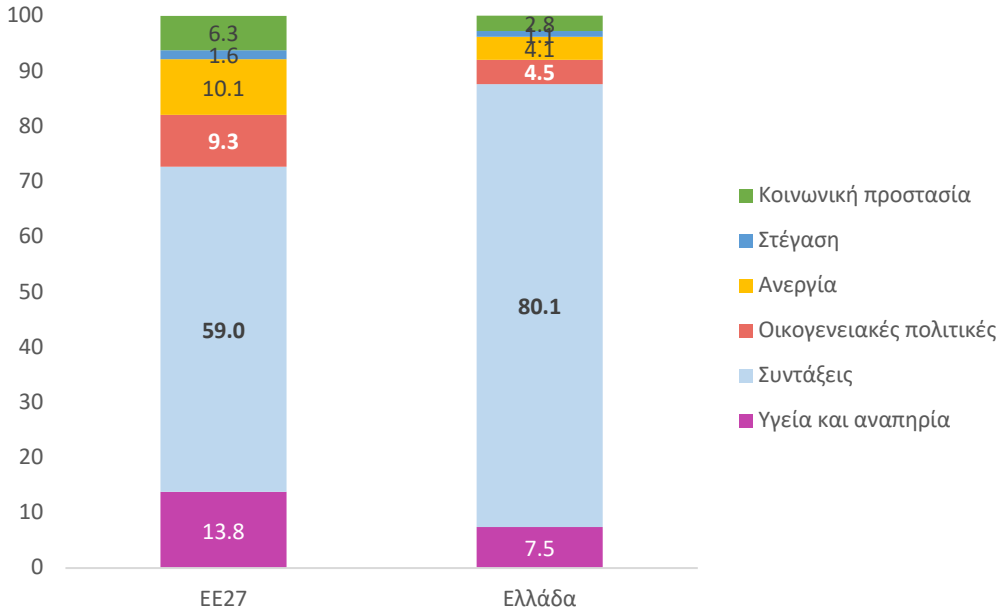
Σε πολύ χαμηλά επίπεδα κινείται στην Ελλάδα και η δαπάνη για στεγαστικά επιδόματα την τελευταία 20ετία. Η σχετική κατά κεφαλήν δαπάνη σημείωσε κατακόρυφη πτώση το 2000 και μειώθηκε περαιτέρω από το 2012 και μετά, χρονιά κατά την οποία καταργήθηκαν οι Οργανισμοί Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) και Εστίας (ΟΕΕ) στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (Διάγραμμα 5.3). Όπως αναφέρεται και παρακάτω, το κόστος στέγασης στην Ελλάδα βρίσκεται σήμερα σε πολύ υψηλά επίπεδα σε σύγκριση με τις οικονομικές δυνατότητες πολλών νοικοκυριών.

Επίσης, παρατηρούνται διαφορές ως προς τη δομή των οικογενειακών επιδομάτων ανάμεσα στην Ελλάδα και την ΕΕ (Πίνακας 5.2). Τα επιδόματα για την οικογένεια και το παιδί σε χρήμα (*in-cash family benefits*) βρίσκονται σε χαμηλότερα επίπεδα από το μέσο όρο της ΕΕ αναφορικά με τις περιοδικές παροχές (π.χ., επίδομα παιδιού) και σε υψηλότερα επίπεδα αναφορικά με διάφορα εφάπαξ οικογενειακά επιδόματα (π.χ., επίδομα γέννησης). Οι κατά κεφαλήν δαπάνες για τις παροχές σε είδος (*in-kind benefits*) βρίσκονται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Επιπλέον, τα οικογενειακά επιδόματα στην Ελλάδα χορηγούνται περισσότερο στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων (*means-tested benefits*) σε αντίθεση με τον μέσο όρο της ΕΕ όπου τα καθολικά επιδόματα

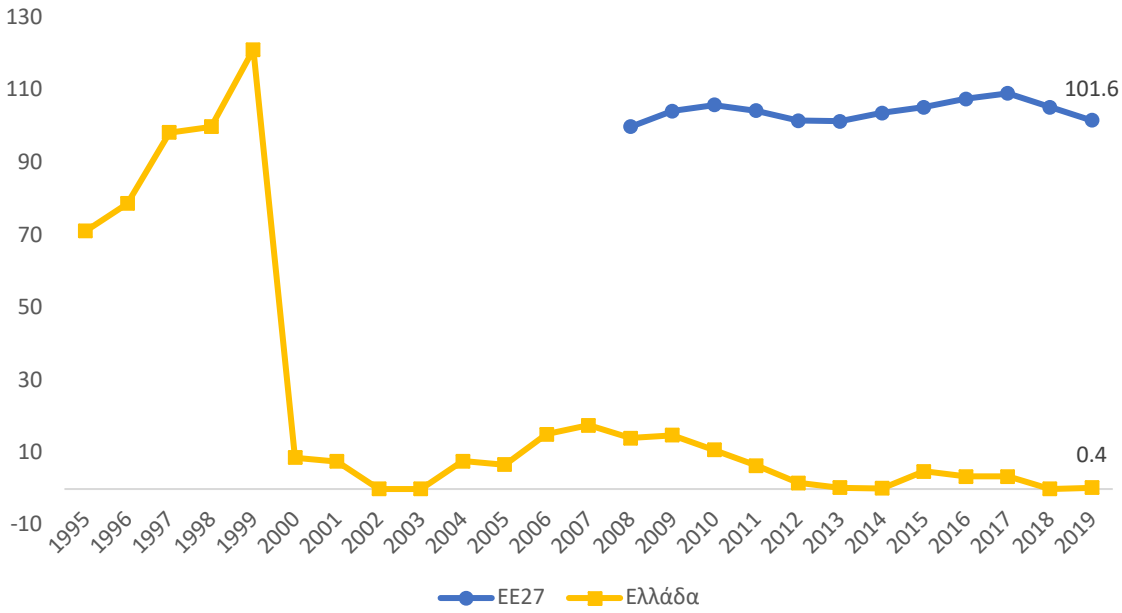
(*universal ή non means-tested benefits*) φαίνεται να κυριαρχούν σε όρους σχετικών δαπανών (Διάγραμμα 5.4). Στην Ελλάδα, οι οικογενειακές παροχές χορηγούμενες στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων ανέρχονταν σε €185 ανά κάτοικο ενώ οι χορηγούμενες χωρίς εισοδηματικά κριτήρια σε €137 ανά κάτοικο το 2019. Στην ΕΕ, οι δαπάνες ανά κάτοικο ανέρχονταν την ίδια χρονιά σε €204 και €526 αντιστοίχως.

Διάγραμμα 5.2: Κατηγορίες δημοσίων δαπανών κοινωνικής προστασίας ως % του συνόλου, 2020



Πηγή: Eurostat, COFOG.

Διάγραμμα 5.3: Δαπάνη στεγαστικών επιδομάτων (ευρώ/ κάτοικο, σταθερές τιμές 2010), 1995-2019



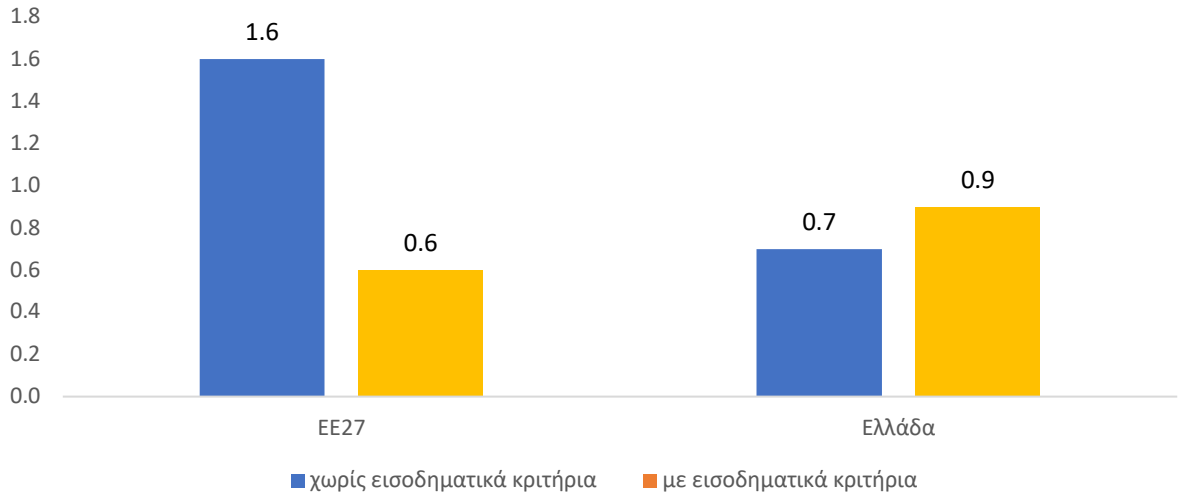
Πηγή: Eurostat, ESSPROS.

Πίνακας 5.2: Επιδόματα ανά είδος, Ελλάδα και ΕΕ27, ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης (PPS) ανά κάτοικο, 2019

Είδος επιδομάτων	ΕΕ27	Ελλάδα
Επιδόματα σε χρήμα		
Περιοδικά επιδόματα		
Επίδομα διατήρησης εισοδήματος κατά τη γέννα	56	23
Περιοδικά επιδόματα γονικής άδειας	36	28
Επιδόματα τέκνου	307	158
Άλλα περιοδικά επιδόματα	34	41
Σύνολο περιοδικών επιδομάτων σε χρήμα	**433**	**250**
Εφάπαξ επιδόματα		
Επίδομα γέννας	2	0
Εφάπαξ επιδόματα γονικής άδειας	0	0
Άλλα εφάπαξ επιδόματα	13	48
Σύνολο εφάπαξ επιδόματα	**16**	**48**
Σύνολο επιδόματα σε χρήμα	**448**	**298**
Επιδόματα σε είδος		
Ημερήσια σχολική φροντίδα	170	15
Στέγαση	34	0
Βοήθεια στο σπίτι	2	2
Άλλα επιδόματα σε είδος	75	7
Σύνολο επιδόματα σε είδος	**281**	**24**
Σύνολο επιδόματα	**729**	**322**

Πηγή: Eurostat, ESSPROS

Διάγραμμα 5.4: Οικογενειακά επιδόματα χορηγούμενα με/χωρίς εισοδηματικά κριτήρια (% του ΑΕΠ), 2019.



Πηγή: Eurostat, ESSPROS.

5.2.2 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΦΤΩΧΕΙΑ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΑΙΔΙ

Ενώ στην Ελλάδα εφαρμόζεται ένα ευρύ φάσμα πολιτικών για τη στήριξη της οικογένειας και του παιδιού, απουσιάζει προς το παρόν ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο χάραξης και άσκησης πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής προστασίας που θα στοχεύει και στην αντιμετώπιση του δημογραφικού ζητήματος. Καθώς η χώρα καταγράφει ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά φτώχειας και

κοινωνικού αποκλεισμού[16], ισχύουν κυρίως πολιτικές που θα υποστηρίζουν την πρόσβαση των γονιών και των παιδιών σε επαρκείς οικονομικούς πόρους και υπηρεσίες.

Η πλέον βασική πολιτική που ασκείται στην Ελλάδα με στόχο την πρόσβαση των νοικοκυριών σε επαρκείς πόρους είναι το Σύστημα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΣΕΕΕ). Τυπικά, το ΣΕΕΕ δεν αποτελεί οικογενειακή πολιτική. Όμως το βασικό του σκέλος αποτελείται από μια προνοιακού τύπου εισοδηματική ενίσχυση που απευθύνεται σε νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας λαμβάνοντας υπόψη και τον τύπο και το μέγεθος του νοικοκυριού. Ως εκ τούτου, έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας.[17]

Εντούτοις, τα ισχύοντα εισοδηματικά κριτήρια για υπαγωγή στο ΣΕΕΕ είναι πολύ αυστηρά, αποκλείοντας τμήμα νοικοκυριών κάτω από το όριο της φτώχειας. Ενδεικτικά, το όριο για νοικοκυριό αποτελούμενο από 2 ενήλικες και 2 ανήλικα παιδιά ήταν 11.064 ευρώ το 2020 (έτος αναφοράς εισοδήματος 2019, Eurostat), ενώ το κατώφλι του ΕΕΕ για τη συγκεκριμένη κατηγορία νοικοκυριού ανέρχεται στα 4.800 ευρώ ετησίως. Αντίστοιχα, τα όρια αξίας ακίνητης περιουσίας (90.000 ευρώ για το πρώτο άτομο, προσαυξημένη κατά 15.000 ευρώ για κάθε επιπλέον άτομο με όριο τα 150.000 ευρώ) μπορεί να αποκλείουν φτωχά νοικοκυριά που διαβιούν σε ακριβές περιοχές (π.χ., κάποιες τουριστικές – ειδικά μετά τις μεταρρυθμίσεις στο σύστημα προσδιορισμού των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων στην Ελλάδα).

Βασική πολιτική ειδικά για την εισοδηματική ενίσχυση των οικογενειών με παιδιά στην Ελλάδα αποτελεί το επίδομα παιδιού, το οποίο καταβάλλεται από το πρώτο παιδί στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων και λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των εξαρτώμενων τέκνων. Καθώς ο σχεδιασμός του επιδόματος παιδιού είναι, κυρίως, η εισοδηματική ενίσχυση των οικογενειών που έχουν ανάγκη (και καθώς το επίδομα αντικατέστησε άλλα επιδόματα, συμπεριλαμβανομένων και των τριτεκνικών/πολυτεκνικών), το ποσό του χορηγούμενου επιδόματος για το πρώτο παιδί κινείται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα (28-70 ευρώ μηνιαίως, ανάλογα με την κατηγορία οικογενειακού εισοδήματος) και μάλλον δεν αποτελεί επαρκές κίνητρο ως προς την απόκτηση του πρώτου παιδιού για τα νέα ζευγάρια ή άτομα που δεν έχουν γίνει ακόμη γονείς, μια κατηγορία στην οποία θα έπρεπε να υπάρχει μεγαλύτερη στόχευση στο πλαίσιο άσκησης της δημογραφικής πολιτικής της χώρας.

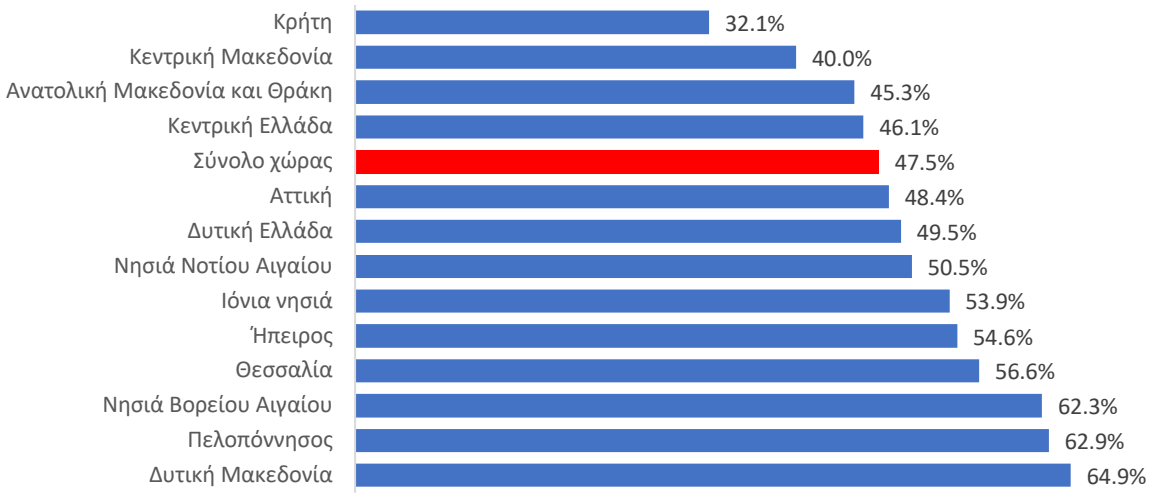
Άλλα επιδόματα που εφαρμόζονται περιλαμβάνουν το επίδομα γέννησης (€2.000 ανά γέννα που καταβάλλονται στη μητέρα εφόσον το ισοδύναμο οικογενειακό εισόδημα δεν ξεπερνά τις €40.000 ετησίως), το επίδομα που καταβάλλεται σε οικογένειες που διαβιούν σε ορεινές ή υποβαθμισμένες περιοχές, το επίδομα στέγασης (δεν αφορά μόνο νοικοκυριά με παιδιά και κινείται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε όρους δαπάνης), τα ενεργειακά επιδόματα (θέρμανσης και Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο) καθώς και τα επιδόματα αναδοχής. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα οικογενειακά αλλά και τα εν γένει προνοιακά επιδόματα σε χρήμα στην Ελλάδα στοχεύουν κατά κύριο λόγο στην ανακούφιση της φτώχειας, ενώ υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης σε όρους χάραξης, υιοθέτησης και άσκησης αποτελεσματικών πολιτικών για τη βελτίωση των δημογραφικών προοπτικών της χώρας.

[16] Κάποια ενδεικτικά στοιχεία παρουσιάζονται και σε επόμενη ενότητα. Η φτώχεια επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό και τα παιδιά στην Ελλάδα: άνω του 30% των παιδιών στη χώρα διαβιούσαν σε νοικοκυριό που πλήττεται από φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό το 2020 (Eurostat, EU-SILC).

[17] Πρόσθετοι πυλώνες στοχεύουν στην παροχή συμπληρωματικών παροχών όπως υπηρεσίες ή αγαθά αλλά και στη συμμετοχή των δικαιούχων στην αγορά εργασίας.

Αναφορικά με την πρόσβαση σε υπηρεσίες, υπάρχει πληθώρα προγραμμάτων και πολιτικών στους τομείς που έχουν σημασία για τα παιδιά και τις οικογένειες και που συμπεριλαμβάνουν την προσχολική αγωγή και φροντίδα, την εκπαίδευση, την υγεία και άλλους σημαντικούς τομείς. Ενώ δεν κρίνεται σκόπιμη η παράθεση των πολιτικών αυτών στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, θα πρέπει να αναφερθούν τα πολύ σημαντικά κενά πρόσβασης που διαπιστώνονται στον τομέα της προσχολικής αγωγής στην Ελλάδα - ένας τομέας απόλυτα κρίσιμος όχι μόνο για τους νέους εργαζόμενους γονείς αλλά και για την ψυχοκοινωνική και νοητική ανάπτυξη των παιδιών. Τα εμπόδια πρόσβασης σε υπηρεσίες προσχολικής αγωγής και φροντίδας στην Ελλάδα είναι σημαντικά και περιλαμβάνουν την έλλειψη διαθέσιμων θέσεων, το κόστος, τη γεωγραφική απόσταση αλλά και τα ωράρια λειτουργίας των βρεφονηπιακών σταθμών που συχνά δεν ταυτίζονται με τα ωράρια εργασίας των γονέων (UNICEF, 2022). Ένα σημαντικό ζήτημα αναφορικά με το σύστημα προσχολικής αγωγής και φροντίδας στην Ελλάδα είναι η έλλειψη σχεδιασμού και κανόνων σε εθνικό επίπεδο, καθώς η αρμοδιότητα ανήκει τους Δήμους και, άρα, ισχύουν διαφοροποιημένοι κανόνες ως προς τα τροφεία και την προτεραιοποίηση των οικογενειών και των παιδιών. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για το 2020, περίπου τα μισά παιδιά ηλικίας κάτω των 3 ετών στην Ελλάδα βρίσκονταν εκτός επίσημων δομών προσχολικής αγωγής και φροντίδας το 2020 (Διάγραμμα 5.5).

Διάγραμμα 5.5: Ποσοστό παιδιών (0-3 ετών) που δεν λαμβάνουν επίσημη προσχολική φροντίδα ανά περιοχή, 2020



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Επιπλέον, σημαντική κρίνεται στην Ελλάδα και η επιβάρυνση των οικογενειών με παιδιά αναφορικά με τις ιδιωτικές δαπάνες υγείας και εκπαίδευσης. Ενώ η πρόσβαση στις πολύ σημαντικές αυτές υπηρεσίες είναι τυπικά καθολική και δωρεάν, στην Ελλάδα σημειώνονται εξαιρετικά υψηλά επίπεδα ιδιωτικών πληρωμών τα οποία κινούνται σε τέτοια επίπεδα σε σχέση με το εισόδημα που δεν μπορούν να υποδηλώνουν προτιμήσεις εκ μέρους των νοικοκυριών, αλλά μάλλον μη εξυπηρετούμενες ανάγκες. Στην περίπτωση της υγείας (βλ. σχετικά και το Κεφάλαιο 6, και συγκεκριμένα το Διάγραμμα 6.11) οι άμεσες πληρωμές υγείας των νοικοκυριών στην Ελλάδα (*out-of-pocket payments*) είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα για όλους τους τύπους νοικοκυριών αλλά ειδικά όταν στο νοικοκυριό βρίσκεται μέλος ηλικίας κάτω των 4 ετών.

Οι ιδιωτικές δαπάνες εκπαίδευσης στην Ελλάδα αφορούν κυρίως τα φροντιστήρια, ιδιαίτερα μαθήματα και μαθήματα ξένων γλωσσών. Εκτιμάται ότι τα νοικοκυριά με παιδιά στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (Γυμνάσιο και Λύκειο) δαπάνησαν άνω των €900 εκατ. για υπηρεσίες φροντιστηρίων και ιδιαίτερων μαθημάτων το 2016 (δηλαδή εν μέσω κρίσης) και μη λαμβάνοντας υπόψη τα δίδακτρα ιδιωτικών σχολείων. Για τους μαθητές της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, το μεγαλύτερο τμήμα των ιδιωτικών δαπανών των νοικοκυριών αφορούσε μαθήματα ξένων γλωσσών (ΙΟΒΕ, 2019). Τα παραπάνω υποδηλώνουν ότι το κόστος που συνοδεύει την απόκτηση παιδιών στην Ελλάδα προκύπτει και από βασικότατους τομείς υπηρεσιών όπου διαπιστώνονται σημαντικά περιθώρια βελτίωσης σε όρους πρόσβασης και ποιότητας.

5.2.3 ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΟΝΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ

Το νομικό πλαίσιο της Ελλάδας για την άδεια μητρότητας και τις γονικές άδειες στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα είναι πλήρως εναρμονισμένο με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις για την προστασία της μητρότητας, της εργασίας και την εναρμόνιση μεταξύ της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής. Ειδικότερα, με βάση την Οδηγία ΕΕ 1985/92, όλες οι γυναίκες στην ΕΕ έχουν το δικαίωμα να λάβουν άδεια μητρότητας (κυήσεως και λοχείας) τουλάχιστον 14 εβδομάδων (εκ των οποίων οι 2 είναι υποχρεωτικές), ενώ οι αποδοχές τους κατά την περίοδο αυτή θα πρέπει να αντιστοιχούν τουλάχιστον στις αποδοχές ασθενείας όπως ισχύουν σε εθνικό επίπεδο.

Το Διάγραμμα 5.6 απεικονίζει συγκριτικά το ισχύον νομικό πλαίσιο για τη διάρκεια της άδειας μητρότητας στην Ελλάδα και τις χώρες της ΕΕ. Άλλοι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη αναφορικά με τη γενναιοδωρία της άδειας μητρότητας (πέραν της διάρκειας) είναι η υποχρεωτικότητα αλλά και οι αποδοχές (στην Ελλάδα, η άδεια μητρότητας είναι υποχρεωτική σε όλη της τη διάρκεια ενώ η έγκυος-μητέρα λαμβάνει το 100% των αποδοχών της, σε αντίθεση με τις πρακτικές που ακολουθούνται σε κάποιες άλλες Ευρωπαϊκές χώρες όπως η Κύπρος, η Τσεχία κ.α.).

Επίσης, πρόσφατα ενσωματώθηκε και η Οδηγία ΕΕ 2019/1158 (με το νόμο 4808/2021) σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς ή φροντιστές και η οποία εισήγαγε την άδεια πατρότητας (14 ημερών με αποδοχές, κατά τη γέννηση του τέκνου) και την άδεια ανατροφής τέκνου για τους πατέρες (εναλλακτικά με τις μητέρες).

Το πλαίσιο γονικών αδειών στην Ελλάδα προβλέπει – πέρα από την άδεια μητρότητας/πατρότητας – μια σειρά από δικαιώματα και διευθετήσεις που περιλαμβάνουν την εξάμηνη άδεια προστασίας της μητρότητας, την άδεια ανατροφής τέκνου (η οποία μπορεί να ληφθεί είτε ως μειωμένο ωράριο προσέλευσης στην εργασία είτε συνεχόμενα ως άδεια), τη δυνατότητα για ευέλικτες μορφές απασχόλησης αλλά άλλες, μικρότερες σε διάρκεια γονικές άδειες (Πίνακας 5.3).

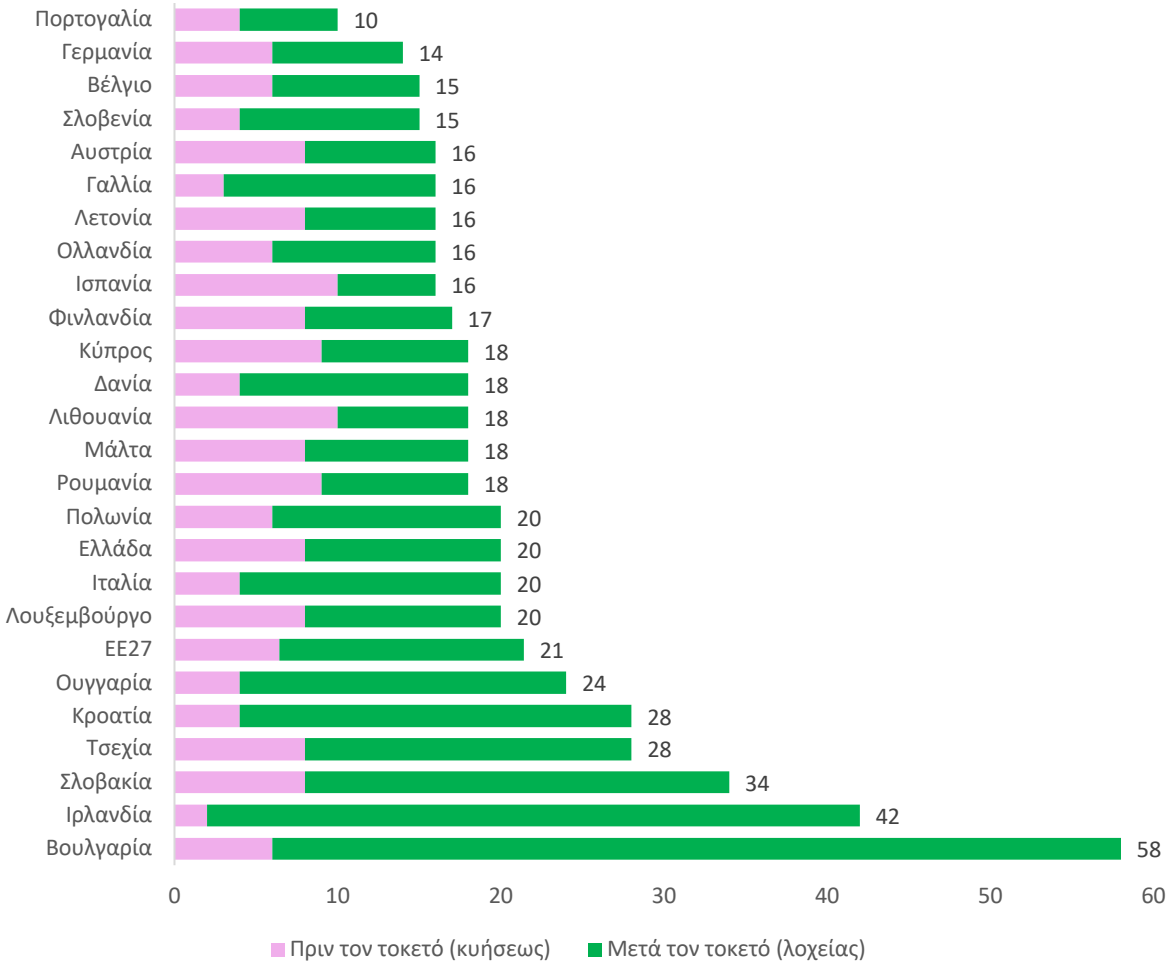
Εξετάζοντας τις βασικές ισχύουσες διατάξεις για τις γονικές άδειες, διαπιστώνονται ορισμένες διαφορές ανάμεσα στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά στην άδεια μητρότητας, την άδεια ανατροφής τέκνου και τις δυνατότητες για ευέλικτες μορφές απασχόλησης και ευέλικτα ωράρια. Ανάμεσα στις σημαντικότερες διαφορές που παρατηρούνται περιλαμβάνονται οι εξής:

- Η άδεια μητρότητας (κυήσεως/λοχείας) στο Δημόσιο έχει μεγαλύτερη διάρκεια σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα (κατά 3 εβδομάδες επί του παρόντος και 2-4 εβδομάδες ιστορικά).
- Η άδεια φροντίδας παιδιού με τη μορφή μειωμένου ωραρίου χορηγείται για 2,5 έτη μετά τη λήξη της άδειας μητρότητας/λοχείας στον ιδιωτικό τομέα ενώ στο Δημόσιο για 3,5 έτη περίπου.

Επιπλέον, για τα πρώτα 2 έτη στο Δημόσιο το ημερήσιο ωράριο είναι μειωμένο κατά 2 ώρες την ημέρα, ενώ στον ιδιωτικό τομέα κατά 1 ώρα (κατόπιν συμφωνίας μπορεί να διαμορφωθεί στις 2 ώρες ημερησίως και στον ιδιωτικό τομέα αλλά με «ποινή» ως προς το συνολικό διάστημα εφαρμογής του μειωμένου ωραρίου).

- Η άδεια φροντίδας παιδιού με τη μορφή συνεχόμενης άδειας χορηγείται στον ιδιωτικό τομέα μόνο κατόπιν συμφωνίας με τον εργοδότη ενώ στο Δημόσιο κατόπιν απλής αίτησης (πλέον, χωρίς σύμφωνη γνώμη Υπηρεσιακού Συμβουλίου). Επίσης, η διάρκεια της άδειας είναι σημαντικά μεγαλύτερη στο Δημόσιο (9 μήνες) σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα (4 μήνες περίπου).
- Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα άδειας ανατροφής τέκνου στο Δημόσιο έως και 5 έτη (άνευ αποδοχών μετά τους 2 πρώτους μήνες) ή η δυνατότητα μειωμένου ωραρίου στο Δημόσιο έως 50% (άνευ αποδοχών) έως και 5 έτη.
- Τέλος, υπάρχουν πρόσθετες διευκολύνσεις στο Δημόσιο τομέα αναφορικά με πολύδυμες κυήσεις, πολυτεκνικότητα (σε όρους διάρκειας αδειών και δυνατότητας λήψης αποδοχών κατά τη χορήγηση των αδειών).

Διάγραμμα 5.6: Άδεια μητρότητας στην ΕΕ (διάρκεια σε εβδομάδες), 2019



Πηγή: Ερευνητική Υπηρεσία Ευρωκοινοβουλίου.

Αντίθετα, ισχύουν παρόμοιες ρυθμίσεις ανάμεσα σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα αναφορικά με 6μηνη παροχή προστασίας μητρότητας του ΟΑΕΔ, την ετήσια γονική άδεια, την άδεια σχολικής επίδοσης τέκνου, την άδεια πατρότητας κ.α.

Πίνακας 5.3: Βασικές γονικές άδειες σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα

	Ιδιωτικός τομέας	Δημόσιος Τομέας
Άδεια μητρότητας (κύησης-λοχείας)	17 εβδομάδες: 8 χορηγούνται πριν την πιθανή ημερομηνία τοκετού (άδεια κύησης) και 9 μετά τον τοκετό (άδεια λοχείας)	5 μήνες (20 εβδομάδες περίπου): 2 μήνες πριν τον τοκετό (άδεια κύησης) και 3 μήνες μετά (άδεια λοχείας).
Άδεια πατρότητας	14 εργάσιμες ημέρες με αποδοχές, κατά τη γέννηση του τέκνου. Χορηγείται είτε α) 2 ημέρες πριν την αναμενόμενη ημερομηνία τοκετού, οπότε οι υπόλοιπες 12 χορηγούνται, συνολικά ή τμηματικά, άμεσα λόγω της γέννησης του τέκνου, εντός 30 ημερών από την ημερομηνία γέννησης είτε β) μετά την ημερομηνία γέννησης.	
Άδεια φροντίδας/ ανατροφής παιδιού (μειωμένο ωράριο)	Ο χρόνος εργασίας μειώνεται για 1 ώρα ημερησίως για χρονικό διάστημα 2,5 ετών από της λήξεως της αδείας λοχείας. Κατόπιν συμφωνίας των μερών, η μείωση του χρόνου εργασίας μπορεί να ορίζεται σε δύο ώρες ημερησίως, επί ένα έτος μετά την λήξη της αδείας λοχείας και εν συνεχεία επί 1 ώρα για 6 επί πλέον μήνες.	Ο χρόνος εργασίας μειώνεται κατά 2 ώρες ημερησίως για τέκνα ηλικίας έως 2 ετών και κατά 1 ώρα για τέκνα ηλικίας από 2 έως 4 ετών.
Άδεια φροντίδας/ ανατροφής παιδιού (συνεχόμενη)	Εφόσον συμφωνεί ο εργοδότης, μπορεί να ληφθεί το μειωμένο ωράριο ως ίσου χρόνου συνεχόμενη άδεια με αποδοχές.	Ο υπάλληλος δικαιούται 9 μήνες άδεια με αποδοχές για ανατροφή παιδιού, εφόσον δεν κάνει χρήση του μειωμένου ωραρίου.
Ειδική (6μηνη) άδεια προστασίας της μητρότητας	Μετά τη λήξη της άδειας λοχείας και της ισόχρονης προς το μειωμένο ωράριο άδειας, ή και της ετήσιας κανονικής της άδειας, η μητέρα δικαιούται να λάβει ειδική άδεια προστασίας της μητρότητας 6 μηνών. Κατά την άδεια, καταβάλλεται μέσω ΟΑΕΔ μηνιαίο ποσό ίσο με τον κατώτατο μισθό .	
Άδεια άνευ αποδοχών	Δεν προβλέπεται.	Για ανατροφή παιδιού ηλικίας έως και 6 ετών. Καταβάλλονται αποδοχές για τους πρώτους 2 μήνες (στο επίπεδο του κατώτατου μισθού).
Άνευ αποδοχών μειωμένο ωράριο	Δεν προβλέπεται.	Μείωση των ωρών εργασίας μέχρι και 50%, με ανάλογη μείωση των αποδοχών του, για χρονική διάρκεια μέχρι 5 έτη.
Γονική άδεια	Συνολική άδεια διάρκειας 4 μηνών, την οποία μπορεί να χρησιμοποιήσει συνεχόμενα ή τμηματικά, μέχρι το παιδί να συμπληρώσει την ηλικία των 8 ετών.	
Άδεια παρακολούθησης σχολικής επίδοσης	Έως 4 εργάσιμες ημέρες ανά ημερολογιακό έτος (έως 16 ετών για τον ιδιωτικό τομέα/ έως 18 για το δημόσιο).	
Ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας	(Άρθρο 9 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1158): γονέας παιδιών ηλικίας έως 12 ετών δικαιούται να ζητά ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας όπως ιδίως, τηλεργασία, ευέλικτο ωράριο εργασίας ή μερική απασχόληση. Πρέπει να έχει συμπληρώσει 6 μήνες συνεχόμενης ή με διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στον ίδιο εργοδότη. Ο εργοδότης εξετάζει και διεκπεραιώνει εντός ενός 1 μήνα κάθε σχετική αίτηση με τεκμηρίωση λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της επιχείρησης και του εργαζομένου.	
Άδεια ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής	7 εργάσιμες ημέρες με αποδοχές, ύστερα από βεβαίωση του θεράποντος ιατρού ή του διευθυντή μονάδας ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής (Μ.Ι.Υ.Α.).	

Πηγές: Σχετική νομοθεσία.

5.3 Ισότητα των φύλων

Η ισότητα των φύλων είναι ένας στόχος πολιτικής με κομβική σημασία για μια σύγχρονη κοινωνία. Οι προηγμένες κοινωνίες ασπάζονται την ισότητα των φύλων ως ένα κρίσιμο στοιχείο της προσπάθειας προάσπισης των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

Τα άτομα θα πρέπει να μπορούν να αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητές τους και να πετυχαίνουν τους στόχους τους (π.χ., ως προς την εκπαίδευση ή την εργασία) ανεξάρτητα από το φύλο τους. Αλλά η ισότητα των φύλων είναι σημαντική και για την οικονομική ευημερία με πολυάριθμες μελέτες να

τονίζουν τις θετικές της επιδράσεις στην οικονομία (π.χ., Bertay et al, 2020; Cuberes & Teignier-Baqué, 2012; Klasen & Lamanna, 2009; Villosio et at, 2017) και τη βιώσιμη ανάπτυξη (Johnsson-Latham, 2007; Leach, 2015).

Η σχέση μεταξύ της ισότητας των φύλων και των ποσοστών γονιμότητας έχει αποτελέσει το αντικείμενο πολυάριθμων μελετών. Αρκετές μελέτες έχουν συνδέσει τον υψηλότερο βαθμό ισότητας των φύλων με λιγότερες γεννήσεις, ειδικά στον προηγούμενο αιώνα (π.χ., Lagerlöf, 2003; Lesthaeghe, 1995). Η αύξηση της επένδυσης εκ μέρους των γυναικών στην εκπαίδευσή τους συνοδεύεται από λιγότερα παιδιά αλλά και από μεγαλύτερη έμφαση στην «ποιότητα» των παιδιών (Diebolt & Perrin, 2013; Hippe & Perrin, 2017).

Εντούτοις, οι τάσεις αυτές φαίνεται να ανατρέπονται τις τελευταίες δεκαετίες και, στις ανεπτυγμένες οικονομίες, τα ποσοστά γονιμότητας είναι υψηλότερα στις κοινωνίες που επιτυγχάνουν έναν μεγαλύτερο βαθμό ισότητας μεταξύ των φύλων (όπως στις Σκανδιναβικές χώρες, π.χ., Duvander & Andersson, 2006; Myrskyla et al, 2011). Κάποιες άλλες μελέτες, βρίσκουν ότι η ισότητα των φύλων δεν έχει γραμμική επίδραση στη γονιμότητα (Neyer et al, 2013).

Πρόσφατα, έχει επίσης αναπτυχθεί η θεωρία ότι η σχέση μεταξύ της ισότητας των φύλων και της γονιμότητας είναι σαν μία καμπύλη σε σχήμα U: ενώ η ισότητα μπορεί να μειώνει τη γονιμότητα αρχικά, στη συνέχεια την αυξάνει καθώς πλέον οι γυναίκες δεν έχουν να επιλέξουν μεταξύ καριέρας και οικογένειας στις πιο ισόνομες κοινωνίες όπου οι οικογενειακές πολιτικές είναι περισσότερο ανεπτυγμένες (Esping-Andersen 2016; MacDonald 2000; Goldscheider et al, 2015). Πλέον αναγνωρίζεται ότι ένας μεγαλύτερος βαθμός ισότητας στους τομείς της εκπαίδευσης, της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και μια περισσότερο ισόνομη κατανομή των καθηκόντων εκτός του χώρου εργασίας (φροντίδα τρίτων ατόμων και οικιακές εργασίες) συνδέεται με αύξηση των ποσοστών γονιμότητας και συνολική αύξηση της προσφοράς εργατικού δυναμικού.

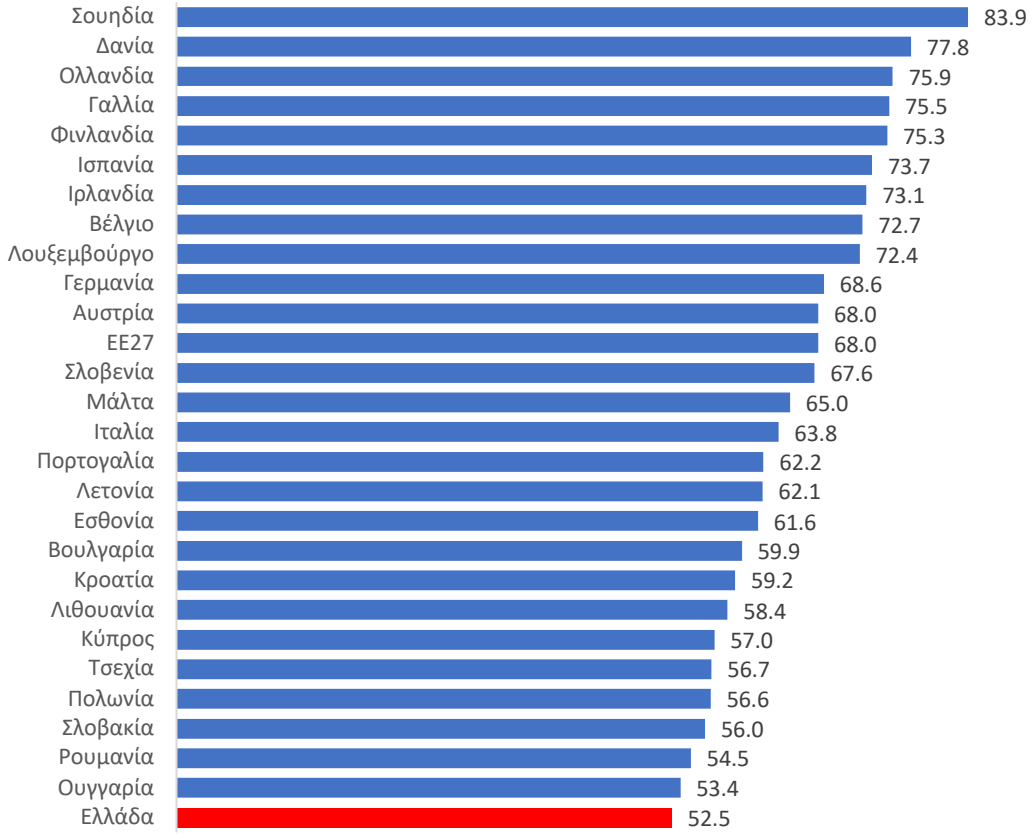
Σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων (EIGE), η Ελλάδα κατατασσόταν τελευταία στην κατάταξη του Δείκτη Ισότητας των Φύλων το 2021 (Διάγραμμα 5.7). Ο εν λόγω δείκτης συντίθεται συνδυάζοντας δεδομένα για την ανισότητα σε 6 βασικούς τομείς που περιλαμβάνουν την εργασία, το εισόδημα, τη γνώση, την εξουσία και την υγεία, καθώς και 2 πρόσθετους τομείς που περιλαμβάνουν την έμφυλη βία και τις διασταυρούμενες ανισότητες.[18] Στην Ελλάδα, η ανισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών είναι περισσότερο εμφανής στους 3 από τους 6 βασικούς τομείς που αναφέρθηκαν παραπάνω και συγκεκριμένα, της εργασίας, της εξουσίας και του χρόνου, κατηγορίες στις οποίες η χώρα καταλαμβάνει την προτελευταία θέση ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.

Ειδικότερα, ο υπο-δείκτης ανισότητας στον τομέα της εργασίας συντίθεται στη βάση ανισοτήτων αναφορικά με τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, την πλήρη απασχόληση, τη διάρκεια του εργασιακού βίου, τον διαχωρισμό με βάση τον τομέα εργασίας (*sectoral segregation*), την ποιότητα της εργασίας, τη δυνατότητα να μπορεί κανείς να λείψει για λίγο από την εργασία του για να τακτοποιήσει προσωπικά ή οικογενειακά ζητήματα και τις προοπτικές επαγγελματικής εξέλιξης. Ο υπο-δείκτης ανισότητας στον τομέα του χρόνου μετράει τη διαφορά ανάμεσα στον χρόνο που αφιερώνουν τα δύο φύλα σε

[18] Οι διασταυρούμενες ανισότητες (intersecting inequalities) αφορούν στο συνδυασμό της διάστασης του φύλου με άλλα χαρακτηριστικά όπως η ηλικία, η αναπηρία, το μεταναστευτικό υπόβαθρο, η εθνικότητα, ο σεξουαλικός προσανατολισμός ή το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο. Η οπτική των διασταυρούμενων ανισοτήτων αποτυπώνει την πολυπλοκότητα της ανισότητας των φύλων (EIGE).

δραστηριότητες φροντίδας τρίτων ατόμων (παιδιά, εγγόνια, ηλικιωμένους και άτομα με αναπηρία), σε εργασίες που έχουν να κάνουν με τη φροντίδα του σπιτιού (μαγείρεμα και οικιακές εργασίες) και σε κοινωνικές δραστηριότητες και δραστηριότητες αναψυχής (σπορ, πολιτισμικές δραστηριότητες και δραστηριότητες αναψυχής εκτός του σπιτιού). Τέλος, ο υπο-δείκτης της εξουσίας μετράει την ανισότητα σε όρους εκπροσώπησης των δύο φύλων σε θέσεις εξουσίας που σχετίζονται με την πολιτική, την οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Διάγραμμα 5.7: Δείκτης Ισότητας των Φύλων, 2021



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων (EIGE). Σημείωση: Βαθμολογία χωρών με άριστα το 100

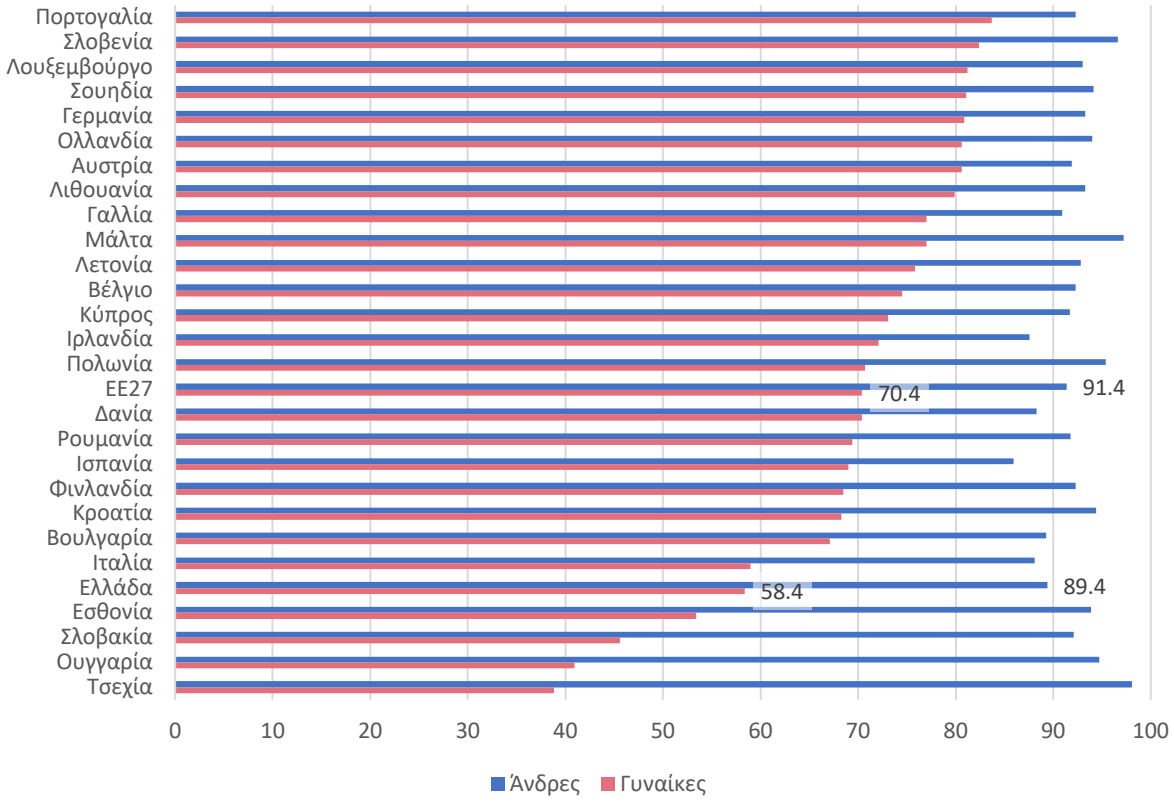
Στην αγορά εργασίας, το χάσμα απασχόλησης ως προς το φύλο (*gender employment gap*), δηλαδή η διαφορά στο ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών στην ηλικιακή ομάδα 20-64 ήταν 10,8 ποσοστιαίες μονάδες στην ΕΕ, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της Eurostat για το 2021. Ένα 78,5% των ανδρών αυτής της ηλικιακής ομάδας εργαζόταν ανά την ΕΕ σε σύγκριση με 67,7% των γυναικών. Για την Ελλάδα, το κενό φτάνει τις 19,8 ποσοστιαίες μονάδες με μόλις 52,7% των γυναικών σε αυτή την ηλικιακή ομάδα να εργάζονται σε σχέση με 72,5% των ανδρών.

Επίσης, πολύ περισσότερες γυναίκες σε σχέση με τους άνδρες επιλέγουν να πάρουν διάφορες μορφές γονικής άδειας ή ακόμη και να βγουν από την αγορά εργασίας είτε για κάποιο διάστημα είτε πιο μόνιμα, λόγω των αυξημένων αναγκών ανατροφής παιδιών μετά τη γέννα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής στην αγορά εργασίας, χαμηλότερες αποδοχές κατά τη διάρκεια της ζωής τους αλλά

και χαμηλότερες συντάξεις (το φαινόμενο είναι γνωστό και ως «ποινή της μητρότητας» - *motherhood penalty*).

Πράγματι, ανά την ΕΕ, οι γυναίκες με μικρά παιδιά (έως 6 ετών) συμμετέχουν σε μικρότερο βαθμό στην αγορά εργασίας σε σχέση με τους άνδρες. Στην Ελλάδα όμως η διαφορά με τους άντρες είναι πολύ πιο έντονη με το ποσοστό απασχόλησης γυναικών ηλικίας 25-54 με παιδιά έως 6 ετών να φτάνει μόλις το 58,4% σε σύγκριση με 89,4% για τους άνδρες και 70,4% για το μέσο όρο των γυναικών στην ΕΕ (Διάγραμμα 5.8).

Διάγραμμα 5.8: Ποσοστά απασχόλησης ανά φύλο, άτομα ηλικίας 25-54 με παιδιά έως 6 ετών, 2020



Πηγή: Eurostat.

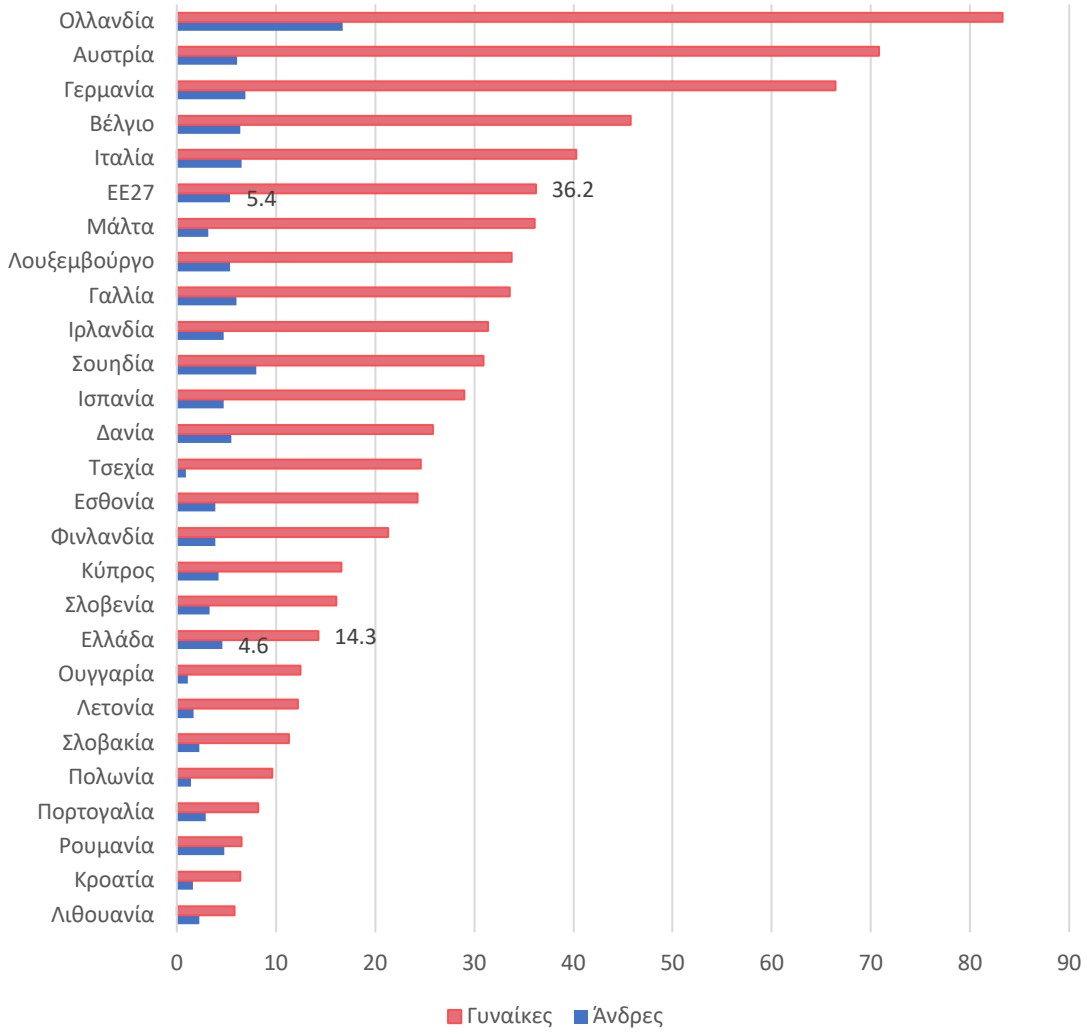
Επίσης, οι γυναίκες με μικρά παιδιά είναι πολύ πιο πιθανό να εργάζονται σε θέσεις μερικής απασχόλησης συγκριτικά με τους άνδρες, αν και στην Ελλάδα τα ποσοστά μερικής απασχόλησης σε αυτή την πληθυσμιακή ομάδα είναι χαμηλότερα του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Αυτό το αποτέλεσμα αποτελεί ένδειξη ότι οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης για τις νέες μητέρες δεν είναι τόσο διαδεδομένες στην Ελλάδα (Διάγραμμα 5.9).

Από τα παραπάνω, προκύπτει ότι οι γυναίκες είναι πολύ πιο πιθανό να καταγράφουν κενά ως προς τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας κατά τη διάρκεια της ζωής τους. Οι διακοπές στην καριέρα τους δεν επιδρούν μόνο στις τρέχουσες αποδοχές τους, αλλά σημαίνουν επίσης ότι στις γυναίκες απομένει λιγότερο εισόδημα για να επενδύσουν αλλά και λιγότερα χρόνια ασφάλισης. Αυτός ο μηχανισμός ενδέχεται να επηρεάζει το επίπεδο διαβίωσής τους στο μέλλον και συνεισφέρει στο χάσμα συντάξεων

(*pension gap*) το οποίο συνίσταται στη μέση διαφορά των συνταξιοδοτικών αποδοχών ανάμεσα στους άνδρες και της γυναίκες.

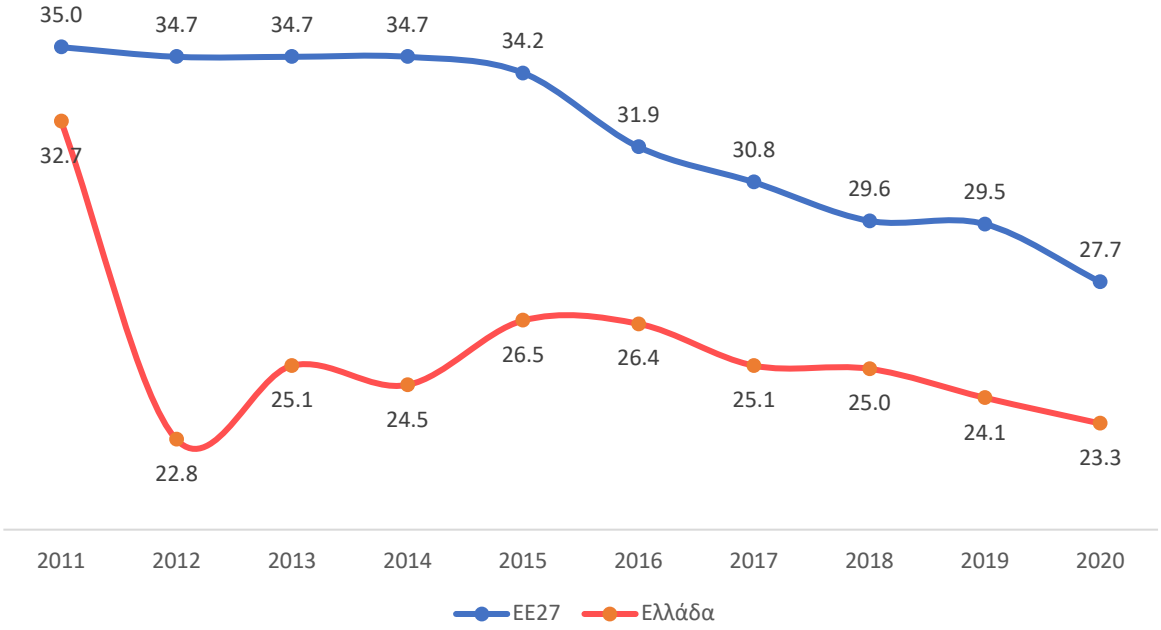
Το χάσμα συντάξεων το 2021 ανερχόταν σε 27,7% στην ΕΕ σε σύγκριση με 23,3% στην Ελλάδα. Η μεγάλη μείωση του χάσματος συντάξεων στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία (Διάγραμμα 5.10) οφείλεται κατά βάση στις ευρείες περικοπές συντάξεων κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς αυτές επηρέασαν περισσότερο τα άτομα που λάμβαναν μεγάλες συντάξεις (δηλαδή, περισσότερο τους άνδρες). Παρά την στατιστική αυτή βελτίωση, το χάσμα συντάξεων επιμένει και το μέσο συνταξιοδοτικό εισόδημα των γυναικών στην Ελλάδα είναι κατά 25% περίπου χαμηλότερο από το μέσο συνταξιοδοτικό εισόδημα των ανδρών. Αυτό σημαίνει ότι οι γυναίκες βρίσκονται αντιμέτωπες με μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας και έχουν ανάγκη ή στηρίζονται περισσότερο στη κοινωνική προστασία σε μεγάλη ηλικία σε σχέση με τους άνδρες.

Διάγραμμα 5.9: Ποσοστά μερικής απασχόλησης ανά φύλο, άτομα ηλικίας 25-54 ετών με παιδιά έως 6 ετών, 2019



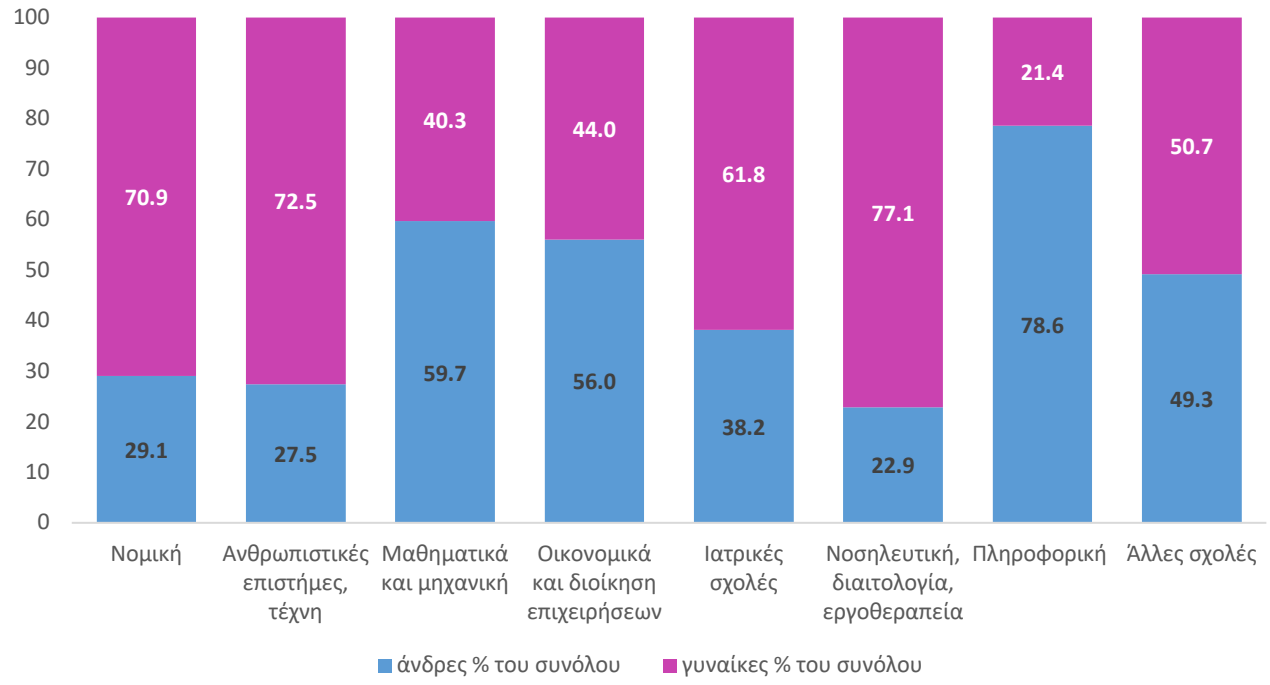
Πηγή: Eurostat.

Διάγραμμα 5.10: Χάσμα συντάξεων με βάση το φύλο, 2011-2020



Πηγή: Eurostat.

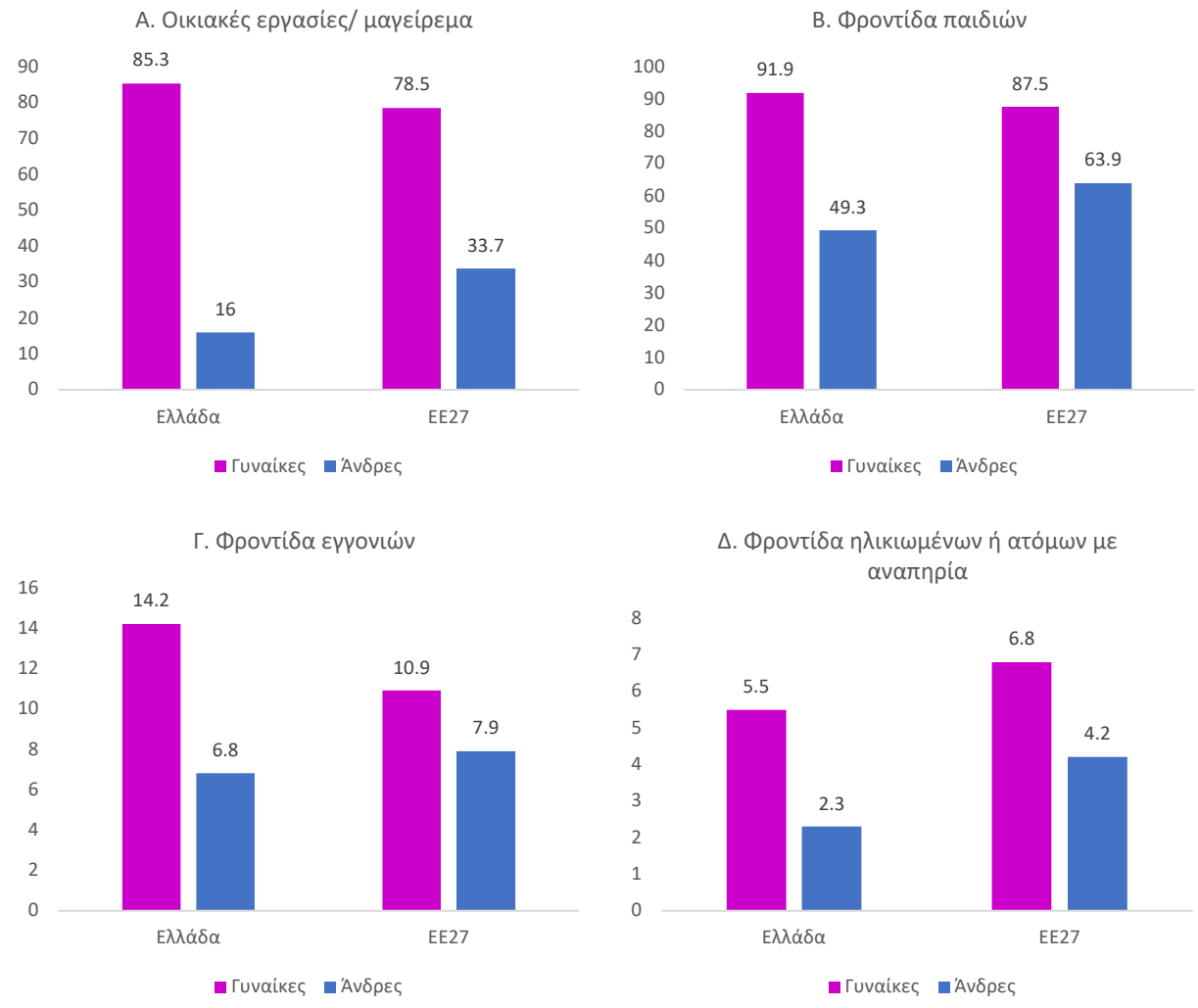
Διάγραμμα 5.11: Φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανά τομέα και φύλο (%), ακαδημαϊκό έτος 2018-2019



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, υπολογισμοί συγγραφικής ομάδας.

Σημαντικό ρόλο στην ανισότητα των φύλων παίζει και η συγκέντρωση ή υπερ-εκπροσώπηση γυναικών σε ορισμένους κλάδους και αντίστοιχα η υπο-εκπροσώπησή τους σε άλλους (οριζόντιος διαχωρισμός - *horizontal/ sectoral segregation*). Οι γυναίκες, ενδεικτικά, τείνουν να υπερ-εκπροσωπούνται στον κλάδο της εκπαίδευσης ή των πωλήσεων που συνήθως προσφέρουν χαμηλότερες αποδοχές. Αντίθετα, κλάδοι οι οποίοι προσφέρουν υψηλότερους μισθούς (όπως οι σχετικοί με την τεχνολογία, τις θετικές επιστήμες και τη μηχανική) χαρακτηρίζονται από την επικράτηση των ανδρών και τη σχετική απουσία των γυναικών. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Eurostat, ο οριζόντιος διαχωρισμός μπορεί να εξηγήσει ένα 30% του χάσματος των αποδοχών ανάμεσα σε άνδρες και γυναίκες (*gender pay gap)* ανά την ΕΕ το οποίο με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία (2018) ανερχόταν σε 19,8% στην ΕΕ και 10,4% στην Ελλάδα.

Διάγραμμα 5.12: Ποσοστό ατόμων που ασχολούνται καθημερινά με οικιακά καθήκοντα και καθήκοντα άτυπης φροντίδας ανά φύλο, 2016



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Ισότητας των Φύλων (EIGE).

Η πανδημία Covid-19 τόνισε την ανάγκη να αντιμετωπιστεί ο οριζόντιος διαχωρισμός. Οι γυναίκες ήταν στην πρώτη γραμμή αντιμετώπισης της πανδημίας καθώς εργάζονταν σε κλάδους όπως η φροντίδα των ηλικιωμένων, η καθαριότητα, η διδασκαλία και οι πωλήσεις. Πάνω από το 30% του συνόλου των

απασχολούμενων γυναικών στην ΕΕ εργάζονταν στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής εργασίας το 2021 ενώ το ποσοστό για τους άνδρες ήταν μόλις 8% (Eurostat, στοιχεία LFS). Στην Ελλάδα, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 25% για τις γυναίκες και 8% για τους άνδρες την ίδια χρονιά. Ο οριζόντιος διαχωρισμός ξεκινάει από την εκπαίδευση, με τις γυναίκες στην Ελλάδα να υπερεκπροσωπούνται σε τμήματα ανθρωπιστικών επιστημών, νομικής και νοσηλευτικής και να υποεκπροσωπούνται σε τμήματα μαθηματικών επιστημών και πληροφορικής (Διάγραμμα 5.11).

Επίσης, οι γυναίκες είναι εν πολλοίς απούσες από θέσεις ισχύος, φαινόμενο το οποίο είναι γνωστό και ως «κάθετος διαχωρισμός» (*glass ceiling ή vertical segregation*). Στην Ελλάδα, ενδεικτικά, οι γυναίκες καταλαμβάνουν μόλις το 19,6% των θέσεων Προέδρων, μελών Διοικητικών Συμβουλίων ή εκπρόσωπων εργαζομένων σε αντιδιαστολή με 31,3% στην ΕΕ (στοιχεία β΄ εξαμήνου 2021, EIGE). Τέλος, οι γυναίκες στην Ελλάδα επιφορτίζονται σε μεγαλύτερο ποσοστό με οικιακά καθήκοντα και καθήκοντα άτυπης φροντίδας οικείων προσώπων, ενώ η συμμετοχή των ανδρών σε αυτά είναι πολύ μικρότερη σε σχέση με το μέσο όρο της Ε.Ε. (Διάγραμμα 5.12 Α-Δ).

Οι πολύ κακές επιδόσεις της Ελλάδας αναφορικά με τους δείκτες ισότητας των φύλων, σε συνδυασμό με τις χαμηλές δαπάνες και τα κενά στον τομέα των οικογενειακών πολιτικών και την οικονομική δυσχέρεια που αντιμετωπίζουν τα νέα άτομα και οι οικογένειες στην Ελλάδα (εξετάζεται αμέσως μετά) είναι παράγοντες που θα πρέπει να εξεταστούν και στο πλαίσιο σχεδιασμού και άσκησης της δημογραφικής πολιτικής της χώρας. Εκτός από τις άμεσες επιπτώσεις που έχουν αυτές οι ελλείψεις στην κοινωνική ευημερία, ασκούν επίδραση και στον σχεδιασμό της οικογενειακής ζωής (π.χ. στον αριθμό παιδιών που θα κάνει μια οικογένεια), ενώ παράλληλα οι δημογραφικές μεταβολές ενδέχεται να επιβαρύνουν περαιτέρω την ισότητα των φύλων (π.χ. με την ανάγκη για περισσότερη φροντίδα ηλικιωμένων από νεότερες γυναίκες μέλη της οικογένειας).

5.4 *Κόστος διαβίωσης και οικονομική δυσχέρεια νοικοκυριών*

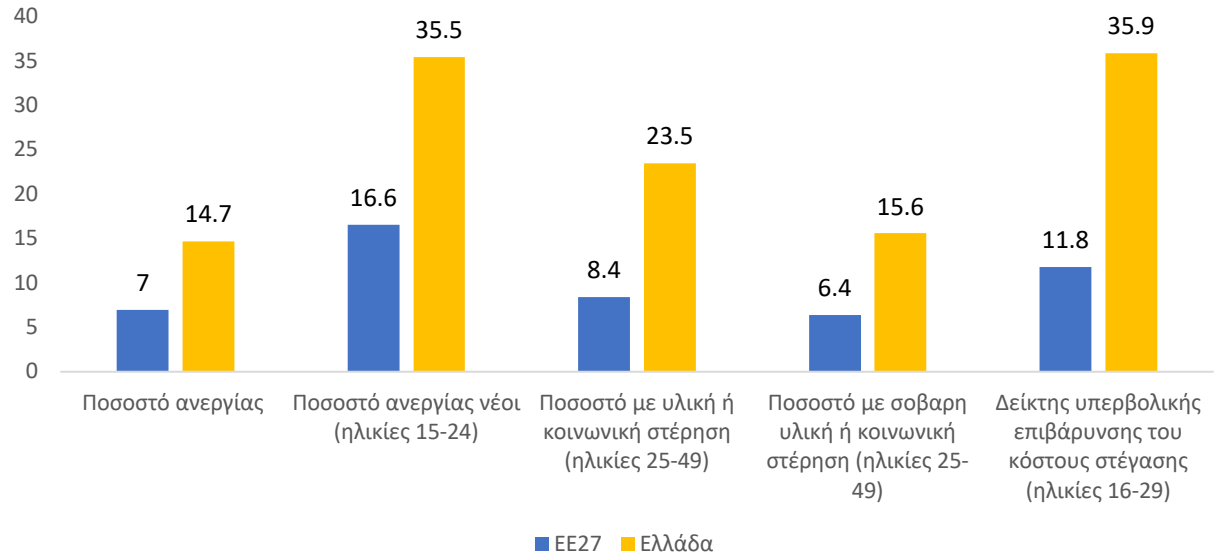
Ένας σημαντικός παράγοντας που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ως προς το δημογραφικό και τα ποσοστά γονιμότητας είναι και οι οικονομικές δυνατότητες των νοικοκυριών. Η σύγκριση αναπτυσσόμενων με ανεπτυγμένες οικονομίες θα οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι το ποσοστό γονιμότητας μιας χώρας εμφανίζει αρνητική συσχέτιση με το κατά κεφαλήν εισόδημα και το επίπεδο εκπαίδευσης: στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου ο πληθυσμός έχει τόσο χαμηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα όσο και χαμηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η σύγκριση όμως αυτή αγνοεί ότι οι θεσμοί προστασίας (π.χ. κοινωνική ασφάλιση, πρόνοια) στις αναπτυσσόμενες χώρες είναι περιορισμένοι και τα παιδιά σε μια οικογένεια καλούνται να διαδραματίσουν το ρόλο αυτό (Vandenbroucke, 2016).

Μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών, οι οποίες έχουν εξασφαλίσει στον πληθυσμό τους ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας, όταν οι γυναίκες στις δεκαετίες του 1960 και 1970 προσπαθούσαν να εισέλθουν δυναμικά στην αγορά εργασίας υπήρχε αντίστροφη σχέση ανάμεσα στη γονιμότητα και στο κατά κεφαλήν εισόδημα. Η σχέση αυτή όμως έχει τώρα αντιστραφεί με τα ποσοστά γονιμότητας να είναι κατά βάση χαμηλότερα στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες σε σχέση με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες (Vandenbroucke, 2016). Μελέτες δείχνουν, για παράδειγμα, ότι στις ΗΠΑ, οι πιο ευκατάστατες οικογένειες τείνουν πλέον να κάνουν περισσότερα παιδιά (Black et al, 2013; Lovenheim & Mumford, 2013).

Επίσης, πρόσφατη συγκριτική μελέτη συμπέρανε ότι στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης το υψηλότερο επίπεδο εισοδήματος και εκπαίδευσης παρουσιάζει θετική συσχέτιση με τη γονιμότητα, παρότι το εύρημα αυτό δεν επιβεβαιώνεται σε άλλες γεωγραφικές ομάδες χωρών (Götmark & Andersson, 2020). Επιπλέον, παράγοντες όπως η ανεργία, η εργασιακή ανασφάλεια και οι οικονομικές κρίσεις έχουν συσχετιστεί στη βιβλιογραφία με χαμηλά ποσοστά γονιμότητας (Ayllon, 2019; Currie & Schwandt, 2014; Luci-Greulich and Thévenon, 2013; Kalwij, 2010; Wesolowski & Ferrarini, 2018), ενώ οι αυξημένες τιμές στην αγορά ακινήτων φαίνεται να επηρεάζουν αρνητικά τα άτομα που δεν είναι ιδιοκτήτες κατοικίας ως προς την απόφαση να γίνουν γονείς (Dettling & Kearny, 2011; Pan & Xu, 2012).

Στην Ελλάδα, το κόστος διαβίωσης και παράγοντες όπως η υψηλή ανεργία και η ανεπάρκεια του εισοδήματος ενδέχεται να δρουν αποτρεπτικά ως προς τη δημιουργία οικογένειας. Το 27,4% του πληθυσμού αντιμετώπιζε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού το 2020, η δεύτερη χειρότερη επίδοση ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ μετά τη Βουλγαρία (Eurostat- EU-SILC). Η Ελλάδα καταγράφει επίσης τη χειρότερη επίδοση ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ αναφορικά με τον δείκτη υπερβολικής επιβάρυνσης του κόστους στέγασης, με τον δείκτη να περικλείει το 33,3% του πληθυσμού το 2020. Ο εν λόγω δείκτης αποτυπώνει το ποσοστό του πληθυσμού που αφιερώνει άνω του 40% του διαθέσιμου εισοδήματός του για να καλύψει έξοδα που σχετίζονται με τη στέγασή του.

Διάγραμμα 5.13: Ανεργία, υλική στέρηση και επιβάρυνση κόστους στέγασης, 2020

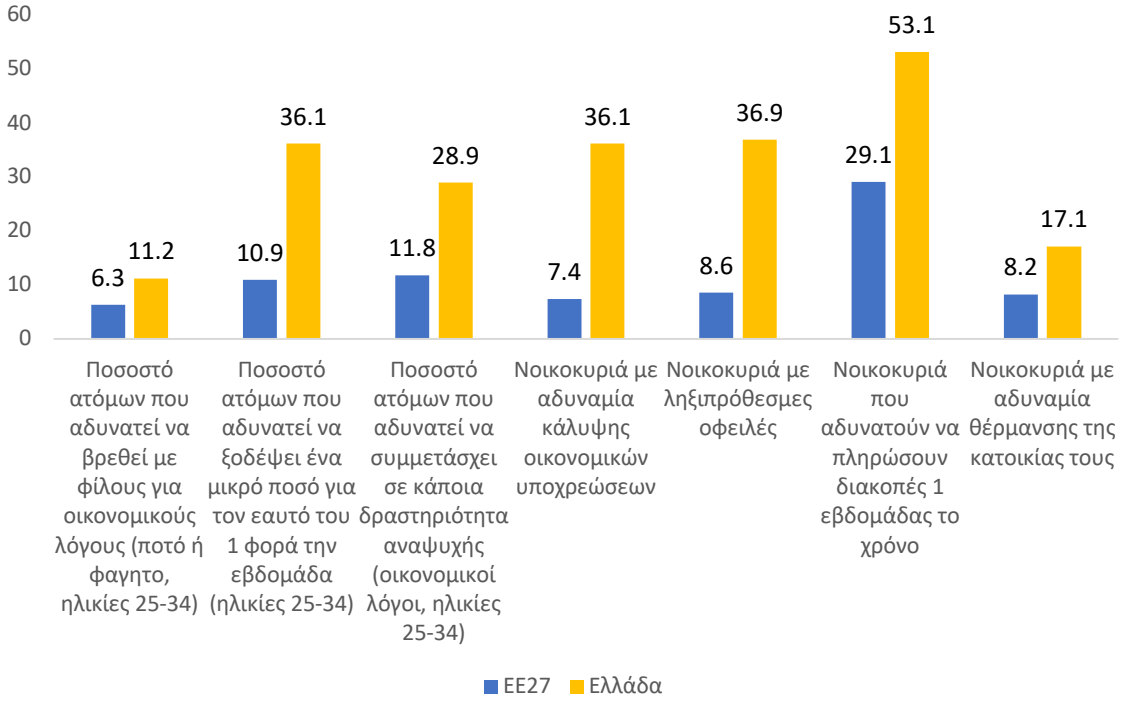


Πηγή: Eurostat, EU-SILC.

Οι δείκτες ανεργίας, υλικής και κοινωνικής στέρησης αλλά και ο δείκτης της υπερβολικής επιβάρυνσης του κόστους στέγασης βρίσκονται σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα στην Ελλάδα, ιδιαίτερα μάλιστα ανάμεσα στους νέους (Διάγραμμα 5.13). Σε πάρα πολύ υψηλά επίπεδα κινούνται και διάφοροι άλλοι δείκτες που αποτυπώνουν την οικονομική αδυναμία ατόμων και νοικοκυριών ως προς την κάλυψη βασικών οικονομικών υποχρεώσεων, τη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης και τη συμμετοχή τους σε κοινωνικές και ψυχαγωγικές δραστηριότητες. Η Ελλάδα καταλαμβάνει σταθερά πολύ χαμηλές θέσεις στην κατάταξη των χωρών της ΕΕ αναφορικά με αυτούς τους δείκτες, από την κρίση χρέους και μετά. Ενώ το σύνολο του πληθυσμού της χώρας αντιμετωπίζει προβλήματα τέτοιας φύσης, οι

νεότεροι πλήττονται σε σημαντικά μεγαλύτερο βαθμό (Διάγραμμα 5.14) καθιστώντας περισσότερο δυσχερή την απόκτηση οικογένειας σε μικρές ηλικίες.

Διάγραμμα 5.14: Επιλεγμένοι δείκτες οικονομικής δυσχέρειας νέων (ηλικίες 25-34), 2020



Πηγή: Eurostat, EU-SILC.

5.5 Προτάσεις πολιτικής

Στο προηγούμενο τμήμα αναλύθηκε η σχέση μεταξύ των ποσοστών γονιμότητας και των εξελίξεων σε δύο σημαντικούς τομείς ως προς την αντιμετώπιση των προκλήσεων του δημογραφικού: των οικογενειακών πολιτικών και της ισότητας των φύλων. Επίσης παρουσιάστηκαν δεδομένα και δείκτες αναφορικά με τις σχετικά χαμηλές επιδόσεις της Ελλάδας στους δύο αυτούς τομείς αλλά και κάποια βασικά δεδομένα ως προς την οικονομική δυσχέρεια των νέων στην Ελλάδα. Σε αυτή την υποενότητα παρουσιάζονται προτάσεις πολιτικής οι οποίες κινούνται προς τις ακόλουθες δύο βασικές κατευθύνσεις:

1. **Επάρκεια και καταλληλότητα των πολιτικών.** Οι σχεδιαζόμενες πολιτικές θα πρέπει να παρέχουν επαρκή κίνητρα ως προς την απόκτηση παιδιών δεδομένου του υψηλού κόστους διαβίωσης και των πρακτικών δυσκολιών ως προς τη συμφιλίωση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής. Οι πολιτικές θα πρέπει να παρέχουν επαρκή κίνητρα σε όλους τους τύπους των νοικοκυριών και σε όλες τις ηλικίες, καθώς όλοι έχουν σημαντικό ρόλο να διαδραματίσουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος. Εντούτοις, μεγαλύτερη βαρύτητα θα πρέπει να δίνεται σε πολιτικές που θα στοχεύουν στην απόκτηση του πρώτου παιδιού για νεότερα ζευγάρια ή γονείς, ώστε να διευρύνεται το παράθυρο για περισσότερα παιδιά ανά οικογένεια. Παράλληλα, θα πρέπει να διασφαλίζονται τα κίνητρα για συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

2. **Ισονομία.** Οι εργαζόμενοι γονείς θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ισότιμα ως προς τη διευκόλυνση απόκτησης οικογένειας και συμφιλίωσης της οικογενειακής και επαγγελματικής τους ζωής, είτε αυτό αφορά τον τομέα απασχόλησης είτε το φύλο.

Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνονται τα εξής:

1. **Εναρμόνιση κανόνων και δικαιωμάτων για τις γονικές άδειες ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα αλλά και για τους αυτοαπασχολούμενους**. Η διάρκεια και η γενναιοδωρία της άδειας μητρότητας στην Ελλάδα είναι κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ (και του ΟΟΣΑ) και συνάδει με τις διεθνείς καλές πρακτικές.[19] Όμως, από την εξέταση του νομικού πλαισίου προκύπτει ότι οι κανόνες και οι παροχές είναι κατακερματισμένοι και υπάρχει άνιση μεταχείριση διαφορετικών κατηγοριών εργαζομένων. Ως εκ τούτου, προτείνεται η εναρμόνιση του πλαισίου γονικών αδειών και η εισαγωγή απλών και διαφανών νομικών κανόνων αναφορικά με τα δικαιώματα (διάρκεια, αναπλήρωση εισοδήματος κ.α.) των γονιών και ειδικότερα, αναφορικά με την άδεια μητρότητας και την άδεια φροντίδας παιδιού όπου παρατηρούνται οι μεγαλύτερες ανισότητες ως προς μεταχείριση των εργαζόμενων (π.χ., ανάμεσα στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα).
2. **Εισαγωγή θεσμού μη μεταβιβάσιμης άδειας για τον πατέρα (*non-transferable paternal leave*) με υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος**. Η πρόσφατη εισαγωγή του θεσμού της άδειας πατρότητας κατά τη γέννηση του παιδιού (14 ημερών) και η εισαγωγή της δυνατότητας λήψης άδειας ανατροφής παιδιού από τους πατέρες (εναλλακτικά με τις μητέρες) κρίνεται ως ένα σημαντικό βήμα ως προς την ισότητα των φύλων και την στήριξη των νέων πατέρων. Στο πλαίσιο όμως της ανάγκης αύξησης της συμμετοχής των νέων γυναικών με παιδιά στην αγορά εργασίας και της ουσιαστικής βελτίωσης της επίδοσης της χώρας ως προς την ισότητα των φύλων, προτείνεται η εισαγωγή του θεσμού της μη μεταβιβάσιμης πατρικής άδειας στα πρότυπα της Σουηδίας και της Ισλανδίας. Δεν πρόκειται για υποχρεωτική άδεια, αλλά για άδεια που οι δικαιούχοι πατέρες μπορούν να την πάρουν εάν το επιθυμούν. Σε αύτη τη μορφή, δεν δημιουργείται στο νοικοκυριό το δίλλημα ποιος από τους δυο γονείς θα κάνει χρήση μέρος μιας κοινής άδειας – δίνεται η δυνατότητα στην πατέρα να κάνει χρήση άδειας επιπλέον των ημερών άδειας που δικαιούται η μητέρα. Αυτός ο τύπος πατρικής άδειας μπορεί να συνεισφέρει (α) στον μη αποκλεισμό των μητέρων από την αγορά εργασίας, (β) αύξηση της συμμετοχής των ανδρών στις δραστηριότητες ανατροφής των παιδιών και στις οικιακές υποχρεώσεις. Σύμφωνα με μελέτη που συντάχθηκε για το Ευρωκοινοβούλιο το 2018, στις χώρες όπου η άδεια ανατροφής παιδιών είναι μη μεταβιβάσιμη, γίνεται πολύ μεγαλύτερη χρήση της άδειας από τους άνδρες σε ποσοστό που φτάνει το 90%, σε αντίθεση με χώρες όπως η Δανία (24%) και η Σλοβενία (6%). Ο θεσμός της μη μεταβιβάσιμης πατρικής άδειας είναι περισσότερο αποτελεσματικός όταν συνοδεύεται από ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος κατά τουλάχιστον 80%, ώστε να μην υπάρχουν οικονομικά αντικίνητρα για λήψη της άδειας.
3. **Ελάφρυνση των εργοδοτών από το κόστος κάλυψης του μέρους των αποδοχών που καταβάλλονται κατά την περίοδο χρήσης των γονικών αδειών**. Λαμβάνοντας υπόψη την υποχρέωση όλων των πλευρών (εργοδοσία, κράτος) να συμμετέχουν στους θεσμούς και τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, προτείνεται η εξέταση της δυνατότητας ελάφρυνσης των

[19] Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ στην Ελλάδα διαρκεί 17 εβδομάδες στον ιδιωτικό τομέα και 20 εβδομάδες στο δημόσιο τομέα. Σημειώνεται επίσης ότι άδεια μητρότητας που διαρκεί παραπάνω από 20 εβδομάδες θεωρείται ότι συνιστά αντικίνητρο για επιστροφή στην εργασία (Hofman et al, 2020).

εργοδοτών από το κόστος κάλυψης μέρους των αποδοχών που καταβάλλονται κατά την περίοδο χρήσης των γονικών αδειών – ειδικά στο βαθμό που συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις που ενδέχεται να εφαρμοστούν στο μέλλον για την στήριξη της οικογένειας και την ισότητα των φύλων (όπως η μη μεταβιβάσιμη πατρική άδεια με υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης) συνοδεύονται από αύξηση του σχετικού κόστους.

4. **Επανασχεδιασμός και ενίσχυση των υπηρεσιών προσχολικής αγωγής και φροντίδας (*early childhood education and care*).** Ο επανασχεδιασμός του συστήματος παροχής προσχολικής αγωγής και φροντίδας θα πρέπει να στοχεύει (α) στην πρόσβαση όλων των παιδιών στην Ελλάδα στις υπηρεσίες αυτές σε ισότιμη βάση, (β) στη θωράκιση του οικογενειακού εισοδήματος από το υψηλό κόστος ιδιωτικής παροχής των υπηρεσιών αυτών και (γ) στην προώθηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας. Συγκεκριμένα, προτείνονται:
    - Σε βραχυπρόθεσμο/ μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, η εισαγωγή εναρμονισμένων ελάχιστων προτύπων λειτουργίας αναφορικά με τα τροφεία και τα κριτήρια επιλεξιμότητας (προτεραιοποίηση παιδιών ως προς την εγγραφή). Τα πρότυπα θα πρέπει να θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο στη βάση σχεδιασμού, και όχι σε επίπεδο Δήμων, αν και οι τυχόν τοπικές ιδιαιτερότητες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία.
    - Σταδιακά, αλλά σύντομα, η επάρκεια των διαθέσιμων δομών και θέσεων θα πρέπει να διασφαλιστεί σε εθνικό επίπεδο για όλα τα παιδιά ανεξαρτήτως κοινωνικοοικονομικής θέσης και γεωγραφικής περιοχής. Προτείνεται επίσης η τακτική παρακολούθηση και καταγραφή των αναγκών αλλά και της αποτελεσματικότητας των δομών σε όρους διευκόλυνσης της πρόσβασης των γονιών στην αγορά εργασίας.
    - Διεύρυνση του ωραρίου λειτουργίας των δομών προσχολικής αγωγής στη βάση του πλήρους, πρωινού ωραρίου πλήρους απασχόλησης σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψιν τους μέσους χρόνους που απαιτούνται για την μετακίνηση από και προς την εργασία (commuting times) και τις σχετικές δυσκολίες. Επίσης, διευκόλυνση της πρόσβασης (μεταφοράς) των παιδιών προς τις δομές.
    - Σταδιακή αποσύνδεση της σχετικής δαπάνης από κοινοτικά προγράμματα και κάλυψη του κόστους από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.
5. **Επιμορφωτικές δράσεις και κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα για τη διευκόλυνση της εναρμόνισης μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής και στήριξης των επιχειρήσεων στους νέους γονείς.** Συγκεκριμένα, προτείνονται:
    - Περαιτέρω ενίσχυση των ευέλικτων εργασιακών διευθετήσεων (εργασία από απόσταση, μερική απασχόληση, ευέλικτο ωράριο) στον ιδιωτικό τομέα. Ενώ το νομικό πλαίσιο (ειδικά μετά την υιοθέτηση και του νόμου 4808/2021) προβλέπει τη δυνατότητα για ευέλικτες μορφές απασχόλησης και ευέλικτα ωράρια για τους γονείς και στον ιδιωτικό τομέα, προτείνεται η ενδυνάμωση των εν λόγω πρακτικών μέσω εκπαιδευτικών δράσεων στις επιχειρήσεις με στόχο την αλλαγή της εργασιακής κουλτούρας.
    - Κίνητρα και διευκολύνσεις στις επιχειρήσεις ώστε να υπάρχει υποστήριξη για το θηλασμό (*business lactation programs*). Τα κίνητρα είναι απαραίτητα καθώς η δυνατότητα παροχής τέτοιων υποδομών διαφέρει με βάση το μέγεθος της επιχείρησης ή του οργανισμού.
    - Αντίστοιχα, κίνητρα και διευκολύνσεις για την παροχή διευθετήσεων προσχολικής αγωγής ή φύλαξης στο χώρο της εργασίας (*childcare at work*).

- Προώθηση της συνεχιζόμενης επικοινωνίας ανάμεσα στα τμήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων από τη μια πλευρά και των εγκύων και γονιών από την άλλη, ώστε να μπορούν οι εργαζόμενοι να ενημερώνονται για τις εξελίξεις στον εργασιακό τους χώρο, να παρέχεται υποστήριξη και να υπάρχει όσο γίνεται ομαλότερη επιστροφή στην εργασία.
- Επιμορφωτικά προγράμματα με στόχο την υποστήριξη εκ μέρους των τμημάτων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και των διευθυντικών στελεχών ως προς τους νέους γονείς και την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής.

6. **Επανασχεδιασμός του συστήματος κοινωνικών επιδομάτων** με τρόπο που μπορεί να βοηθήσει στην ενίσχυση των ποσοστών γονιμότητας σε νεότερες ηλικίες και που να λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές στη διάρθρωση των νοικοκυριών (μικρότερα νοικοκυριά με ένα μόνο παιδί, μονογονεϊκές οικογένειες κ.λπ.). Συγκεκριμένα, προτείνονται τα εξής μέτρα:
   - Ενίσχυση του επιδόματος παιδιού ήδη από το πρώτο παιδί.
   - Θέσπιση και άμεση εφαρμογή μιας αποτελεσματικής εθνικής στρατηγικής για τη στέγαση. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται και η εξέταση της πιθανής επαναφοράς φορολογικών κινήτρων στην αγορά πρώτης κατοικίας, όπως μέσα από την επιδότηση του κόστους εξυπηρέτησης στεγαστικού δανείου, στα πρότυπα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών[20].
7. **Εφαρμογή πολιτικών θετικής δράσης και ποσοστώσεων στα πανεπιστήμια και σε δημόσιους οργανισμούς (συμπεριλαμβανομένων πολιτικών θέσεων).** Οι πολιτικές θετικής δράσης (όπως και η συναφής πολιτική των ποσοστώσεων[21]) στοχεύουν στην ενίσχυση τόσο της θέσης της γυναίκας όσο και άλλων ομάδων που υποεκπροσωπούνται σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η εργασία. Αιτιολογούνται στη βάση της αναλογικής εκπροσώπησης και έχουν εφαρμοστεί επιτυχώς σε χώρες όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, τα οφέλη από τα θετικά πρότυπα που δημιουργούνται ξεπερνούν το μικρό σχετικά κόστος[22] σε όρους αποτελεσματικότητας ή παραγωγικότητας ενώ είναι πολύ πιθανό να

[20] Εννέα (9) από τις 27 χώρες της ΕΕ, μεταξύ των οποίων το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Δανία, η Σουηδία και η Φινλανδία, χρησιμοποιούσαν ανάλογα φορολογικά κίνητρα το 2017, σύμφωνα με έρευνα του Joint Research Centre της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2019:
https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2019-10/jrc118277.pdf

[21] Αποτελούν ένα σύνολο πολιτικών και πρακτικών μιας κυβέρνησης ή οργανισμού που επιδιώκει να συμπεριλάβει συγκεκριμένες ομάδες σε τομείς στους οποίους υπό-εκπροσωπούνται με βάση το φύλο, τη φυλή, τη σεξουαλικότητα, το θρήσκευμα ή την εθνικότητά τους σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η απασχόληση. Είναι γνωστές και ως θετικά ή ειδικά μέτρα σε όρους διεθνούς δικαίου. Ως υπο-περίπτωση, οι πολιτικές ποσοστώσεων αφορούν στην περιοριστική επιβολή ποσοστών σε κάποιες ενέργειες ή δράσεις. Για παράδειγμα, ένα ποσοστό των εργαζομένων σε έναν οργανισμό ή των φοιτητών σε ένα πανεπιστήμιο πρέπει να ανήκει σε μια συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα. Περισσότερες λεπτομέρειες: https://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/

[22] Οι πολιτικές αυτές έχουν κατά καιρούς χαρακτηριστεί ως άδικες διότι επεμβαίνουν, φαινομενικά, στην αρχή της ισότητας των ευκαιριών. Παραδείγματος χάρη, εάν σε ένα πανεπιστήμιο το 75% των φοιτητών είναι άντρες, η επιβολή μιας ποσόστωσης στο 50% θα απέκλειε πολλούς ικανούς αιτούντες. Αντίστοιχα, η πολιτική της θετικής δράσης, επιτρέπει στην επιτροπή του πανεπιστημίου να λάβει υπόψη της χαρακτηριστικά όπως το φύλο, τη φυλή, τη σεξουαλικότητα, την εθνικότητα κ.λπ. ως παράγοντα συνυπολογισμού στην απόφασή της. Επομένως, το πανεπιστήμιο έχει την ευχέρεια να αποκλείσει φοιτητές που κατά τα άλλα θα γινόντουσαν δεκτοί Στις ΗΠΑ, το ζήτημα έχει επιφέρει έντονες αντιδράσεις κατά καιρούς και έχει επανεξεταστεί επανειλημμένα. Το ζήτημα έφτασε μέχρι το Ανώτατο Δικαστήριο το οποίο εν τέλει αποφάσισε να προστατεύσει το δικαίωμα των πανεπιστημίων να εφαρμόζουν πολιτικές θετικής δράσης.

παρατηρηθεί άμεση βελτίωση της κοινωνικοοικονομικής θέσης των γυναικών μετά την εφαρμογή τους (Beaman et al, 2012; Beaman et al, 2009; Holzer & Neumark, 2000).

8. **Στοχευμένες δράσεις στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας**. Οι παρακάτω δράσεις σε αυτούς τους τομείς παρουσιάζουν συνάφεια με τις πολιτικές για την οικογένεια και την ισότητα των φύλων και μπορούν να ελαφρύνουν τα νοικοκυριά από σημαντικά κόστη που σχετίζονται με την ανατροφή των παιδιών και να προωθήσουν την ισότητα μεταξύ των φύλων. Συγκεκριμένα, προτείνονται τα εξής:
    - Ενίσχυση του θεσμού του ολοήμερου σχολείου.
    - Ποιοτική ενίσχυση των σχολικών προγραμμάτων (ειδικά, ξένες γλώσσες, ενισχυτική διδασκαλία) ώστε να περιοριστεί το πολύ υψηλό επίπεδο ιδιωτικών δαπανών των νοικοκυριών για την εκπαίδευση.
    - Επανασχεδιασμός και ενίσχυση των προγραμμάτων σχολικών γευμάτων (διεύρυνση κάλυψης, διασφάλιση ποιότητας).
    - Διασφάλιση πρόσβασης όλων των παιδιών σε υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης.
    - Προώθηση προγραμμάτων επαγγελματικού προσανατολισμού στα σχολεία με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής των κοριτσιών σε ειδικότητες και επαγγέλματα με υψηλότερες προοπτικές απασχόλησης και αμοιβών με στόχο την καταπολέμηση των διαχωρισμών στην εκπαίδευση και την εργασία.

6. ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ

6.1 Επιδράσεις και προκλήσεις

Η υγεία και η υγειονομική περίθαλψη είναι δύο τομείς στους οποίους η πληθυσμιακή γήρανση επιδρά άμεσα και σημαντικά. Η γήρανση σε επίπεδο πληθυσμού οφείλεται εν μέρει στην επιμήκυνση του προσδόκιμου επιβίωσης. Η τελευταία, αν και επιθυμητή, συνοδεύεται από ποικίλες δυσκολίες και προκλήσεις για την ποιότητα ζωής των ατόμων, καθώς αυτά μεγαλώνουν και το επίπεδο σωματικής και πνευματικής τους υγείας χειροτερεύει. Επίσης, η πληθυσμιακή γήρανση συσχετίζεται και με σημαντικές επιδημιολογικές αλλαγές, κυρίως ως προς τις επικρατούσες ασθένειες και τις κύριες αιτίες θανάτου. Ο τομέας υγειονομικής περίθαλψης καλείται να ανταποκριθεί στις σημαντικές αυτές προκλήσεις που αυξάνουν τη ζήτηση για υπηρεσίες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας, καθώς οι ανάγκες των ηλικιωμένων αυξάνονται ποσοτικά και ποιοτικά, οι παραδοσιακές οικογενειακές δομές μεταβάλλονται ριζικά και οι διαθέσιμοι πόροι χρηματοδότησης του συστήματος υγείας συρρικνώνονται λόγω της μείωσης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

6.1.1 ΥΓΕΙΑ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ

Σε ατομικό επίπεδο, η γήρανση είναι το αποτέλεσμα της συσσώρευσης μιας πληθώρας μοριακών και κυτταρικών αλλαγών που προκαλούν φθορά στον οργανισμό του ανθρώπου με την πάροδο του χρόνου (ΠΟΥ, 2021). Από τη βιολογική αυτή σκοπιά, προκύπτει ότι το γήρας συνοδεύεται αναπόφευκτα από μια επιδείνωση της κατάστασης υγείας του ανθρώπου, αν και είναι ευρέως αποδεκτό ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές αναφορικά με τις αρνητικές επιδράσεις του γήρατος ανάμεσα σε άτομα και ομάδες ανάλογα με βιολογικούς, περιβαλλοντικούς και κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες.

Με σημείο εκκίνησης την παιδική ηλικία και καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής, το περιβάλλον διαβίωσης και η συσσώρευση κοινωνικών προτερημάτων ή μειονεκτημάτων αλληλεπιδρούν με το προϋπάρχον γενετικό υπόβαθρο των ατόμων, επηρεάζοντας το επίπεδο υγείας, το ρυθμό γήρανσης, τη νοσηρότητα και τη θνησιμότητα. Οι ίδιοι μηχανισμοί που εξηγούν τις διαφορές στο ρυθμό γήρανσης, είναι σε θέση να εξηγήσουν και τις συστηματικές διαφορές στο γενικότερο επίπεδο υγείας ανάμεσα σε άτομα και ομάδες με διαφορετικά γενετικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά και υπόβαθρο.

Η γήρανση του πληθυσμού συνοδεύεται από επιδημιολογικές αλλαγές σε επίπεδο πληθυσμού. Είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της επιδημιολογικής μετάβασης (*epidemiological transition*) η οποία θεωρείται αποτέλεσμα της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Αυτή συνίσταται στη σταδιακή ιστορική μετάβαση από τα οξεία και μολυσματικά νοσήματα *(acute and communicable diseases*), στα χρόνια και εκφυλιστικά (*chronic and degenerative*) ως τις κύριες αιτίες θανάτου, αρχικά στο δυτικό κόσμο και σταδιακά παγκοσμίως. Τα χρόνια και εκφυλιστικά νοσήματα συχνά αναφέρονται και ως «νόσοι του πολιτισμού» καθώς αντικατοπτρίζουν τόσο τις θετικές όσο και τις αρνητικές επιπτώσεις του σύγχρονου τρόπου διαβίωσης.

Η θεωρία της επιδημιολογικής μετάβασης εισήχθη για πρώτη φορά τη δεκαετία του 1970 (Omran, 1971). Στην αρχική της μορφή ερμήνευε τις επιδημιολογικές αλλαγές σε τρία ιστορικά στάδια, ενώ πλέον στη σχετική βιβλιογραφία έχει προστεθεί και το τέταρτο στάδιο επιδημιολογικής μετάβασης (Olshansky & Ault, 1986) το οποίο χαρακτηρίζεται από τη μετάθεση των εκφυλιστικών νοσημάτων σε ολοένα και

μεγαλύτερες ηλικίες, από την εμφάνιση νέων επιδημιολογικών κινδύνων διεθνώς και την επανεμφάνιση μολυσματικών νόσων του παρελθόντος (Πίνακας 6.1).

Πίνακας 6.1: Στάδια επιδημιολογικής μετάβασης

Στάδιο	Ονομασία	Αιτίες θανάτου και επιδημιολογικά χαρακτηριστικά	Προσδόκιμο επιβίωσης
1	"Λοιμός και λιμός" (*"Pestilence and famine"*)	Μολυσματικές ασθένειες, υποσιτισμός, λιμός, ατυχήματα και επιθέσεις ζώων, υψηλή παιδική θνησιμότητα (παιδιά < 10 ετών).	Ανάμεσα σε 20 και 40 έτη
2	"Υποχώρηση πανδημιών" ("*Receding pandemics*")	Μολυσματικές ασθένειες, αρχή επικράτησης καρδιαγγειακών νοσημάτων και εγκεφαλικών.	Ανάμεσα σε 30 και 50 έτη
3	"Εκφυλιστικές και ανθρωπογενείς ασθένειες" *("Degenerative and man-made diseases"*)	Εκφυλιστικά νοσήματα, καρδιοπάθειες, καρκίνος, ατυχήματα, κατάχρηση ουσιών.	Πάνω από 60 έτη
4	"Μετατοπισμένες εκφυλιστικές ασθένειες" *("Delayed degenerative diseases*")	Εκφυλιστικές νόσοι σε ολοένα και μεγαλύτερες ηλικίες, εμφάνιση νέων ιών ή επανεμφάνιση παλαιών νόσων λόγω παγκοσμιοποίησης, αντίσταση στα αντιβιοτικά κ.α.	Πάνω από 70 έτη

Πηγές: Omran, 1971; Olshansky & Ault, 1986.

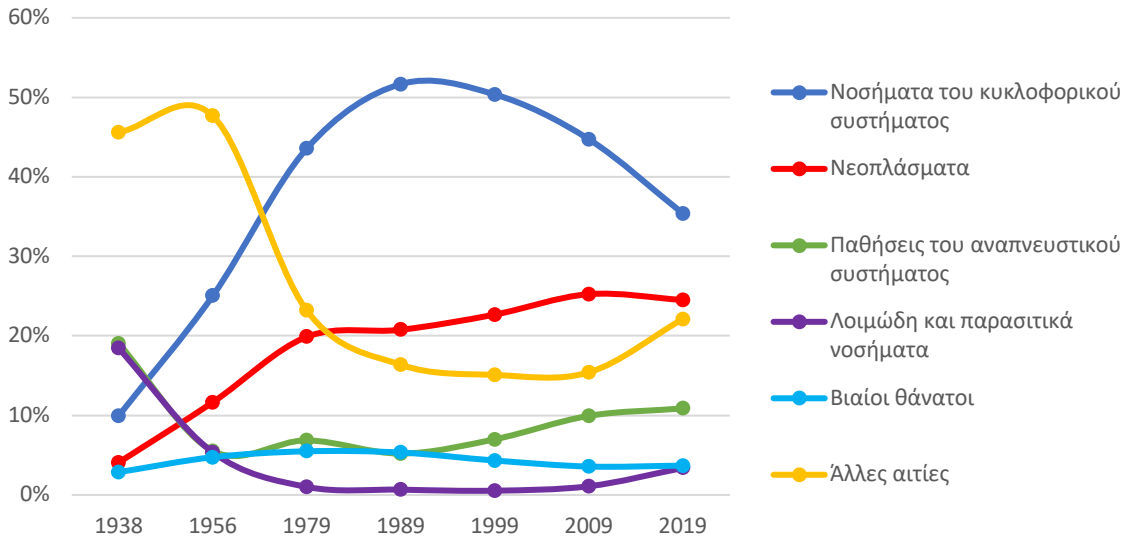
Ένα σημαντικό στοιχείο της θεωρίας είναι πως η επιδημιολογική μετάβαση δεν πραγματοποιείται με τον ίδιο ρυθμό ανά τον κόσμο, με ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές να εμφανίζουν υστέρηση και να ταξινομούνται στα αρχικά στάδια. Για παράδειγμα, κάποιες χώρες τις υποσαχάριας Αφρικής ακόμη και σήμερα μπορούν να ταξινομηθούν στο πρώτο στάδιο. Η μετάβαση από στάδιο σε στάδιο, συνοδεύεται και από αύξηση στο μέσο προσδόκιμο επιβίωσης.

Σύμφωνα με τις σχετικές αναλύσεις, κομβικό ρόλο στην αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης διαδραμάτισαν ιστορικές εξελίξεις όπως η προώθηση της υγιεινής και της προληπτικής ιατρικής, η ανακάλυψη των αντιβιοτικών ουσιών, ο παιδικός εμβολιασμός, αλλά και η καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας. Παράλληλα με τον περιορισμό των μολυσματικών ασθενειών, ασθένειες όπως ο καρκίνος και τα καρδιαγγειακά και αναπνευστικά νοσήματα αναδείχτηκαν ως οι κύριες αιτίες θανάτου. Οι ασθένειες αυτές παρουσιάζουν σύνδεση και με σύγχρονους νοσογόνους παράγοντες όπως η βιομηχανική ρύπανση και η κλιματική αλλαγή, η ραδιενέργεια, η αλλαγή στην ποιότητα και την ποσότητα της τροφής αλλά και χωροταξικοί και περιβαλλοντικοί κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία που συνδέονται με την υψηλή συγκέντρωση του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα (όπως ηχορύπανση, η έλλειψη χώρου ή η έλλειψη επαφής με το φυσικό περιβάλλον). Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες όπως η οικονομική ανασφάλεια ή η ανεργία επίσης αλληλεπιδρούν με βιολογικούς, ψυχοσωματικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες, συνθέτοντας μια ολοκληρωμένη εικόνα εμφάνισης των προβλημάτων υγείας στις σύγχρονες κοινωνίες καθώς ο πληθυσμός γηράσκει.

Το επιδημιολογικό προφίλ της Ελλάδας εν πολλοίς συμβαδίζει με τις εξελίξεις που αποτυπώνονται στη θεωρία της επιδημιολογικής μετάβασης. Παρατηρείται αύξηση της θνησιμότητας από καρδιακά νοσήματα και νεοπλάσματα καθώς και μείωση των θανάτων από λοιμώδη και παρασιτικά νοσήματα κατά τα τελευταία 100 περίπου χρόνια (Διάγραμμα 6.1, στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ). Ειδικότερα, οι κυριότερες αιτίες θανάτου το 2019 στην Ελλάδα ήταν τα νοσήματα του κυκλοφοριακού συστήματος (καρδιακά

νοσήματα και νοσήματα των εγκεφαλικών αγγείων) με 44.234 θανάτους ή 35% του συνόλου των θανάτων. Ακολουθούν οι θάνατοι από νεοπλάσματα (καρκίνοι) και οι θάνατοι από διάφορα νοσήματα του αναπνευστικού σε ποσοστό 25% και 11% αντίστοιχα. Το ποσοστό θανάτων από νοσήματα του κυκλοφορικού συστήματος στο σύνολο των θανάτων, αυξήθηκε από 10% το 1938 σε 35% το 2019 ενώ το ποσοστό θανάτων από νεοπλασματικές νόσους από 4% σε 25%. Αντίθετα, οι θάνατοι από λοιμώδη και παρασιτικά νοσήματα μειώθηκαν από 18% σε ποσοστό 3% κατά την ίδια περίοδο.

Διάγραμμα 6.1: Ποσοστιαία κατανομή των κυριότερων κατηγοριών αιτιών θανάτου στην Ελλάδα, 1938-2019



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

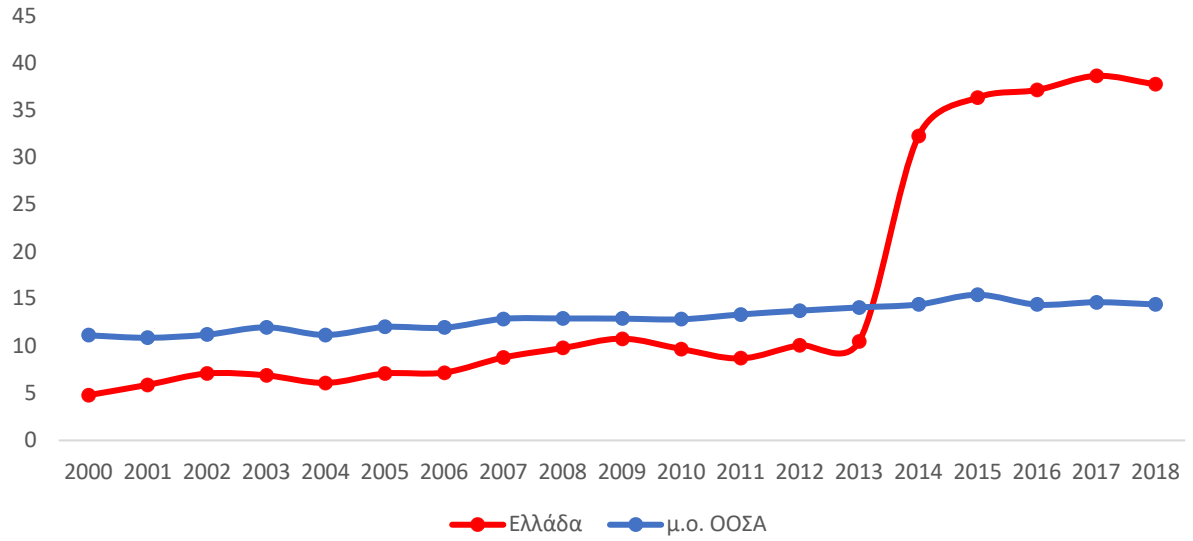
Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η επανεμφάνιση μολυσματικών ασθενειών που είχαν προηγουμένως εξαλειφθεί (π.χ., φυματίωση, ελονοσία), η οποία παρατηρείται όχι μόνο στις αναπτυσσόμενες χώρες αλλά και σε περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αφορά την Ελλάδα της κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας. Ένας αριθμός δημοσιευμένων μελετών εστίασε στην όξυνση μολυσματικών νόσων εν μέσω της κρίσης (π.χ., HIV, ιός Δυτικού Νείλου) ή στην επανεμφάνιση ασθενειών που είχαν προηγουμένως εξαλειφθεί (π.χ., ελονοσία), γεγονός που έστω μερικώς έχει αποδοθεί από τους συγγραφείς στην κρίση και στις περικοπές δημοσίων δαπανών για πρόληψη (π.χ., Bonovas & Nikolopoulos, 2012; Nikolopoulos et al, 2015; Zilidis et al, 2021).

Πράγματι, οι διαθέσιμες στατιστικές επιβεβαιώνουν την αύξηση της θνησιμότητας στην Ελλάδα εξαιτίας μολυσματικών και παρασιτικών ασθενειών μετά το 2012 (Διάγραμμα 6.2). Αν και οι αριθμοί των θανάτων είναι σχετικά μικροί συγκριτικά με τους θανάτους από άλλα αίτια και συγκριτικά με τον συνολικό πληθυσμό, η παρατηρούμενη αύξηση αλλά και η απόκλιση με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ είναι αξιοσημείωτες.

Οι παραπάνω επιδημιολογικές αλλαγές αναπόφευκτα και συνδυαστικά οδηγούν σε αύξηση του μέσου προσδόκιμου επιβίωσης. Όμως, μια σημαντική συνέπεια της επιδημιολογικής μετάβασης προς τις χρόνιες και εκφυλιστικές ασθένειες είναι πώς, όσο το μέσο προσδόκιμο επιβίωσης αυξάνεται, η μέση ποιότητας ζωής μειώνεται σε μεγαλύτερες ηλικίες λόγω της επιδείνωσης της κατάστασης υγείας. Οι

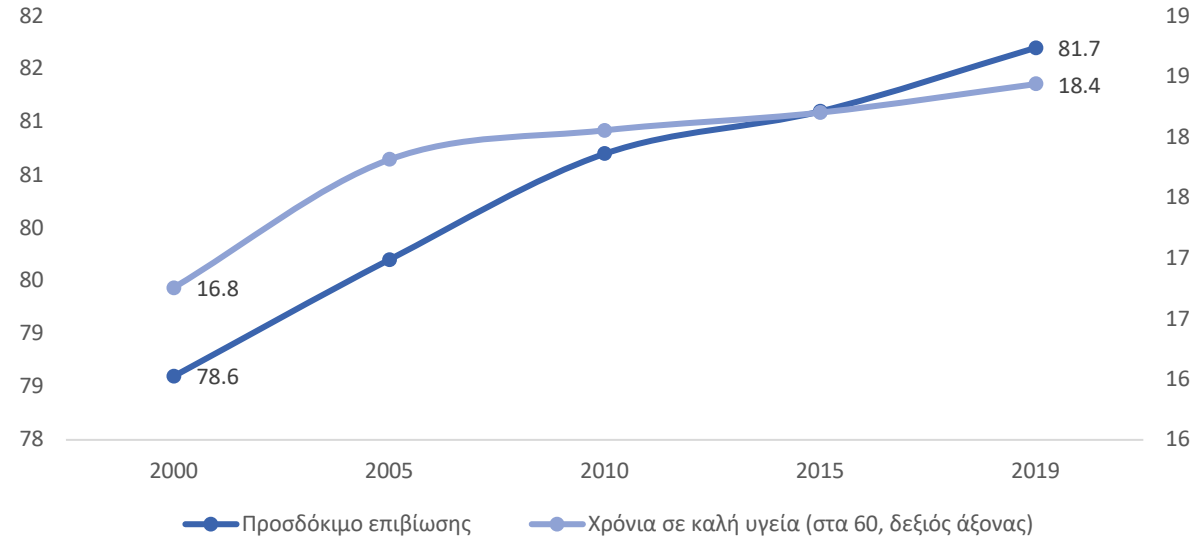
διαθέσιμες στατιστικές πράγματι επιβεβαιώνουν ότι το προσδόκιμο επιβίωσης σε καλή υγεία αυξάνεται με μικρότερο ρυθμό από το προσδόκιμο επιβίωσης, δηλαδή τα άτομα απολαμβάνουν μεν περισσότερα χρόνια ζωής, αλλά επίσης αυξάνεται και ο χρόνος που διαβιούν σε κακή κατάσταση υγείας (Διάγραμμα 6.3).

Διάγραμμα 6.2: Θνησιμότητα ανά 100.000 κατοίκους από μολυσματικές και παρασιτικές ασθένειες, 2000-2018



Πηγή: ΟΟΣΑ (OECD Health Database).

Διάγραμμα 6.3: Προσδόκιμο επιβίωσης και προσδόκιμο επιβίωσης σε καλή υγεία (στα 60), 2000-2019

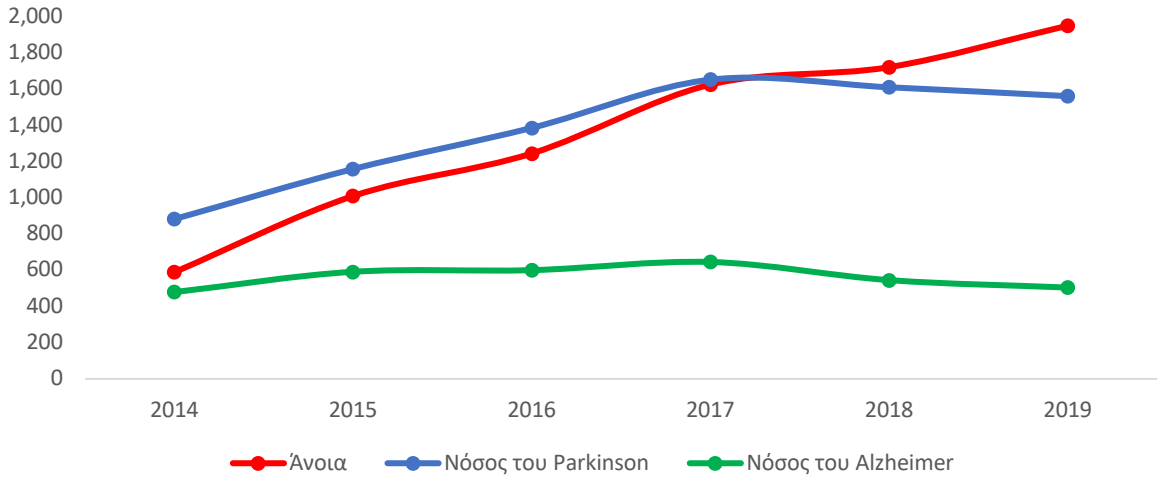


Πηγή: ΠΟΥ.

Επίσης, η επίδραση της γήρανσης αφορά τόσο τη φυσική, όσο και την πνευματική υγεία με τις νοητικές δυνατότητες του ανθρώπου να φθίνουν με το πέρασμα του χρόνου. Εντούτοις, η φθορά των νοητικών

δυνατοτήτων δεν θα πρέπει να αποδίδεται πάντα αποκλειστικά στη φυσική διαδικασία γήρανσης. Οι σύγχρονες κοινωνίες έχουν να αντιμετωπίσουν τη σημαντική πρόκληση που προκύπτει από την παγκόσμια επέλαση της άνοιας. Η εμφάνιση της τελευταίας είναι μεν πολύ συχνότερη στις μεγαλύτερες ηλικίες αλλά η άνοια αναγνωρίζεται ως ένα ξεχωριστό πλέγμα ασθενειών, πιο έντονο από τη φυσιολογική πνευματική γήρανση. Ο ΠΟΥ μάλιστα ορίζει την άνοια ως «ένα σύνδρομο στο οποίο υπάρχει χειροτέρευση της νοητικής λειτουργίας πέραν αυτής που αναμένεται από τις συνήθεις επιπτώσεις της βιολογικής γήρανσης». Η άνοια προκύπτει από μια πληθώρα ασθενειών και τραυματισμών που επηρεάζουν την εγκεφαλική λειτουργία, με τη νόσο του Alzheimer να αποτελεί τη συχνότερη μορφή άνοιας (60-70% των περιπτώσεων). Στην Ελλάδα, οι θάνατοι που οφείλονται στην άνοια και σε νόσους του νευρολογικού συστήματος εμφανίζουν ανοδική πορεία τα τελευταία χρόνια (Διάγραμμα 6.4).

Διάγραμμα 6.4: Θάνατοι από άνοια και νόσους του Parkinson και Alzheimer στην Ελλάδα, 2014-2019



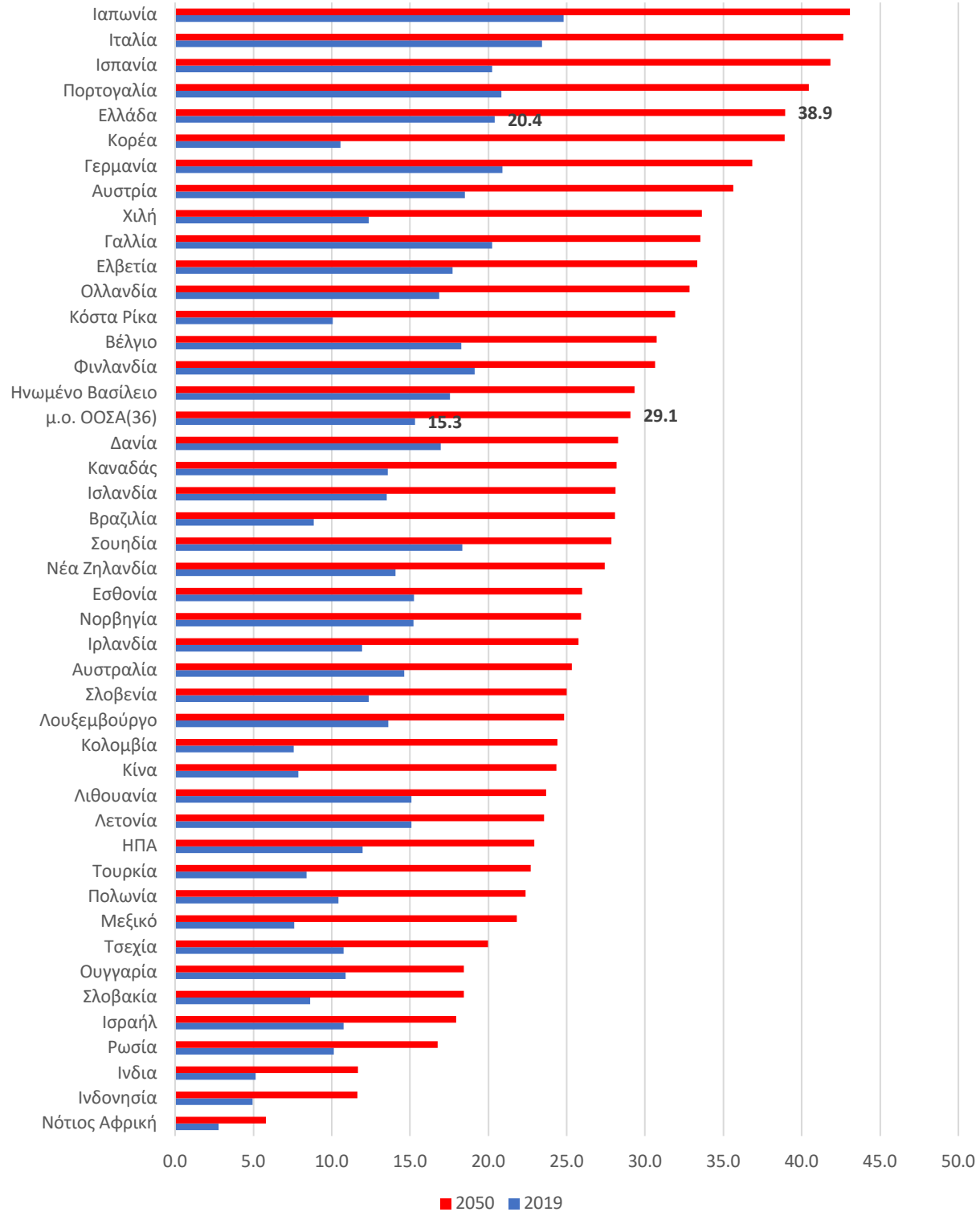
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ, υπάρχουν περίπου 20 πάσχοντες από άνοια ανά 1.000 άτομα στην Ελλάδα - αριθμός που αναμένεται να διπλασιαστεί μέχρι το 2050, σημαντικά πάνω από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 6.5). Η διαφορά οφείλεται στο ότι η άνοια είναι πολύ συχνότερη στις μεγαλύτερες ηλικίες, άρα η επικράτηση της άνοιας είναι και θα είναι περισσότερο διαδεδομένη σε χώρες που ο πληθυσμός είναι γηραιότερος, όπως και η Ελλάδα.

Κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ, η άνοια επηρεάζει περίπου 2% των ατόμων ηλικίας 65-69 ετών, ποσοστό που εκτοξεύεται σε άνω του 40% στις ηλικίες άνω των 90. Υπολογίζεται πως περίπου 20 εκατομμύρια άνθρωποι έπασχαν από άνοια σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ το 2019, αριθμός που αναμένεται να διπλασιαστεί μέχρι το 2050 (41 εκατομμύρια άνθρωποι).

Η άνοια είναι η έβδομη συχνότερη αιτία θανάτου και μια από τις μεγαλύτερες αιτίες αναπηρίας και εξάρτησης από τρίτους για τα άτομα μεγάλης ηλικίας διεθνώς (ΠΟΥ, 2021). Επίσης, υπάρχουν ενδείξεις για την ολοένα και αυξανόμενη ανισότητα στην εμφάνιση της άνοιας ανάλογα με το κοινωνικο-οικονομικό υπόβαθρο (Langa, 2018). Η άνοια έχει ποικίλες αρνητικές επιδράσεις στη φυσική, νοητική και ψυχική υγεία, όχι μόνο για τα άτομα που υποφέρουν από αυτήν, αλλά και για τα άτομα που φροντίζουν ή που διαβιούν κοντά στους ασθενείς.

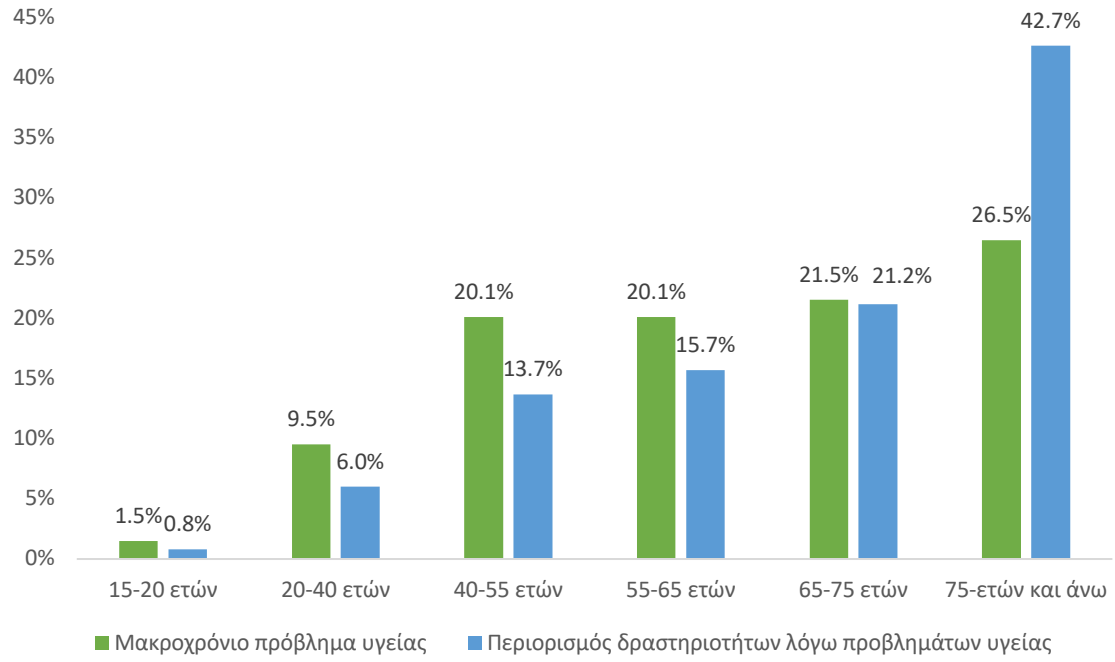
Διάγραμμα 6.5: Εκτιμήσεις για την επικράτηση της άνοιας, 2019 και 2050



Πηγή: ΟΟΣΑ (ανάλυση δεδομένων από την Παγκόσμια Έκθεση για το Alzheimer και τα Ηνωμένα Έθνη).

Οι παραπάνω επιδημιολογικές αλλαγές και τάσεις μεταφράζονται σε αυξημένες ανάγκες φροντίδας για τον πληθυσμό καθώς αυτός μεγαλώνει και πλήττεται από τα χρόνια νοσήματα, ειδικά στον βαθμό που τα άτομα αυτά δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν βασικές τους ανάγκες και να συμμετάσχουν σε βασικές κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες. Η ανάλυση των στοιχείων της Εθνικής Έρευνας Υγείας για το 2019 δείχνει πώς το ποσοστό των ατόμων με χρόνια νοσήματα ή περιορισμό στις δραστηριότητές τους λόγω προβλημάτων υγείας αυξάνεται σημαντικά με την ηλικία (Διάγραμμα 6.6).

Διάγραμμα 6.6: Ποσοστό ατόμων με μακροχρόνιο πρόβλημα υγείας ή περιορισμό στις δραστηριότητες λόγω προβλημάτων υγείας, 2019

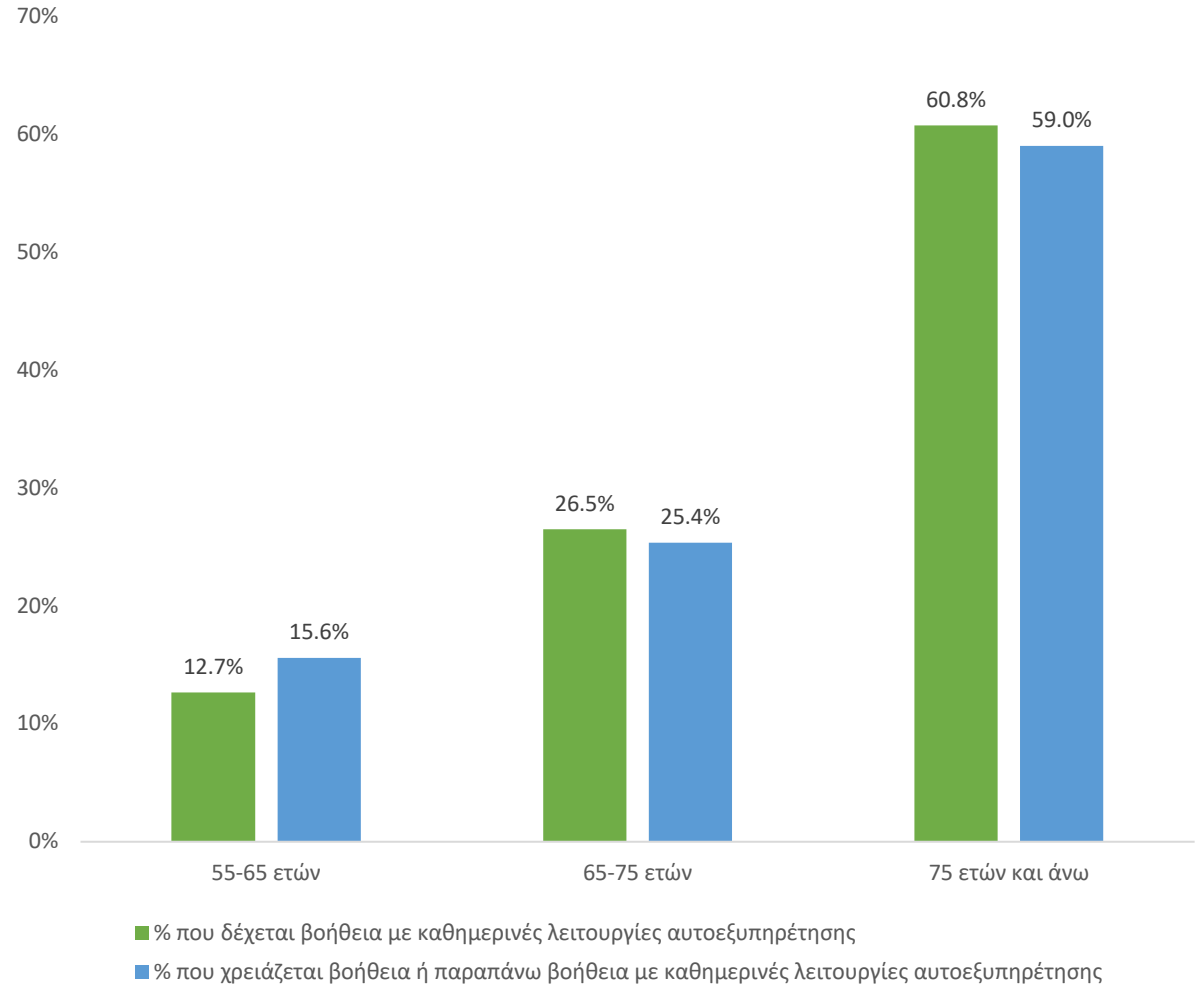


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, σταθμισμένη ανάλυση μικροοικονομικών δεδομένων Εθνικής Έρευνας Υγείας 2019.

Επίσης, σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, μεγάλο ποσοστό ηλικιωμένων στην Ελλάδα δέχεται ή χρειάζεται βοήθεια από τρίτους για βασικές λειτουργίες αυτοεξυπηρέτησης, όπως για να καταναλώσουν τροφή, να σηκωθούν από το κρεβάτι ή την καρέκλα, να ντυθούν, να χρησιμοποιήσουν την τουαλέτα ή να κάνουν μπάνιο ή ντους (Διάγραμμα 6.7). Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα υψηλό το ποσοστό (59%) των ατόμων ηλικίας άνω των 75 ετών που δηλώνει ότι είτε δεν λαμβάνει βοήθεια ενώ τη χρειάζεται, είτε χρειάζεται περισσότερη βοήθεια, γεγονός που υποδηλώνει μη εξυπηρετούμενες ανάγκες για μακροχρόνια φροντίδα σε μεγάλες ηλικίες.

Σημαντικό εμφανίζεται και το ποσοστό των ατόμων όλων των ηλικιών (14,3%) που παρέχει άτυπη φροντίδα σε ηλικιωμένους ή άτομα με μακροχρόνια προβλήματα υγείας, εκ των οποίων η πλειονότητα (σε ποσοστό άνω του 60%) παρέχει βοήθεια σε άτομα του οικογενειακού περιβάλλοντος. Ένα 20% των άτυπων φροντιστών παρέχει φροντίδα για περισσότερες από 20 ώρες την εβδομάδα, ποσοστό που αυξάνεται κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες όταν πρόκειται για άτομο εντός του οικογενειακού περιβάλλοντος (Διάγραμμα 6.8). Οι ριζικές αλλαγές που συντελούνται στις οικογενειακές δομές λόγω της υπογεννητικότητας αναμένεται να αποτελέσουν μια πολύ σημαντική πρόκληση αναφορικά με τη μακροχρόνια φροντίδα στις επόμενες δεκαετίες.

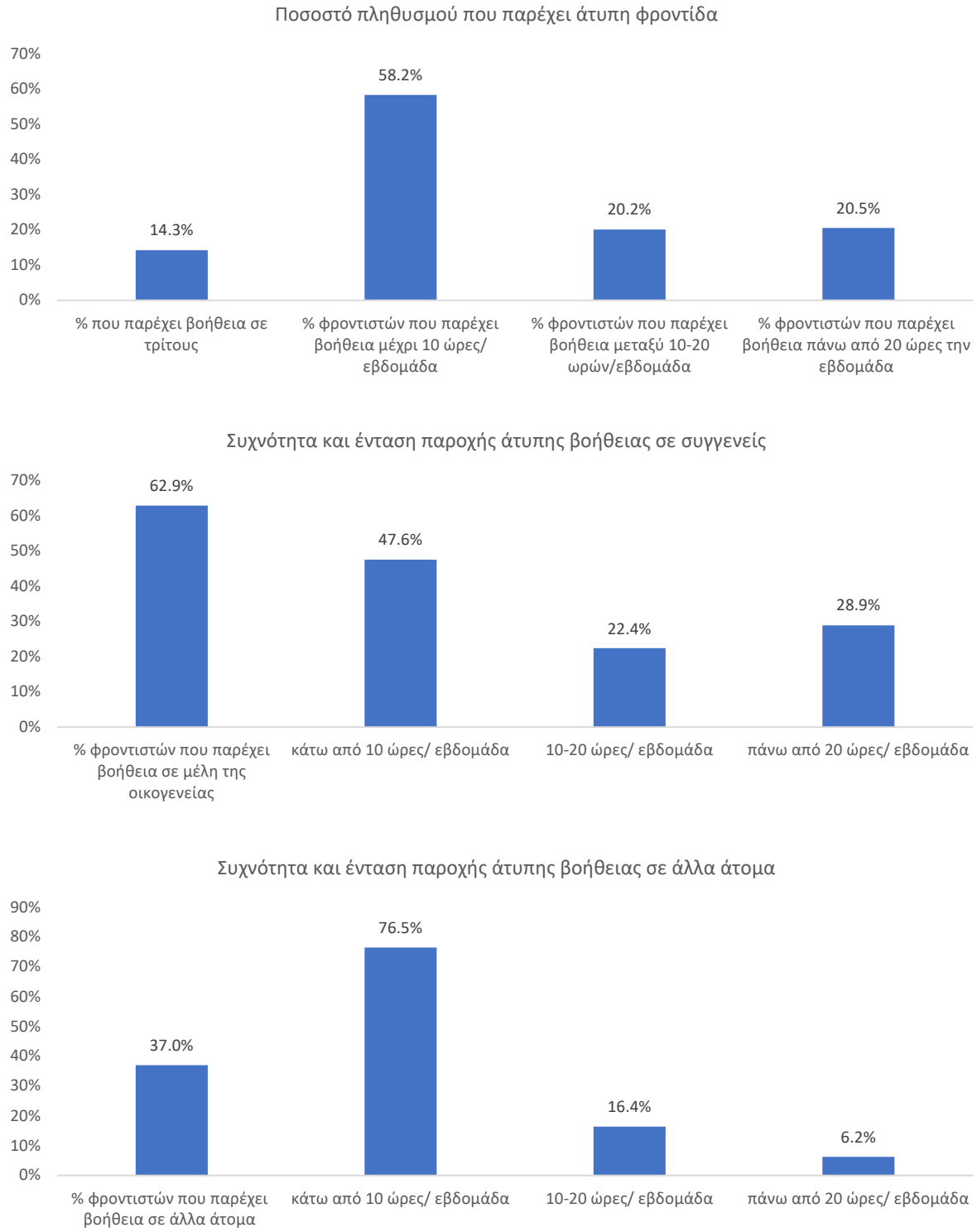
Διάγραμμα 6.7: Ποσοστό ατόμων που δέχεται ή χρειάζεται βοήθεια/περισσότερη βοήθεια αναφορικά με βασικές λειτουργίες αυτοεξυπηρέτησης, 2019



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, σταθμισμένη ανάλυση μικροοικονομικών δεδομένων Εθνικής Έρευνας Υγείας 2019.

Συμπερασματικά, η γήρανση του πληθυσμού σε συνδυασμό με την επιδημιολογική μετάβαση φέρνουν στο προσκήνιο νέες, πολύ σημαντικές προκλήσεις αναφορικά με το επίπεδο υγείας του πληθυσμού. Οι νέες αυτές προκλήσεις μπορούν να συνοψιστούν στην αύξηση της μέσης διάρκειας ζωής η οποία συνοδεύεται από την επιδημιολογική επικράτηση χρόνιων ασθενειών, συμπεριλαμβανομένων των ασθενειών του πλέγματος της άνοιας. Οι αλλαγές αυτές επιφέρουν αυξημένες ανάγκες μακροχρόνιας φροντίδας για τα άτομα που πλήττονται από αυτές τις ασθένειες, ειδικά στον βαθμό που αυτά δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν βασικές τους ανάγκες και να συμμετάσχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή και δραστηριότητες. Στο βαθμό που οι αρνητικές αυτές επιδράσεις μπορούν να μετριαστούν, το όφελος σε όρους ευημερίας για τους ηλικιωμένους αλλά και για το κοινωνικό σύνολο θα ήταν πολύ σημαντικό. Επειδή όμως οι τάσεις αυτές δεν μπορούν να αντιστραφούν εξ ολοκλήρου, η προσαρμογή και θωράκιση του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης απέναντι στις επερχόμενες αλλαγές θα είναι κομβικής σημασίας στην αντιμετώπιση των προκλήσεων του δημογραφικού στον τομέα της υγείας.

Διάγραμμα 6.8 Παροχή άτυπης (μη επαγγελματικής) φροντίδας σε ηλικιωμένους ή άτομα με μακροχρόνια προβλήματα υγείας, 2019



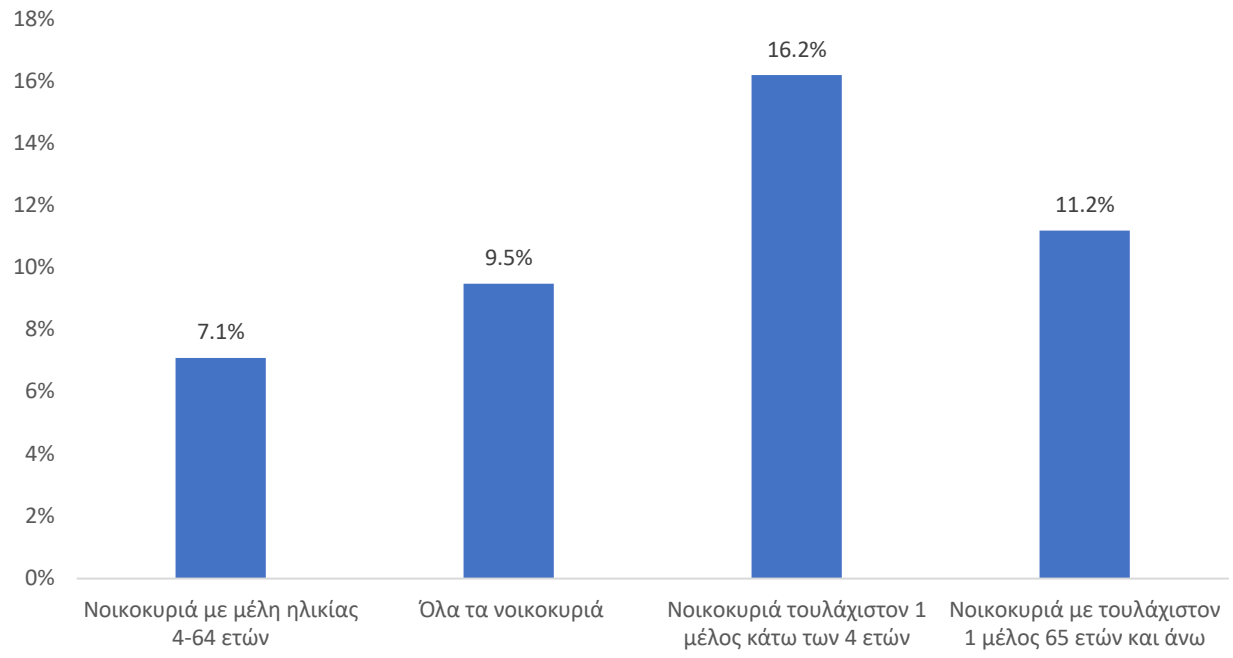
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, σταθμισμένη ανάλυση μικροδεδομένων Εθνικής Έρευνας Υγείας 2019.

6.1.2 ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗΣ

Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, η επικράτηση των χρόνιων και εκφυλιστικών νοσημάτων, αλλά και η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης σε κακή υγεία, συνεπάγεται την αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες υγείας αλλά και για μακροχρόνια φροντίδα και σχετικές υπηρεσίες (π.χ., φυσικοθεραπείες, φροντίδα αποκατάστασης). Παράλληλα, οι δημόσιοι χρηματοδοτικοί πόροι των συστημάτων υγείας περιορίζονται καθώς συρρικνώνεται ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός (ή καθώς αυξάνεται ο λόγος εξάρτησης των ηλικιωμένων προς τον εργαζόμενο πληθυσμό) και τα δημοσιονομικά έσοδα από φορολογία και εισφορές υγείας μειώνονται.

Οι δαπάνες υγείας σχετίζονται άμεσα με την ηλικία. Η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα με ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο ιδιωτικών δαπανών για την υγεία, ιδιαίτερα άμεσων πληρωμών (*out-of-pocket payments*) δηλαδή πληρωμών που διενεργούνται άμεσα από τα νοικοκυριά προς τους παρόχους υγείας δίχως ασφαλιστική κάλυψη (σε ποσοστό 2,8% του ΑΕΠ σε σύγκριση με 1,7% για το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ ή 35% της συνολικής δαπάνης υγείας το 2019). Όπως διαφαίνεται από ανάλυση της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών για το 2019, το επίπεδο των ιδιωτικών δαπανών υγείας των ελληνικών νοικοκυριών εξαρτάται άμεσα από την ηλιακή τους δομή (Διάγραμμα 6.9).

Διάγραμμα 6.9: Δαπάνη υγείας ως % του καθαρού διαθέσιμου οικογενειακού εισοδήματος, 2019

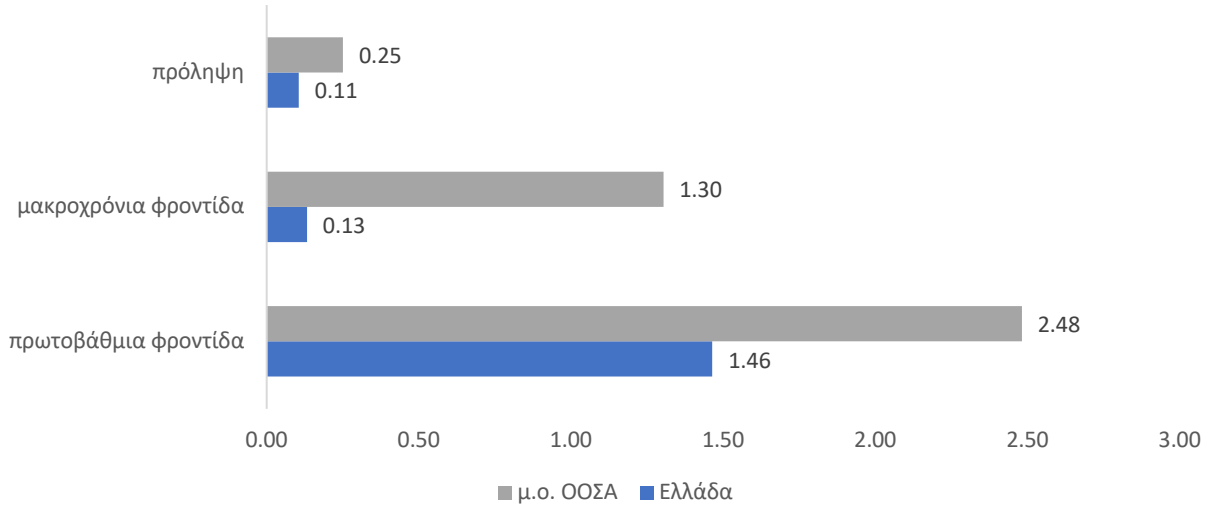


Σημειώσεις: Υπολογισμοί με βάση την τροποποιημένη κλίμακα ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ (OECD modified equivalence scale), σταθμισμένη ανάλυση.

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ανάλυση μικροδεδομένων Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ).

Η πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας, η μακροχρόνια φροντίδα και η πρόληψη θα κληθούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της δημογραφικής γήρανσης και των επιδημιολογικών αλλαγών. Στην Ελλάδα, εντούτοις, η δαπάνη και για τις τρεις αυτές κρίσιμες κατηγορίες υπηρεσιών βρίσκεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 6.10).

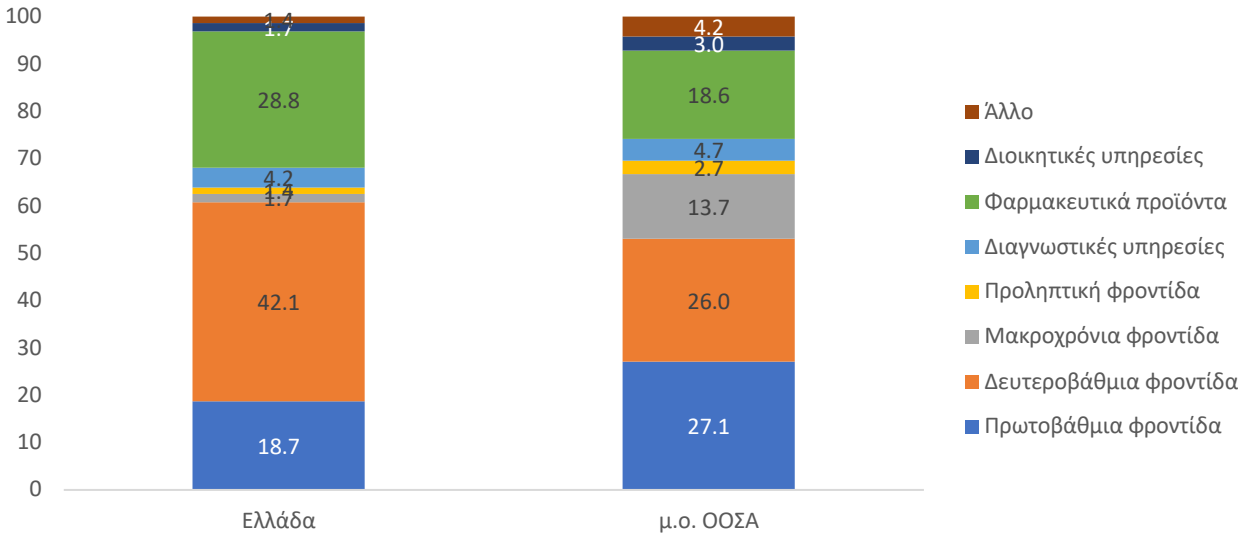
Διάγραμμα 6.10: Κατηγορίες συνολικής δαπάνης υγείας ως % του ΑΕΠ, 2019



Πηγή: ΟΟΣΑ (System of Health Accounts).

Το μεγαλύτερο ποσοστό της συνολικής δαπάνης υγείας στην Ελλάδα απορροφούν η δευτεροβάθμια φροντίδα υγείας (νοσοκομειακή περίθαλψη) και η φαρμακευτική δαπάνη σε ποσοστό 42% και 29% της συνολικής δαπάνης υγείας αντίστοιχα. Από κοινού, οι δύο αυτές κατηγορίες δαπάνης απορροφούν επιπλέον 26 ποσοστιαίες μονάδες επί της συνολικής δαπάνης υγείας στην Ελλάδα σε σύγκριση με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 6.11). Η πρόληψη απορροφά ένα 1,4% της συνολικής δαπάνης υγείας σε σύγκριση με 2,7% για τον μέσο όρο χωρών του ΟΟΣΑ, ενώ η μακροχρόνια φροντίδα μόλις 1,7% της συνολικής δαπάνης υγείας σε σύγκριση με 13,7% για τον μέσο όρο χωρών του ΟΟΣΑ.

Διάγραμμα 6.11: Κατανομή δαπάνης υγείας (υποκατηγορίες ως % της συνολικής δαπάνης υγείας), 2019.



Πηγή: ΟΟΣΑ (System of Health Accounts).

Το πολύ χαμηλό επίπεδο δαπανών για πρωτοβάθμια φροντίδα, πρόληψη και μακροχρόνια φροντίδα καθίσταται ακόμη περισσότερο προβληματικό εάν αναλογιστεί κανείς ότι διεθνείς οργανισμοί (ΟΟΣΑ, ΠΟΥ) θεωρούν ότι οι (υψηλότερες από την Ελλάδα) δαπάνες για την πρόληψη σε άλλες χώρες δεν επαρκούν για να αντιμετωπίσουν τις σύγχρονες επιδημιολογικές αλλαγές και προκλήσεις.

Από τη μία πλευρά, υπάρχει η διεθνής τάση μεταφοράς της βαρύτητας στο σχεδιασμό των συστημάτων υγείας από την δευτεροβάθμια (νοσοκομειακή) στην πρωτοβάθμια φροντίδα, από την άλλη οι κυβερνήσεις καλούνται να επενδύσουν περισσότερο στην πρόληψη και δημόσια υγεία.

Πολλοί από τους σύγχρονους νοσογόνους παράγοντες (κακές διατροφικές συνήθειες, έλλειψη άσκησης, κάπνισμα, κατανάλωση αλκοόλ) που συσχετίζονται με τις επικρατούσες νόσους και αιτίες θανάτου στις οικονομικά ανεπτυγμένες κοινωνίες (καρδιαγγειακά και καρκίνος) μπορούν σύμφωνα με την ιατρική κοινότητα να αντιστραφούν μέσω παρεμβάσεων πολιτικής και ειδικότερα, μέσω πολιτικών στον τομέα της πρόληψης.

Προβληματικό επίσης κρίνεται το γεγονός ότι πολλοί από αυτούς τους παράγοντες κινδύνου συχνά παρουσιάζουν μεγαλύτερη συγκέντρωση στις λιγότερο προνομιούχες ομάδες του πληθυσμού, διαιωνίζοντας ανισότητες σε όρους νοσηρότητας και θνησιμότητας, αλλά και αναδεικνύοντας την σημασία της πρόληψης και της προσιτής για όλους πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας (ως της πρώτης γραμμής αντιμετώπισης των ασθενειών προτού διογκωθεί το βάρος αντιμετώπισής τους τόσο για τους ίδιους τους ασθενείς όσο και για το σύστημα υγείας). Ένα πολύ σημαντικό επιχείρημα υπέρ των πρόσθετων επενδύσεων στον τομέα της πρόληψης και της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας είναι πως αυτές όχι μόνο θα αποτρέψουν την επιβάρυνση του πληθυσμού από αυτές τις ασθένειες, αλλά και θα περιορίσουν το κόστος αντιμετώπισης των επιδημιολογικών αλλαγών περισσότερο μακροπρόθεσμα.

6.2 Προτάσεις πολιτικής

Στο προηγούμενο τμήμα παρατέθηκαν οι λόγοι για τους οποίους η σχέση μεταξύ των τομέων της υγείας και της υγειονομικής περίθαλψης αφενός και της πληθυσμιακής γήρανσης αφετέρου είναι άμεση και σημαντική. Επίσης παρουσιάστηκαν οι κύριες επιδράσεις και προκλήσεις που αναδύονται στους τομείς αυτούς ενόψει των δημογραφικών και επιδημιολογικών αλλαγών.

Σε αυτό το τμήμα παρουσιάζονται προτάσεις πολιτικής οι οποίες κινούνται προς τρεις βασικές κατευθύνσεις:

1. **Επάρκεια και ετοιμότητα του συστήματος υγείας**. Είναι σημαντικό καθώς μεταβάλλεται το ηλικιακό και επιδημιολογικό προφίλ του πληθυσμού της χώρας, το σύστημα υγείας να μην παραμένει στάσιμο αλλά να προσαρμόζεται δυναμικά στις μεταβαλλόμενες ανάγκες υγείας και τις αναδυόμενες επιδημιολογικές προκλήσεις.
2. **Θωράκιση του συστήματος υγείας απέναντι στις μελλοντικές χρηματοδοτικές πιέσεις και το βάρος των δαπανών**. Καθώς μειώνονται τα δημόσια έσοδα αλλά αυξάνεται η ζήτηση για δημόσιες υπηρεσίες υγείας, θα πρέπει να εξασφαλιστούν οι απαραίτητοι χρηματοδοτικοί πόροι μέσω εξοικονόμησης που θα επιτευχθεί στη βάση δομικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της υγείας.
3. **Προαγωγή ενός υψηλότερου επιπέδου υγείας και διαβίωσης για όλους**. Καθώς το προσδόκιμο επιβίωσης αυξάνεται, είναι σημαντικό τα επιπλέον χρόνια ζωής που «κερδίζονται» να είναι ποιοτικά, αυτόνομα και αξιοπρεπή και η συμμετοχή των μεγαλύτερων σε ηλικία πολιτών στις

πάσης φύσης οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες να υποστηρίζεται και να διευκολύνεται.

Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνονται τα εξής:

1. **Ανακατανομή της χρηματοδότησης και ανασχεδιασμός του συστήματος υγείας.** Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται η εξοικονόμηση πόρων μέσω δομικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την αντιμετώπιση της προκλητής ζήτησης, της υπερτιμολόγησης ή υπερκατανάλωσης συγκεκριμένων υπηρεσιών ή αγαθών στα οποία η Ελλάδα καταγράφει υψηλές συγκριτικά με άλλες χώρες δαπάνες. Ο στόχος είναι να χρησιμοποιηθούν οι πόροι για την ενίσχυση κρίσιμων τομέων για την αντιμετώπιση της δημογραφικής γήρανσης:
    - **Πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας (primary healthcare).** Η εξασφάλιση της πρόσβασης σε υπηρεσίες ποιοτικής πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας για όλους τους πολίτες θα αποτελέσει την πρώτη γραμμή άμυνας έναντι των σύγχρονων επιδημιολογικών προκλήσεων με χαμηλότερο κόστος μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα έναντι της δευτεροβάθμιας (νοσοκομειακής) φροντίδας υγείας. Πολύ σημαντικοί παράγοντες σε αυτή την κατεύθυνση κρίνονται η μείωση των υψηλών μη εξυπηρετούμενων ιατρικών αναγκών στην Ελλάδα και η επίτευξη πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης ως προς την δομή και τον σχεδιασμό της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας σε πιο μόνιμη βάση ώστε να μην υπάρχουν αλλεπάλληλες αλλαγές στις διαδικασίες πρόσβασης των ασθενών στις δημόσιες δομές και στα δικαιώματά τους.
    - **Πρόληψη (preventive care).** Κρίνεται άμεση η ανάγκη να δεσμευτούν περισσότεροι πόροι και να σχεδιαστούν αποτελεσματικές πολιτικές στην κατεύθυνση της προαγωγής της δημόσιας υγείας και της πρόληψης (π.χ., προώθηση υγιεινών συνηθειών, έγκαιρη ενημέρωση και πρόσβαση σε προληπτικές εξετάσεις, εμβολιασμοί σε όλες τις ηλικίες, πολιτικές για την πρόληψη πτώσεων κ.α.). Η υιοθέτηση του πρόσφατου 5ετούς Σχεδίου Δράσης για τη Δημόσια Υγεία 2021-2025 αποτελεί ένα θετικό βήμα, καθώς αποτελεί μια προσπάθεια ολιστικής προσέγγισης των ζητημάτων δημόσιας υγείας και της πρόληψης μέσω μετρήσιμων στόχων και χρονοδιαγραμμάτων. Εντούτοις, θα πρέπει να γίνουν πιο αποφασιστικά βήματα λαμβάνοντας υπόψη τη σοβαρότητα των προκλήσεων για τη δημόσια υγεία που παρουσιάστηκαν παραπάνω και το γεγονός ότι οι πόροι που δεσμεύονται στην Ελλάδα για τον τομέα της δημόσιας υγείας και πρόληψης εξακολουθούν να βρίσκονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με άλλες χώρες.
    - **Μακροχρόνια φροντίδα (long-term care).** Η μακροχρόνια φροντίδα υγείας θα πρέπει επίσης να ενισχυθεί ώστε να διασφαλιστεί η επάρκεια και η ποιότητα των δομών και διευθετήσεων για τη φροντίδα του αυξανόμενου μέρους του πληθυσμού με άνοια και ανάγκες μακροχρόνιας φροντίδας και βοήθειας. Υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης στον τομέα της μακροχρόνιας φροντίδας σε όρους μέτρησης των αναγκών, σχεδιασμού κατάλληλων πολιτικών και αύξησης της σχετικής χρηματοδότησης η οποία βρίσκεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα. Επίσης προτείνεται η εξέταση των κατάλληλων πολιτικών για την υποστήριξη της φροντίδας στο σπίτι (συμπεριλαμβανομένης της άτυπης).
2. **Στροφή στη φροντίδα με κέντρο τον ασθενή (patient-centered care).** Ο σχεδιασμός του συστήματος υγείας ώστε να έχει ως κέντρο τον ασθενή διασφαλίζει, ανάμεσα σε άλλα, ότι υπάρχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των χρόνιων νοσημάτων καθώς ο πληθυσμός

γηράσκει. Αυτός ο όρος-ομπρέλα συμπεριλαμβάνει μια σειρά από μικρότερες μεταρρυθμίσεις που θα διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα και ροή πληροφοριών σε όλες τις βαθμίδες του συστήματος υγείας, συμπεριλαμβανομένων και των κοινωνικών υπηρεσιών. Σε αυτό το πλαίσιο, η δευτεροβάθμια φροντίδα δεν είναι αποκομμένη από τις άλλες βαθμίδες ή υπηρεσίες ούτε αποτελεί τη μόνη εναλλακτική μορφή περίθαλψης, ενώ τηρούνται μητρώα ασθενή προσβάσιμα από το ιατρικό προσωπικό όλων των βαθμίδων και οι πάροχοι αξιολογούνται στη βάση της αποτελεσματικότητας της φροντίδας. Κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η ποιότητα των υπηρεσιών σε όλο το φάσμα του συστήματος υγείας καθώς και οι εμπειρίες, η ανακούφιση και υποστήριξη των ασθενών και των οικείων προσώπων τους.

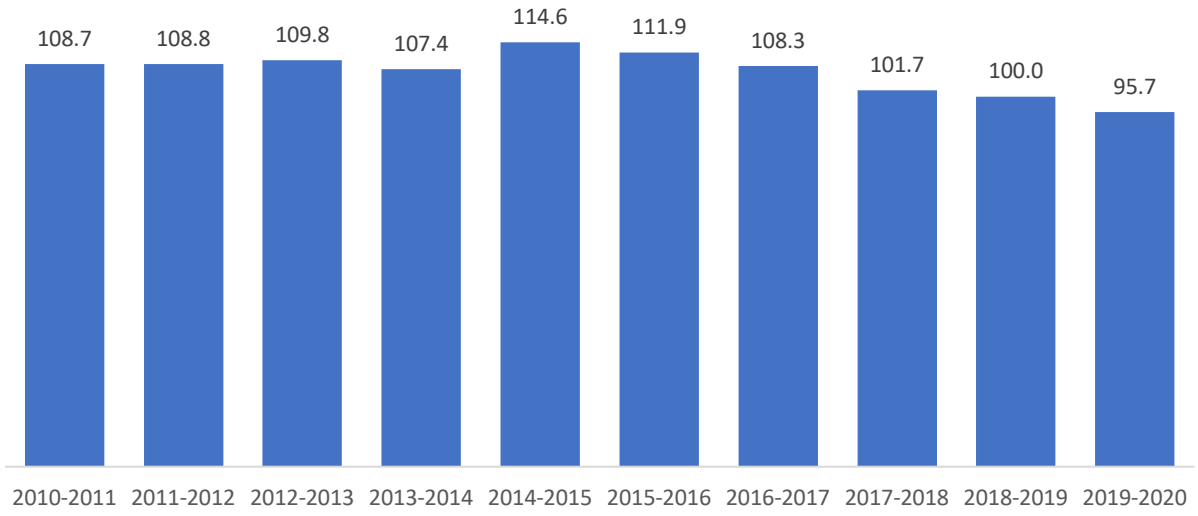
3. **Ενίσχυση της γηριατρικής εκπαίδευσης του ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού**. Προτείνεται η ενίσχυση των διαθέσιμων προγραμμάτων που παρέχονται από τα εκπαιδευτικά ιδρύματα στον τομέα της γηριατρικής ιατρικής και φροντίδας με στόχο τη διασφάλιση της ετοιμότητας, της εξειδίκευσης και της εκπαιδευτικής επάρκειας του εγχώριου ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού ως προς τη φροντίδα των ηλικιωμένων.
4. **Υποστηρικτικά περιβάλλοντα και υπηρεσίες για ηλικιωμένους.** Προτείνεται η υιοθέτηση προγραμμάτων για την υποστήριξη των ηλικιωμένων τόσο εντός του φυσικού όσο και του κοινωνικού τους περιβάλλοντος. Η διαθεσιμότητα ασφαλών και προσβάσιμων υποδομών (κτίρια, μεταφορικά μέσα, πεζοδρόμια, δομές υγείας) αλλά και η αντιμετώπιση των ανισοτήτων και των προκαταλήψεων απέναντι στους ηλικιωμένους από τον κοινωνικό περίγυρο και τις υπηρεσίες αποτελούν παραδείγματα υποστηρικτικών περιβαλλόντων και πολιτικών.

7. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

7.1 Προκλήσεις και ευκαιρίες από τις δημογραφικές εξελίξεις

Οι δημογραφικές εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας καταγράφονται πλέον και στα μεγέθη του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος. Ειδικότερα, η μείωση των γεννήσεων ήδη έχει επηρεάσει τον αριθμό μαθητών στο δημοτικό σχολείο, ο οποίος μειώνεται κάθε έτος από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας. Ο αριθμός των παιδιών που πήγαν Α' δημοτικού το σχολικό έτος 2019-2020 υποχώρησε σε 95,7 χιλ., από 100,0 χιλ. το 2018-2019 και 114,6 χιλ. το 2014-2015, καταγράφοντας πτώση κατά 16,5% σε μια πενταετία (Διάγραμμα 7.1).

Διάγραμμα 7.1: Μαθητές Α' τάξης Δημοτικού, χιλ.

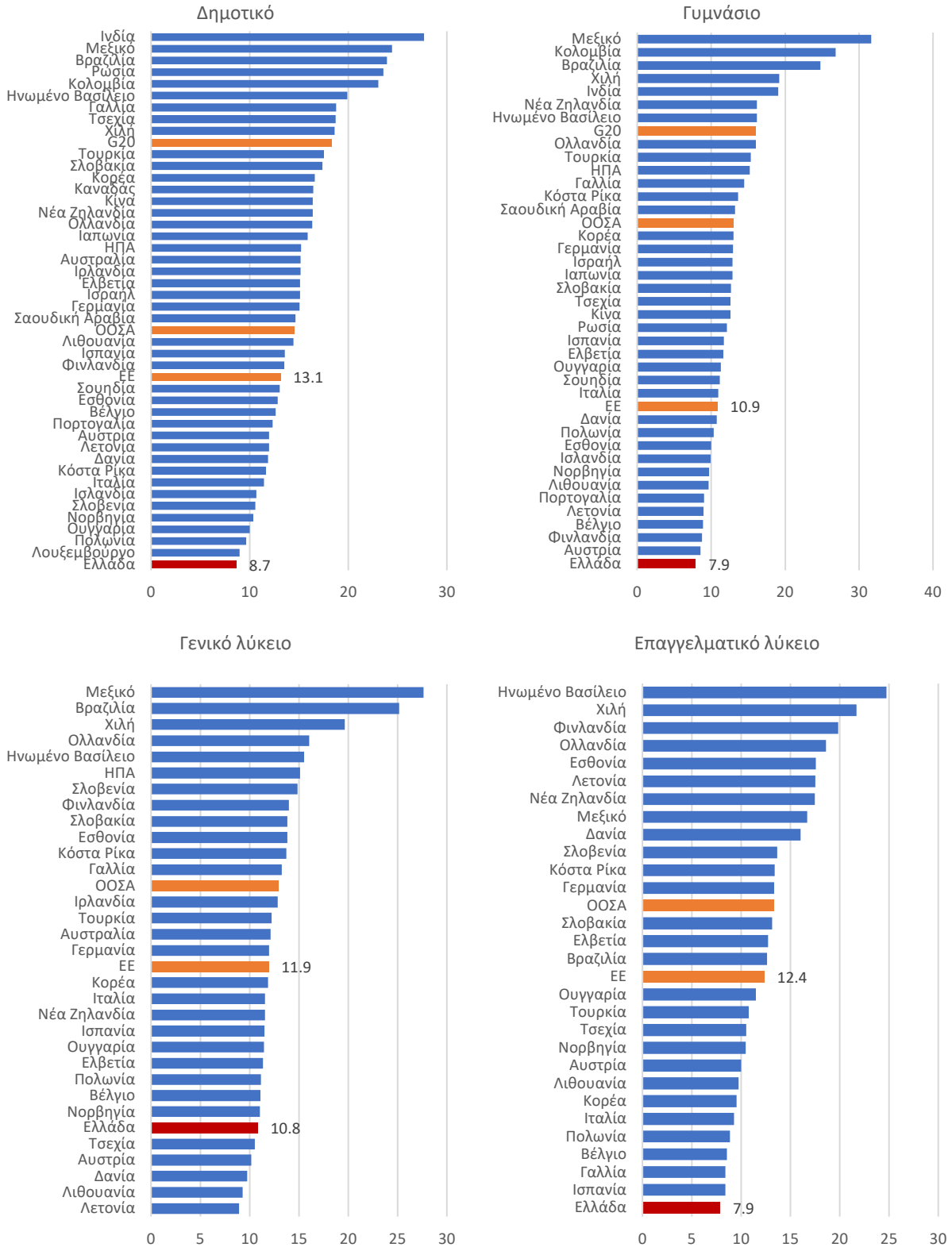


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Ως αποτέλεσμα της μείωσης των μαθητών, αλλά και λόγω δομικών χαρακτηριστικών του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος, η Ελλάδα έχει τον χαμηλότερο αριθμό μαθητών ανά εκπαιδευτικό στην ομάδα χωρών που παρακολουθεί ο ΟΟΣΑ σε όλες τις βαθμίδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με εξαίρεση το γενικό λύκειο, όπου η Ελλάδα βρίσκεται στην 6η χαμηλότερη θέση (Διάγραμμα 7.2).

Ειδικότερα, ο αριθμός μαθητών ανά διδάσκοντα στο δημοτικό σχολείο στην Ελλάδα περιορίζεται σε μόλις 8,7 μαθητές, έναντι 13,1 κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 14,5 στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Στο γυμνάσιο, σε κάθε διδάσκοντα αντιστοιχούν κατά μέσο όρο 7,9 μαθητές στην Ελλάδα, έναντι 10,9 στην ΕΕ και 13,1 στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Μικρότερη είναι η διαφορά στο γενικό λύκειο, όπου η τιμή του δείκτη στην Ελλάδα ανέρχεται σε 10,8 μαθητές ανά διδάσκοντα, έναντι 11,9 μαθητές κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 13,0 μαθητές στον ΟΟΣΑ. Τέλος, μεγάλη είναι η απόσταση σε σύγκριση με τους μέσους όρους της ΕΕ του ΟΟΣΑ και στο επαγγελματικό λύκειο, όπου η Ελλάδα έχει 7,9 μαθητές ανά διδάσκοντα, έναντι 12,4 μαθητές κατά μέσο όρο στην ΕΕ και 13,4 μαθητές στον ΟΟΣΑ.

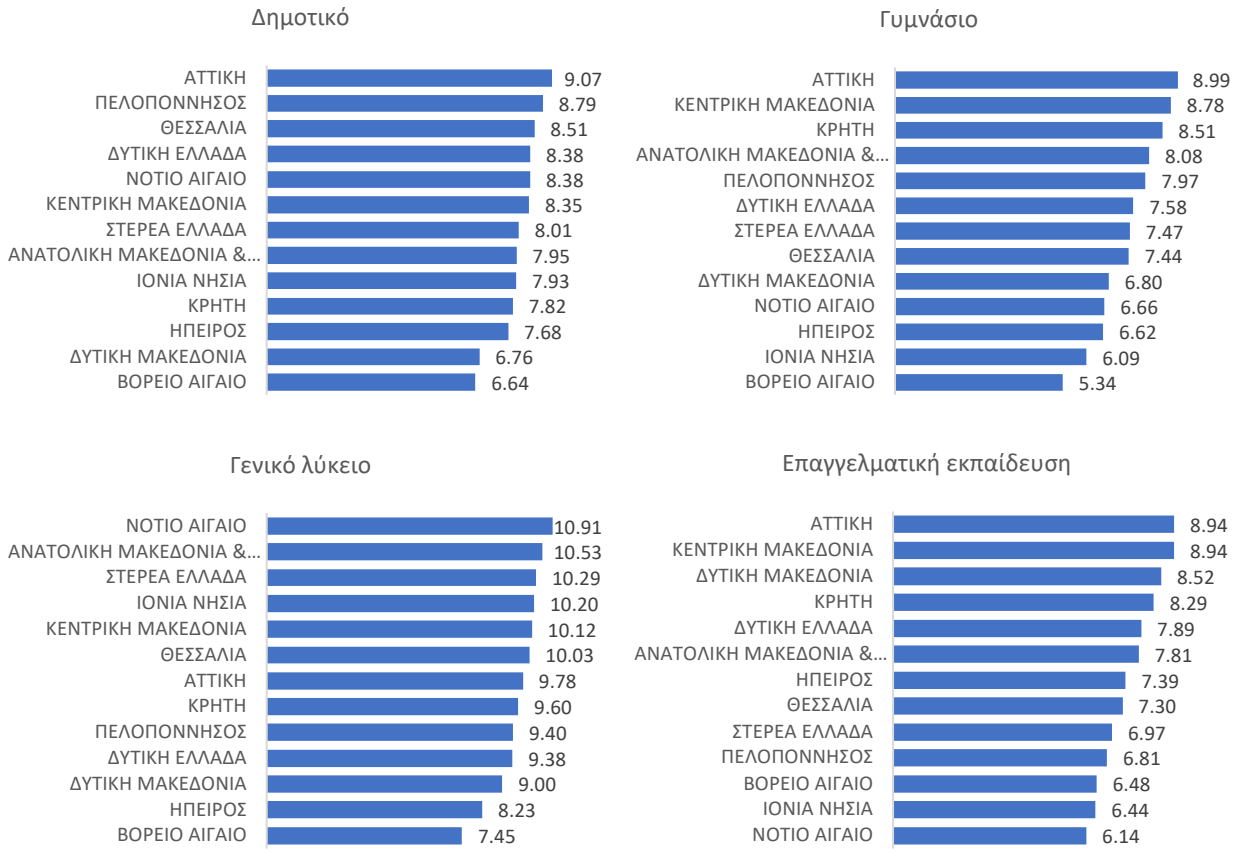
Διάγραμμα 7.2: Αριθμός μαθητών ανά εκπαιδευτικό, 2019



Πηγή: OECD, Education at a Glance

Εν μέρει, ο υψηλότερος αριθμός διδασκόντων σε σχέση με τον πληθυσμό μαθητών στην Ελλάδα δικαιολογείται με τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά της χώρας και ειδικότερα με τον σημαντικό αριθμό νησιών και άλλων απομακρυσμένων περιοχών. Ωστόσο, παρατηρείται ότι οι μαθητές ανά διδάσκοντα είναι λιγότεροι σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ σε όλες τις γεωγραφικές περιφέρειες και σε όλες τις βαθμίδες, ακόμα και σε πυκνοκατοικημένες περιφέρειες της χώρας, όπως η Αττική και η Κεντρική Μακεδονία (Διάγραμμα 7.3). Επομένως, ο υψηλός αριθμός διδασκόντων εξηγείται και με άλλα χαρακτηριστικά του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος, εκτός των γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων, όπως σχετικά λίγες εκπαιδευτικές ώρες ανά διδάσκοντα και αυξημένη προτίμηση στη αξιοποίηση εκπαιδευτικών αντί της τεχνολογίας (ΙΟΒΕ, 2019).

Διάγραμμα 7.3: Μαθητές ανά εκπαιδευτικό, κατά περιφέρεια, 2019-2020



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ Επεξεργασία δεδομένων: ΙΟΒΕ

Ο πολύ χαμηλός αριθμός μαθητών ανά διδάσκοντα, σε συνδυασμό με τις σχετικά χαμηλές επιδόσεις της χώρας σε όρους μαθησιακών επιδόσεων στο πρόγραμμα PISA του ΟΟΣΑ (OECD, 2019), προσφέρει ενδείξεις ότι υπάρχουν περιθώρια για αναδιάρθρωση του συστήματος μέσα από καλύτερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, με σκοπό βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος. Τα περιθώρια για βελτίωση ενδέχεται να αυξηθούν σημαντικά τις επόμενες δεκαετίες, λαμβάνοντας υπόψη την προβλεπόμενη περαιτέρω μείωση του πληθυσμού μαθητών στη χώρα λόγω των δημογραφικών εξελίξεων.

7.2 Εκτίμηση επιδράσεων

Οι αναμενόμενες δημογραφικές εξελίξεις και ειδικότερα η προβλεπόμενη μείωση του πληθυσμού μαθητών θα εντείνουν τις εγγενείς αδυναμίες του εκπαιδευτικού συστήματος εάν αυτό δεν προσαρμοστεί κατάλληλα. Από την άλλη πλευρά, η προσαρμογή σε αυτές τις εξελίξεις προσφέρει ευκαιρίες για ανακατανομή των δημόσιων πόρων που κατευθύνονται προς το εκπαιδευτικό σύστημα.

Με αυτό τον τρόπο, οι δημογραφικές εξελίξεις, σε συνδυασμό με κατάλληλες πολιτικές, μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντική βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος, τόσο σε όρους μαθησιακών επιδόσεων, όσο και σε σχέση με άλλους κοινωνικούς στόχους. Σε αυτούς τους στόχους περιλαμβάνονται η βελτίωση των συνθηκών για τη συμμετοχή των γονέων στην αγορά εργασίας και η καλύτερη κοινωνική ενσωμάτωση των παιδιών από ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας.

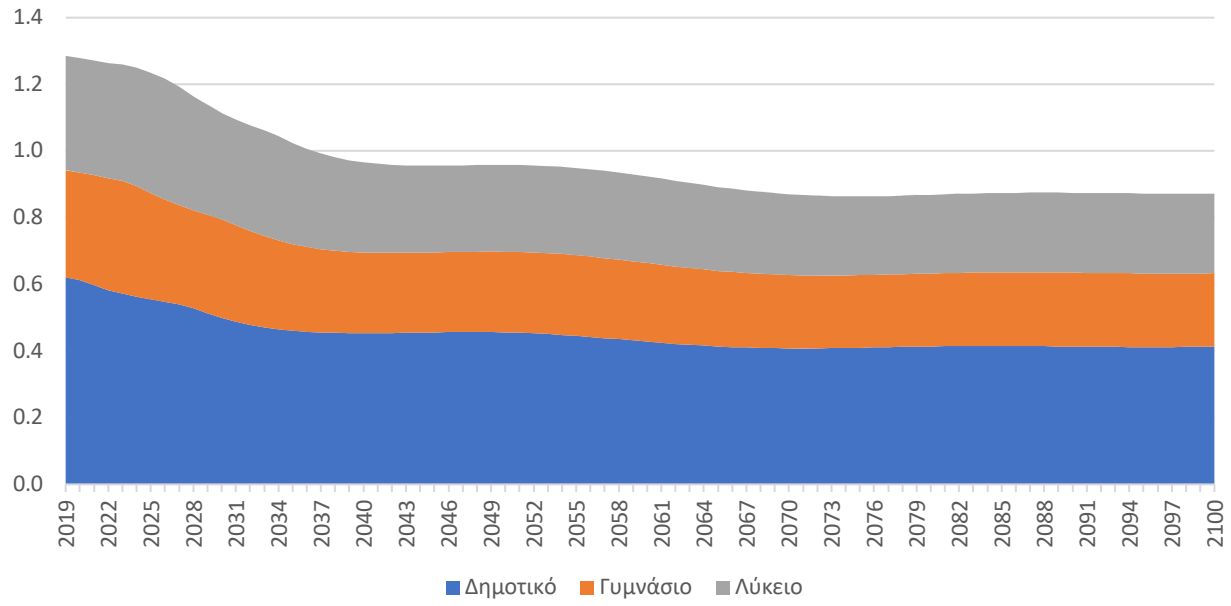
Για την εκτίμηση των επιδράσεων στο εκπαιδευτικό σύστημα που αναμένεται να δημιουργήσουν οι δημογραφικές εξελίξεις, γίνεται η παραδοχή ότι η εξέλιξη του αριθμού μαθητών ακολουθεί την προβολή αναφοράς της εξέλιξης πληθυσμού της Eurostat για την περίοδο 2019-2100. Επιπλέον, σύμφωνα με τις παραδοχές τις ανάλυσης, δεν μεταβάλλεται το ποσοστό των μαθητών που δεν ολοκληρώνουν την υποχρεωτική εκπαίδευση, ενώ σταθερό διατηρείται και το ποσοστό συμμετοχής μαθητών στην εκπαίδευση μετά την ολοκλήρωση του υποχρεωτικού κύκλου (9 έτη).

Με βάση αυτές τις παραδοχές, ο συνολικός αριθμός των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης προβλέπεται να μειωθεί σημαντικά έως το 2070 και να σταθεροποιηθεί στη συνέχεια (Διάγραμμα 7.4). Ειδικότερα, οι μαθητές των πρώτων δυο βαθμίδων εκπαίδευσης αναμένεται να μειωθούν κατά 32,1% σε 413 χιλ. λιγότερους μαθητές έως το 2100. Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της μείωσης (77,3% ή 320 χιλ. μαθητές) προβλέπεται να πραγματοποιηθεί έως το 2040 και επομένως δεν επηρεάζεται σημαντικά από τις υποθέσεις των σεναρίων περαιτέρω δημογραφικής εξέλιξης της Eurostat.

Οι εξελίξεις ως προς τον πληθυσμό μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης θα επηρεάσουν και τη ζήτηση για εγγραφή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση από εγχώριους φοιτητές. Οι υποψηφιότητες αποφοίτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης της χώρας για εγγραφή σε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, μετά από μια αύξηση έως το 2026, αναμένεται να υποχωρήσουν σημαντικά τις επόμενες δυο δεκαετίες (Διάγραμμα 7.5). Συγκεκριμένα, οι απόφοιτοι λυκείου που διεκδικούν την εισαγωγή τους στην Ανώτατη Εκπαίδευση προβλέπεται να υποχωρήσουν σε 52,7 χιλ. το 2100, από 73,8 χιλ. το 2019 (πτώση κατά 30,4%).

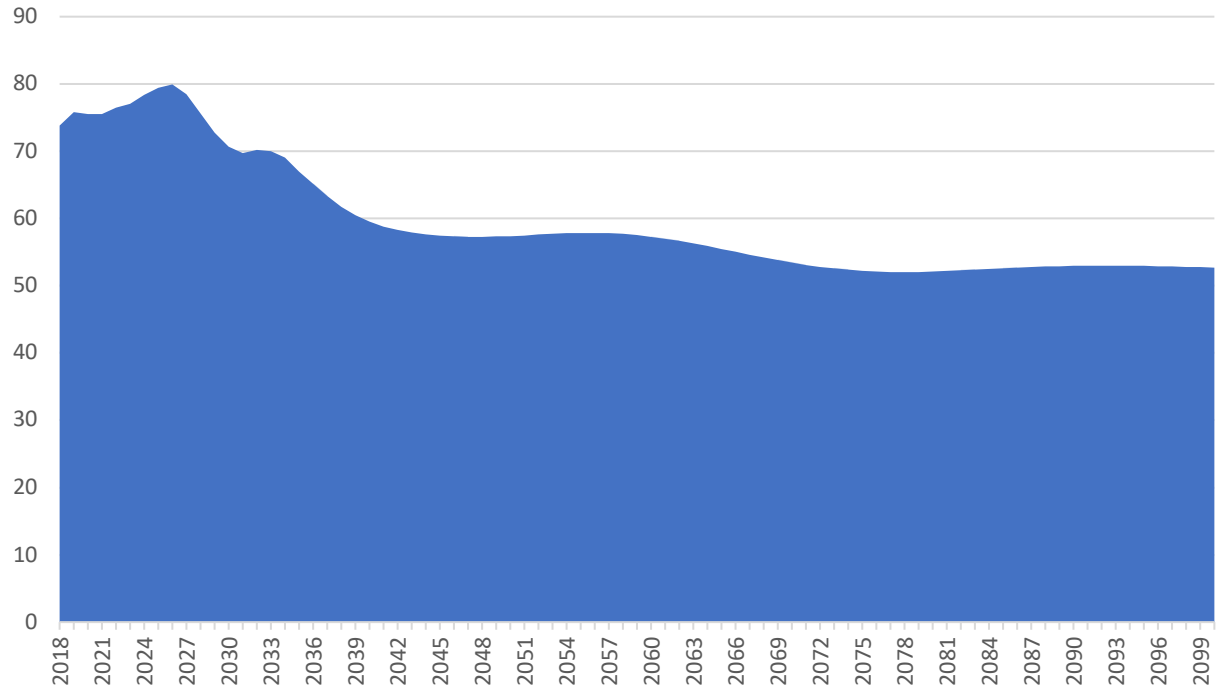
Σχετικά με την εξέλιξη των εκπαιδευτικών πόρων, εκτιμήθηκαν τρία σενάρια, τα οποία διαφοροποιούνται ανάλογα με τις πολιτικές που θα ακολουθηθούν για τον τομέα της εκπαίδευσης (Διάγραμμα 7.6). Στο σενάριο αδράνειας, τα μεγέθη και η δομή του εκπαιδευτικού συστήματος δεν μεταβάλλονται και ο δείκτης μαθητών ανά διδάσκοντα μεταβάλλονται ανάλογα με τις δημογραφικές εξελίξεις. Αντίθετα, στο σενάριο προσαρμογής, ο δείκτης μαθητών ανά διδάσκοντα διατηρείται στα σημερινά επίπεδα, με αποτέλεσμα η μείωση των μαθητών να οδηγεί σε απελευθέρωση εκπαιδευτικών πόρων. Τέλος, στο σενάριο ευρωπαϊκής σύγκλισης, η προσαρμογή είναι ακόμα μεγαλύτερη καθώς επιπρόσθετα με τις δημογραφικές εξελίξεις επιχειρείται σύγκλιση των δεικτών με τους μέσους όρους της ΕΕ ανά εκπαιδευτική βαθμίδα.

Διάγραμμα 7.4: Προβολή της εξέλιξης μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, χιλιάδες άτομα, 2019-2100



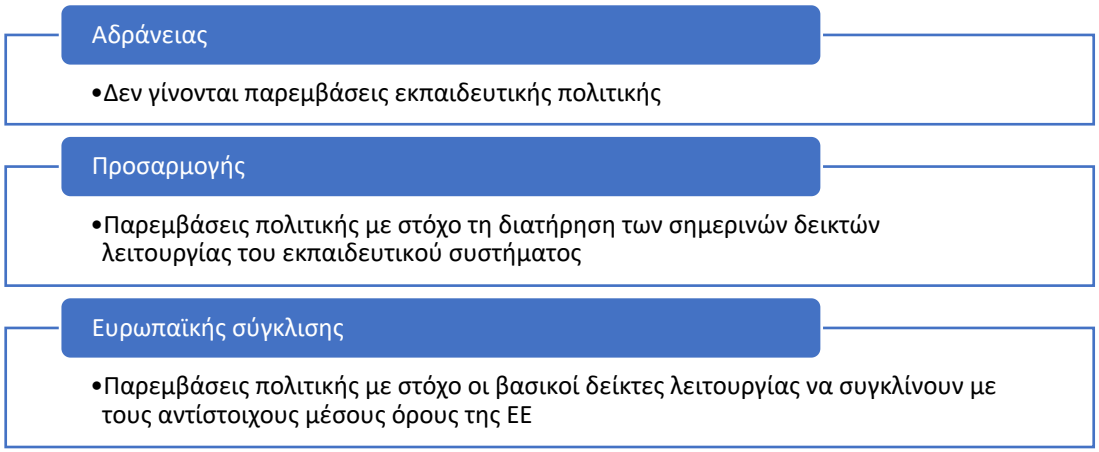
Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Διάγραμμα 7.5: Προβολή της εξέλιξης πρωτοετών φοιτητών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, χιλιάδες άτομα, 2018-2100



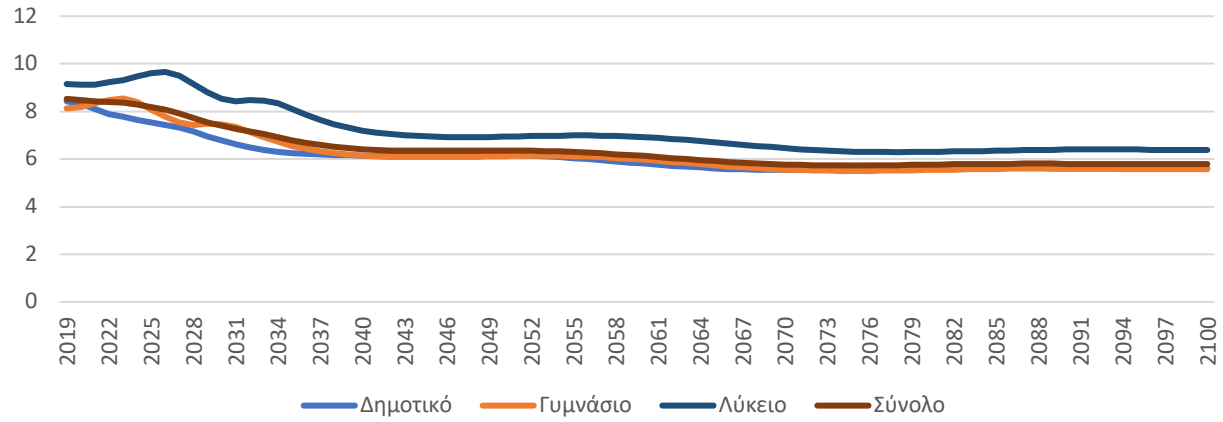
Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Διάγραμμα 7.6: Σενάρια προβολής βασικών μεγεθών εκπαίδευσης



Στο σενάριο αδράνειας, προκύπτει από την ανάλυση ότι οι αναλογίες των μαθητών ανά διδάσκοντα υποχωρούν σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα τις επόμενες δεκαετίες. Σε περίπτωση που δεν προσαρμοστεί ο αριθμός διδασκόντων, θα αναλογούν κάτω από 6 μαθητές ανά εκπαιδευτικό στο σύνολο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από τα μέσα της δεκαετίας του 2060 (Διάγραμμα 7.7). Καθώς ο χαμηλός αριθμός μαθητών ανά διδάσκοντα στην Ελλάδα δεν φαίνεται να οδηγεί σε βελτιωμένες μαθησιακές επιδόσεις, η περαιτέρω μείωση των μαθητών λόγω των δημογραφικών εξελίξεων αποτελεί ένδειξη ότι το πρόβλημα με την αναποτελεσματική αξιοποίηση των εκπαιδευτικών πόρων στην Ελλάδα θα ενταθεί στο σενάριο αδράνειας.

Διάγραμμα 7.7: Προβολή της αναλογίας μαθητών ανά διδάσκοντα στο σενάριο αδράνειας, 2019-2100

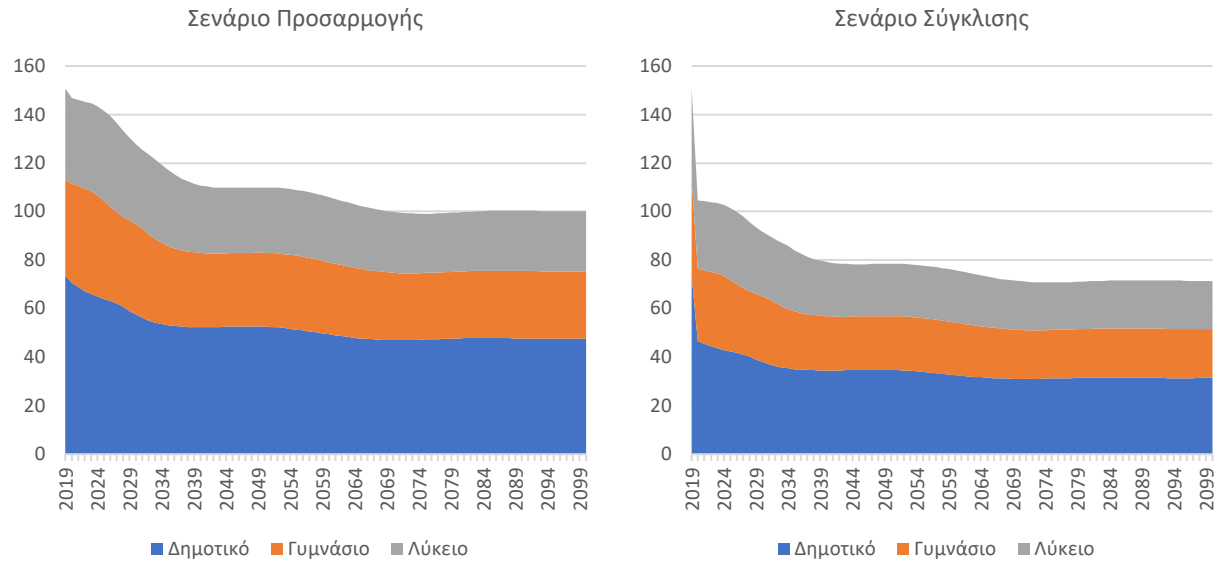


Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Στα σενάρια πολιτικής (Διάγραμμα 7.8), η προσαρμογή του αριθμού των εκπαιδευτικών ώστε να διατηρηθούν οι σημερινές αναλογίες οδηγεί σε μείωσή τους κατά 33,6% έως το 2100 (-50,6 χιλ. διδάσκοντες). Η σύγκλιση με τον μέσο όρο των κρατών μελών της ΕΕ που είναι ταυτόχρονα και στον ΟΟΣΑ προσφέρει τη δυνατότητα εξοικονόμησης και ανακατανομής εκπαιδευτικών πόρων λόγω μείωσης διδασκόντων κατά 52,6% (79,3 χιλ. λιγότεροι εκπαιδευτικοί).

Λαμβάνοντας υπόψη ότι με βάση στοιχεία της Eurostat το 2020 η συνολική δημόσια δαπάνη για μισθοδοσία στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση (συμπεριλαμβανομένων και των νηπιαγωγείων) υπολογίζεται σε €2,3 δισεκ., το μέγεθος των δημοσιονομικών πόρων που μπορούν να αξιοποιηθούν για άλλους σκοπούς (όπως επέκταση του ωραρίου των σχολικών μονάδων με σκοπό τη βελτίωση της πρόσβασης γονέων στην αγορά εργασίας ή την παροχή ενισχυτικής εκπαίδευσης σε μαθητές που υστερούν μαθησιακά ή προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες) υπολογίζεται σε €765 εκατ. ετησίως στο σενάριο προσαρμογής και €1,2 δισεκ. στο σενάριο σύγκλισης. Η παραπάνω εκτίμηση του δημοσιονομικού οφέλους βασίζεται στην υπόθεση διατήρησης των μισθών στα σημερινά επίπεδα, επομένως αποτελεί συντηρητική εκτίμηση, καθώς το όφελος θα είναι υψηλότερο όσο υψηλότερες είναι και οι αμοιβές των εκπαιδευτικών μελλοντικά σε πραγματικούς όρους.

Διάγραμμα 7.8: Προβολή του αριθμού διδασκόντων ανά σενάριο, χιλιάδες άτομα, 2019-2100



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

7.3 Προτάσεις πολιτικής

Η περαιτέρω συρρίκνωση των σχολικών τάξεων λόγω των δημογραφικών εξελίξεων δημιουργεί την ανάγκη για αλλαγές στο εκπαιδευτικό σύστημα. Απαιτείται η διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης εθνικής στρατηγικής για την εκπαίδευση με σκοπό την έγκαιρη προετοιμασία και την αποτελεσματική αντιμετώπιση των δημογραφικών επιπτώσεων και της επερχόμενης συρρίκνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος, με ευρεία συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών (όπως εκπαιδευτικοί, λήπτες πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο, τοπική αυτοδιοίκηση, ερευνητές του τομέα εκπαίδευσης, εργοδότες και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών).

Στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ενδεικτικές κατευθύνσεις αλλαγών με στόχο την προσαρμογή του εκπαιδευτικού συστήματος στις επερχόμενες δημογραφικές μεταβολές περιλαμβάνουν:

- **Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών ανά τμήμα, με καθορισμό συγκεκριμένων και στοχευμένων εξαιρέσεων για ειδικές κοινωνικές ή γεωγραφικές συνθήκες.** Η θέσπιση αυτού του μέτρου θα συνεισφέρει στο να φέρει τις επιδόσεις του συστήματος πιο κοντά στα αποτελέσματα των σεναρίων προσαρμογής και σύγκλισης που παρουσιάστηκαν προηγουμένως, απελευθερώνοντας πόρους για βελτίωση των μαθησιακών και κοινωνικών επιδόσεων του συστήματος.
- **Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών και τμημάτων ανά σχολική μονάδα, ιδιαίτερα στις αστικές και ημιαστικές περιοχές**. Εκτός από την κάλυψη της μισθοδοσίας του εκπαιδευτικού προσωπικού, χρηματικοί πόροι κατευθύνονται και για τη συντήρηση πάγιων στοιχείων (όπως κτήρια, έπιπλα και εξοπλισμός). Επομένως, η μείωση του πληθυσμού μαθητών συνεπάγεται χαμηλότερη αξιοποίηση αυτών των περιουσιακών στοιχείων και προσφέρει δυνατότητες για εξορθολογισμό των σχετικών δαπανών, με την αντίστοιχη ανακατανομή τους σε εκπαιδευτικές δράσεις με υψηλότερο κοινωνικό αντίκτυπο. Για παράδειγμα, πόροι που μπορούν να εξοικονομηθούν από τη λειτουργία υπερβολικά πολλών σχολικών μονάδων σε μια πυκνοκατοικημένη αστική περιοχή μπορούν να αξιοποιηθούν για την λειτουργία στόλου σχολικών λεωφορείων, τα οποία θα μεταφέρουν τους μαθητές, διευκολύνοντας έτσι τους γονείς στην προσπάθειά τους να τηρούν τα ωράρια εργασίας τους.
- **Αποκέντρωση της διαχείρισης του συστήματος.** Η αναδιάρθρωση των σχολικών μονάδων οδηγεί σε καλύτερα μαθησιακά και κοινωνικά αποτελέσματα όταν γίνεται με καλή επίγνωση των αναγκών και των δυνατοτήτων σε τοπικό επίπεδο. Σε ένα αποκεντρωμένο υπόδειγμα λειτουργίας, η κεντρική διοίκηση θέτει στόχους και αξιολογεί τις επιδόσεις των αποκεντρωμένων μονάδων, αλλά οι αποφάσεις για τους τρόπους επίτευξης των στόχων λαμβάνονται κατά κύριο λόγο σε τοπικό επίπεδο, με γνώμονα τις τοπικές συνθήκες και ανάγκες.
- **Αυτονομία και ευελιξία των σχολικών μονάδων στην προσαρμογή μέρους του σχολικού προγράμματος στις τοπικές συνθήκες.** Για τον ίδιο λόγο, προτείνεται οι σχολικές μονάδες να έχουν την αυτονομία και την ευελιξία να προσαρμόζουν κατάλληλα το σχολικό πρόγραμμα και τη διάρκεια της σχολικής ημέρας στις τοπικές συνθήκες.
- **Ανακατανομή της δημόσιας δαπάνης.** Η θέσπιση λειτουργικών ορίων και η αναμενόμενη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της αξιοποίησης των πόρων μέσα από την αυξημένη προσαρμοστικότητα των αποκεντρωμένων διαχειριστών και των σχολικών μονάδων στις τοπικές ανάγκες, σε συνδυασμό με τις δημογραφικές εξελίξεις, θα απελευθερώσουν δημοσιονομικούς πόρους. Καθώς οι μαθησιακές επιδόσεις και η συνεισφορά του εκπαιδευτικού συστήματος στην ομαλή λειτουργία της ελληνικής οικογένειας και της αγοράς εργασίας υπολείπονται σημαντικά από τα ευρωπαϊκά πρότυπα, θεωρείται σκόπιμο αυτοί οι πόροι να αξιοποιηθούν εντός του εκπαιδευτικού συστήματος. Ενδεικτικές χρήσεις αυτών των πόρων αφορούν την επέκταση της διάρκειας παραμονής των μαθητών στο σχολείο, με τη δυνατότητα παροχής ενισχυτικών μαθημάτων σε όσα παιδιά το έχουν ανάγκη, καθώς και η λειτουργία ευρύτερου δικτύου μέσων μεταφοράς (σχολικών λεωφορείων) για τους μαθητές των δημόσιων σχολείων.

Οι δημογραφικές εξελίξεις δημιουργούν την ανάγκη για προσαρμογές και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ειδικότερα, προτείνεται η εξέταση αλλαγών προς τις εξής κατευθύνσεις:

- **Ανασχεδιασμός της λειτουργίας των παιδαγωγικών τμημάτων.** Η προσαρμογή του τρόπου λειτουργίας των σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης οδηγεί στην ανάγκη ανασχεδιασμού και της λειτουργίας των παιδαγωγικών τμημάτων. Ενώ η ανάγκη

για την απασχόληση εκπαιδευτικών με το σημερινό υπόβαθρο δεξιοτήτων μειώνεται καθώς μικραίνει ο πληθυσμός των μαθητών, παράλληλα δημιουργείται μεγαλύτερη ανάγκη για την επιμόρφωση εκπαιδευτικών σε μεθόδους ενισχυτικής διδασκαλίας και εκπαίδευσης παιδιών με ειδικό οικογενειακό υπόβαθρο (όπως παιδιά μεταναστών και προσφύγων).

- **Προσαρμογή του αριθμού εισακτέων στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (ΑΕΙ), με βάση τις δημογραφικές μεταβολές.** Η μειωμένη ροή αποφοίτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης προς τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης οδηγεί και στην ανάγκη προσαρμογής του αριθμού εισακτέων. Διαφορετικά και στο βαθμό που δεν βελτιωθεί η κατανομή των μαθησιακών επιδόσεων, θα επιδεινωθεί περαιτέρω το ζήτημα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση μαθητών χωρίς το απαραίτητο μαθησιακό υπόβαθρο και χωρίς την εσωτερική ώθηση για την απόκτηση επιπλέον ακαδημαϊκών γνώσεων. Αυτή η εξέλιξη θα επιδεινώσει περαιτέρω το πρόβλημα με την αναντιστοιχία δεξιοτήτων που καταγράφεται στη χώρα.[23] Επιπλέον, η παραμονή μεγάλου αριθμού φοιτητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση χωρίς ιδιαίτερες προοπτικές για επιτυχή ολοκλήρωση των σπουδών τους απορροφά εκπαιδευτικούς πόρους, ελαττώνει την ποιότητα του εκπαιδευτικού έργου και εν τέλει δεν βοηθάει στην κοινωνική εξέλιξη των ίδιων των φοιτητών, οι οποίοι θα μπορούσαν σε αυτό το χρονικό διάστημα να αποκτήσουν δεξιότητες που ταιριάζουν καλύτερα στις μαθησιακές τους δυνατότητες και ενδιαφέροντα, μέσα από προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μέσα από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας.
- **Αναπροσανατολισμός των προγραμμάτων των ΑΕΙ με στόχο βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου, μείωση της αναντιστοιχίας προσόντων στο εργατικό δυναμικό και προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών.** Η προσαρμογή του αριθμού εισακτέων στα ΑΕΙ που προτείνεται στο προηγούμενο σημείο θα απελευθερώσει εκπαιδευτικούς πόρους, οι οποίοι μπορούν να αξιοποιηθούν για βελτίωση της ποιότητας του προσφερόμενου εκπαιδευτικού έργου (π.χ. μέσα από την προσφορά περισσότερων ωρών διδασκαλίας σε μικρότερες τάξεις για εξάσκηση στην διδακτική ύλη). Η αναδιάρθρωση των προγραμμάτων σπουδών των ΑΕΙ θα πρέπει επίσης να έχει ως στόχο την καλύτερη σύνδεση με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες τις αγοράς εργασίας, με σκοπό τη μείωση της αναντιστοιχίας προσόντων στο εργατικό δυναμικό. Τέλος, προτείνεται η ενίσχυση της εξωστρέφειας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα, εκτός των άλλων με την προσφορά ξενόγλωσσων προγραμμάτων για την προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών. Αυτή η πρόταση σχετίζεται και με τις πολιτικές για την προσέλκυση μεταναστών που μπορούν να αποκτήσουν υψηλή κατάρτιση (παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 8), οι οποίες εξομαλύνουν τις αρνητικές επιπτώσεις των δημογραφικών εξελίξεων στην παραγωγικότητα του εγχώριου ανθρώπινου δυναμικού.

[23] Με βάση τον δείκτη για την αντιστοίχιση δεξιοτήτων (Skills Matching) του CEDEFOP (2022), η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση στην ΕΕ, υψηλότερα μόνο σε σύγκριση με την Ισπανία.

8. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

8.1 Εισαγωγή

Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα στη μελέτη, το μεταναστευτικό ισοζύγιο (εισροές-εκροές) αποτελεί έναν από τους βασικούς παράγοντες που επιδρούν στα δημογραφικά μεγέθη μιας χώρας. Ενώ η μετανάστευση δεν φαίνεται να μπορεί από μόνη της να λύσει το δημογραφικό πρόβλημα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018, Κοτζαμάνης, 2019), μπορεί εντούτοις να συνεισφέρει στη βελτίωση της δημογραφικής δομής του πληθυσμού καθώς ο μεταναστευτικός πληθυσμός αποτελείται ως επί το πλείστον από άτομα σε παραγωγικές ηλικίες και με μεγαλύτερο δείκτη γονιμότητας.

Η μεταναστευτική πολιτική θα μπορούσε να συνεισφέρει στην επιβράδυνση της δημογραφικής γήρανσης κυρίως μέσω των ακόλουθων τριών κατευθύνσεων: (α) βελτίωση του βαθμού ενσωμάτωσης των μεταναστών και προσφύγων που βρίσκονται ήδη στη χώρα, (β) προσέλκυση περισσότερων μεταναστών υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου (εργατικό δυναμικό υψηλής κατάρτισης, φοιτητές, ακαδημαϊκοί, επιχειρηματίες κ.α.) και, (γ) επαναπατρισμός Ελλήνων του εξωτερικού και μείωση του κύματος εκροών από την Ελλάδα.[24]

8.2 Ενσωμάτωση υπαρχόντων μεταναστών και προσφύγων

Ενώ η μετανάστευση μπορεί καταρχήν να συνεισφέρει στην επίλυση του δημογραφικού, στην πράξη αυτό εν πολλοίς εξαρτάται από τον βαθμό ενσωμάτωσης των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας. Πρώτον, η ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας είναι κρίσιμη για την συνεισφορά του μεταναστευτικού πληθυσμού σε όρους μεγέθυνσης της οικονομίας (αύξηση ΑΕΠ, συμμετοχή στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα) αλλά και απασχόλησης σε τομείς όπου παρατηρούνται κενά προσφοράς εργατικού δυναμικού ή αυξημένες ανάγκες λόγω γήρανσης του γηγενούς πληθυσμού. Δεύτερον, η κοινωνικοπολιτική τους ενσωμάτωση επιφέρει μια σειρά από θετικά αποτελέσματα για τους ίδιους τους μετανάστες (όπως βελτίωση ποιότητας ζωής, αύξηση παραγωγικότητας και αμοιβών, διευκόλυνση της δημιουργίας οικογένειας, οικονομική και κοινωνική ασφάλεια) ενώ παράλληλα διευκολύνει τη συνοχή και ευημερία στην ευρύτερη κοινωνία.

Όπως καταγράφηκε και στην Ενότητα 2, η Ελλάδα εμφάνιζε θετικό μεταναστευτικό ισοζύγιο τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, με εξαίρεση την περίοδο της κρίσης 2010-2015. Αυτό έχει οδηγήσει σε έναν σημαντικό αριθμό κατοίκων νόμιμων μεταναστών και προσφύγων αιτούντων άσυλο, οι οποίοι είναι κρίσιμο να ενταχθούν απρόσκοπτα και παραγωγικά στην κοινωνική και οικονομική ζωή. Με βάση τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου[25], τον Απρίλιο του 2022, καταγράφηκαν 917.281 νόμιμοι μετανάστες (εκ των οποίων 58.528 δικαιούχοι διεθνούς προστασίας) και 24.529 αιτούντες άσυλο διαμένοντες στην ελληνική επικράτεια, αντιπροσωπεύοντας περί το 10% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.

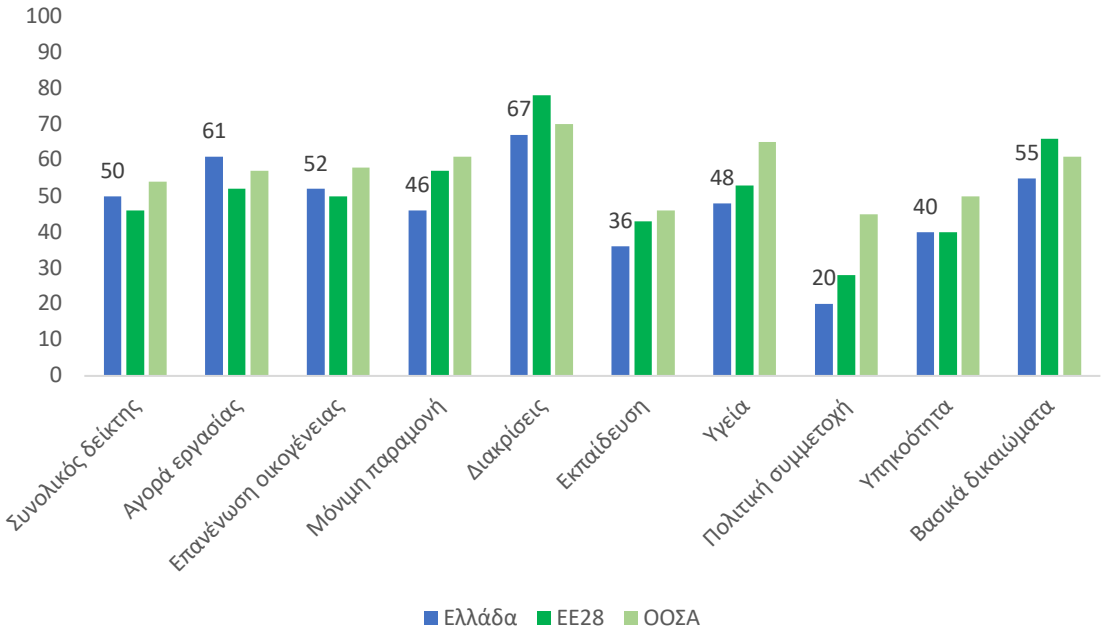
Στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση υφιστάμενων μεταναστών και προσφύγων αποτελεί σημαντική πρόκληση. Σύμφωνα με τα συγκριτικά στοιχεία του Δείκτη Πολιτικών Ενσωμάτωσης Μεταναστών (MIPEX, 2020),

[24] Η μετανάστευση δεν αποτελεί έναν τομέα όπου παρατηρούνται άμεσες επιδράσεις ή προκλήσεις από τη δημογραφική γήρανση. Για τον λόγο αυτό, η συγκεκριμένη ενότητα εστιάζει περισσότερο σε προτάσεις πολιτικής στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής με στόχο την επιβράδυνση της γήρανσης του πληθυσμού.
[25] https://migration.gov.gr/statistika/

υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης στις επιδόσεις της Ελλάδας αναφορικά με την ενσωμάτωση των μεταναστών σε σημαντικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η πολιτική συμμετοχή, οι κανόνες για τη μόνιμη παραμονή και την απόδοση υπηκοότητας, τα βασικά δικαιώματα και οι διακρίσεις (Διάγραμμα 8.1).

Επίσης, σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Επικοινωνίας, οι αλλοδαποί στην Ελλάδα καταγράφουν υψηλότερα ποσοστά ανεργίας σε σχέση με τους Έλληνες (μεταξύ 6 και 10 ποσοστιαίων μονάδων). Οι κυριότεροι παράγοντες που εμποδίζουν την ενσωμάτωσή τους στην αγορά εργασίας περιλαμβάνουν τα γλωσσικά εμπόδια, την απουσία αρχικού κεφαλαίου για τη δημιουργία επιχείρησης και τις δυσκολίες στη διαδικασία αναγνώρισης των τυπικών προσόντων των ατόμων υψηλής εξειδίκευσης.[26] Παρόμοιοι μηχανισμοί και εμπειρίες διαπιστώνονται και για όσους βρίσκονται υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας (Goldin et al, 2018, Eurostat, 2008).

Διάγραμμα 8.1: Δείκτες ενσωμάτωσης μεταναστών (βαθμολογία χωρών με άριστα το 100) ανά τομέα πολιτικής, 2019



Πηγή: Migrant Integration Policy Index (MIPEX).

Το πλαίσιο ενσωμάτωσης μεταναστών και προσφύγων της ΕΕ για το 2021-2027 περιλαμβάνει μια σειρά από σχετικούς στόχους όπως η εκπαίδευση και κατάρτιση σε όλες τις βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος χωρίς διακρίσεις, η ευκολότερη αναγνώριση δεξιοτήτων, η εκμάθηση της γλώσσας προορισμού και η πρόσβαση στο σύστημα υγείας και σε στέγαση. Κάποιοι από αυτούς τους τομείς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο είτε καθαρά σε συμβολικό επίπεδο (Goodman & Wright, 2015), είτε στην οικονομική ενσωμάτωση (Neureiter, 2019), με τις διαδικασίες πολιτογράφησης να διαδραματίζουν έναν μάλλον σημαντικό ρόλο για τη μακροχρόνια ενσωμάτωση των μεταναστών (Hainmueller et al., 2017).

[26] https://eci-org.eu/?page_id=10182

Αναφορικά με τις διαδικασίες πολιτογράφησης, το ισχύον πλαίσιο στην Ελλάδα[27] προβλέπει την απόδοση ιθαγένειας στη βάση κριτηρίων σχετικά με τη μόνιμη παραμονή στη χώρα, την επάρκεια της ελληνικής παιδείας, την τεκμηρίωση «ελάχιστου επαρκούς εισοδήματος» για 3-7 χρόνια, ενώ μαζί με την αίτηση κατατίθενται πρόσθετα δικαιολογητικά ως τεκμήρια οικονομικής και κοινωνικής ένταξης (όπως ληξιαρχικές πράξεις, συμβάσεις εργασίας, βεβαίωση φορολογικής ενημερότητας κ.α.).[28] Η επάρκεια της ελληνικής παιδείας επί του παρόντος κατοχυρώνεται είτε μέσω παρακολούθησης 9 τάξεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, είτε των 6 τάξεων της δευτεροβάθμιας ή της ολοκλήρωσης σπουδών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (πτυχίο από Ελληνικό ΑΕΙ). Για όσους δεν πληρούν τα παραπάνω κριτήρια συμμετοχής στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, απαιτείται η επιτυχής συμμετοχή σε εξετάσεις για το Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση (ΠΕΓΠ). Κάποια από τα εμπόδια που συχνά αναφέρονται ως προς την παραπάνω διαδικασία αφορούν τα όρια για την τεκμηρίωση του ελάχιστου επαρκούς εισοδήματος (τα οποία μπορεί να θεωρηθούν περιοριστικά λόγω των υψηλών ποσοστών ανεργίας - ιδιαίτερα τα προηγούμενα χρόνια) αλλά και τη θεματολογία των γραπτών εξετάσεων. Επίσης, συχνά αναφέρονται καθυστερήσεις ως προς τους χρόνους εξέτασης των αιτημάτων για την απόδοση ιθαγένειας, με διακυμάνσεις ανά περιοχή, αν και τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία είναι περιορισμένα.

Σημαντικό εμπόδιο στην ενσωμάτωση των μεταναστών αποτελεί και ο χαμηλός βαθμός κοινωνικής αποδοχής, με τους περισσότερους Έλληνες να μην έχουν θετικές αντιλήψεις για τους μετανάστες σύμφωνα με τα αποτελέσματα ερευνών και δημοσκοπήσεων. Σύμφωνα με στοιχεία του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου για την ενσωμάτωση των μεταναστών στην ΕΕ (No 469, 2018),[29] μόλις το 38% των Ελλήνων δηλώνουν ότι θα ένιωθαν άνετα με το να είχαν φιλικές σχέσεις με κάποιον μετανάστη και μόλις 47% αναγνωρίζουν ότι η ενσωμάτωση των μεταναστών είναι μια απαραίτητη επένδυση σε μακροχρόνιο ορίζοντα (από τα χαμηλότερα ποσοστά στην ΕΕ). Επίσης, 63% των Ελλήνων θεωρούν ότι οι εισροές μεταναστών από χώρες προέλευσης εκτός της ΕΕ αποτελούν «μάλλον πρόβλημα» σε αντιδιαστολή με 38% των ερωτηθέντων ανά την ΕΕ.

Σύμφωνα με έρευνα της διαΝΕΟσις που διενεργήθηκε σε συνεργασία με το γερμανικό ίδρυμα Hanns Seidel (2019), η πλειοψηφία των ερωτηθέντων πιστεύει ότι ο αντίκτυπος της ύπαρξης μεταναστών στην ελληνική οικονομία είναι αρνητικός (56%), ότι οι μετανάστες αποτελούν απειλή για την εθνική ταυτότητα (58%), ότι αυξάνουν την εγκληματικότητα (53%), ενώ 4 στους 5 (80%) θεωρούν ότι η παρουσία των μεταναστών δεν συμβάλει στην επίλυση του δημογραφικού. Αντίστοιχα είναι και τα ευρήματα από το Pew Research Center.[30] Συγκεκριμένα, 82% των Ελλήνων θεωρεί ότι οι εισροές μεταναστών πρέπει να μειωθούν ή να σταματήσουν τελείως, 74% των Ελλήνων θεωρούν ότι οι μετανάστες αποδυναμώνουν τη χώρα και 59% θεωρούν ότι οι μετανάστες ευθύνονται περισσότερο από τους ημεδαπούς για την εγκληματικότητα.

[27] Κάποιες σημαντικοί παράμετροι του πλαισίου αναθεωρήθηκαν πρόσφατα με τους νόμους 4735/2020 και 4873/2021.

[28] https://g2red.org/el/new-naturalization-process-what-is-it-about/

[29] https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/what-do-people-europe-think-about-migrants-special-eurobarometer-survey_en

[30] https://www.pewresearch.org/global/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/

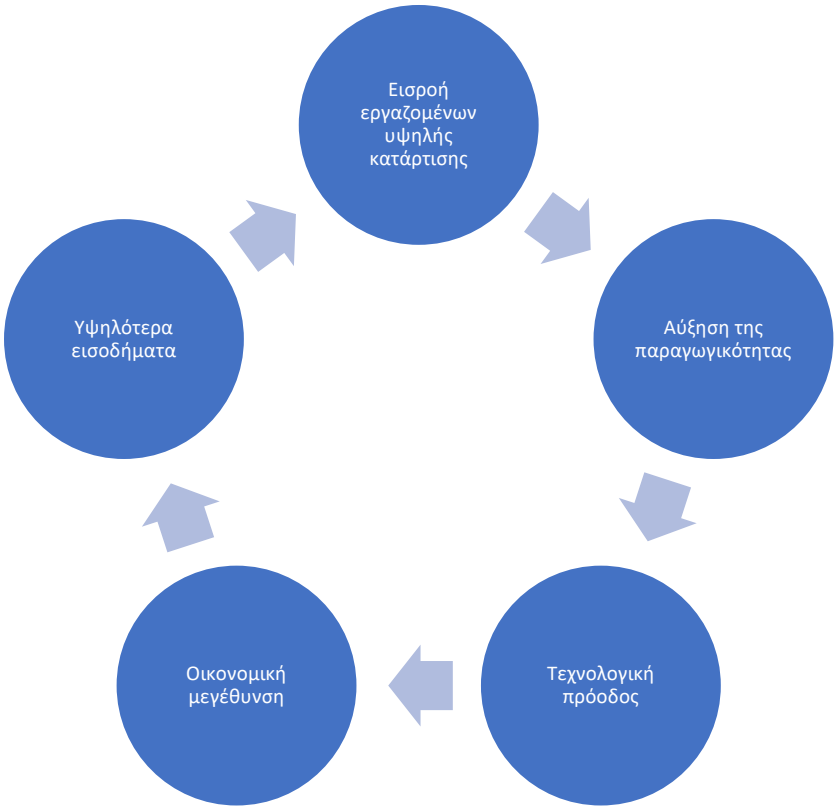
8.3 Προσέλκυση μεταναστών υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου

Εκτός από πολιτικές για την ενσωμάτωση μεταναστών, οι οποίοι εισέρχονται σε μια χώρα ως αποτέλεσμα κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων στο διεθνές περιβάλλον, μια ακόμα σημαντική προσέγγιση που εφαρμόζεται διεθνώς στο πεδίο των μεταναστευτικών πολιτικών αφορά την προσέλκυση μεταναστών που έχουν ή μπορούν να αποκτήσουν υψηλό ανθρώπινο κεφάλαιο. Στη συνέχεια, αναλύονται πολιτικές που αφορούν την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής κατάρτισης, επιχειρηματιών, ακαδημαϊκών, ερευνητών και ξένων φοιτητών.

8.3.1 ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΥΨΗΛΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ

Η προσέλκυση εργαζομένων υψηλής κατάρτισης μπορεί να επιφέρει πολλαπλά οφέλη για τις χώρες προορισμού. Πέρα από τη συνεισφορά τους στο πλαίσιο της εφαρμογής πολιτικών για την επίλυση του δημογραφικού, οι μετανάστες υψηλής κατάρτισης μπορούν να συμβάλλουν στην οικονομική μεγέθυνση μέσω αύξησης της παραγωγικότητας της χώρας (Boubtane et al., 2014) και της συνεισφοράς τους στην τεχνολογική πρόοδο (Kerr & Lincoln, 2010), καθώς μεταφέρουν διεθνείς εμπειρίες και τεχνογνωσία (Διάγραμμα 8.2). Ακόμη μεγαλύτερη επίδραση φαίνεται να έχουν όσοι εξειδικεύονται σε επιστημονικά-τεχνολογικά πεδία (STEM - Peri et al., 2015). Η ελληνική οικονομία έχει επίσης πολλά οφέλη να αποκομίσει από την προσέλκυση μεταναστών υψηλής κατάρτισης, ειδικά στο βαθμό που βασικό δομικό της χαρακτηριστικό είναι ο μεγάλος βαθμός εσωστρέφειας (Πισσαρίδης et al., 2020).

Διάγραμμα 8.2. Συνεισφορά των μεταναστών υψηλής κατάρτισης στην οικονομία



Πηγή: ΙΟΒΕ

Βασικό εμπόδιο ως προς την προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης, είναι ο διεθνής ανταγωνισμός: ο αριθμός των χωρών που προσπαθούν να προσελκύσουν μετανάστες υψηλής κατάρτισης έχει αυξηθεί απότομα τις τελευταίες δεκαετίες (ΟΗΕ, 2013).[31] Πιο συγκεκριμένα, το 40% από τις 172 χώρες του ΟΗΕ εφάρμοζαν πολιτικές για να προσελκύσουν εργαζόμενους υψηλής κατάρτισης το 2013, έναντι μόλις το 22% το 2005.

Σε αυτό το πλαίσιο, ξεχωρίζουν δύο βασικά συστήματα προσέλκυσης μεταναστών: το σύστημα της προσφοράς και το σύστημα της ζήτησης (Πίνακας 8.1). Το σύστημα της προσφοράς παρέχει μεγάλη ευελιξία στη χώρα υποδοχής και σημαντικές διευκολύνσεις στους υποψήφιους μετανάστες.[32] Η χώρα υποδοχής μπορεί να αποφασίσει πόσους μετανάστες επιθυμεί να δεχθεί, ανά χρονικά διαστήματα, και να θέσει τα κριτήρια βάσει αυτού του αριθμού[33]. Επιπρόσθετα, η ύπαρξη κριτηρίων συμβάλλει στον στόχο τα οφέλη να ξεπερνούν το κόστος για την χώρα υποδοχής, τόσο σε θέματα ενσωμάτωσης όσο και σε θέματα οικονομικής συνεισφοράς. Οι υποψήφιοι μετανάστες επίσης ωφελούνται από το σύστημα, διότι δεν περιορίζονται από παράγοντες όπως η ύπαρξη προσφοράς εργασίας ή η ύπαρξη συγγενικών προσώπων στη χώρα προορισμού (αν και αυτοί οι παράγοντες μπορούν να συνεισφέρουν θετικά στην αποδοχή της αίτησής τους).

Πίνακας 8.1: Συστήματα προσέλκυσης μεταναστών υψηλής κατάρτισης

Σύστημα	Διαδικασία	Κριτήρια	Παραδείγματα εφαρμογής
Προσφοράς	Η χώρα υποδοχής βαθμολογεί τον αιτούντα (υποψήφιο μετανάστη) βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες στην χώρα υποδοχής, χορηγείται άδεια παραμονής και εργασίας στη χώρα στους αιτούντες που συγκεντρώνουν τους περισσότερους βαθμούς	Εκπαίδευση, ηλικία, επίπεδο γνώσης της γλώσσας της χώρας υποδοχής, εργασιακή εμπειρία, ύπαρξη προσφοράς εργασίας, οικογενειακή κατάσταση, παρουσία συγγενικών προσώπων στη χώρα υποδοχής, κ.α.	Καναδάς, Νέα Ζηλανδία, Αυστραλία
Ζήτησης	Η χώρα υποδοχής αξιολογεί τον φάκελο του αιτούντα (υποψήφιου μετανάστη) μόνο εφόσον πληρούνται τα ελάχιστα κριτήρια και εν συνεχεία αποφασίζει για την χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας	Απαίτηση ο αιτών (εν δυνάμει μετανάστης) να πληροί ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις δεξιοτήτων και να έχει ήδη δεχθεί προσφορά εργασίας πριν καταθέσει αίτηση άδειας παραμονής	ΕΕ, ΗΠΑ, ΗΒ

Το σύστημα ζήτησης θέτει ένα πολύ αυστηρό κριτήριο στην αποδοχή μεταναστών. Σε πολλές χώρες απαιτείται να δικαιολογηθεί η πρόσληψη ενός αλλοδαπού έναντι ημεδαπού και να επιβαρυνθεί η ενδιαφερόμενη εταιρεία με επιπλέον κόστος για την κάλυψη της βίζας του υποψήφιου μετανάστη. Το σύστημα αυτό, που ισχύει και στην ΕΕ, φαίνεται πως περισσότερο περιορίζει την μετανάστευση παρά την ενθαρρύνει. Ενώ το κυρίαρχο σύστημα στις ανεπτυγμένες χώρες είναι το σύστημα ζήτησης, το σύστημα προσφοράς είναι πολύ πιο αποτελεσματικό στην προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης (Czaika & Parsons, 2017) και στη βελτίωση του επιπέδου δεξιοτήτων του πληθυσμού μεταναστών (Facchini & Lodigiani, 2014).

Για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής κατάρτισης από τρίτες χώρες στην ΕΕ, εφαρμόζεται το πρόγραμμα "Μπλε Κάρτα της ΕΕ" (EU Blue Card), στα πρότυπα της πράσινης κάρτας των ΗΠΑ. Πρόκειται για μια εφαρμογή του συστήματος ζήτησης, η οποία έχει υλοποιηθεί σε 25 από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ

[31] https://voxeu.org/article/attracting-high-skilled-migrants

[32] Περιγραφή του Καναδικού συστήματος μετανάστευσης: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html

[33] Κριτήρια απονομής βαθμών στο σύστημα μετανάστευσης της Νέας Ζηλανδίας: https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/tools-and-information/tools/points-indicator-smc-28aug

(δεν εφαρμόζεται στη Δανία και την Ιρλανδία). Θεσπίστηκε αρχικά με την οδηγία 2009/50/ΕΚ, η οποία καταργήθηκε το 2021 και αντικαταστάθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2021/1883, με σκοπό να εναρμονιστεί περαιτέρω το πρόγραμμα της μπλε κάρτας, να καταστεί το κύριο εργαλείο για την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, να επιταχυνθούν οι διαδικασίες απόκτησής του, τα κριτήρια εισδοχής να γίνουν περισσότερο ευέλικτα και συμπεριληπτικά και να διευκολυνθεί η κινητικότητα στο εσωτερικό της ΕΕ.

Για να υποβάλουν αίτηση για μπλε κάρτα, οι υποψήφιοι πολίτες τρίτων χωρών πρέπει να έχουν λάβει δεσμευτική προσφορά εργασίας ή να έχουν συμβόλαιο εργασίας με διάρκεια τουλάχιστον ενός έτους. Οι αποδοχές τους πρέπει να ξεπερνούν ένα κατώτατο όριο το οποίο πρέπει να είναι μεγαλύτερο από το 150% των μέσων μεικτών ετήσιων αποδοχών (€30.675 ετήσιες μεικτές αποδοχές για την Ελλάδα). Ανάλογα με το επάγγελμά τους, οι υποψήφιοι πρέπει να αποδείξουν ότι πληρούν κριτήρια κατάρτισης ή άσκησης επαγγέλματος. Τέλος, οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν ασφάλιση υγείας και να μην αποτελούν απειλή για τη δημόσια ασφάλεια.[34]

Οι υποψηφιότητες δεν βαθμολογούνται με βάση συγκεκριμένα προσόντα ή χαρακτηριστικά. Εφόσον κριθεί ότι οι υποψήφιοι τηρούν τα παραπάνω κριτήρια από τις αρμόδιες αρχές της χώρας στην οποία έχουν κάνει την αίτηση, τους χορηγείται η μπλε κάρτα. Στην Ελλάδα, η κάρτα εκδίδεται με διάρκεια ίση με τη σύμβαση απασχόλησης του υποψηφίου, συν τρεις μήνες, με μέγιστο τα δυο χρόνια. Στη συνέχεια, μπορεί να ανανεωθεί για περίοδο τριών ετών.

Υπό προϋποθέσεις, ο κάτοχος μπλε κάρτας μπορεί να εγκατασταθεί στη χώρα μαζί με την οικογένειά του. Η κάρτα δίνει στον κάτοχό της ίσα δικαιώματα με τους πολίτες της χώρας όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας, την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, την κοινωνική ασφάλιση, την αναγνώριση πτυχίων και επαγγελματικών προσόντων και την πρόσβαση σε δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Ο κάτοχος έχει το δικαίωμα να ταξιδέψει σε άλλη χώρα της ΕΕ το πολύ για τρεις μήνες σε μια εξάμηνη περίοδο, ενώ έχει το δικαίωμα να εργαστεί σε άλλη χώρα της ΕΕ 18 μήνες μετά από την λήψη της μπλε κάρτας, κάνοντας όμως αίτηση για μπλε κάρτα στην νέα χώρα. Εάν χάσει την εργασία του, ο κάτοχος έχει τρεις μήνες να βρει νέα απασχόληση.

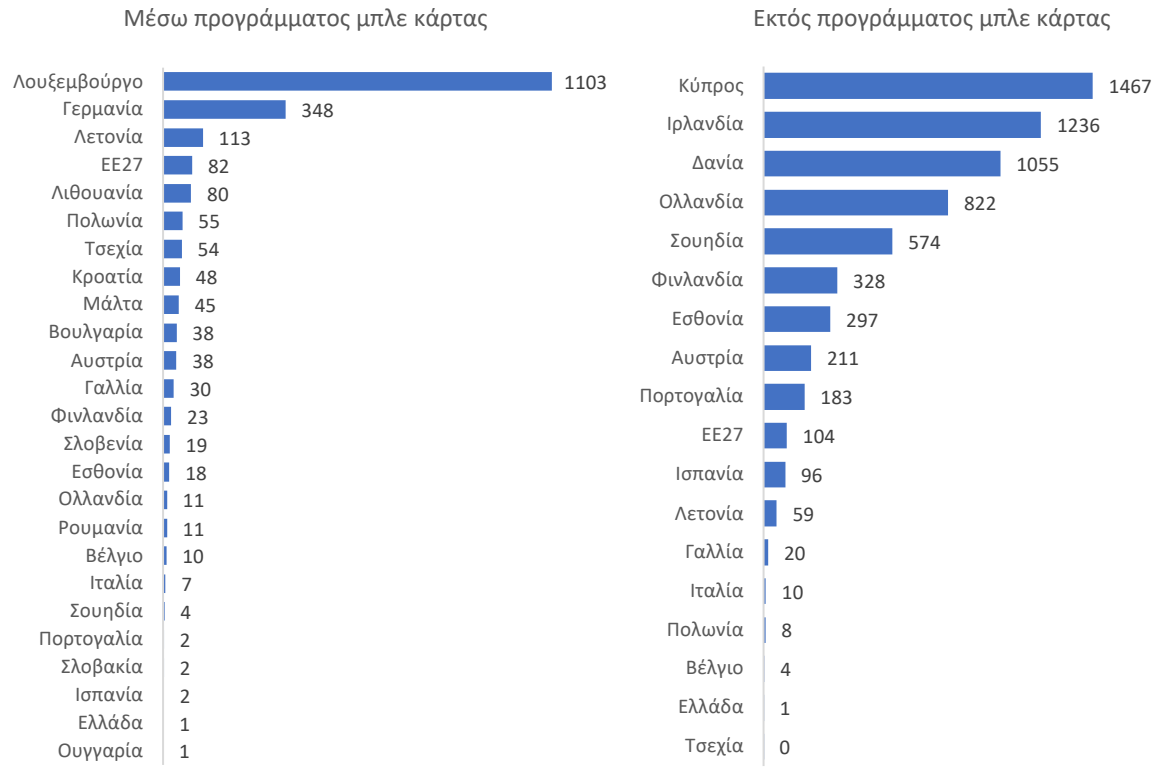
Δεδομένου του υψηλού ανταγωνισμού και τις διαφορές στις πολιτικές που εφαρμόζονται, ένα σημαντικό ερώτημα που τίθεται, επομένως, είναι πόσο ελκυστική είναι η ΕΕ στους υποψήφιους μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης. Σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ, είναι λιγότερο ελκυστική από πολλούς άλλους προορισμούς. Το ποσοστό των κατοίκων της ΕΕ που γεννήθηκαν εκτός της ΕΕ το 2010-11 ήταν 6%. Τα ποσοστά για τη Νέα Ζηλανδία, την Αυστραλία, τον Καναδά και τις ΗΠΑ ήταν 30%, 26%, 22% και 14% αντίστοιχα.[35] Επίσης, το 31% των μεταναστών με υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο σε χώρες του ΟΟΣΑ επέλεξε ως προορισμό του την ΕΕ.

Επιπλέον, εντός της ΕΕ, παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών ως προς την προσέλκυση των εργαζομένων υψηλής κατάρτισης. Οι χώρες που έχουν καταφέρει να αξιοποιήσουν πληρέστερα το πρόγραμμα της μπλε κάρτας είναι το Λουξεμβούργο (1.103 νέες κάρτες ανά εκατ. κατοίκους το 2019), η Γερμανία (348 κάρτες ανά εκατ. κατοίκους) και η Λετονία (113 κάρτες ανά εκατ. κατοίκους). Η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση, υψηλότερα μόνο σε σύγκριση με την

[34] Περισσότερες λεπτομέρειες: https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/greece_en
[35] https://www.oecd.org/migration/europe-is-underachieving-in-the-global-competition-for-talent.htm

Ουγγαρία, ανάμεσα στις χώρες που εφάρμοζαν το 2019 το σύστημα της μπλε κάρτας, με μόλις 1,1 κάρτες ανά εκατ. κατοίκους (δηλαδή, μόνο 12 κάρτες συνολικά).

Διάγραμμα 8.3: Έκδοση νέων αδειών σε εργαζόμενους υψηλής κατάρτισης ανά χώρα της ΕΕ, αριθμός ανά εκατ. κατοίκους, 2019



Πηγή: Eurostat (migr_resocc, migr_resbc1, demo_pjan). Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ. Σημείωση: Ενώ υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για το 2020, η κατάταξη χωρών στο δεξί διάγραμμα βασίζεται σε στοιχεία για το 2019, έτσι ώστε η επίδραση των προσωρινών μέτρων περιορισμού των μετακινήσεων λόγω της πανδημίας να μην επηρεάζει την ανάλυση. Η Ιρλανδία και η Δανία δεν εφαρμόζουν το πρόγραμμα της μπλε κάρτας, ενώ για την Κύπρο δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την έκδοση μπλε κάρτας. Δεν εμφανίζονται στο διάγραμμα δεξιά οι χώρες που δεν εξέδωσαν ούτε μια άδεια σε εργαζόμενους υψηλής εξειδίκευσης εκτός του προγράμματος της μπλε κάρτας το 2019 (Βουλγαρία, Γερμανία, Κροατία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι οι χώρες που δεν συμμετέχουν στο πρόγραμμα της μπλε κάρτας της ΕΕ, καταφέρνουν να προσελκύσουν υψηλότερο αριθμό εργαζομένων υψηλής κατάρτισης (για το μέγεθος του πληθυσμού τους). Συγκεκριμένα, η Ιρλανδία εξέδωσε 1.236 νέες άδειες ανά εκατ. κατοίκους σε εργαζομένους της συγκεκριμένης κατηγορίας, ενώ ακολουθεί η Δανία με 1.055 νέες άδειες ανά εκατ. κατοίκους. Ακόμα υψηλότερα στην κατάταξη βρίσκεται η Κύπρος με 1.467 νέες άδειες ανά εκατ. κατοίκους, η οποία δεν καταγράφεται ως χώρα που εξαιρείται από το πρόγραμμα της μπλε κάρτας, ωστόσο δεν φαίνεται από τα στατιστικά στοιχεία να το υλοποιεί.

Οι εξαιρετικά χαμηλές επιδόσεις της Ελλάδας στην προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης από το εξωτερικό καταγράφονται και σε άλλες μελέτες. Σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2019), η Ελλάδα

δεν αποτελεί ελκυστικό προορισμό, καθώς κατατάσσεται 3η από το τέλος ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ για τους εν δυνάμει μετανάστες που κατέχουν μεταπτυχιακό ή διδακτορικό τίτλο σπουδών.[36]

Δεδομένου του δεσμευτικού και περιοριστικού πλαισίου της ΕΕ, η πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ελλάδα προκειμένου να βελτιώσει τη συγκριτική της θέση, είναι μεγάλη. Ως μέλος της ΕΕ, η Ελλάδα έχει περιορισμένους βαθμούς ελευθερίας στην χάραξη της μεταναστευτικής της πολιτικής, λόγω της ανάγκης εναρμόνισης των κανόνων εντός της ενιαίας αγοράς, η οποία θεμελιώνεται στις αρχές της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίου και εργασίας, αλλά και στην τήρηση εναρμονισμένων κανόνων προς αποφυγή αθέμιτου ανταγωνισμού. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η κοινή μεταναστευτική πολιτική έχει και σημαντικά οφέλη, όπως η οικονομική βοήθεια που δίνεται στο πλαίσιο των προγραμμάτων της ΕΕ.[37] Σε κάθε περίπτωση, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι υπάρχει πολύ μεγάλο περιθώριο βελτίωσης για την Ελλάδα στο πεδίο της προσέλκυσης των εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, ακόμα και με το υφιστάμενο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο.

Προκειμένου η Ελλάδα να γίνει περισσότερο ελκυστική στους μετανάστες, εξετάζονται παράγοντες που έχουν αναδείξει εμπειρικές μελέτες σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, έρευνα του 2017 (Héctor Cebolla-Boad and María Miyar-Busto, 2017) εντοπίζει δύο βασικά κριτήρια για την προσέλκυση μεταναστών: 1) οι υψηλοί μισθοί (ο σημαντικότερος παράγοντας) και 2) το κράτος πρόνοιας. Μια άλλη έρευνα του 2005, (Papademetriou & Sumption, 2005) βρίσκει ότι το επίπεδο διαβίωσης, η ποιότητα της εκπαίδευσης, το σύστημα υγείας, οι δημόσιες υποδομές και η αγορά εργασίας είναι οι κύριοι παράγοντες προσέλκυσης μεταναστών υψηλής κατάρτισης. Η ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής και της ελληνικής οικονομίας, επομένως, αποτελούν τους σημαντικότερους παράγοντες για την προσέλκυση μεταναστών στην ΕΕ και την Ελλάδα αντίστοιχα, όπως και η ενίσχυση του κράτους πρόνοιας. Η αύξηση των κονδυλίων που διοχετεύονται σε δημόσια έργα, ο εξορθολογισμός του συστήματος υγείας, η βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης και η βελτίωση της αγοράς εργασίας, όπως έχουν αναλυθεί παραπάνω, είναι όλοι παράγοντες που θα μπορούσαν να ενισχύσουν την ελκυστικότητα της Ελλάδας για τους υποψήφιους μετανάστες.

8.3.2 ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ

Μια επιπλέον οδός για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης είναι η διευκόλυνση ίδρυσης επιχειρήσεων από αλλοδαπούς. Η εγκατάσταση ξένων επιχειρηματιών στη χώρα μπορεί να προσελκύσει περισσότερους ξένους εργαζόμενους υψηλής κατάρτισης, να αποτελέσει κίνητρο για παραμονή εγχώριων εργαζομένων στη χώρα και να βοηθήσει με την οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών που είναι ήδη στη χώρα ή θα εισέλθουν μελλοντικά ως μέρος των ευρύτερων μεταναστευτικών ροών και τάσεων.

Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι η Ελλάδα δεν είναι ιδιαίτερα ελκυστική για τους ξένους επιχειρηματίες. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα κατατάσσεται 4η από το τέλος ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ για τους εν δυνάμει μετανάστες που είναι επιχειρηματίες (ΟΟΣΑ, 2019). Επιπλέον, έρευνα του 2007 (Pantelidis & Nikolopoulos, 2007) βρήκε ότι η Ελλάδα δεν είναι ελκυστική για τους ξένους επενδυτές. Οι κύριες αιτίες, σύμφωνα με τους ερευνητές, είναι η αναποτελεσματική διακυβέρνηση, η υψηλή φορολογία, η χαμηλή ποιότητα παραγωγικών υποδομών και οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες.

[36] https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-19.pdf
[37] https://ec.europa.eu/migrant-integration/funding/eu-funds-2021-2027-period_en

Πιο πρόσφατα ωστόσο, φαίνεται να έχει υπάρξει κάποια βελτίωση. Σύμφωνα με έρευνα του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Επικοινωνίας[38], ο αριθμός των συστάσεων νέων επιχειρήσεων από αλλοεθνείς στην Ελλάδα παρουσίασε θεαματική αύξηση το 2018: 988 νέες επιχειρήσεις ιδρύθηκαν το 2018, από 146 το 2017 και μόλις 31 το 2012. Σε αυτή την εξέλιξη φαίνεται πως συνεισέφερε και η βελτίωση του οικονομικού κλίματος κατά τη συγκεκριμένη περίοδο. Επιπλέον, οι υπηρεσίες που παρέχονται από τα επαγγελματικά επιμελητήρια (όπως το Επαγγελματικό Επιμελητήριο Αθηνών), όπως η παροχή μαθημάτων της ελληνικής γλώσσας, φοροτεχνικών και νομικών συμβουλών, φαίνεται πως ενίσχυσαν την σχετική τάση. Στην αύξηση των συστάσεων νέων επιχειρήσεων συνέβαλαν και θεσμικές αλλαγές, όπως η σύσταση της υπηρεσίας μιας στάσης (σημαντική μείωση χρόνου), η κατάργηση ορισμένων γραφειοκρατικών διαδικασιών, η μείωση του χρόνου που απαιτείται για την ίδρυση νέων εταιρειών και η εισαγωγή της νέας εταιρικής μορφής της Ιδιωτικής Κεφαλαιουχικής Εταιρείας (ΙΚΕ) που παρέχει φορολογικές διευκολύνσεις.[39]

8.3.3 Προσέλκυση ξένων φοιτητών τριτοβαθμιας εκπαίδευσης, ακαδημαϊκων και ερευνητων

Σημαντική επίδραση στις δημογραφικές τάσεις και στην αντιμετώπιση των συνεπειών τους μπορεί να έχει και η προσέλκυση φοιτητών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Πολλοί ξένοι φοιτητές ενδέχεται να παραμείνουν στη χώρα μετά τις σπουδές τους, κάτι που θα αναχαιτίσει τη δημογραφική μείωση, μέσα από την προσθήκη στο εργατικό δυναμικό της χώρας ατόμων με υψηλή κατάρτιση και δυναμισμό.

Σύμφωνα με έρευνα που έγινε στις ΗΠΑ το 2015, το 75% των διδακτορικών φοιτητών επιθυμούσε να παραμείνει στη χώρα μετά τις σπουδές.[40] Μόλις το 13% των φοιτητών Αμερικάνικων πανεπιστημίων ήθελαν να εγκαταλείψουν τις ΗΠΑ αμέσως μετά τις σπουδές σύμφωνα με δειγματοληπτική έρευνα του 2022.[41] Αντίστοιχα, 71% των φοιτητών στο Ηνωμένο Βασίλειο σκόπευαν να μείνουν στη χώρα μετά τις σπουδές.[42]

Το πλαίσιο της ΕΕ διευκολύνει τις μετακινήσεις των φοιτητών που είναι πολίτες της ΕΕ. Συγκεκριμένα, οι σπουδές σε οποιαδήποτε χώρα-μέλος της ΕΕ είναι εφικτές για όλους τους πολίτες της ΕΕ, υπό τις ίδιες συνθήκες που ισχύουν για τους πολίτες της χώρας προορισμού. Παρέχεται σε ίσους όρους υγειονομική περίθαλψη, εφαρμόζονται τα ίδια δίδακτρα (όπου υπάρχουν) για προπτυχιακές και μεταπτυχιακές σπουδές, ενώ εφαρμόζονται ακόμα και προγράμματα ανταλλαγής φοιτητών περιορισμένης διάρκειας (Erasmus+).[43]

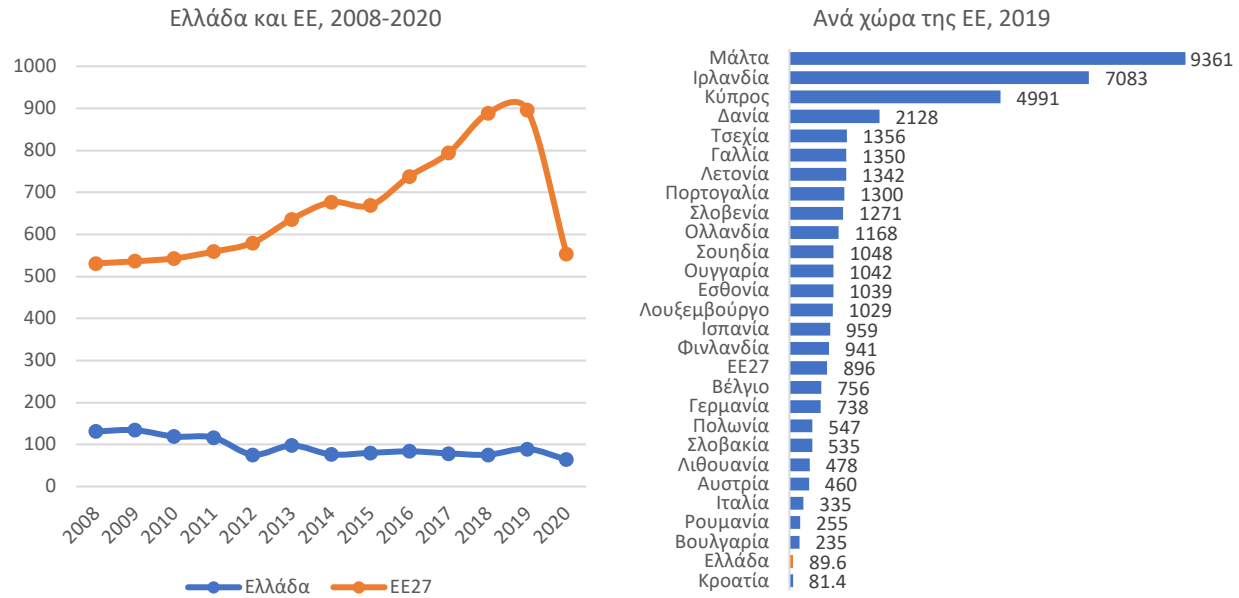
Παρά το σχετικά ευνοϊκό σε κοινοτικό επίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο, η Ελλάδα δεν φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ελκυστική για αλλοδαπούς φοιτητές. Η Ελλάδα κατατάσσεται 3η από το τέλος ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ για τους εν δυνάμει μετανάστες που είναι φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΟΟΣΑ, 2019). Επιπλέον, μόλις 3,4% των φοιτητών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι ξένοι (εκ

[38] https://eci-org.eu/?page_id=10182
[39] https://www.eep.gov.gr/Portals/0/YMS/odhgies-IKE.pdf
[40] https://www.nsf.gov/statistics/2017/nsf17306/report/international-students-staying-overall-trends/destination-when-leaving-the-united-states.cfm
[41]https://monitor.icef.com/2022/03/most-international-students-in-the-us-want-to-stay-after-graduation-but-worry-about-getting-a-job/
[42] https://collegenews.org/research-finds-71-of-international-students-plan-to-stay-work-in-uk-after-graduation/
[43] https://op.europa.eu/webpub/grow/factsheets/studying-abroad/en/

των οποίων το 63% είναι Κύπριοι[44]), σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat[45]. Πολύ πιο υψηλό είναι το ποσοστό για το Λουξεμβούργο (47,7%) και την Κύπρο (23,9%). Ακολουθούν η Αυστρία (17,5%), η Τσεχία (13,6%) και η Ολλανδία (11,8%).

Ειδικά όσον αφορά φοιτητές από τρίτες χώρες, η έκδοση νέων αδειών για την παραμονή αλλοδαπών στη χώρα για εκπαιδευτικούς σκοπούς ακολουθεί πτωτική τάση την τελευταία δεκαετία στην Ελλάδα, με μικρές διακυμάνσεις, όταν την ίδια περίοδο η τάση στο σύνολο της ΕΕ27 είναι έντονα ανοδική (Διάγραμμα 8.4). Ειδικότερα, ο αριθμός νέων αδειών για εκπαιδευτικούς σκοπούς υποχώρησε στην Ελλάδα σε μόλις 687 το 2020, ως αποτέλεσμα και της πανδημίας, από 961 το 2019 (89,6 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) και 1.489 άδειες το 2009. Αντίθετα, στο σύνολο της ΕΕ εκδόθηκαν το 2019 400 χιλ. άδειες για εκπαιδευτικούς σκοπούς (554 άδειες ανά εκατ. κατοίκους), από 233 χιλ. το 2008.

Διάγραμμα 8.4: Έκδοση νέων αδειών για εκπαιδευτικούς σκοπούς ανά εκατ. κατοίκους



Πηγή: Eurostat (migr_resocc, demo_pjan). Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ. Σημείωση: Ενώ υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για το 2020, η κατάταξη των χωρών στο δεξί γράφημα βασίζεται σε στοιχεία για το 2019, έτσι ώστε η επίδραση των προσωρινών μέτρων περιορισμού των μετακινήσεων λόγω της πανδημίας να μην επηρεάζει την ανάλυση.

Σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση στην κατάταξη με βάση τον αριθμό νέων αδειών σε πολίτες τρίτων χωρών για εκπαιδευτικούς σκοπούς ανά εκατ. κατοίκους το 2019. Σε χειρότερη θέση στην κατάταξη είναι μόνο η Κροατία, με 81,4 άδειες ανά εκατ. κατοίκους ενώ η χώρα στην αμέσως υψηλότερη από την Ελλάδα θέση (Βουλγαρία), με 235 άδειες ανά εκατ. κατοίκους, εξέδωσε πολλαπλάσιο αριθμό αδειών σε σύγκριση με την Ελλάδα. Στις υψηλότερες θέσεις της κατάταξης στον συγκεκριμένο δείκτη βρίσκονται χώρες με ιδιαίτερα μικρό πληθυσμό, όπως η Μάλτα (9,4 χιλ. άδειες ανά εκατ. κατοίκους) και η Κύπρος (4,9 χιλ.), ενώ υψηλά είναι επίσης και η Ιρλανδία (7,1 χιλ.), ενδεχομένως και λόγω της επικράτησης της αγγλικής γλώσσας. Σε όρους απόλυτου

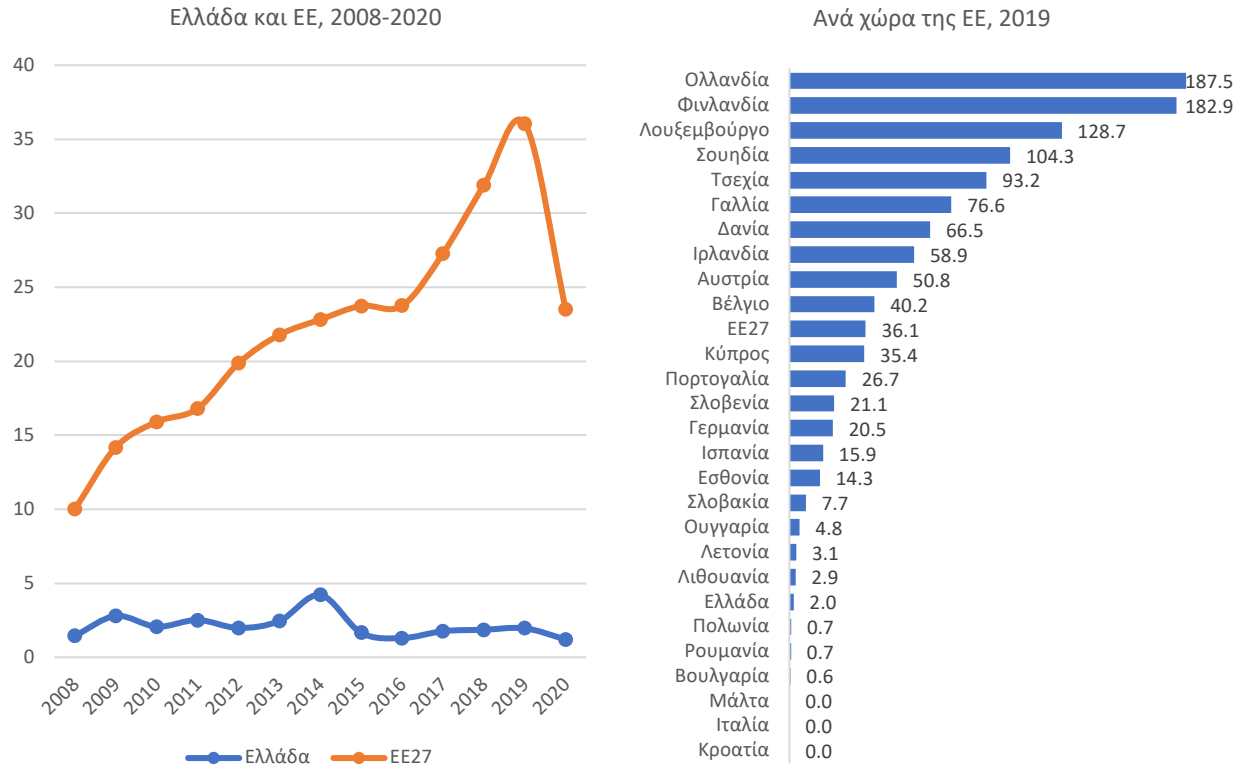
[44] https://www.kathimerini.gr/society/1059733/pos-tha-anoixei-o-dromos-gia-toys-xenoys-foitites/
[45]https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Learning_mobility_statistics#Students_from_abroad

αριθμού αδειών για εκπαιδευτικούς σκοπούς, πρώτη είναι η Γαλλία με 90,7 χιλ. άδειες, ενώ ακολουθεί η Γερμανία με 61,3 χιλ. άδειες.

Οι επιδόσεις της Ελλάδας σε όρους προσέλκυσης ερευνητών από τρίτες χώρες δεν είναι θεαματικά καλύτερες (Διάγραμμα 8.5). Ο υψηλότερος αριθμός αδειών σε ερευνητές από τρίτες χώρες εκδόθηκε το 2014 (46 άδειες, ή 4,2 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) για να υποχωρήσει στη συνέχεια σε 21 άδειες το 2019 (2,0 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) και 13 άδειες το 2020. Αντίθετα, στο σύνολο της ΕΕ η τάση μέχρι την έναρξη της πανδημίας ήταν έντονα ανοδική - από 4,4 χιλ. άδειες (10,0 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) το 2008 σε 16,1 χιλ. άδειες (36,1 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) το 2019 (10,5 χιλ. το 2020).

Στην κατάταξη των 27 χωρών-μελών της ΕΕ με βάση τον αριθμό νέων αδειών σε ερευνητές από τρίτες χώρες που εκδόθηκαν ανά εκατ. κατοίκους κάθε χώρας το 2019, η Ελλάδα βρίσκεται στην 21η θέση. Στις πρώτες θέσεις της κατάταξης με βάση τον συγκεκριμένο δείκτη βρίσκονται η Ολλανδία (188 άδειες ανά εκατ. κατοίκους) και η Φινλανδία (183 άδειες ανά εκατ. κατοίκους). Σε απόλυτους όρους, τους περισσότερους ερευνητές από τρίτες χώρες το 2019 προσέλκυσαν η Γαλλία (5,1 χιλ. άδειες), η Ολλανδία (3,2 χιλ. άδειες) και η Γερμανία (1,7 χιλ. άδειες).

Διάγραμμα 8.5 Έκδοση νέων αδειών σε ερευνητές ανά εκατ. κατοίκους



Πηγή: Eurostat (migr_resfirst, demo_pjan). Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ. Σημείωση: Ενώ υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για το 2020, η κατάταξη χωρών στο δεξί γράφημα βασίζεται σε στοιχεία για το 2019, έτσι ώστε η επίδραση των προσωρινών μέτρων περιορισμού των μετακινήσεων λόγω της πανδημίας να μην επηρεάζει την ανάλυση.

Επομένως, οι λόγοι που η Ελλάδα δεν είναι δημοφιλής προορισμός για φοιτητές και μέλη της ερευνητικής κοινότητας δεν σχετίζονται με εμπόδια από το Ευρωπαϊκό πλαίσιο. Η βελτίωση τόσο του

επιπέδου έρευνας όσο και του επιπέδου σπουδών θα ήταν ένας τρόπος για να αυξήσει την ελκυστικότητά της η Ελλάδα. Η αύξηση χρηματοδότησης, η εξωτερική αξιολόγηση, η διαπανεπιστημιακή συνεργασία και η συνεργασία με επιχειρήσεις, οργανισμούς και άλλους έξω-πανεπιστημιακούς φορείς είναι όλοι παράγοντες που θα μπορούσαν να ενισχύσουν τη θέση των ελληνικών πανεπιστημίων και να βελτιώσουν τη δυνατότητά τους να προσελκύουν ξένους φοιτητές, ερευνητές και διδάσκοντες.

8.4 Επαναπατρισμός Ελλήνων εξωτερικού και αναχαίτιση εκροών

Η απώλεια εργατικού δυναμικού υψηλής κατάρτισης είναι ένα πρόβλημα που ταλανίζει πολλές χώρες. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, τα ποσοστά μετανάστευσης παγκοσμίως έχουν αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία 40 χρόνια, ειδικά από τις χώρες που δεν ανήκουν στον ΟΟΣΑ προς τις χώρες του ΟΟΣΑ (Ozden et al., 2011). Επιπλέον, το ποσοστό των μεταναστών που έχουν πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι πολύ πιο υψηλό από το ποσοστό των μεταναστών που δεν έχουν (Dosquier κ.α., 2009).

Οι μετακινήσεις υψηλά καταρτισμένων εργαζομένων από χώρα σε χώρα δεν αποτελούν εκ των προτέρων πρόβλημα από τη σκοπιά μιας χώρας, ειδικά εάν έχουν περιορισμένη έκταση[46] και πραγματοποιούνται και στις δυο κατευθύνσεις, ως εισροές και εκροές. Οι θετικές επιδράσεις αυτών των μετακινήσεων συμπεριλαμβάνουν αύξηση των ροών εμβασμάτων και μεταφορά τεχνολογίας και τεχνογνωσίας προς τη χώρα προέλευσης των υψηλά καταρτισμένων μεταναστών. Ειδικά όταν πρόκειται για μετακινήσεις ορισμένης διάρκειας με επιστροφή στη χώρα προέλευσης, αυτές οι μετακινήσεις επιφέρουν καινοτομία, αύξηση της επιχειρηματικότητας και ενίσχυση του ανθρωπίνου κεφαλαίου. Όταν όμως οι μετακινήσεις έχουν μονιμότερο χαρακτήρα και η σύνδεση με τη χώρα προέλευσης είναι αδύναμη, επικρατούν οι αρνητικές επιδράσεις από τη φυγή υψηλά καταρτισμένων ανθρώπων, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν την απώλεια φορολογικών εσόδων, τη δημιουργία ελλείμματος ανθρώπινου δυναμικού (ειδικά σε επαγγέλματα σε τομείς τεχνολογίας και υγείας) και την απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου.

Με σκοπό τον επαναπατρισμό των Ελλήνων που έφυγαν από τη χώρα κατά την περίοδο της κρίσης, έχουν θεσπιστεί φορολογικά κίνητρα για τη μεταφορά φορολογικής κατοικίας κατοίκων εξωτερικού στην Ελλάδα. Ειδικότερα, από τον Μάιο του 2021 (ΚΥΑ Α 1087/15-05-2021) προβλέπεται ότι ένα φυσικό πρόσωπο που μεταφέρει τη φορολογική του κατοικία στην Ελλάδα μπορεί για 7 έτη να απαλλαγεί από τον φόρο εισοδήματος και την ειδική εισφορά αλληλεγγύης για το 50% του εισοδήματος που αποκτά από μισθωτή εργασία και επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα μέσα σε ένα φορολογικό έτος. Οι προϋποθέσεις για να δοθεί η συγκεκριμένη φοροαπαλλαγή είναι το φυσικό πρόσωπο να μην ήταν φορολογικός κάτοικος της Ελλάδας τα προηγούμενα 5 από τα 6 έτη πριν από τη μεταφορά της φορολογικής του κατοικίας, να μεταφέρει τη φορολογική του κατοικία από κράτος μέλος της ΕΕ (ή άλλο κράτος με το οποίο υπάρχει σε ισχύ συμφωνία διοικητικής συνεργασίας σε επίπεδο φορολογίας), να παρέχει υπηρεσίες στην Ελλάδα στο πλαίσιο εργασίας σε επιχείρηση με μόνιμη εγκατάσταση στην Ελλάδα και να δηλώσει ότι θα παραμείνει στην Ελλάδα για τουλάχιστον 2 χρόνια.

Είναι ακόμα νωρίς να φανεί η αποτελεσματικότητα των φορολογικών κινήτρων στα στατιστικά στοιχεία των μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις ότι το συγκεκριμένο μέτρο έχει αρχίσει να

[46]https://wol.iza.org/articles/brain-drain-from-developing-countries/long#:~:text=On%20average%2C%20the%20level%20of,of%20the%20higher%20education%20system.

αποδίδει, καθώς μέχρι τον Νοέμβριο του 2021 περισσότεροι από 1.000 Έλληνες που έφυγαν από τη χώρα κατά τη διάρκεια της κρίσης είχαν υποβάλει αιτήσεις για μεταφορά της φορολογικής τους κατοικίας[47].

8.5 Προτάσεις πολιτικής

Στις προηγούμενες υποενότητες συζητήθηκαν οι τρόποι με τους οποίους η μεταναστευτική πολιτική μπορεί να συμβάλει στην επιβράδυνση των αρνητικών επιδράσεων του δημογραφικού και να συνεισφέρει στην επίλυσή του. Επίσης εξετάστηκαν τα κύρια εμπόδια που αντιμετωπίζει η Ελλάδα ως προς την ενσωμάτωση του μεταναστευτικού πληθυσμού που βρίσκεται ήδη στη χώρα, την προσέλκυση μεταναστών υψηλής κατάρτισης και υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου αλλά και τον επαναπατρισμό Ελλήνων του εξωτερικού και τη συγκράτηση του κύματος εξόδου από τη χώρα. Στην υποενότητα αυτή, παρουσιάζονται ορισμένες προτάσεις πολιτικής που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην αντιμετώπιση των παραπάνω εμποδίων.

Ειδικότερα, ως προς την καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, προτείνεται να εξεταστούν τα εξής μέτρα πολιτικής:

1. **Επιτάχυνση των διαδικασιών απόκτησης νομιμοποιητικών εγγράφων.** Σε ένα καλά οργανωμένο κράτος, δεν πρέπει να υπάρχουν άτομα που ζουν στο περιθώριο της κοινωνίας, αντιμετωπίζουν διακρίσεις και δεν διαθέτουν το δικαίωμα συμμετοχής στην επίσημη αγορά εργασίας. Εφόσον έχει κριθεί ότι ένα άτομο πληροί τα κριτήρια να παραμείνει στη χώρα και δεν ακολουθείται η διαδικασία απέλασης, είναι σκόπιμο να εξασφαλίζονται τα δικαιώματα συμμετοχής του στην εγχώρια απασχόληση και κοινωνική ζωή. Σε αυτό το πλαίσιο, οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων των αλλοδαπών τρίτων χωρών για παραμονή στη χώρα είναι σκόπιμο να εξετάζονται εντός ενός λογικού χρονικού ορίου (ενδεικτικά, 90 ημέρες) και να οδηγούν γρήγορα σε μια οριστικοποίηση του νομικού καθεστώτος παραμονής (ή μη) των αιτούντων. Επομένως, ως μέρος της πρότασης, περιλαμβάνονται μέτρα για την επαρκή στελέχωση των υπηρεσιών εξέτασης αιτήσεων για άδεια παραμονής στη χώρα. Σε ένα βαθμό, η στελέχωση αφορά και αλλοδαπούς που έχουν αποκτήσει επαρκείς δεξιότητες και γνώσεις για να προσφέρουν υπηρεσίες διερμηνείας και συμβουλευτικής σε ομοεθνείς αιτούντες. Σημαντικές είναι οι ανάγκες για υποστήριξη με διερμηνείς και σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, όπως αστυνομικά τμήματα, εισαγγελίες και νοσοκομεία.
2. **Απλοποίηση των διαδικασιών παροχής άδειας αορίστου χρόνου.** Στην κατεύθυνση μείωσης της αβεβαιότητας για την παραμονή των μεταναστών στη χώρα, οι διαδικασίες παροχής της άδειας αορίστου χρόνου είναι σκόπιμο να απλοποιηθούν. Άτομα που έχουν διαμείνει ένα επαρκές χρονικό διάστημα στη χώρα, κατά τη διάρκεια του οποίου έχουν αποδείξει ότι δεν αποτελούν απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και συνεισφέρουν στον δημόσιο βίο (μέσα από την εργασία τους και όχι μόνο), δικαιούνται την ασφάλεια που τους παρέχει η άδεια αορίστου χρόνου.
3. **Επίσπευση των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης.** Όπως προαναφέρθηκε, η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών προϋποθέτει τη δυνατότητα σχεδιασμού της ζωής τους εντός της χώρας σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Βασικό στοιχείο προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί η βελτίωση των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης.

[47] Πηγή: https://www.kathimerini.gr/economy/561567178/eisitiria-epistrofis-ta-forologika-kinitra-gia-ellines-metanastes/

4. **Συντόμευση και απλοποίηση της διαδικασίας πολιτογράφησης νέων μεταναστών.** Για άτομα και οικογένειες που έχουν ενταχθεί επιτυχώς στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, η διαδικασία πολιτογράφησης αποτελεί μια φυσική εξέλιξη για την απόκτηση και των δικαιωμάτων που επιτρέπουν τη συμμετοχή στην πολιτική ζωή της χώρας. Με την πολιτογράφηση εξασφαλίζεται η πληρέστερη δυνατή, από νομική άποψη, ενσωμάτωση των ατόμων που κατάγονται από τρίτες χώρες, εξασφαλίζοντας στο μέγιστο τα σχετικά οφέλη για το δημογραφικό ζήτημα, την οικονομία και την κοινωνία.
5. **Βελτίωση της πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες (όπως υγεία και εκπαίδευση), ειδικά για τα παιδιά των μεταναστών.** Για την καλύτερη πρόσβαση μεταναστών στο σύστημα υγείας κρίνεται σκόπιμη η αυξημένη διάθεση διερμηνέων σε νοσοκομεία αναφοράς, επιλεγμένα με βάση την εγγύτητά τους σε δομές φιλοξενίας και σε αστικές περιοχές με σημαντική συγκέντρωση μεταναστών. Σχετικά με την εκπαίδευση, το πρόγραμμα των Τάξεων Υποδοχής πρέπει να ενισχυθεί με την κατάλληλη στελέχωση και να επεκταθεί η συμμετοχή εκπαιδευτικών σε ενισχυτική διδασκαλία σε μετανάστες (και παιδιά από άλλες ευάλωτες κοινωνικές ομάδες). Ειδικά για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, προτείνεται η επέκταση του προγράμματος των Διαμερισμάτων Υποστηριζόμενης Διαβίωσης, ώστε να καταστεί η βασική μορφή φιλοξενίας.
6. **Άλλες δράσεις με σκοπό την προστασία από διακρίσεις στην εργασία, στην εκπαίδευση, στις δημόσιες υπηρεσίες και στον δημόσιο χώρο.** Η νομική ασφάλεια και η βελτιωμένη πρόσβαση σε υπηρεσίες δεν είναι αρκετές συνθήκες για την εξασφάλιση ότι οι αλλοδαποί έχουν ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς. Απαιτούνται επιπλέον δράσεις (όπως ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών) για βελτίωση της αποδοχής διαφορετικών πολιτισμών, εθίμων, συμπεριφορών και αξιών εντός της κοινωνικής ζωής της χώρας, με τρόπο που δεν δημιουργεί ανησυχίες ότι απειλείται η Ελληνική εθνική παράδοση και έθιμα.

Σχετικά με τον στόχο βελτίωσης της ελκυστικότητας της χώρας για αλλοδαπούς υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου (εργατικό δυναμικό υψηλής κατάρτισης, φοιτητές, ακαδημαϊκοί, επιχειρηματίες κ.α.), προτείνονται οι εξής αλλαγές:

1. **Βελτίωση της προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης μέσω του προγράμματος της μπλε κάρτας στην Ελλάδα.** Τα διαθέσιμα στοιχεία που αναλύθηκαν προηγουμένως ανέδειξαν το πολύ μεγάλο περιθώριο βελτίωσης των επιδόσεων του προγράμματος της μπλε κάρτας στην Ελλάδα. Ενώ πρόκειται για πρόγραμμα με κοινές προδιαγραφές για όλες τις χώρες που συμμετέχουν στο πρόγραμμα, ορισμένες πτυχές του προσδιορίζονται από τις εθνικές αρχές. Ειδικότερα, οι εθνικές αρχές που υλοποιούν το πρόγραμμα προσδιορίζουν τον τρόπο αναγνώρισης των δεξιοτήτων των υποψηφίων και, εάν πληρούν το κριτήριο ότι ο εργοδότης δεν θα μπορούσε να είχε βρει κατάλληλο υποψήφιο για τη θέση εργασίας ανάμεσα στους ημεδαπούς εργαζόμενους, τους πολίτες της ΕΕ και τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην χώρα. Επομένως, προτείνεται να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται αυτές οι διαδικασίες στην Ελλάδα, να εντοπιστούν τα σημεία αυτών των διαδικασιών που οδηγούν στα χαμηλά αποτελέσματα και να αναπροσαρμοστούν κατάλληλα οι διαδικασίες με σκοπό τη σύγκλιση του αριθμού αδειών ανά κάτοικο με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Στην ίδια κατεύθυνση, προτείνεται να θεσπιστούν αριθμητικοί στόχοι για την έκδοση ελάχιστου αριθμού μπλε καρτών ανά έτος.
2. **Εξέταση των δυνατοτήτων εισαγωγής προγράμματος μοριοδότησης των υποψηφίων και κατάργηση της απαίτησης να υπάρχει προσφορά εργασίας.** Σε βάθος χρόνου, και εφόσον

έχουν εξαντληθεί τα περιθώρια βελτίωσης των διαδικασιών έκδοσης της μπλε κάρτας στην Ελλάδα, προτείνεται η εξέταση της δυνατότητας θέσπισης νέου προγράμματος προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης με μοριοδότηση των υποψηφίων, στο οποίο δεν θα απαιτείται να υπάρχει προηγουμένως προσφορά από συγκεκριμένο εργοδότη. Ένα παρόμοιο πρόγραμμα θα ακολουθεί τις προδιαγραφές του συστήματος προσφοράς, το οποίο φαίνεται να είναι αποτελεσματικότερο στην προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης σε σχέση με το σύστημα ζήτησης.

3. **Περαιτέρω μείωση του γραφειοκρατικού φόρτου και δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τη διευκόλυνση τόσο της ίδρυσης όσο και της βιώσιμης λειτουργίας επιχειρήσεων από αλλοδαπούς επιχειρηματίες.** Τα εμπόδια που εξακολουθούν να υφίστανται στην επιχειρηματική δραστηριότητα των μεταναστών πρέπει να αρθούν, ώστε η εθνικότητα να μην αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για όσους αλλοδαπούς διαμένουν στην Ελλάδα ή έχουν την πρόθεση να εγκατασταθούν με σκοπό την έναρξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ειδικότερα, προτείνεται να ενισχυθούν οι σχετικές δράσεις των επιμελητηρίων που, όπως αναφέρθηκε στη σχετική ενότητα του κειμένου, φαίνεται πως φέρνουν θετικά αποτελέσματα τα τελευταία χρόνια.
4. **Προσφορά περισσότερων προγραμμάτων σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (σε όλα τα επίπεδα: προπτυχιακό, μεταπτυχιακό, διδακτορικό) στην Αγγλική γλώσσα.** Σύμφωνα με έρευνα του Ινστιτούτου των οικονομικών της εργασίας (IZA), οι πιο δημοφιλείς χώρες σπουδών για φοιτητές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι οι Αγγλόφωνες.[48] Μια άλλη έρευνα (Andrade, 2006) βρίσκει ότι το επίπεδο γνώσης της γλώσσας της χώρας προορισμού αποτελεί τον πιο σημαντικό παράγοντα όσον αφορά την προσαρμογή των ξένων φοιτητών στη χώρα υποδοχής. Οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης προσφέρουν κάποια, τουλάχιστον, προγράμματα σπουδών στα Αγγλικά επομένως έχουν συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με την Ελλάδα.[49] Ακόμη, αυτή η παροχή θα προσέλκυε ενδεχομένως και ξένους ακαδημαϊκούς που με τη σειρά τους θα αποτελούσαν παράγοντα προσέλκυσης περισσότερων ξένων φοιτητών.
5. **Αναγνώριση τίτλων σπουδών από ιδιωτικά ιδρύματα σε συνδυασμό με αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων σπουδών τους από ανεξάρτητη ελληνική εκπαιδευτική αρχή.** Τα πιστοποιημένα εγχώρια ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα είναι σε θέση να δράσουν ανταγωνιστικά ως προς τα αντίστοιχα της αλλοδαπής, καθώς και να επιδείξουν ευελιξία σε γραφειοκρατικά θέματα, με προγράμματα σπουδών που προσφέρονται ήδη στα Αγγλικά. Η Κύπρος, η οποία έχει ιδιαίτερα υψηλές επιδόσεις στην προσέλκυση ξένων φοιτητών, όπως σημειώθηκε παραπάνω, αναγνωρίζει τους τίτλους σπουδών από ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα ως ισότιμα και προσφέρει προγράμματα σπουδών στα Αγγλικά. Είναι πιθανό σε μεσοπρόθεσμο διάστημα αυτή η πολιτική να ενισχύσει την εισροή ξένων φοιτητών στην Ελλάδα αλλά και να αναχαιτίσει την εκροή των Ελλήνων φοιτητών προς το εξωτερικό.
6. **Απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών στις οποίες υποβάλλονται οι ξένοι φοιτητές.** Οι ξένοι φοιτητές αντιμετωπίζουν και άλλες δυσκολίες πέρα από τη γλώσσα. Είναι πολύ πιθανό να λειτουργούν ανασταλτικά τα γραφειοκρατικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι ξένοι φοιτητές.[50] Κάποιες από τις γραφειοκρατικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν είναι η δυσκολία απόκτησης ΑΦΜ, η δυσκολία έκδοσης βίζας, η αναγνώριση του τίτλου σπουδών, η χορήγηση «φοιτητικού πάσου» κ.α. Για την έκδοση του ΑΦΜ συγκεκριμένα, τα έντυπα και οι υπηρεσίες

[48] https://wol.iza.org/articles/how-to-attract-foreign-students/long
[49] https://www.mastersportal.com/articles/2979/best-english-taught-universities-in-europe-in-2022.
[50] https://a8inea.com/xeni-fitites-stin-ellada-ke-poly-argisame/?cli_action=1653468181.731

προσφέρονται μόνο στα Ελληνικά και η διαδικασία απόκτησής τους είναι χρονοβόρα. Ο ΑΦΜ είναι απαραίτητος για την ενοικίαση κατοικίας, τη διαδικασία έκδοσης τραπεζικού λογαριασμού σε ελληνική τράπεζα και την απόκτηση τηλεφωνικής σύνδεσης κινητής τηλεφωνίας. Επομένως, δυσχεραίνεται πολύ η ζωή των νεοεισερχόμενων φοιτητών λόγω αυτών των δυσκολιών.[51]

7. **Περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης πτυχίων και μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης της αίτησης.** Μια επιπλέον δυσκολία που αντιμετωπίζουν τόσο οι ξένοι όσο και οι Έλληνες φοιτητές είναι η χρονοβόρα διαδικασία αναγνώρισης πτυχίων και προσόντων. Συγκεκριμένα, δεν υπάρχει κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για την αναγνώριση τίτλων σπουδών και επαγγελματικών προσόντων και στην Ελλάδα την ευθύνη για την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων που απονέμονται από εκπαιδευτικά ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης της αλλοδαπής έχει ο ΔΟΑΤΑΠ (Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης). Ενώ έχει επέλθει σημαντική βελτίωση στον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτήσεων σε σχέση με το παρελθόν, εξακολουθούν να υπάρχουν καθυστερήσεις. Το 16% των αιτήσεων μένουν σε εκκρεμότητα για πάνω από 5 μήνες σύμφωνα με την ιστοσελίδα της ίδιας της υπηρεσίας.[52] Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, προτείνεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσα από ψηφιοποίηση, επαρκή και ικανή στελέχωση και υποδομή, και γενικότερο εξορθολογισμό του συστήματος στη βάση καλών διεθνών πρακτικών.

Τέλος, με σκοπό τον επαναπατρισμό Ελλήνων εξωτερικού και αναχαίτιση των μεταναστευτικών εκροών, προτείνονται τα εξής μέτρα πολιτικής:

1. **Ενίσχυση των δράσεων για βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης νέων επιστημόνων στην Ελλάδα.** Στις δράσεις αυτές περιλαμβάνονται προγράμματα για πρόσληψη γιατρών, βελτίωση των διαδικασιών πρόσληψης νέων διδακτόρων στα πανεπιστήμια, πρωτοβουλίες για βελτίωση της ανταγωνιστικότητας ερευνητικών προτάσεων που υποβάλλονται για άμεση χρηματοδότηση από κοινοτικά προγράμματα (όπως τα Horizon Europe και LIFE), ενίσχυση της χρηματοδότησης ερευνητικών προγραμμάτων με εθνικούς πόρους και βελτίωση της συνεργασίας πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και ερευνητικών κέντρων από τη μια πλευρά, και επιχειρήσεων από την άλλη.
2. **Εξέταση της αποτελεσματικότητας των οικονομικών κινήτρων για τον επαναπατρισμό Ελλήνων και ενδεχόμενη ενδυνάμωσή τους.** Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί για τη μεταφορά φορολογικής κατοικίας στην Ελλάδα από Έλληνες του εξωτερικού έχουν αρχίσει να αποδίδουν. Προτείνεται να εξεταστεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων καθώς συνεχίζεται η εφαρμογή τους και, με βάση την αξιολόγηση, να ληφθούν αποφάσεις για ενδεχόμενη ενδυνάμωσή τους. Σε αυτό το πλαίσιο, εντάσσονται και δράσεις επικοινωνίας των αποτελεσμάτων τους σε ελληνικές κοινότητες του εξωτερικού.
3. **Συνεργασία διπλωματικών αποστολών και οργανώσεων της ομογένειας με εγχώριους φορείς με σκοπό την ενημέρωση των Ελλήνων του εξωτερικού για ειδικότητες με ελλείψεις εξειδικευμένου προσωπικού στην Ελλάδα.** Σε ένα βαθμό, η επιστροφή των Ελλήνων του εξωτερικού περιορίζεται και λόγω δυσκολότερης πρόσβασης σε ενημέρωση σχετικά με τις

[51] https://www.kathimerini.gr/society/1059733/pos-tha-anoixei-o-dromos-gia-toys-xenoys-foitites/
[52] https://www.doatap.gr/anagnorish/%cf%87%cf%81%cf%8c%ce%bd%ce%bf%ce%b9-%ce%b4%ce%b9%ce%b5%ce%ba%cf%80%ce%b5%cf%81%ce%b1%ce%af%cf%89%cf%83%ce%b7%cf%82-%ce%b1%ce%b9%cf%84%ce%ae%cf%83%ce%b5%cf%89%ce%bd/

ανάγκες τις εγχώριας αγοράς εργασίας για εξειδικευμένο προσωπικό. Προς την κατεύθυνση επίλυσης αυτού του προβλήματος, προτείνεται η συνεργασία φορέων εντός και εκτός της χώρας, ώστε να μπορούν οι Έλληνες του εξωτερικού να ενημερωθούν για τις δυνατότητες εξεύρεσης εργασίας στην ειδικότητά τους στην Ελλάδα.

9. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ

9.1 Οικονομικές επιδράσεις

9.1.1 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΚΑΙ ΣΕΝΑΡΙΑ

Η εκτίμηση των μακροοικονομικών επιδράσεων που προκύπτουν από διαφορετικά σενάρια δημογραφικών τάσεων (ένεκα αδράνειας ή κατόπιν παρεμβάσεων πολιτικής) πραγματοποιείται με χρήση του υποδείγματος Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF). Πρόκειται για ένα δυναμικό στοχαστικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας (DSGE model), το οποίο αναπτύχθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και χρησιμοποιείται ευρέως για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική καθώς και μεταβολών σε μία σειρά από δομικά χαρακτηριστικά της οικονομίας. Το GIMF έχει ισχυρή μικροοικονομική θεμελίωση, έχει Κεϋνσιανά και μη-Ρικαρδιανά χαρακτηριστικά, ενώ ενσωματώνει παραμέτρους που αφορούν τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού και της αγοράς εργασίας, όπως η δυνατότητα εξωγενούς καθορισμού της προσφοράς εργασίας, που το καθιστούν κατεξοχήν κατάλληλο για την ανάλυση των επιδράσεων δημογραφικών μεταβολών (βλ. Carton et al., 2020, καθώς επίσης Gunter, et al., 2010). Παράλληλα, το υπόδειγμα ενσωματώνει λεπτομερή αποτύπωση του ρόλου του Δημοσίου, επιτρέποντας την ανάλυση των επιδράσεων μεταβολών στη δημοσιονομική πολιτική, συμπεριλαμβανομένων μεταβολών των δημοσίων δαπανών, όπως οι δαπάνες για περίθαλψη, και των μεταβιβαστικών πληρωμών, όπως οι δαπάνες για συντάξεις, καθώς και των μεταβολών στην φορολογία. Συνεπώς το υπόδειγμα επιτρέπει τη συστηματική και ολοκληρωμένη ανάλυση των μακροοικονομικών επιδράσεων των δημογραφικών μεταβολών.

Το υπόδειγμα περιλαμβάνει πλήθος μεταβλητών που επιτρέπουν αναλυτική περιγραφή της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής. Αξίζει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στα εργαλεία που προσφέρει το υπόδειγμα για την παραμετροποίηση και περιγραφή της δημοσιονομικής πολιτικής. Σε ό,τι αφορά την πλευρά των δημοσίων εσόδων, το υπόδειγμα περιλαμβάνει μεταβλητές για τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (φόρος στο εισόδημα από εργασία), για τη φορολογία των επιχειρήσεων (φόρος στα κέρδη των επιχειρήσεων), για τη φορολογία στην κατανάλωση (φόρος επί του ύψους της τελικής κατανάλωσης από τα νοικοκυριά, που αντιστοιχεί στον ΦΠΑ, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και άλλους συναφείς φόρους), για τη φορολογία στην περιουσία (lump-sum φόρος, ανεξάρτητος από το ύψος εισοδήματος, ή κατανάλωσης των νοικοκυριών) και για τον δημόσιο δανεισμό. Σε ό,τι αφορά την πλευρά των δημοσίων δαπανών, το υπόδειγμα περιλαμβάνει μεταβλητές για τη δημόσια κατανάλωση (δαπάνες του Δημοσίου για την παροχή υπηρεσιών), για τις μεταβιβαστικές πληρωμές του Δημοσίου (συντάξεις, επιδόματα κοινωνικής πολιτικής κ.ά.), για τις δημόσιες επενδύσεις, καθώς και για τις δαπάνες για τοκοχρεολύσια, που αφορούν τον δανεισμό του Δημοσίου. Μία εκτενέστερη περιγραφή της δομής και των χαρακτηριστικών του υποδείγματος παρατίθεται στο Παράρτημα. Η πλήρης και αναλυτική περιγραφή του υποδείγματος δίνεται από τους Kumhof et al. (2010), ενώ μία διεξοδική παρουσίαση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους Anderson, et al. (2013).

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, η διαμέτρηση (calibration) του υποδείγματος έγινε με βάση τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα αναλυτικά στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα, από τις βάσεις δεδομένων εθνικών λογαριασμών της Eurostat, τα οποία αφορούν το έτος 2019.

Ο υπολογισμός των μακροοικονομικών επιδράσεων από την υλοποίηση ενός σεναρίου δημογραφικών εξελίξεων γίνεται ακολουθώντας την εξής διαδικασία. Αρχικά υπολογίζεται το μέγεθος του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, με την έννοια των ατόμων ηλικίας από 15 έως και 64 ετών, σε κάθε έτος της περιόδου που εξετάζεται. Η χρονική περίοδος που εξετάζεται στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης είναι για όλα τα σενάρια τα έτη από το 2019 έως και το 2100. Η μεταβολή του οικονομικά ενεργού πληθυσμού καθορίζει την μεταβολή της προσφοράς εργασίας, σε σύγκριση με το αρχικό έτος της περιόδου.

Επίσης, με βάση την εξέλιξη του πληθυσμού των ηλικιωμένων ατόμων (άτομα ηλικίας από 65 έτη και πάνω) σε κάθε έτος της περιόδου υπολογίζεται η μεταβολή της συνταξιοδοτικής δαπάνης και η μεταβολή της δαπάνης του Δημοσίου για περίθαλψη ηλικιωμένων. Για τον υπολογισμό της πρόσθετης συνταξιοδοτικής δαπάνης θεωρείται ότι η συνταξιοδοτική δαπάνη ανά ηλικιωμένο παραμένει σταθερή σε πραγματικούς όρους καθ' όλη την διάρκεια της περιόδου στο επίπεδο που είχε το 2019. Για τον υπολογισμό της πρόσθετης δαπάνης περίθαλψης για ηλικιωμένους θεωρείται ότι η μέση δαπάνη περίθαλψης ανά ηλικιωμένο αυξάνεται σε πραγματικούς όρους με σταθερό ετήσιο ρυθμό 0.5% καθ΄ όλη την διάρκεια της περιόδου, αντανακλώντας αφ' ενός την αύξηση της μέσης ηλικίας της ομάδας των ηλικιωμένων και αφ' ετέρου το γεγονός ότι με την πάροδο του χρόνου γίνονται διαθέσιμες νέες θεραπείες οι οποίες είναι πιο εξελιγμένες και έχουν υψηλότερο κόστος.

Επιπροσθέτως, για κάθε σενάριο υπολογίζεται σε κάθε έτος η μείωση της παραγωγικότητας της εργασίας ακολουθώντας την προσέγγιση των Maestas et al. (2016), υποθέτοντας βασικό ρυθμό μεγέθυνσης της παραγωγικότητας της εργασίας ύψους 1,5% ετησίως, με την παραγωγικότητα της εργασίας να μειώνεται κατά 3,7% για κάθε αύξηση κατά 10% του λόγου των ατόμων ηλικίας 60 ετών και άνω στο σύνολο του πληθυσμού στο απαισιόδοξο σενάριο και με το ήμισυ αυτού του ρυθμού στο βασικό σενάριο.

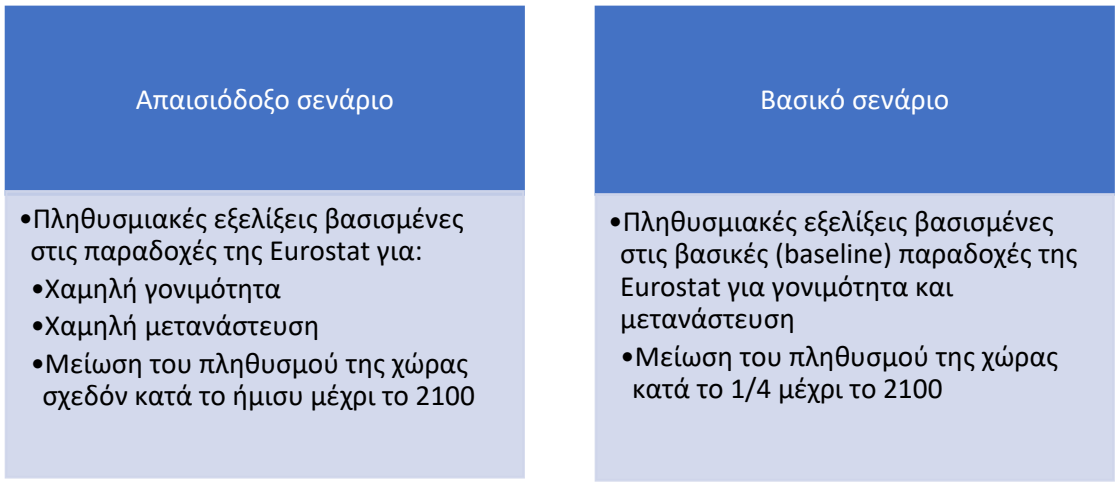
Η προσομοίωση ενός σεναρίου στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος γίνεται ως εξής. Η οικονομία θεωρείται ότι βρίσκεται αρχικά σε μία σταθερή κατάσταση, στην οποία τα βασικά οικονομικά μεγέθη έχουν τις τιμές που αποτυπώνονται στα στατιστικά στοιχεία για το έτος 2019. Ξεκινώντας από το 2019, εφαρμόζεται στην οικονομία ένα σύνολο εξωγενών διαταραχών μέχρι το έτος 2100. Οι διαταραχές αυτές είναι η μεταβολή της προσφοράς εργασίας όπως υποδεικνύεται από την μεταβολή του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, η μεταβολή της παραγωγικότητας της εργασίας που ακολουθεί τις μεταβολές της ηλικιακής δομής του πληθυσμού, η μεταβολή των μεταβιβαστικών πληρωμών του Δημοσίου, που αφορά την υγειονομική δαπάνη, και η μεταβολή της δημόσιας κατανάλωσης, που αφορά την δαπάνη για περίθαλψη ηλικιωμένων. Καθ΄ όλη την διάρκεια της περιόδου, διατηρούνται σταθεροί οι φορολογικοί συντελεστές στα κέρδη των επιχειρήσεων και στην κατανάλωση, η φορολογία περιουσίας διατηρείται σταθερή ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι δημόσιες επενδύσεις διατηρούνται επίσης σταθερές ως ποσοστό του ΑΕΠ, και η φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων προσαρμόζεται έτσι ώστε να διατηρείται η δημοσιονομική ισορροπία όπως ήταν το 2019.

Η συμπεριφορά των μεταβλητών του υποδείγματος για κάθε έτος της περιόδου υπό τις προαναφερθείσες εξωγενείς διαταραχές υπολογίζεται στο πλαίσιο προσομοίωσης του υποδείγματος με το υπολογιστικό πακέτο DYNARE, στο περιβάλλον του προγράμματος MATLAB.[53] Από την ανάλυση αυτή προκύπτουν χρονοσειρές για ένα σύνολο από βασικά οικονομικά μεγέθη, συμπεριλαμβανομένων του ΑΕΠ, της απασχόλησης και των εσόδων του Δημοσίου. Τα μεγέθη αυτά παρουσιάζονται με την μορφή

[53] MATLAB R2018a με DYANRE v4.5.7.

απόλυτων και ποσοστιαίων διαφορών από το αρχικό επίπεδο, στο έτος 2019. Μεγέθη όπως το ΑΕΠ και τα έσοδα του Δημοσίου παρουσιάζονται πάντα σε πραγματικούς όρους, σε σταθερές τιμές 2019.

Διάγραμμα 9.1. Σενάρια σε σχέση με τις δημογραφικές τάσεις έως το έτος 2100



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Εξετάζονται δύο βασικά σενάρια δημογραφικών τάσεων (Διάγραμμα 9.1). Στο «απαισιόδοξο» σενάριο γίνεται η υπόθεση ότι δεν λαμβάνονται μέτρα για την προσαρμογή ή την αντιμετώπιση των δημογραφικών τάσεων, οι οποίες μάλιστα επιδεινώνονται σε βάθος των επόμενων δεκαετιών. Οι δημογραφικές παράμετροι για την γονιμότητα και την μετανάστευση που χρησιμοποιούνται για την περίοδο έως το 2100 ακολουθούν τις αντίστοιχες δυσμενέστερες παραδοχές της Eurostat σε σχέση με την γονιμότητα και την μετανάστευση για την Ελλάδα (low migration, low fertility assumptions). Στο «βασικό» σενάριο, γίνεται η υπόθεση ότι η Ελλάδα σταδιακά συγκλίνει με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, με μερική και περιορισμένη ωστόσο άμβλυνση της τάσης γήρανσης του πληθυσμού της. Οι δημογραφικές παράμετροι για γονιμότητα και μετανάστευση που χρησιμοποιούνται για την περίοδο έως το 2100 ακολουθούν τις αντίστοιχες βασικές παραδοχές της Eurostat στις πλέον πρόσφατες προβολές για την Ελλάδα (baseline assumptions). Αυτά τα δύο σενάρια δεν συνδέονται άμεσα με πολιτικές προσαρμογής ή αντιμετώπισης του δημογραφικού προβλήματος, αναδεικνύουν ωστόσο τον κίνδυνο σημαντικών οικονομικών επιδράσεων σε περίπτωση αδράνειας. Συμπληρωματικά της ανάλυσης επιδράσεων των δύο σεναρίων, προκειμένου να τονιστεί η σημασία των προτεινόμενων παρεμβάσεων σε τομείς όπως οι οικογενειακές πολιτικές, η αγορά εργασίας και η μεταναστευτική πολιτική, παρουσιάζεται ανάλυση ευαισθησίας των αποτελεσμάτων της προσομοίωσης σε σχέση με επιμέρους μεταβολές του δείκτη γονιμότητας και των μεταναστευτικών ροών, ξεχωριστά.

Σε ό,τι αφορά τις επιδράσεις των δημογραφικών μεταβολών στην παραγωγικότητα, ο Feyer (2008) αναδεικνύει τουλάχιστον δύο βασικά κανάλια μέσα από τα οποία η γήρανση επιδρά αρνητικά κατά μέσο όρο στην παραγωγικότητα της οικονομίας, μέσα από μικρότερο βαθμό καινοτομίας και την μικρότερη ταχύτητα διοικητικών αλλαγών. Στο πλαίσιο αυτό, μελέτες έχουν εκτιμήσει ένα εύρος για την ποσοτική επίδραση της γήρανσης του πληθυσμού, ή ειδικότερα του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, στην συνολική παραγωγικότητα μιας οικονομίας, η οποία επίδραση εξαρτάται μεταξύ άλλων από τα χαρακτηριστικά της υφιστάμενης αλλά και της προβλεπόμενης ηλικιακής δομής του πληθυσμού της χώρας. Ενδεικτικά, οι Aiyar et al. (2016) μελετούν 24 Ευρωπαϊκές χώρες και εκτιμούν ότι μια αύξηση στο

μερίδιο των απασχολούμενων ηλικίας 55-64 ετών κατά 1 ποσοστιαία μονάδα (π.μ.), θα οδηγήσει σε βραδύτερο ρυθμό μεταβολής της παραγωγικότητας της εργασίας κατά έως και 0,7 π.μ., με την Ελλάδα να αναδεικνύεται ως η χώρα με την υψηλότερη αναμενόμενη επίδραση. Επίσης, οι Daniele et al. (2020) υποστηρίζουν ότι ταχύτερη γήρανση του πληθυσμού κατά 10 π.μ. προκαλεί μείωση του ρυθμού μεταβολής της παραγωγικότητας κατά 1,5 π.μ. Επιπρόσθετα, οι Maestas et al. (2016) εκτιμούν ότι 10% αύξηση στο ποσοστό του πληθυσμού άνω των 60 ετών οδηγεί σε μείωση κατά 3,7% του ρυθμού μεταβολής της παραγωγικότητας της εργασίας. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, ακολουθούνται παραδοχές για διαταραχές στην παραγωγικότητα της εργασίας αντίστοιχες με αυτές των Maestas et al. (2016).

Περαιτέρω, όπως αναφέρθηκε, κάθε σενάριο ενέχει επίδραση στο δημοσιονομικό ισοζύγιο, καθώς μεταξύ άλλων, επηρεάζονται τα έσοδα του Δημοσίου από φορολογία εισοδήματος και οι δαπάνες τόσο για παροχή υπηρεσιών όσο και για συντάξεις. Με δεδομένα τα χαρακτηριστικά κάθε σεναρίου, υπολογίστηκαν οι συνολικές ετήσιες επιδράσεις στις δαπάνες του Δημοσίου ως ποσοστά του ΑΕΠ για κάθε έτος την περίοδο 2019-2100. Η γήρανση του πληθυσμού αυξάνει τη δημοσιονομική πίεση για υψηλότερες δαπάνες σε σχέση με το σύστημα υγείας και τις συντάξεις. Οι de Meijer et al. (2013) εκτιμούν ότι η αναμενόμενη γήρανση του πληθυσμού δύναται να οδηγήσει σε ετήσιο ρυθμό αύξησης των δαπανών για την υγεία κατά έως και 1%. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται η υπόθεση ότι η μέση δημόσια δαπάνη ανά ηλικιωμένο για υγειονομική περίθαλψη το 2019 θα αυξάνεται σε πραγματικούς όρους κατά 0,5% ετησίως. Όσον αφορά την εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για συντάξεις, λαμβάνεται υπόψιν η μέση δημόσια δαπάνη για συντάξεις ανά ηλικιωμένο το 2019, σε πραγματικούς όρους.

9.1.2 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΣΟΜΟΙΩΣΕΩΝ

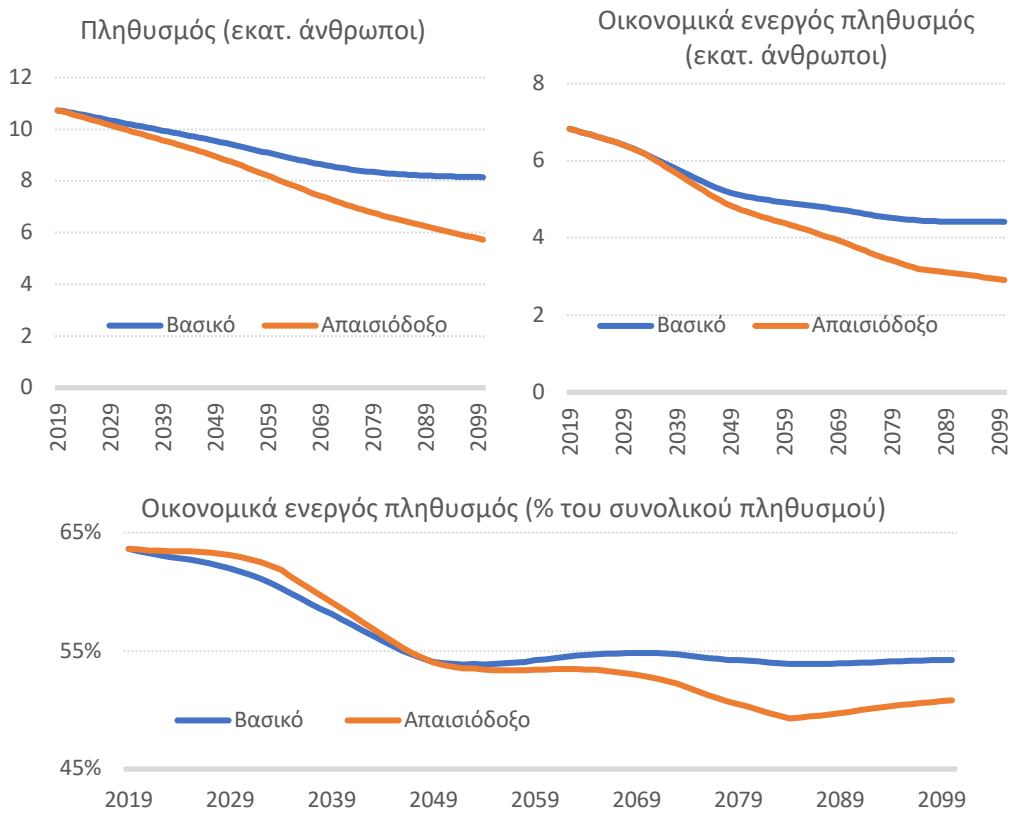
Τα αποτελέσματα των μακροοικονομικών προσομοιώσεων δείχνουν ότι το απαισιόδοξο σενάριο επιφέρει σημαντική πτώση της οικονομικής δραστηριότητας σε βάθος χρόνου, η οποία αρχίζει να γίνεται περισσότερο αισθητή μετά την πρώτη εικοσαετία. Βασικό κανάλι της επίδρασης αποτελεί η μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και η αύξηση του δείκτη εξάρτησης, με αρνητικές συνέπειες σε όρους ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος και απασχόλησης αλλά και έμμεσες μακροχρόνιες επιπτώσεις μέσω μείωσης της παραγωγικότητας της εργασίας, και μείωσης της κατά κεφαλήν οικονομικής ευημερίας. Σε αντιδιαστολή με το απαισιόδοξο σενάριο, το βασικό σενάριο αντισταθμίζει σημαντικά τις απώλειες και βελτιώνει τις προοπτικές οικονομικής μεγέθυνσης αλλά και κατά κεφαλήν ευημερίας.

Η γήρανση του πληθυσμού αποτυπώνεται με υψηλότερη ταχύτητα στο απαισιόδοξο σενάριο σε σχέση με το βασικό σενάριο (Διάγραμμα 9.2). Ενδεικτικά, στη βάση των αντίστοιχων παραδοχών της Eurostat, ο πληθυσμός αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 24% έως το 2100 στο βασικό σενάριο σε σχέση με το 2019, σε αντιδιαστολή με μείωση κατά 47% στο απαισιόδοξο σενάριο. Ακόμα μεγαλύτερη αναμένεται η συρρίκνωση στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό, κατά 35% έως το 2100 στο βασικό σενάριο, σε αντιδιαστολή με μείωση κατά 57% στο απαισιόδοξο σενάριο. Ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού αναμένεται να μειωθεί από 64% το 2019 σε 54% στο βασικό σενάριο ή και κάτω από το 50% για κάποια έτη στο απαισιόδοξο σενάριο.

Η επίδραση των σεναρίων στο πραγματικό ΑΕΠ παρουσιάζεται ως διαφορά από το επίπεδο του 2019 για κάθε έτος την περίοδο 2020-2100, τόσο ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2019, καθώς και σε σταθερές τιμές του έτους 2019 (Διάγραμμα 9.3). Στη βάση των σχετικών δημογραφικών παραδοχών, ceteris paribus, το πραγματικό ΑΕΠ, το 2100 αναμένεται να είναι μειωμένο σε σχέση με αυτό του 2019, κατά €58 δισεκ. ή

31 π.μ. στο βασικό σενάριο και κατά €95 δισεκ. ή 52 π.μ. στο απαισιόδοξο σενάριο. Η εκτίμηση του βασικού σεναρίου οδηγεί σε υψηλότερο ΑΕΠ σε σχέση με το απαισιόδοξο σενάριο, μεσοσταθμικά για το σύνολο της περιόδου 2020-2100 κατά €23 δισεκ. και κατά €38 δισεκ. το 2100, σε τιμές του 2019. Είναι φανερό ότι το βασικό σενάριο έχει θετικές μακροχρόνιες επιδράσεις στην πορεία της οικονομίας, σε σύγκριση με το απαισιόδοξο.

Διάγραμμα 9.2. Εξέλιξη του συνολικού και οικονομικά ενεργού πληθυσμού, ανά σενάριο

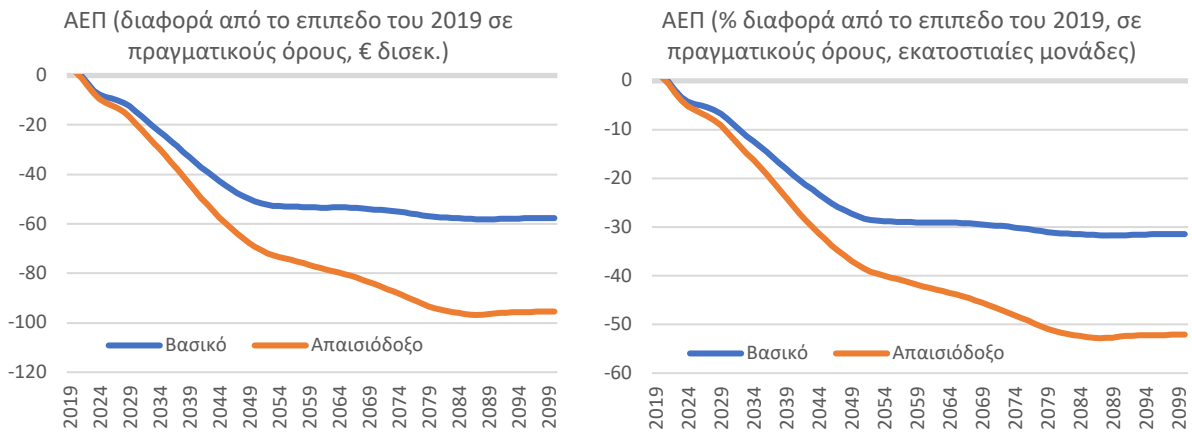


Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Η επίδραση των σεναρίων στην απασχόληση παρουσιάζεται για την περίοδο 2020-2100 (Διάγραμμα 9.4) ως διαφορά από το επίπεδο του 2019, σε εκατομμύρια εργαζομένων, σε όρους Ισοδύναμων θέσεων εργασίας Πλήρους Απασχόλησης (ΙΠΑ). Η συνολική απασχόληση ακολουθεί τις εξελίξεις στον συνολικό πληθυσμό. Χωρίς λήψη μέτρων, η απασχόληση αναμένεται να μειωθεί κατά 3,1 εκατομμύρια εργαζομένους μέχρι το 2100 στο απαισιόδοξο σενάριο. Η εκτίμηση του βασικού σεναρίου οδηγεί σε υψηλότερη απασχόληση σε όρους Ισοδύναμων Πλήρους Απασχόλησης (ΙΠΑ), σε σχέση με το απαισιόδοξο σενάριο, μεσοσταθμικά κατά 0,9 εκατομμύρια άτομα την περίοδο 2020-2100.

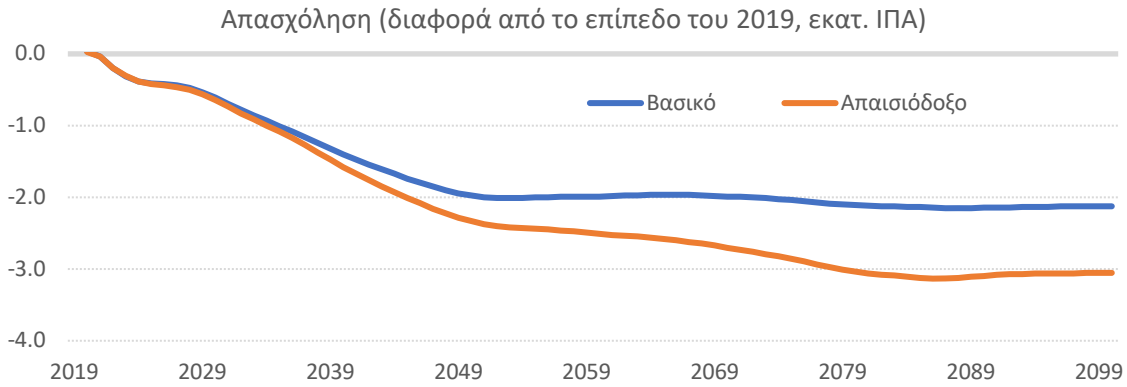
Η επίδραση των σεναρίων στα δημόσια έσοδα παρουσιάζεται για την περίοδο 2020-2100 (Διάγραμμα 9.5) ως διαφορά από το επίπεδο του 2019, σε σταθερές τιμές του έτους 2019. Τα δημόσια έσοδα από τα διάφορα είδη φορολογίας μειώνονται σημαντικά σε βάθος χρόνου. Η εκτίμηση του βασικού σεναρίου οδηγεί σε υψηλότερα ετήσια δημόσια έσοδα, σε σχέση με το απαισιόδοξο σενάριο, κατά περίπου €11 δισεκ., μεσοσταθμικά για το σύνολο της περιόδου 2020-2100.

Διάγραμμα 9.3. Εκτιμώμενη επίδραση στο ΑΕΠ, ανά σενάριο



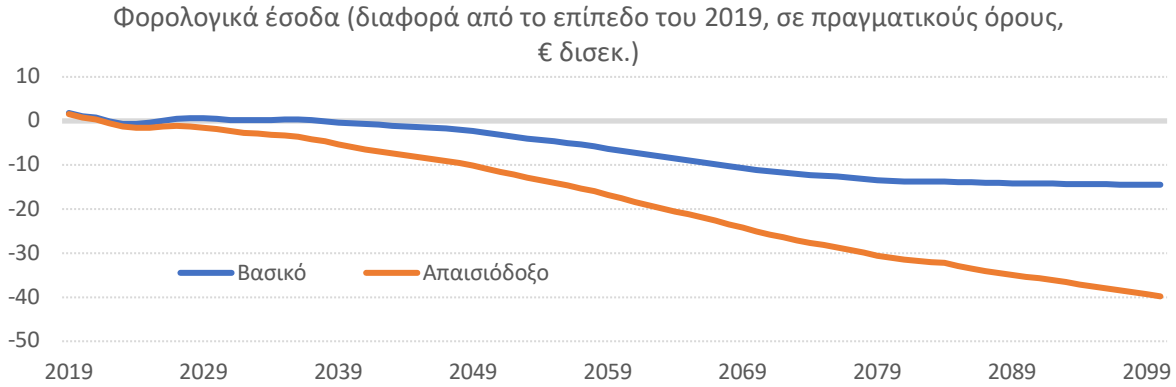
Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Διάγραμμα 9.4. Εκτιμώμενη επίδραση στην απασχόληση, ανά σενάριο



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ. **Σημείωση**: Ο αριθμός των απασχολούμενων εκφράζεται σε όρους ετήσιων ισοδύναμων θέσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ).

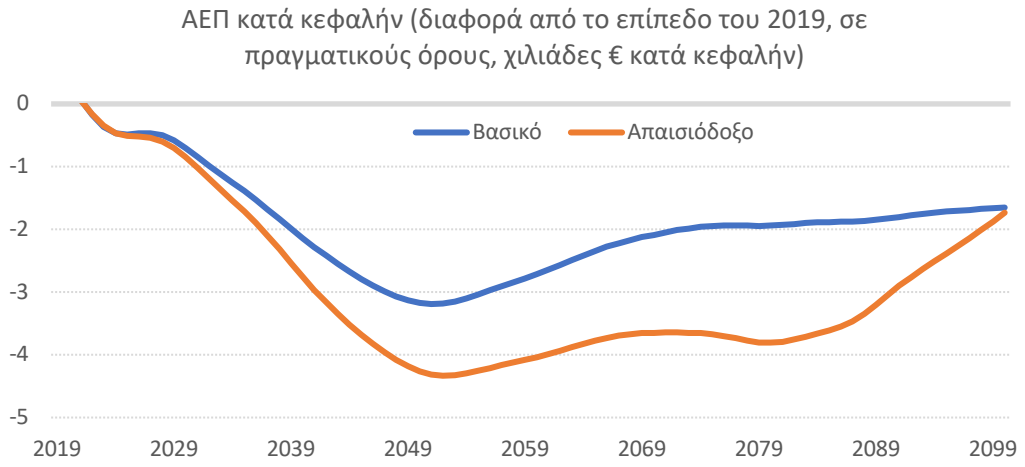
Διάγραμμα 9.5. Εκτιμώμενη επίδραση στα δημόσια έσοδα, ανά σενάριο



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Σε σχέση με το απαισιόδοξο σενάριο, το βασικό σενάριο αντισταθμίζει μερικώς τις απώλειες και σε όρους κατά κεφαλήν ευημερίας του πληθυσμού, οι οποίες προκύπτουν από τις επιδεινούμενες δημογραφικές τάσεις (Διάγραμμα 9.6). Η επίδραση στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με το επίπεδο του 2019, επηρεάζεται σημαντικά, μεταξύ άλλων, τόσο από τις διαταραχές στην παραγωγικότητα της εργασίας που προκαλεί η γήρανση του πληθυσμού, ειδικά του οικονομικά ενεργού, όσο και από την ηλικιακή δομή και την εξέλιξή της στον χρόνο, ανά σενάριο. Ενδεικτικά, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 9.2, το ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού μειώνεται σαφώς ταχύτερα στην περίπτωση του απαισιόδοξου σεναρίου, ωστόσο συγκλίνει με το βασικό σενάριο προς τα τέλη του 21ου αιώνα, οπότε και αντίστοιχα παρουσιάζεται η τάση στο εκτιμώμενο κατά κεφαλήν ΑΕΠ (μειωμένο κατά περίπου €1740 σε σχέση με το ΑΕΠ το 2019). Ωστόσο, μεσοσταθμικά για το σύνολο της περιόδου 2020-2100, η εκτίμηση στο βασικό σενάριο οδηγεί σε υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με το απαισιόδοξο σενάριο, κατά περίπου €1000.

Διάγραμμα 9.6. Εκτιμώμενη επίδραση στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ανά σενάριο

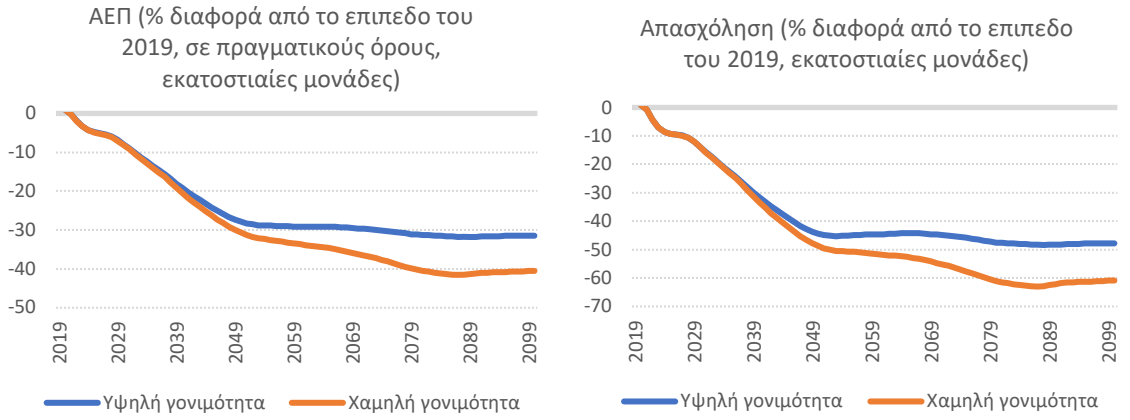


Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ

Οι πολιτικές ισότητας των φύλων, υποστήριξης της γυναίκας και της οικογένειας, που μπορούν να οδηγήσουν σε αύξηση των γεννήσεων, έχουν σημαντικό ρόλο στον μετριασμό του οικονομικού πλήγματος από την δημογραφική συρρίκνωση (Διάγραμμα 9.7). Με χαμηλή γονιμότητα, ceteris paribus, το ετήσιο πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας το 2100 αναμένεται να είναι 40% χαμηλότερο από ότι το 2019, ενώ η εικόνα με υψηλή γονιμότητα βελτιώνεται, με την πτώση να περιορίζεται στο 31%. Αντίστοιχα, τα οφέλη στην απασχόληση από την ενίσχυση της γονιμότητας είναι μεγάλα. Με χαμηλή γονιμότητα, η απασχόληση στην Ελλάδα το 2100 αναμένεται να είναι 61% χαμηλότερη από ότι το 2019, ενώ με υψηλή γονιμότητα η πτώση περιορίζεται σημαντικά στο 48%.

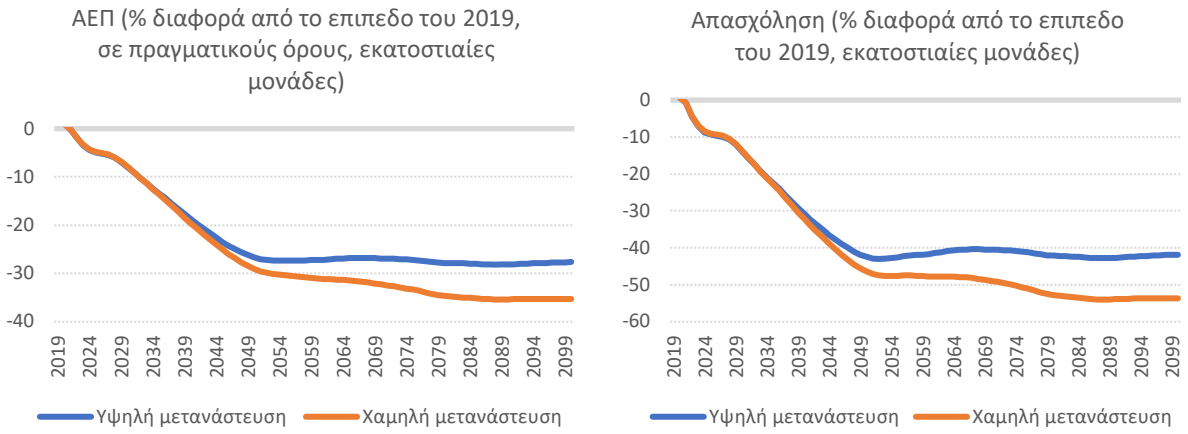
Η ενίσχυση των μεταναστευτικών εισροών μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στην αναχαίτιση της οικονομικής συρρίκνωσης και πτώσης της απασχόλησης (Διάγραμμα 9.8). Με χαμηλές μεταναστευτικές εισροές, ceteris paribus, το ετήσιο πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας το 2100 αναμένεται να είναι 35% χαμηλότερο από ότι το 2019, ενώ η απασχόληση αναμένεται να μειωθεί κατά 54%, σε όρους ισοδύναμων θέσεων πλήρους απασχόλησης. Αντίθετα, υψηλές μεταναστευτικές εισροές, ceteris paribus, δύνανται να περιορίσουν την πτώση στο ετήσιο πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας το 2100 στο 28% σε σχέση με το 2019, και την πτώση στην απασχόληση στο 42%, πάντα σε σχέση με το 2019.

Διάγραμμα 9.7. Ανάλυση ευαισθησίας για την εκτιμώμενη επίδραση του συντελεστή γονιμότητας



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ. **Σημείωση**: Στο σενάριο υψηλής γονιμότητας χρησιμοποιούνται οι παράμετροι του βασικού σεναρίου γονιμότητας της Eurostat (baseline fertility assumptions), ενώ στο σενάριο χαμηλής γονιμότητας χρησιμοποιούνται οι παράμετροι του σεναρίου «χαμηλής γονιμότητας» της Eurostat (low fertility assumptions). Ο αριθμός των απασχολούμενων εκφράζεται σε όρους ετήσιων ισοδύναμων πλήρους απασχόλησης.

Διάγραμμα 9.8. Ανάλυση ευαισθησίας για την εκτιμώμενη επίδραση των μεταναστευτικών ροών



Πηγή: Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ. **Σημείωση**: Στο σενάριο υψηλής μετανάστευσης χρησιμοποιούνται οι παράμετροι του σεναρίου «υψηλής μετανάστευσης» της Eurostat (high migration assumptions), ενώ στο σενάριο χαμηλής μετανάστευσης χρησιμοποιούνται οι παράμετροι του σεναρίου «χαμηλής μετανάστευσης» της Eurostat (low migration assumptions). Ο αριθμός των απασχολούμενων εκφράζεται σε όρους ετήσιων ισοδύναμων θέσεων πλήρους απασχόλησης.

9.2 Δημοσιονομικές επιδράσεις

Η συνετή δημοσιονομική πολιτική είναι απαραίτητη για την εγγύηση βιωσιμότητας σε μια χώρα με ιδιαίτερα υψηλό χρέος. Η δημοσιονομική βιωσιμότητα της χώρας είναι κρίσιμη τόσο για την καλύτερη προσαρμογή όσο και τον μετριασμό των δημογραφικών τάσεων, καθώς παρέχει τους απαραίτητους πόρους για να εφαρμοστούν οι προτεινόμενες πολιτικές ενώ δημιουργεί τις προϋποθέσεις για σταθερότητα, ασφάλεια και βελτίωση του φυσικού και μεταναστευτικού ισοζυγίου καθιστώντας τη χώρα και τις συνθήκες ζωής σε αυτήν περισσότερο ελκυστικές. Όπως αναφέρεται στο Σχέδιο Ανάπτυξης της

Επιτροπής Πισσαρίδη et al. (2020), η Ελλάδα καλείται να ανακτήσει την, «τραυματισμένη» διεθνώς μετά από την δεκαετή κρίση χρέους, αξιοπιστία της δημοσιονομικής της πολιτικής σε μακροχρόνιο ορίζοντα μέσα από τρεις παράλληλους στόχους: (α) συστηματικά, αλλά ήπια και ρεαλιστικά πρωτογενή πλεονάσματα, με βαθμό ευελιξίας, (β) συστηματική, αλλά ήπια πτωτική τροχιά δημοσίου χρέους, (γ) αύξηση δημοσίων δαπανών με χαμηλότερο ρυθμό από το ΑΕΠ.

Οι προτεινόμενες παρεμβάσεις, ειδικά εκείνες που αφορούν αύξηση των δημοσίων δαπανών σε τομείς όπως η υγεία, η εργασία, οι οικογενειακές πολιτικές, η μετανάστευση, καθώς και η μετάβαση σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα με εντονότερο τον κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα, απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό με μακροχρόνια κριτήρια αξιολόγησης, δεδομένου του υψηλού κόστους ευκαιρίας των δημοσίων πόρων στην περίπτωση της Ελλάδας. Η αναλυτική εκτίμηση του άμεσου δημοσιονομικού κόστους των προτεινόμενων μέτρων είναι εκτός του σκοπού της παρούσας μελέτης, αλλά σε κάθε περίπτωση κρίνεται σκόπιμο να γίνει στη βάση των πλέον πρόσφατων δημοσιονομικών στοιχείων και δημογραφικών προβολών, με κατάλληλο συντονισμό των αρμόδιων διοικητικών αρχών και επιστημονικών φορέων.

Σε ένα σενάριο αδράνειας απέναντι στις δημογραφικές τάσεις, η Ελλάδα αναμένεται να αντιμετωπίσει εντεινόμενους δημοσιονομικούς περιορισμούς μακροχρόνια, μειώνοντας τους βαθμούς ελευθερίας των ασκούντων πολιτική στο μέλλον για χρήση των δημοσιονομικών εργαλείων με αναπτυξιακό προσανατολισμό. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα αποτελέσματα της προσομοίωσης για το έτος 2100 δείχνουν μια σημαντικά μεγαλύτερη μείωση των φορολογικών εσόδων στο απαισιόδοξο σενάριο (κατά €40 δισεκ. μείωση από το 2019) σε σχέση με το βασικό σενάριο (κατά €14 δισεκ. αντίστοιχα), ενώ οι δαπάνες για υγεία και συντάξεις αντίστροφα αυξάνονται περισσότερο στο απαισιόδοξο σενάριο, αναλογικά ως ποσοστό του ΑΕΠ. Παράλληλα, εγκυμονεί ο κίνδυνος μεγέθυνσης της παραοικονομίας, στο βαθμό που δεν εφαρμοστούν οι προτεινόμενες παρεμβάσεις, ειδικά σε τομείς όπως η προσχολική φροντίδα, η μακροχρόνια φροντίδα και η υγεία, όπου αναμένονται αυξημένες ανάγκες και όπου παρατηρούνται ήδη φαινόμενα ανεπίσημων συναλλαγών. Η παραοικονομία υποδαυλίζει την κοινωνική δικαιοσύνη, καθώς μειώνεται η φορολογική βάση και το φορολογικό βάρος κατανέμεται υπέρμετρα σε ένα υποσύνολο του πληθυσμού, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται η κοινωνική συνοχή και η προοπτική βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι παρεμβάσεις που προτείνονται αναμένεται να αποφέρουν σημαντικά δευτερογενή δημοσιονομικά οφέλη. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, τα προτεινόμενα μέτρα στους τομείς των οικογενειακών πολιτικών, της υγείας και της μετανάστευσης, θα συμβάλλουν μακροχρόνια στη μείωση της ανεπίσημης οικονομίας με διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Οι προτάσεις περί θεσμικής θωράκισης μιας εθνικής στρατηγικής για το δημογραφικό, σε συνδυασμό με επιμέρους εθνικές στρατηγικές για τομείς όπως η εκπαίδευση και το συνταξιοδοτικό, δύνανται να ενισχύσουν τη μακροχρόνια συνέπεια και λογοδοσία των ασκούντων πολιτική. Η διαφανής και συστηματική ενημέρωση των πολιτών για τον τρόπο αξιοποίησης των δημοσιονομικών πόρων, η οποία θα διασφαλίζεται και μέσα από τους προτεινόμενους νέους θεσμούς, αποτελεί κλειδί προκειμένου να ενισχυθεί η αδύναμη κουλτούρα «φορολογικής συνείδησης» των πολιτών.

Παράλληλα με την εφαρμογή των μέτρων πολιτικής για το δημογραφικό στους επιμέρους τομείς, προτείνεται η σύσταση μηχανισμού για τη συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής και την εκτίμηση επιδράσεων των μέτρων. Ένας τέτοιος μηχανισμός δύναται να επισημαίνει έγκαιρα τα εμπόδια στην εφαρμογή και να προτείνει διορθωτικές παρεμβάσεις προκειμένου να βελτιωθεί η

αποτελεσματικότητα των μέτρων. Σε μια χώρα με υψηλό δημόσιο χρέος, όπως η Ελλάδα, ο δημοσιονομικός «χώρος» είναι ιδιαίτερα πολύτιμος και συνεπώς είναι κρίσιμο να αξιοποιείται σε τομείς με υψηλό αναπτυξιακό πολλαπλασιαστή και μακροχρόνια δυναμική.

9.3 Παράρτημα: Περιγραφή του μακροοικονομικού υποδείγματος

Το Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) είναι ένα δυναμικό στοχαστικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας (DSGE model) ανοικτών οικονομιών (πολύ-περιφερειακό υπόδειγμα) που αναπτύχθηκε και χρησιμοποιείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική.

Στο πλαίσιο της εκδοχής του υποδείγματος που υλοποιήθηκε, η παγκόσμια οικονομία διαιρείται σε τρεις οικονομικές περιοχές – την Ελλάδα, την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος και τον υπόλοιπο κόσμο. Σε κάθε περιοχή, υπάρχουν δύο είδη νοικοκυριών, διαφοροποιούμενα ανάλογα με τη δυνατότητά τους να έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες έχουν την δυνατότητα να αποταμιεύουν. Την αξιοποιούν, προγραμματίζοντας την κατανάλωση και αποταμίευσή τους σε δεδομένο βάθος χρόνου, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την διαχρονική τους ευημερία. Ο προγραμματισμός των νοικοκυριών αυτών αφορά ένα πεπερασμένο βάθος χρόνου («μυωπικά» νοικοκυριά/κάθε νοικοκυριό έχει πεπερασμένη διάρκεια ζωής).

Τα νοικοκυριά που δεν έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα δεν έχουν δυνατότητα αποταμίευσης. Μεγιστοποιούν την ευημερία τους καταναλώνοντας σε κάθε περίοδο το σύνολο του εισοδήματος που εισέπραξαν εντός της περιόδου, μετά την πληρωμή φόρων.

Όλα τα νοικοκυριά προσφέρουν την εργασία τους σε συνδικάτα, τα οποία στην συνέχεια προσφέρουν την εργασία στις επιχειρήσεις. Τα νοικοκυριά λαμβάνουν εισόδημα για την εργασία τους, αγοράζουν καταναλωτικά αγαθά και πληρώνουν φόρους.

Η παραγωγή γίνεται από μονοπωλιακά ανταγωνιστικές επιχειρήσεις σε μία σειρά από στάδια (βαθμίδες). Οι επιχειρήσεις ανήκουν στα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις έχουν επίσης πεπερασμένο χρονικό ορίζοντα προγραμματισμού, εντός του οποίου επιδιώκουν την μεγιστοποίηση των κερδών τους.

Στο αρχικό στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, η παραγωγή διεξάγεται από επιχειρήσεις που παράγουν εμπορεύσιμα και μη-εμπορεύσιμα αγαθά. Οι πρωτοβάθμιες αυτές επιχειρήσεις προμηθεύονται κεφαλαιουχικές υπηρεσίες από επιχειρηματίες και εργασία από μονοπωλιακά ανταγωνιστικά συνδικάτα.

Κατά την τιμολόγηση του προϊόντος τους, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν δυσκαμψία τιμών (ονομαστικές δυσκαμψίες-nominal rigidities). Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν κόστος αν μεταβάλλουν την τιμή του προϊόντος τους, με το κόστος αυτό να είναι ανάλογο της μεταβολής της τιμής.

Οι πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν επίσης δυσκαμψία στην μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν (πραγματικές δυσκαμψίες-real rigidities). Η μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις συνεπάγεται κόστος για αυτές, ανάλογο της μεταβολής.

Υπάρχουν επίσης παραγωγοί κεφαλαιουχικών αγαθών, οι οποίοι αντιμετωπίζουν κόστη μεταβολής του ύψους των επενδύσεών τους. Οι επιχειρηματίες αγοράζουν το απόθεμα κεφαλαίου από τους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και το εκμισθώνουν στις πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις. Οι επιχειρηματίες χρηματοδοτούν τα κεφάλαιά τους με έναν συνδυασμό εσωτερικής και εξωτερικής χρηματοδότησης.

Τα συνδικάτα προμηθεύονται εργασία από τα νοικοκυριά και αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στον καθορισμό του ύψους του μισθού. Οι πρωτοβάθμιοι παραγωγοί πωλούν το προϊόν τους σε εγχώριους διανομείς και σε αντιπροσώπους/εισαγωγείς που ανήκουν σε εγχώρια νοικοκυριά αλλά δραστηριοποιούνται σε κάθε προορισμό εξαγωγών (σε κάθε άλλη περιοχή). Οι εισαγωγείς πωλούν το προϊόν τους σε ξένους διανομείς, ενώ υπόκεινται σε δυσκαμψίες καθορισμού τιμών στο ξένο νόμισμα.

Οι διανομείς λειτουργούν ως δευτεροβάθμιοι και τριτοβάθμιοι παραγωγοί. Χρησιμοποιούν ως εισροές τα μη εμπορεύσιμα αγαθά, μαζί με τα εγχώρια και εισαγόμενα εμπορεύσιμα αγαθά που προμηθεύονται και παράγουν το συνολικό εγχώριο προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν). Οι διανομείς αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στην μεταβολή του όγκου των εισαγόμενων εισροών που χρησιμοποιούν.

Στη συνέχεια, οι διανομείς συνδυάζουν το συνολικό προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν) με το εγχώριο απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου (υποδομές) για να παράξουν το τελικό εγχώριο προϊόν της οικονομίας (τριτοβάθμιο προϊόν). Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου δημιουργείται και συντηρείται από δημόσιες επενδυτικές δαπάνες, οι οποίες χρηματοδοτούνται από φορολογικά έσοδα και δημόσιο δανεισμό. Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου απαξιώνεται με σταθερό ρυθμό στον χρόνο.

Το τελικό εγχώριο προϊόν (τριτοβάθμιο) πωλείται ακολούθως σε παραγωγούς καταναλωτικών αγαθών, σε παραγωγούς επενδυτικών αγαθών και σε αντιπροσώπους/εισαγωγείς που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών συνδυάζουν εγχώριο και ξένο τελικό προϊόν (τριτοβάθμιο) για να πράξουν τελικά καταναλωτικά και επενδυτικά αγαθά (παραγωγή τετάρτου βαθμού). Αυτοί οι παραγωγοί προμηθεύονται το εισαγόμενο τελικό προϊόν από μία δεύτερη ομάδα αντιπροσώπων/εισαγωγέων από άλλες περιοχές, οι οποίοι τιμολογούν στην εγχώρια αγορά. Και αυτές οι εισαγωγές υπόκεινται σε δυσκαμψίες μεταβολής του όγκου των εισαγωγών.

Τα καταναλωτικά αγαθά πωλούνται σε λιανοπωλητές και στην κυβέρνηση, ενώ τα επενδυτικά αγαθά πωλούνται στους εγχώριους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και στην κυβέρνηση. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών υπόκεινται επίσης σε δυσκαμψίες στην μεταβολή των τιμών τους. Οι λιανοπωλητές, οι οποίοι είναι επίσης μονοπωλιακά ανταγωνιστικοί, αντιμετωπίζουν πραγματικές δυσκαμψίες, και όχι ονομαστικές. Μπορούν να τιμολογούν ευέλικτα – χωρίς κόστος – τα αγαθά που πωλούν, ωστόσο υπόκεινται σε κόστη όταν μεταβάλλουν τον όγκο των πωλήσεών τους.

Η κυβέρνηση επιβάλλει φόρους στο εισόδημα των νοικοκυριών από εργασία, στην κατανάλωση των νοικοκυριών και στο εισόδημα των επιχειρήσεων, ενώ επιβάλλει επίσης εφάπαξ φόρους στα νοικοκυριά (φόροι στην περιουσία). Επίσης, η κυβέρνηση μπορεί να δανείζεται εκδίδοντας ομόλογα μίας περιόδου στο εγχώριο νόμισμα, τα οποία αποδίδουν δεδομένο ονομαστικό ποσό στη λήξη τους. Οι δημόσιες δαπάνες κατευθύνονται σε δημόσια κατανάλωση, δημόσιες επενδύσεις, τοκοχρεολύσια ή μεταβιβαστικές πληρωμές.

Στην παγκόσμια οικονομία υπάρχει σταθερή θετική τάση τεχνολογικής προόδου, με την έννοια της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας, με τον ίδιο ρυθμό για όλες τις περιοχές.

Οι αγορές περιουσιακών στοιχείων δεν είναι πλήρεις. Για την Ελλάδα και για τον υπόλοιπο κόσμο το δημόσιο χρέος βρίσκεται εξ ολοκλήρου στα χέρια εγχώριων νοικοκυριών. Μόνο τα ομόλογα που εκδίδονται από την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος σε ευρώ είναι διεθνώς εμπορεύσιμα. Αντίστοιχα, διεθνώς εμπορεύσιμα ομόλογα μπορούν να εκδοθούν από τον ιδιωτικό τομέα (νοικοκυριά) κάθε χώρας, αλλά όχι από άλλες κυβερνήσεις. Επίσης οι επιχειρήσεις κάθε χώρας ανήκουν εξ ολοκλήρου στα εγχώρια νοικοκυριά.

Δεν υπάρχουν αγορές μετοχών. Τα νοικοκυριά με πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα λαμβάνουν μερίσματα με την μορφή εφάπαξ (lump sum) πληρωμών από τις επιχειρήσεις και μπορούν να αποταμιεύσουν είτε αγοράζοντας εγχώρια ή ξένα ομόλογα, είτε προβαίνοντας σε τραπεζικές καταθέσεις μίας περιόδου, τις οποίες οι τράπεζες χρησιμοποιούν για να χρηματοδοτήσουν τους επιχειρηματίες.

Η αναλυτική παρουσίαση του υποδείγματος GIMF δίνεται από τους Kumhof et al. (2010). Επίσης, μία διεξοδική ανάλυση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους Anderson et al. (2013). Περαιτέρω ανάλυση των χαρακτηριστικών του υποδείγματος, σε σύγκριση και με άλλα μακροοικονομικά υποδείγματα, παρουσιάζεται από τους Coenen et al. (2010). Για πρόσφατες εφαρμογές του υποδείγματος στην ανάλυση οικονομικής πολιτικής βλ. IMF Country Reports No. 17/78 Kingdom of the Netherlands Selected Issues (April 2017), No. 17/27 Austria (February 2017), No. 16/203 Germany (June 2016), No. 15/80 Romania (March 2015), No. 15/73 Iceland (March 2015), No. 15/312 Finland (November 2015), No. 13/155 Greece (June 2013) και άλλες πρόσφατες εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

10.1 Κύρια ευρήματα

Ο πληθυσμός της Ελλάδας συρρικνώνεται - την περίοδο 2011-2021 ο πληθυσμός της χώρας μειώθηκε κατά 441 χιλ. (-4,0%). Σε αυτή την εξέλιξη συνεισέφερε η σημαντική άνοδος των μεταναστευτικών εκροών κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ωστόσο οι γεννήσεις στην Ελλάδα υποχωρούν ήδη από το 1980. Ειδικότερα, ο συντελεστής γονιμότητας έχει υποχωρήσει σε κάτω από 1,5 μονάδες (επίπεδο που δεν αρκεί για την αναπλήρωση του πληθυσμού) ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, από 2,1-2,5 μονάδες τις δεκαετίες των 1960 και 1970.

Η μείωση και η γήρανση του πληθυσμού της χώρας προβλέπεται να συνεχιστούν τις επόμενες δεκαετίες. Στο σενάριο βάσης των δημογραφικών προβολών, ο πληθυσμός της Ελλάδας προβλέπεται να υποχωρήσει στα 8,1 εκατ. έως το 2100 - μια μείωση του πληθυσμού κατά 2,5 εκατ. άτομα ή 24% σε σχέση με το 2021.

Οι προβλεπόμενες δημογραφικές εξελίξεις στην Ελλάδα είναι πολύ πιο ραγδαίες σε σχέση με το σύνολο της Ευρωζώνης, στην οποία ο πληθυσμός αναμένεται να μειωθεί κατά μόλις 4,2% έως το 2100. Με βάση την έκταση της αναμενόμενης μείωσης του πληθυσμού έως το 2100, η Ελλάδα κατατάσσεται στην τρίτη χειρότερη θέση στην Ευρωζώνη, μετά τη Λετονία και τη Λιθουανία.

Μέχρι το 2050, οι προβολές του πληθυσμού δεν διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των σεναρίων της ανάλυσης, καθώς οι μεταβολές στις βασικές παραμέτρους του δημογραφικού ισοζυγίου αποτυπώνονται στα συνολικά μεγέθη του πληθυσμού με σημαντική υστέρηση σε βάθος δεκαετιών. Αντίθετα, μετά το 2050 ο πληθυσμός παρουσιάζει ιδιαίτερα μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των σεναρίων των προβολών. Στο πιο αισιόδοξο σενάριο (υψηλής μετανάστευσης), ο πληθυσμός θα μειωθεί μεταξύ του 2022 και του 2100 κατά 16% σε 8,9 εκατ., ενώ η συρρίκνωση του πληθυσμού αναμένεται να είναι της τάξεως του 45% σε περίπτωση μηδενικών μεταναστευτικών ροών (σε 5,7 εκατ. το 2100). Τα διαφορετικά προβλεπόμενα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας επίσης διαφοροποιούν την πληθυσμιακή εξέλιξη αλλά σε μικρότερο βαθμό, δίνοντας κατεύθυνση για χάραξη πολιτικών σε όλους τους τομείς πληθυσμιακής επιρροής, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταναστευτικές πολιτικές.

Σημαντική εξέλιξη από τη σκοπιά των επιδράσεων σε καίριους τομείς πολιτικής αποτελεί και η αλλαγή στη διάρθρωση του πληθυσμού. Οι πληθυσμιακές τάσεις διαφέρουν μεταξύ των περιφερειών της χώρας και οι τάσεις υπερβολικής συγκέντρωσης στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας αναμένεται να συνεχιστούν. Ως προς την ηλικιακή διάρθρωση, ο δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας προβλέπεται να υπερβεί τις 0,60 μονάδες μετά το 2050, από 0,35 μονάδες το 2020 και 0,29 μονάδες το 2010. Προβλέπεται επίσης να αυξάνεται σταδιακά και ο αριθμός των μονοπρόσωπων νοικοκυριών που αποτελούνται από άτομα μεγάλης ηλικίας χωρίς οικογενειακό δίκτυο υποστήριξης.

Η μείωση του πληθυσμού και οι δυσμενείς μεταβολές στη διάρθρωσή του θα επηρεάσουν σημαντικά τα οικονομικά μεγέθη και μία σειρά από βασικούς τομείς πολιτικής. Στο συνταξιοδοτικό σύστημα, η αναμενόμενη περαιτέρω επιδείνωση στον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης γήρατος του ελληνικού πληθυσμού εγείρει σημαντικές προκλήσεις σε σχέση με την επιδίωξη των στόχων της βιωσιμότητας και επάρκειας των συντάξεων. Αφενός η δημόσια δαπάνη για συντάξεις θα εξακολουθεί να απορροφά σημαντικούς οικονομικούς πόρους, σε διψήφιο ποσοστό του ΑΕΠ έως και το 2070. Αφετέρου, το ακαθάριστο ποσοστό αναπλήρωσης για την σύνταξη γήρατος αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω, έως και

περί το 55% το 2060. Με σκοπό την καλύτερη προσαρμογή του συνταξιοδοτικού συστήματος στις δημογραφικές εξελίξεις, απαιτούνται παρεμβάσεις για ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα του συστήματος, βελτίωση παραμέτρων του διανεμητικού άξονα, επιμήκυνση του επίσημου εργασιακού βίου, ενίσχυση της διακρατικής φορητότητας και θεσμική θωράκιση των πρόσφατων συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων.

Στην αγορά εργασίας, οι αναμενόμενες δημογραφικές εξελίξεις οδηγούν σε μικρότερο εργατικό δυναμικό, με υψηλότερη μέση ηλικία και χαμηλότερη παραγωγικότητα. Ωστόσο, οι χρόνιες αδυναμίες της εγχώριας αγοράς εργασίας, όπως το σχετικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης, ειδικά στις γυναίκες όλων των ηλικιακών ομάδων και στους άνδρες στις ηλικίες κάτω των 29 ετών και άνω των 60 ετών, δημιουργούν περιθώρια για μερική αναχαίτιση των αρνητικών συνεπειών των δημογραφικών εξελίξεων, με τη θέσπιση κατάλληλων πολιτικών για αύξηση της προσφοράς και της παραγωγικότητας της εργασίας.

Πολύ σημαντική επίδραση για τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας έχουν οι πολιτικές για την οικογένεια και την ισότητα των φύλων. Οι δαπάνες για οικογενειακές πολιτικές στην Ελλάδα βρίσκονται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από τον μέσο όρο της ΕΕ, τόσο ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και σε κατά κεφαλήν όρους. Ενώ διάφορα εφάπαξ οικογενειακά επιδόματα βρίσκονται σε σχετικά υψηλό επίπεδο, σε χαμηλότερα επίπεδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ βρίσκεται η Ελλάδα όσον αφορά τα περιοδικά επιδόματα σε χρήμα για την οικογένεια και το παιδί, καθώς και σε κατά κεφαλήν δαπάνες για τις παροχές σε είδος. Στο θέμα της ισότητας των φύλων η Ελλάδα επίσης υστερεί σημαντικά - κατατάσσεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ με βάση τον Δείκτη Ισότητας των Φύλων του EIGE για το 2021. Το πλαίσιο των γονικών αδειών είναι σε γενικές γραμμές συγκρίσιμο με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφορές μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Επομένως, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για βελτίωση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα μέσα από τη θέσπιση κατάλληλων παρεμβάσεων πολιτικής.

Οι δημογραφικές εξελίξεις επιδρούν σημαντικά και στον τομέα της υγείας. Καθώς αυξάνεται το προσδόκιμο επιβίωσης, το μέσο επίπεδο υγείας του πληθυσμού επιδεινώνεται και αυξάνεται η ζήτηση για υπηρεσίες υγείας και για μακροχρόνια φροντίδα. Αυτές οι εξελίξεις δημιουργούν σοβαρές προκλήσεις για το εγχώριο σύστημα υγείας, το οποίο πάσχει από χρόνιες αδυναμίες. Στην Ελλάδα, ιδιαίτερα υψηλό είναι το επίπεδο των άμεσων ιδιωτικών δαπανών για την υγεία (*out-of-pocket payments*) καθώς και η φαρμακευτική και νοσοκομειακή δαπάνη, ενώ πολύ χαμηλές σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ είναι οι πληρωμές για μακροχρόνια φροντίδα, πρόληψη και πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας. Επομένως, οι δημογραφικές εξελίξεις οξύνουν περαιτέρω την ανάγκη για τη θέσπιση πολιτικών με στόχο τη βελτίωση της επάρκειας και της ετοιμότητας του συστήματος υγείας ως προς τις δημογραφικές και επιδημιολογικές αλλαγές, τη θωράκισή του απέναντι σε μελλοντικές χρηματοδοτικές πιέσεις και την προαγωγή ενός υψηλότερου επιπέδου υγείας και διαβίωσης για όλους.

Στον τομέα της εκπαίδευσης, οι δημογραφικές εξελίξεις επιφέρουν σημαντική μείωση του μαθητικού πληθυσμού. Ήδη, ο αριθμός των μαθητών της πρώτης τάξης του δημοτικού σχολείου σημείωσε πτώση κατά 16,5% την πενταετία 2014-2019. Έως το τέλος των δημογραφικών προβολών το 2100, ο αριθμός των μαθητών των πρώτων δυο βαθμίδων εκπαίδευσης αναμένεται να μειωθεί κατά 32,1% (413 χιλ. λιγότεροι μαθητές). Χωρίς παρεμβάσεις πολιτικών, αυτή η εξέλιξη μπορεί να επιδεινώσει περαιτέρω την αναποτελεσματικότητα της χρήσης των εκπαιδευτικών πόρων στην Ελλάδα - η Ελλάδα έχει τον χαμηλότερο αριθμό μαθητών ανά διδάσκοντα στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ στις περισσότερες βαθμίδες εκπαίδευσης, ενώ χαμηλότερος από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ είναι ο δείκτης ακόμα και στις πιο

πυκνοκατοικοιμένες διοικητικές περιφέρειες της χώρας, χωρίς αυτό να καταγράφεται σε καλές μαθησιακές επιδόσεις σε διεθνείς μετρήσεις όπως το πρόγραμμα PISA του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, η αναμενόμενη σημαντική μείωση του πληθυσμού μαθητών δημιουργεί ευκαιρίες για αναδιάρθρωση των εκπαιδευτικών δαπανών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου, ειδικά ως προς παιδιά που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Το δημογραφικό ζήτημα επηρεάζει σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού επιδρά αρνητικά στην προσφορά εργασίας και τις δυνατότητες οικονομικής μεγέθυνσης, ο αυξανόμενος δείκτης εξάρτησης ασκεί πιέσεις στη δημοσιονομική βιωσιμότητα, ενώ η γήρανση του πληθυσμού επιβραδύνει την παραγωγικότητα της εργασίας. Η αδράνεια απέναντι στις δημογραφικές τάσεις, λόγω απουσίας πολιτικών που θα δώσουν προτεραιότητα στην καλύτερη προσαρμογή της οικονομίας και την άμβλυνση του προβλήματος εκτιμάται ότι θα κοστίσουν μακροχρόνια ακριβά σε όρους ΑΕΠ, απασχόλησης, δημοσιονομικών πόρων, αλλά και κατά κεφαλήν ευημερίας. Μέσα από μακροοικονομικές προσομοιώσεις, εκτιμάται ότι σε ένα βασικό σενάριο, όπου οι δημογραφικές τάσεις στην Ελλάδα συγκλίνουν μόνο ελαφρά με την υπόλοιπη Ευρώπη, αλλά η γήρανση και η πτωτική τάση του πληθυσμού παραμένουν, το 2100 αναμένεται το πραγματικό ΑΕΠ να έχει μειωθεί κατά €58 δισεκ. (ή 31%) σε σχέση με το 2019, η απασχόληση κατά 2,1 εκατομμύρια άτομα (ή 48%), τα δημοσιονομικά έσοδα κατά €14 δισεκ. (ή 19%) και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά περίπου €1.740 (ή 10%), σε σταθερές τιμές του 2019. Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις εκτιμώνται σοβαρότερες σε ένα απαισιόδοξο σενάριο, όπου γίνεται παραδοχή για επιδείνωση παραμέτρων-κλειδιά όπως η γονιμότητα και οι μεταναστευτικές ροές. Μια διακριτή ανάλυση ευαισθησίας αναδεικνύει την κρίσιμη σημασία των πολιτικών τόνωσης της γονιμότητας αλλά και των προτεινόμενων παρεμβάσεων μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίες δύνανται να περιορίσουν τις απώλειες στο ΑΕΠ. Ειδικότερα, η σύγκριση μεταξύ των οικονομικών επιδράσεων στα σενάρια ευαισθησίας αναδεικνύει ότι η υψηλότερη γονιμότητα μπορεί να περιορίσει τις απώλειες στο ΑΕΠ έως το 2100 κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες (π.μ.) σε σύγκριση με ένα σενάριο χαμηλής γονιμότητας, ενώ η αντίστοιχη θετική επίδραση της υψηλότερης μετανάστευσης υπολογίζεται σε 7 π.μ. του ΑΕΠ στο τέλος της περιόδου.

Από τις εκτιμήσεις για τις οικονομικές επιδράσεις των δημογραφικών εξελίξεων αναδεικνύεται η σημασία της θέσπισης αποτελεσματικών μεταναστευτικών πολιτικών. Στην Ελλάδα, η ενσωμάτωση των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας αποτελεί σημαντική πρόκληση - η Ελλάδα υστερεί σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ στον Δείκτη Πολιτικών Ενσωμάτωσης Μεταναστών (MIPEX, 2020) σε μια σειρά από τομείς, όπως η εκπαίδευση, η πολιτική συμμετοχή, η μόνιμη παραμονή, η απόδοση υπηκοότητας, τα βασικά δικαιώματα και οι διακρίσεις. Σχετικά χαμηλή καταγράφεται και η αποδοχή των μεταναστών από τους Έλληνες σε έρευνες κοινής γνώμης. Στην προσπάθεια προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής κατάρτισης, φοιτητών και ερευνητών από τρίτες χώρες, η Ελλάδα καταγράφει πολύ χαμηλές επιδόσεις σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, με βάση τον αριθμό νέων αδειών που εκδόθηκαν πριν την έναρξη της πανδημίας το 2019. Οι μεταναστευτικές εκροές Ελλήνων προς το εξωτερικό παραμένουν σε σχετικά υψηλά επίπεδα, ενώ τα πρώτα δείγματα από τα μέτρα επαναπατρισμού που θεσπίστηκαν πρόσφατα είναι ενθαρρυντικά. Απαιτείται η ανάπτυξη ενός συνεκτικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής με στόχο την καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Ελλάδας, την προσέλκυση περισσότερων αλλοδαπών υψηλής κατάρτισης και την εξασφάλιση των κατάλληλων συνθηκών για ανακοπή των μεταναστευτικών εκροών και τον επαναπατρισμό των Ελλήνων του εξωτερικού.

10.2 Σύνοψη των προτάσεων πολιτικής

Οι δημογραφικές εξελίξεις δημιουργούν πολύ σοβαρές προκλήσεις για μια σειρά από τομείς κοινωνικής πολιτικής, όπως η υγεία, οι συντάξεις, η εκπαίδευση και η αγορά εργασίας. Απαιτούνται στοχευμένες πολιτικές για να διορθωθούν χρόνιες αδυναμίες αυτών των τομέων και να τους θωρακίσουν από τις επερχόμενες δημογραφικές εξελίξεις. Ταυτόχρονα, πολύ σημαντικό ρόλο για μετριασμό των δημογραφικών εξελίξεων σε βάθος χρόνου έχουν οικογενειακές και μεταναστευτικές πολιτικές, οι οποίες επηρεάζουν την πληθυσμιακή δομή της χώρας και δομικούς δημογραφικούς δείκτες όπως τη γεννητικότητα.

Το εύρος των κοινωνικών τομέων που χρήζουν παρεμβάσεων για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που δημιουργεί το δημογραφικό πρόβλημα και η δομική, μακροχρόνια φύση αυτών των παρεμβάσεων απαιτούν τη δημιουργία των κατάλληλων θεσμικών εργαλείων. Το δημογραφικό είναι ένα πολυδιάστατο πρόβλημα που απαιτεί τον συντονισμό υπηρεσιών από πολλούς κοινωνικούς τομείς και θεσμική θωράκιση, ώστε οι πολιτικές που θεσπίζονται να μην ανατρέπονται μέσα από τον εκλογικό κύκλο. Για τον ίδιο λόγο, πολύ σημαντικό ρόλο στη χάραξη και υλοποίηση των σχετικών πολιτικών έχει και η συμμετοχή της ευρύτερης κοινωνίας.

Η συγκρότηση διακομματικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για το δημογραφικό το 2017 ήταν ένα σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση. Στις συνεδριάσεις της επιτροπής κλήθηκαν σε ακρόαση εκπρόσωποι υπουργείων, τοπικής αυτοδιοίκησης, δημόσιων υπηρεσιών, μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Επιστημονική ομάδα συνέδραμε το έργο της επιτροπής, καταθέτοντας έκθεση για τις δημογραφικές εξελίξεις, με προτάσεις για τις βασικές αρχές μιας δημογραφικής πολιτικής.[54] Οι διεργασίες της επιτροπής κατέληξαν στη δημοσίευση έκθεσης, η οποία εκτός από την έκθεση της επιστημονικής ομάδας, περιλάμβανε και έκθεση εκτιμήσεων, συμπερασμάτων και προτάσεων, εγκεκριμένη από την πλειοψηφία των μελών της επιτροπής, μαζί με θέσεις μειοψηφίας (από βουλευτές του ΚΚΕ και της Χρυσής Αυγής).

Οι εργασίες της διακομματικής επιτροπής αποτέλεσαν ένα σημαντικό πρώτο βήμα στην κατεύθυνση αναγνώρισης της σημασίας του δημογραφικού προβλήματος και στον προσδιορισμό πολιτικών για την επίλυσή του που χαίρουν ευρείας πολιτικής συναίνεσης. Ωστόσο, η υλοποίηση αυτών των πολιτικών απαιτεί μεγαλύτερη συνέχεια και επιπλέον θεσμούς, με σκοπό τη διευκόλυνση του συντονισμού, της στοχοθεσίας, της υλοποίησης, της αξιολόγησης και της περαιτέρω βελτίωσης των σχετικών πολιτικών.

Προς αυτή την κατεύθυνση, προτείνεται η δημιουργία των ακόλουθων θεσμικών εργαλείων:

1. **Εθνικός Συντονιστής για τον Μετριασμό και την Προσαρμογή στις Δημογραφικές Εξελίξεις.** Ο σκοπός του είναι ο συντονισμός της προσπάθειας δημιουργίας Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την υλοποίηση πολιτικών με στόχο τον μετριασμό και την προσαρμογή στις δημογραφικές εξελίξεις. Προτείνεται τον ρόλο του εθνικού συντονιστή να αναλάβει μια κρατική υπηρεσία, με θεσμική υπόσταση που θα υποχρεώνει τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες να ανταποκρίνονται σε αιτήματα για την παροχή στοιχείων και αναφορών.

[54] Κοτζαμάνης, Β., Κωστάκη, Α., Μαπλούρδος, Δ., Τραγάκη, Α. (2018). *Οι δημογραφικές εξέλιξες & προοπτικές του πληθυσμού της Ελλάδας και προτάσεις για τις βασικές αρχές μιας δημογραφικής πολιτικής*. Έκθεση υποβληθείσα στη Δικομματική Κοινοβουλευτική Επιτροπή της Βουλής των Ελλήνων για το Δημογραφικό.

2. **Εθνικό Σχέδιο Δράσης.** Πρόκειται για κείμενο πολιτικής που θα καταγράφει υφιστάμενα και υπό σχεδίαση μέτρα πολιτικής, με σχετικούς ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους, ορόσημα, πηγές χρηματοδότησης και χρονοδιαγράμματα. Θα ετοιμάζεται σε πενταετή κύκλο, με τακτική αξιολόγηση και αναθεώρηση των μέτρων που περιλαμβάνει. Για την παρακολούθηση της εκτέλεσής του προτείνεται η διεξαγωγή ετήσιας αναφοράς παρακολούθησης.

3. **Εθνική Επιτροπή για το Δημογραφικό Πρόβλημα.** Ο σκοπός της δημιουργίας της εθνικής επιτροπής είναι να αποτελέσει την πλατφόρμα για ουσιαστική και τακτική διαβούλευση και επικοινωνία του Εθνικού Σχεδίου Δράσης με την ευρύτερη κοινωνία. Θα αποτελείται από εκπρόσωπους δημόσιων φορέων, τοπικής αυτοδιοίκησης, κοινωνικών εταίρων, και οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και από μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας και θα συνεδριάζει μια φορά το έτος. Θα προτείνει αλλαγές στα περιεχόμενα του Εθνικού Σχεδίου Δράσης και θα εξετάζει την ετήσια αναφορά εκτέλεσής του.

4. **Διυπουργική Επιτροπή για το Δημογραφικό Πρόβλημα**. Ο σκοπός της διυπουργικής επιτροπής θα είναι η υποστήριξη του Εθνικού Συντονιστή στη συλλογή διοικητικών δεδομένων και πληροφοριών για τον σχεδιασμό και υλοποίηση σχετικών μέτρων από τα αρμόδια υπουργεία. Θα συνεδριάζει μετά από σύγκλιση από τον Εθνικό Συντονιστή, ανάλογα με τις ανάγκες για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης.

5. **Παρατηρητήριο Υλοποίησης Δημογραφικών Πολιτικών.** Ο σκοπός του παρατηρητηρίου θα είναι να αναλύει και αξιολογεί δεδομένα σχετικά με τις δημογραφικές εξελίξεις και την πορεία υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Δράσης. Πρόκειται για ανεξάρτητη ερευνητική οντότητα ή έργο που θα αναζητά στοιχεία από τον Εθνικό Συντονιστή και θα παράγει εκθέσεις αξιολόγησης προς την Εθνική Επιτροπή.

Μέσα από τη λειτουργία των παραπάνω θεσμών, οι πολιτικές παρεμβάσεις μπορούν να έχουν την απαιτούμενη συνοχή και διαχρονική συνέπεια. Ορισμένες παρεμβάσεις οι οποίες μπορούν να ενταχθούν σε ένα εθνικό σχέδιο δράσεις αναλύθηκαν σε προηγούμενες ενότητες και συνοψίζονται στον Πίνακα 10.1. Μέσα από τη λειτουργία των παραπάνω θεσμών, θα προσδιοριστούν πιο συγκεκριμένα οι παράμετροι των προτεινόμενων μέτρων, η προτεραιοποίησή τους, οι στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν , το δημοσιονομικό τους κόστος, το αναμενόμενο όφελος και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής τους.

Πίνακας 10.1: Σύνοψη των προτεινομένων παρεμβάσεων πολιτικής

Τομέας παρέμβασης	Προτεινόμενες παρεμβάσεις
Οικογενειακές πολιτικές και ισότητα φύλων	Εναρμόνιση κανόνων και δικαιωμάτων για τις γονικές άδειες ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα αλλά και για τους αυτοαπασχολούμενους
	Εισαγωγή θεσμού μη μεταβιβάσιμης άδειας για τον πατέρα με υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος
	Ελάφρυνση των εργοδοτών από το κόστος κάλυψης του μέρους των αποδοχών που καταβάλλονται κατά την περίοδο χρήσης των γονικών αδειών
	Επανασχεδιασμός και ενίσχυση των υπηρεσιών προσχολικής αγωγής και φροντίδας
	Επιμορφωτικές δράσεις και κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα για τη διευκόλυνση της εναρμόνισης μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής και στήριξης των επιχειρήσεων στους νέους γονείς
	Επανασχεδιασμός του συστήματος κοινωνικών επιδομάτων
	Εφαρμογή πολιτικών θετικής δράσης και ποσοστώσεων στα πανεπιστήμια και σε δημόσιους οργανισμούς
	Στοχευμένες δράσεις στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας
Ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας	Επιτάχυνση των διαδικασιών απόκτησης νομιμοποιητικών εγγράφων
	Απλοποίηση των διαδικασιών παροχής άδειας αορίστου χρόνου
	Επίσπευση των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης
	Συντόμευση και απλοποίηση της διαδικασίας πολιτογράφησης νέων μεταναστών
	Βελτίωση της πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες (όπως υγεία και εκπαίδευση), ειδικά για τα παιδιά των μεταναστών
	Άλλες δράσεις με σκοπό την προστασία από διακρίσεις στην εργασία, στην εκπαίδευση, στις δημόσιες υπηρεσίες και στον δημόσιο χώρο
Προσέλκυση αλλοδαπών υψηλού ανθρώπινου κεφαλαίου	Βελτίωση της προσέλκυσης εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης μέσω του προγράμματος της μπλε κάρτας στην Ελλάδα
	Εξέταση των δυνατοτήτων εισαγωγής προγράμματος μοριοδότησης των υποψηφίων και κατάργηση της απαίτησης να υπάρχει προσφορά εργασίας
	Περαιτέρω μείωση του γραφειοκρατικού φόρτου και δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τη διευκόλυνση τόσο της ίδρυσης όσο και της βιώσιμης λειτουργίας επιχειρήσεων από αλλοδαπούς επιχειρηματίες
	Προσφορά περισσότερων προγραμμάτων σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (σε όλα τα επίπεδα: προπτυχιακό, μεταπτυχιακό, διδακτορικό) στην Αγγλική γλώσσα
	Αναγνώριση τίτλων σπουδών από ιδιωτικά ιδρύματα σε συνδυασμό με αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων σπουδών τους από ανεξάρτητη ελληνική εκπαιδευτική αρχή
	Απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών στις οποίες υποβάλλονται οι ξένοι φοιτητές
	Περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης πτυχίων και μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης της αίτησης
Αναχαίτιση των μεταναστευτικών εκροών και επαναπατρισμό Ελλήνων του εξωτερικού	Ενίσχυση των δράσεων για βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης νέων επιστημόνων στην Ελλάδα
	Εξέταση της αποτελεσματικότητας των οικονομικών κινήτρων για τον επαναπατρισμό Ελλήνων και ενδεχόμενη ενδυνάμωσή τους
	Ενημέρωση των Ελλήνων του εξωτερικού για ειδικότητες με ελλείψεις εξειδικευμένου προσωπικού στην Ελλάδα
Αύξηση της απασχόλησης και της παραγωγικότητας	Επιδότηση του κόστους εργασίας απασχολούμενων που καλύπτουν άτομα που βρίσκονται σε άδειες
	Κίνητρα για έρευνα και καινοτομία στις επιχειρήσεις και κίνητρα για προγράμματα ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης
	Κίνητρα για επενδύσεις εκσυγχρονισμού επιχειρήσεων που βρίσκονται εκτός αστικών κέντρων ειδικά αν οι επιχειρήσεις αυτές είναι εξωστρεφείς
	Οικονομικά κίνητρα για άτομα που παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης και δια βίου μάθησης σε μεγάλη ηλικία
Αύξηση της προσφοράς εργασίας γυναικών, νέων και μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων	Θέσπιση κινήτρων σε ομάδες επιχειρήσεων για τη δημιουργία, λειτουργία και διαχείριση σταθμών ποιοτικής παιδικής φροντίδας
	Επιδότηση του κόστους ανατροφής των παιδιών για γονείς εφόσον εργάζονται
	Βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης παιδικής φροντίδας από τους δημόσιους και ιδιωτικούς σταθμούς (πρόγραμμα "Κυψέλη")
	Επέκταση της χρήσης της τηλεργασίας που θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους μετακινήσεων από και προς την εργασία
	Θέσπιση περαιτέρω κινήτρων για την παραμονή στην εργασία όσων βρίσκονται κοντά στα ελάχιστα όρια συνταξιοδότησης
	Υποβοήθηση αλλαγής των κοινωνικών προτύπων για τον ρόλο της γυναίκας
Ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού άξονα	Εφαρμογή της πρόσφατης μεταρρύθμισης της νέας επικουρικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης απρόσκοπτα στη βάση πολιτικής συναίνεσης και καλών διεθνών πρακτικών
	Ενίσχυση της επαγγελματικής ασφάλισης

Τομέας παρέμβασης	Προτεινόμενες παρεμβάσεις
του συνταξιοδοτικού συστήματος	Επαναφορά και ενίσχυση φορολογικών κινήτρων για νοικοκυριά σε σχέση με συνταξιοδοτικά προϊόντα της ιδιωτικής ασφάλισης
	Εισαγωγή στοχευμένων φορολογικών κινήτρων ώστε μέρος των συνταξιοδοτικών αποταμιεύσεων να κατευθύνεται και να επενδύεται εγχώρια σε αρμονία και με το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο
	Προαγωγή του χρηματοοικονομικού αλφαβητισμού
Βελτίωση της δημόσιας διανεμητικής ασφάλισης	Μείωση του πλαφόν ως προς το ασφαλιστέο εισόδημα που υπόκειται σε υποχρεωτικές εισφορές
	Μείωση του ποσοστού υποχρεωτικών εισφορών για το τμήμα των μεικτών αποδοχών κάθε εργαζόμενου έως το ύψος του κατώτατου μισθού
	Παρακολούθηση και έγκαιρη διαχρονικά αναθεώρηση των ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης σε συνδυασμό με τα ελάχιστα έτη ασφάλισης
	Δυνατότητα λήψης εθνικής σύνταξης με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης, μειωμένης αναλογικά
Λοιπές παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα	Σύσταση εθνικής, υπερκομματικής Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων για την παρακολούθηση των τάσεων σε σχέση με το συνταξιοδοτικό σύστημα
	Διακρατικές συμφωνίες για την αναγνώριση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων
	Εναρμονισμός στη δομή χρηματοδότησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων εντός της ΕΕ
	Μείωση του γραφειοκρατικού βάρους εφαρμογής της φορητότητας μέσα από ψηφιακό διαμοιρασμό δεδομένων μεταξύ των ασφαλιστικών αρχών
	Διευκόλυνση εξάπλωσης πολύ-εργοδοτικών επαγγελματικών ταμείων με διεθνή παρουσία
	Παροχή υψηλού βαθμού ευελιξίας για δυνατότητες παράλληλης απασχόλησης των συνταξιούχων
	Ενεργείς πολιτικές απασχόλησης για την τόνωση της απασχόλησης μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων
	Προγράμματα ένταξης ατόμων με αναπηρία στην αγορά εργασίας
Βελτίωση του συστήματος υγείας	Ανακατανομή της χρηματοδότησης και ανασχεδιασμός του συστήματος υγείας
	Στροφή στη φροντίδα με κέντρο τον ασθενή (patient-centered care)
	Ενίσχυση της γηριατρικής εκπαίδευσης του ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού
	Υποστηρικτικά περιβάλλοντα και υπηρεσίες για ηλικιωμένους
Προσαρμογή του εκπαιδευτικού συστήματος	Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών ανά τμήμα, με καθορισμό συγκεκριμένων και στοχευμένων εξαιρέσεων για ειδικές κοινωνικές ή γεωγραφικές συνθήκες
	Καθορισμός ελάχιστου ορίου μαθητών και τμημάτων ανά σχολική μονάδα, ιδιαίτερα στις αστικές και ημιαστικές περιοχές
	Αποκέντρωση της διαχείρισης του εκπαιδευτικού συστήματος
	Αυτονομία και ευελιξία των σχολικών μονάδων στην προσαρμογή μέρους του σχολικού προγράμματος στις τοπικές συνθήκες
	Ανακατανομή της δημόσιας δαπάνης
	Ανασχεδιασμός της λειτουργίας των παιδαγωγικών τμημάτων
	Προσαρμογή του αριθμού εισακτέων στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (ΑΕΙ), με βάση τις δημογραφικές μεταβολές
	Αναπροσανατολισμός των προγραμμάτων των ΑΕΙ με στόχο βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου, μείωση της αναντιστοιχίας προσόντων στο εργατικό δυναμικό και προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών

11. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ahn, N, and Mira, P. (2002). A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries. Journal of Population Economics, 15(4), 667–682.
- Aiyar, Sh., Ebeke, Ch. Shao, X. (2016). The Impact of Workforce Aging on European Productivity. *IMF working paper 16/238*.
- Anderson, D., Hunt, B., Kortelainen, M., Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D., . . . Snudden, S. (2013). Getting to know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model. *IMF Working Paper Series*, WP/13/55.
- Andrade, M. S. (2006). International students in English-speaking universities: Adjustment factors. *Journal of Research in International education*, *5*(2), 131-154.
- Ayllón, S., (2019). Job insecurity and fertility in Europe, *Review of Economics of the Household*, 17, issue 4, p. 1321-1347.
- Beaman, L., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2009). Powerful women: does exposure reduce bias?. *The Quarterly journal of economics*, 124(4), 1497-1540.
- Beaman, L., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2012). Female leadership raises aspirations and educational attainment for girls: A policy experiment in India. *science*, 335(6068), 582-586.
- Bertay, A.C., Dordevic, L. & Sever, C. (2020). Gender Inequality and Economic Growth: Evidence from Industry-Level Data. *IMF Working Papers*. 20. 10.5089/9781513546278.001.
- Black, D.A., et al (2013). Are Children 'Normal'? *Review of Economics and Statistics* 2013 95:1, 21-33.
- Boeri, T. and van Ours, J. (2021). *The Economics of Imperfect Labor Markets*, 3r^{d} Edition, New Jersey: Princeton University Press.
- Bonovas, S. & Nikolopoulos, G. (2012). High-burden epidemics in Greece in the era of economic crisis. Early signs of a public health tragedy. *Journal of Preventive Medicine and Hygiene*, 53(3):169-71. PMID: 23362624.
- Boubtane, E., Dumont, J. C., & Rault, C. (2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006. *Oxford Economic Papers*, *68*(2), 340-360.
- Carton, B., Fernandez-Corugedo, E., Hunt, B., Voigts, S. (2020). Demographic Transition and Pension Reforms : Adding Demographics to GIMF. *IMF working paper 20/153*.
- Cebolla-Boad, H., & Miyar-Busto, M. (2017). What attracts highly skilled migration to Europe (No. 9). *Temper Working Paper.*
- CEDEFOP (2022). *European Skills Index*.
- Chevalier, A. (2014). How to attract foreign students. *IZA World of Labor*.
- Craig, J. (1994). Replacement level fertility and future population growth. Population Trends. (78):20-2. PMID: 7834459.

- Cuberes, D., & Teignier-Baqué, M. (2012). Gender Inequality and Economic Growth. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9117 License: CC BY 3.0 IGO.
- Currie, J., & Schwandt, H. (2014). Short- and long-term effects of unemployment on fertility. Proceedings of the National Academy of Sciences USA. 111(41):14734-9. doi: 10.1073/pnas.1408975111. Epub 2014 Sep 29. PMID: 25267622; PMCID: PMC4205620.
- Czaika, M., & Parsons, C. R. (2017). The gravity of high-skilled migration policies. *Demography*, 54(2), 603-630.
- Daniele F., Honiden, T., Lembcke, A. (2020). Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth?. Chapter 2 in *Ageing and Fiscal Challenges across Levels of Government, OECD publication*, October 2020.
- Dettling, L. J., & Kearney, M. S., (2011). House Prices and Birth Rates: The Impact of the Real Estate Market on the Decision to Have a Baby. NBER Working Paper No. w17485, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1940330
- Diebolt, C., & Perrin, F., (2013). From Stagnation to Sustained Growth: The Role of Female Empowerment, No 04-13, Working Papers, Association Française de Cliométrie (AFC), https://EconPapers.repec.org/RePEc:afc:wpaper:04-13.
- Dumont, G.-F. (2018). Géographie des populations: Concepts, dynamiques, prospectives, Armand Colin
- Duvander, A.-Z., & Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? Journal of European Social Policy, 22(3), 319-330.
- Docquier, F., Lowell, B. L., & Marfouk, A. (2009). A gendered assessment of highly skilled emigration. *Population and Development review*, *35*(2), 297-321.
- Duvander, A. Z., & Andersson, G. (2006). Gender equality and fertility in Sweden: A study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing. *Marriage & Family Review*, 39(1-2), 121-142.
- Esping-Andersen, G. (2016). Families in the 21st Century. Stockholm: SNS-Förlag, 113 p.
- Eurostat (2020). *Methodology of the Eurostat population projections 2019-based (EUROPOP2019)*, ESTAT/F-2/GL, Luxembourg.
- Eurostat (2008). *Labour market situation of migrants*, Eurostat Labour Force Survey
- European Commission. (2021). The 2021 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).
- Facchini, G., & Lodigiani, E. (2014). Attracting skilled immigrants: An overview of recent policy developments in advanced countries. *National Institute Economic Review*, 229, R3-R21.
- Ferrarini, T. (2003). Parental Leave Institutions in Eighteen Post-War Welfare States. Stockholm University, Stockholm.

- Feyrer, J. (2008). Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth. *Population and Development Review*, Vol. 34, pp. 78-99.
- Gauthier, A. H. (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. *Population research and policy review*, 26(3), 323-346.
- Gauthier, A.H. and Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, Vol. 51 No. 3, pp. 295–306.
- Goldin, I., Pitt, A., Nabarro, B., & Boyle, K. (2018, October). Migration and the economy: Economic realities, social impacts and political choices. In International Metropolis Conference, Sydney, Australia (Vol. 29).
- Goldscheider, F., Bernhardt, E. and Lappegård, T. (2015). The Gender Revolution: A Framework for Understanding Changing Family and Demographic Behavior. Population and Development Review, 41: 207-239. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00045.x
- Goll, N. (2020). Working Pensioners in Europe, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), Working paper series 53-2020.
- Goodman, S. W., & Wright, M. (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), 1885-1908.
- Götmark, F., & Andersson, M. (2020). Human fertility in relation to education, economy, religion, contraception, and family planning programs. *BMC Public Health*. 20(1):265. doi: 10.1186/s12889-020-8331-7. PMID: 32087705; PMCID: PMC7036237.
- Gunter, C., Erceg, C., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., . . . Veld, J. (2010). Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. *IMF Working Paper Series*, WP/10/73.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., & Pietrantuono, G. (2017). Catalyst or crown: Does naturalization promote the long-term social integration of immigrants?. *American Political Science Review*, 111(2), 256-276.
- Hippe, R., & Perrin, F. (2017). Gender equality in human capital and fertility in the European regions in the past. *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*. 13. 10.1016/j.ihe.2017.02.001.
- Hofman, J., Nightingale, M., Bryckmayer, M., deSilva, A., Picken, N., & Kunertova, L., (2020). After parental leave: Incentives for parents with young children to return to the labour market. Publication for the committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- Holzer, H., & Neumark, D. (2000). Assessing affirmative action. Journal of Economic literature, 38(3), 483-568.
- Holzmann, R. (2018). The Cross-Border Portablity of Social Benefits, IFO DICE Report 16(1), 18-23.
- Johnsson-Latham, G., (2007). A Study on Gender Equality as a Prerequisite for Sustainable Development. Stockholm: Ministry of the Environment, Environment Advisory Council.

- Kerr, W. R., & Lincoln, W. F. (2010). The supply side of innovation: H-1B visa reforms and US ethnic invention. Journal of Labor Economics, 28(3), 473-508.
- Kalwij A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe. Demography, 47(2), 503–519. https://doi.org/10.1353/dem.0.0104
- Klasen, S. & Lamanna, F., (2009). The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries. *Feminist Economics*, 15, issue 3, p. 91-132.
- Kotzamanis, B., Kostaki, A., Baltas, P. (2017). The evolution of Period fertility in Greece and Its changes During the Current Economic Recession, Population Review, vol. 56 (2) pp. 127-145
- Kotzamanis, B., Karkanis, D. (2018). International migrations in Greece during the last decades: inversion of tendencies and refugees waves, in: B. Kotzamanis., A. Parant (eds), Regards sur la population de l'Europe du Sud-est/ Viewpoints on Population in South-East Europe, Demobalk, Athens, pp. 299-309.
- Kumhof, M., Muir, D., Mursula, S., & Laxton, D. (2010). The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) - Theoretical Structure. *IMF Working Paper Series*, WP/10/34.
- Lesthaeghe, R. (1995). The second demographic transition in Western countries: An interpretation. In: Mason, K.O. and Jensen, A.-M. (eds.). Gender and family change in industrialized countries. Oxford: Clarendon Press: 17-62.
- Lagerlöf, N.P. (2003). Gender Equality and Long-Run Growth. Journal of Economic Growth 8, 403–426, https://doi.org/10.1023/A:1026256917489.
- Langa, K.M. (2018). Cognitive Aging, Dementia, and the Future of an Aging Population. In: National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine; Division of Behavioral and Social Sciences and Education; Committee on Population; Majmundar MK, Hayward MD, editors. Future Directions for the Demography of Aging: Proceedings of a Workshop. Washington (DC): National Academies Press (US). Available from: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK513075/
- Leach, M. (ed). Gender equality and sustainable development. London, Routledge, 2015. DOI: 10.4324/9781315686455.
- Luci-Greulich, A. and Thévenon, O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, Vol. 29 No. 4, pp. 387–416.
- Lovenheim, M.F., & Mumford K.J., (2013). Do Family Wealth Shocks Affect Fertility Choices? Evidence from the Housing Market. *The Review of Economics and Statistics*, 95 (2): 464–475. doi: https://doi.org/10.1162/REST_a_00266
- Maestas, N., Mullen, K., Powell, D. (2016). The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity. *RAND Labor & Population working paper*.
- McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and Development Review*, Vol. 32 No. 3, pp. 485–510.
- de Meijer, Cl., Wouterse, Br., Polder, J., Koopmanschap, M. (2013). The effect of population aging on health expenditure growth: a critical review. *European Journal of Ageing*, 10(4): 353-361.

- Migrant Integration Policy Index 2020. Solano, Giacomo and Huddleston, Thomas (2020).
- Myrskylä, M., Kohler, H. P., & Billari, F. (2011). High development and fertility: fertility at older reproductive ages and gender equality explain the positive link.
- Neureiter, M. (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(15), 2779-2800.
- Neyer, G., Lappegård, T., & Vignoli, D. (2013). Gender equality and fertility: Which equality matters?. European Journal of Population/Revue européenne de Démographie, 29(3), 245-272.
- Nikolopoulos, G. et al (2015). Big Events in Greece and HIV Infection Among People Who Inject Drugs. Substance use & misuse vol. 50,7: 825-38. doi:10.3109/10826084.2015.978659
- Olshansky S.J. & Ault A.B. (1986). The fourth stage of the epidemiologic transition: The age of delayed degenerative diseases. Milbank Memorial Fund Quarterly, 64:355–391
- Omran, A.R. (1971). The epidemiologic transition: A theory of the epidemiology of population change. Milbank Memorial Fund Quarterly, 49:509–538
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). How do OECD countries compare in their attractiveness for talented migrants?
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*.
- Özden, Ç., Parsons, C. R., Schiff, M., & Walmsley, T. L. (2011). Where on earth is everybody? The evolution of global bilateral migration 1960–2000. *The World Bank Economic Review*, 25(1), 12-56.
- Pan, L., & Xu, J., (2012). Housing price and fertility rate, China Economic Journal, 5:2-3, 97-111, DOI: 10.1080/17538963.2013.764675
- Pantelidis, P., & Nikolopoulos, E. (2008). FDI attractiveness in Greece. *International Advances in Economic Research*, *14*(1), 90-100.
- Papademetriou, D. G., & Sumption, M. (2013). Attracting and selecting from the global talent pool—Policy challenges. Migration Policy Institute, 16.
- Peri, G., Shih, K., & Sparber, C. (2015). STEM workers, H-1B visas, and productivity in US cities. *Journal of Labor Economics*, *33*(S1), S225-S255.
- Sobotka, T., Matysiak, A. & Brzozowska, Z. (2020). Policy responses to low fertility: How effective are they? United Nations Population Fund Report, 10.13140/RG.2.2.36394.16329.
- UNICEF, (2021). Deep Dive on Child Poverty and Social Exclusion in Greece, UNICEF Europe and Central Asia Regional Office, Geneva.

- Vanderbroucke, G. (2016). The Link between Fertility and Income. Federal Reserve Bank of St. Louis (on the economy blog).
- Villosio, C., & Caisl, J., Di Tommaso, M., Grinza, E., Mantouvalou, K., Piazzalunga, D., & Rossi, M. (2017). Economic Benefits of Gender Equality in the European Union. Literature Review: Existing Evidence and Methodological Approaches. 10.2839/736676.
- Wesolowski, K. & Ferrarini, T. (2018). Family policies and fertility: Examining the link between family policy institutions and fertility rates in 33 countries 1995-2011. *International Journal of Sociology and Social Policy*. 38. 1057-1070. 10.1108/IJSSP-04-2018-0052.
- World Health Organization (WHO), Ageing and Health, Factsheet, 4 October 2021, https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health
- Zilidis, C., Papagiannis, D., & Kyriakopoulou, Z. (2021). Did Economic Crisis Affect Mortality Due to Infectious Diseases? Trends of Infectious Diseases Mortality in Greece Before and After Economic Crisis. Cureus. 13(2):e13621. doi: 10.7759/cureus.13621. PMID: 33816020; PMCID: PMC8010371.
- Βουλή των Ελλήνων (2018). *Έκθεση της Διακομματικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για το Δημογραφικό.*
- διαΝΕΟσις (2016). Το Δημογραφικό Πρόβλημα της Ελλάδας: Μια Έρευνα. Αθήνα 2016.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). Επάρκεια και βιωσιμότητα των συντάξεων. Θεματικό ενημερωτικό δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
- Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Επικοινωνίας (ECI). (2019). Ξένη επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα της κρίσης 2012-2018.
- ΙΟΒΕ. (2022). *Επαγγελματική ασφάλιση στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές.*
- ΙΟΒΕ. (2021). *Μακροοικονομική επίδραση σεναρίων συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης*.
- ΙΟΒΕ. (2019a). *Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και ανάπτυξη.*
- ΙΟΒΕ. (2019b). *Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.*
- ΙΟΒΕ. (2019c). Εκπαίδευση στην Ελλάδα: Κρίση και εξέλιξη της δημόσιας και ιδιωτικής δαπάνης.
- Κοτζαμάνης, Β. (2018). Η γονιμότητα, βασική μεταβλητή της εξέλιξης του πληθυσμού μας, Δημογραφικά Νέα, 33, 2018.
- Κοτζαμάνης, Β. (2019). Είναι δυνατόν οι αλλοδαποί να δώσουν λύση στην υπογεννητικότητα του πληθυσμού της Ελλάδας; Δημογραφικά Νέα, 36, 2019.
- Κοτζαμάνης, Β. (2021). Δημογραφικές εξελίξεις και προκλήσεις. ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, Αθήνα 2021.
- Νεκτάριος, Μ., Τήνιος, Π., & Συμεωνίδης, Γ. (2018). *Συντάξεις για νέους.* Εκδόσεις Παπαζήση.
- Νικολίτσα, Δ. (2020), Νοικοκυριά χωρίς Απασχολούμενα Μέλη: Πόσα είναι και Ποιά τα Χαρακτηριστικά τους; στο Τράπεζα της Ελλάδος και ΙΟΒΕ, *Η Επόμενη Μέρα της Ελληνικής Οικονομίας: Προκλήσεις και Προοπτικές*, σελ. 223-242, Αθήνα.

- Πισσαρίδης, Χ.; Βαγιανός, Δ.; Βέττας, Ν.; Μεγήρ, Κ. (2020). *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία: Τελική έκθεση*.