

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ευρωπαϊκής
Ένωσης: Η περίπτωση των Σχεδίων της Ελλάδας και της
Πορτογαλίας**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ευάγγελος Κατερέλος

ΑΜ: 5124Μ008

Αθήνα, 2026

Τριμελής Επιτροπή

Μαυρουδέας Σταύρος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Παπαθεοδώρου Χρίστος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Σκαμνάκης Χριστόφορος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ευάγγελος Κατερέλος, 2026

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΚ: Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕνΔΤΚ: Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή

ΕΠΚΔ: Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων

ΕΣΑΑ: Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΕΣΥ: Εθνικό Σύστημα Υγείας

ΚΤΚ: Κοινωνικό Ταμείο για το Κλίμα

ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΜΑΑ: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΟΠ: Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής

ΣΕΔΕ: Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών

NGEU: Next Generation European Union

SAFE: Security Action For Europe

Ευχαριστίες

Ένα υπέροχο ταξίδι έφτασε στο τέλος του. Η ξεχωριστή αυτή εμπειρία μου πρόσφερε πολύτιμες στιγμές αλλά και πολλαπλά διδάγματα. Πρώτα απ' όλα, διαπίστωσα ότι έχω περισσότερες δυνάμεις και αντοχές απ' όσες θεωρούσα ότι έχω και ότι είναι περισσότερα εκείνα που μας διδάσκουν οι αποτυχίες. Η κυριότερη ωστόσο συνειδητοποίηση στην οποία κατέληξα είναι ότι οι άνθρωποι είναι εκείνοι που εμπλουτίζουν και νοηματοδοτούν τον εσωτερικό μας κόσμο.

Γι' αυτό λοιπόν θέλω να ευχαριστήσω όλες τις καθηγήτριες και τους καθηγητές μου, που με τη θερμή τους παρουσία και την κριτική τους ματιά μάς άνοιξαν νέους, αισιόδοξους ορίζοντες. Επίσης, θέλω να ευχαριστήσω όλες τις συμφοιτήτριες και τους συμφοιτητές μου που χρωμάτισαν με τον δικό τους μοναδικό τρόπο την πορεία που διανύσαμε μαζί. Τα χαμόγελά σας θα με συντροφεύουν σε όλη μου τη ζωή. Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την αμέριστη συμπαράσταση και κατανόηση που μου έχουν δείξει όλα αυτά τα χρόνια.

Περιεχόμενα

Περίληψη	9
Εισαγωγή.....	11
1 ^ο Κεφάλαιο.....	14
1.1 Ταραγμένες διαδρομές στον δρόμο προς την συμφωνία της 21 ^{ης} Ιουλίου 2020..	14
1.2 Από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στον πόλεμο στην Ουκρανία.....	17
2 ^ο Κεφάλαιο.....	22
2.1 Η Ελλάδα από την κρίση στην πανδημία.....	22
2.2 Η Πορτογαλία από την κρίση στην πανδημία.....	27
3 ^ο Κεφάλαιο.....	32
3.1 Λίγα λόγια για το Πορτογαλικό Σχέδιο.....	32
3.2 Πολιτικές για την αγορά εργασίας.....	35
3.2.1 Μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας.....	35
3.2.2 Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας.....	38
3.3 Πολιτικές κατά της (ενεργειακής) φτώχειας.....	41
3.4 Πολιτικές στέγασης.....	45
3.5 Πολιτικές υγείας.....	48
3.6 Τελικές παρατηρήσεις.....	51
4 ^ο Κεφάλαιο.....	53
4.1 Λίγα λόγια για το Ελληνικό Σχέδιο.....	53
4.2 Πολιτικές για την αγορά εργασίας.....	57

4.2.1 Μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας.....	57
4.2.2 Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας.....	60
4.3 Πολιτικές κατά της (ενεργειακής) φτώχειας.....	62
4.4 Πολιτικές στέγασης.....	66
4.5 Πολιτικές υγείας.....	68
4.6 Τελικές παρατηρήσεις.....	71
Συμπεράσματα.....	72
Βιβλιογραφία.....	75

Πίνακες

Πίνακας 1. Τροποποιημένες συνιστώσες και σχετικές δαπάνες (Πορτογαλία)

Πίνακας 2. Τροποποιημένες συνιστώσες και σχετικές δαπάνες (Ελλάδα)

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Επίδραση κοινωνικών μεταβιβάσεων (εξαιρουμένων των συντάξεων) στη μείωση της φτώχειας

Διάγραμμα 2. Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ (Ελλάδα, Πορτογαλία, ΕΕ)

Διάγραμμα 3. Προσωρινά απασχολούμενοι (15-24 ετών) ως ποσοστό (%) του συνόλου των απασχολούμενων

Διάγραμμα 4. Ποσοστά υπερειδίκευσης εργαζόμενων πολιτών τρίτων χωρών στην ΕΕ

Διάγραμμα 5. Μερίδιο του συνολικού πληθυσμού που αδυνατεί να θερμάνει επαρκώς την οικία του

Διάγραμμα 6. Μερίδιο του πληθυσμού που διαμένει σε κατοικία με διαρροή στην οροφή, υγρούς τοίχους, δάπεδα ή θεμέλια (κάτω από το 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος)

Διάγραμμα 7. Ποσοστό υπερβολικής επιβάρυνσης του κόστους στέγασης για τους ενοικιαστές (ενοίκιο σε τιμές αγοράς)

Διάγραμμα 8. Ακάλυπτες ιατρικές εξετάσεις για τα άτομα που βρίσκονται στο χαμηλότερο (το πρώτο) εισοδηματικό πεμπτημόριο λόγω υπερβολικού κόστους, απόστασης ή αναμονής

Διάγραμμα 9. Καθυστερήσεις πληρωμής λογαριασμών κοινής ωφέλειας λόγω οικονομικών δυσκολιών

Διάγραμμα 10. Ίδιοι πόροι των πολιτών στο σύνολο των δαπανών για την υγεία

Περίληψη

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα συνταράχθηκε συθέμελα από την πανδημία Covid-19. Ως απάντηση στις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση θέσπισε τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Πρόκειται για ένα χρηματοδοτικό εργαλείο στήριξης των κρατών της ΕΕ που εστιάζει κυρίως στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Κάθε κράτος μέλος υποβάλει ένα εθνικό σχέδιο ανάκαμψης που περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις και το οποίο οφείλει να ευθυγραμμίζεται με ορισμένες στοχεύσεις που υπαγορεύονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η παρούσα διπλωματική εργασία αφενός εξετάζει την κοινωνική διάσταση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και την κατεύθυνση που χαράσσει η Κοινωνική Ευρώπη ύστερα από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Αφετέρου, επιχειρεί να συγκρίνει τις κοινωνικές πολιτικές των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης της Ελλάδας και της Πορτογαλίας, στοχεύοντας στη διερεύνηση της κοινωνικής τους δυναμικής. Μέσα από την αξιοποίηση της διεθνούς επιστημονικής βιβλιογραφίας, της νομοθεσίας καθώς και στατιστικών δεδομένων διαπιστώνεται το υποτονικό ενδιαφέρον της ΕΕ για την ευημερία των πολιτών της και η σοβαρά υποβαθμισμένη κοινωνική διάσταση του Ελληνικού σχεδίου ανάκαμψης. Δεδομένου ότι τα σχέδια βρίσκονται ακόμη σε εφαρμογή, κρίνεται αναγκαία η επανεξέταση των ευρημάτων της έρευνας μετά το πέρας της υλοποίησής τους.

Λέξεις-κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Πανδημία, Κοινωνική Ευρώπη, Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα, Πορτογαλία

Abstract

The European edifice was shaken to its core by the Covid-19 pandemic. In response to the economic and social impacts of the pandemic, the European Union established the Recovery and Resilience Facility. This is a financial instrument to support EU member states, focusing primarily on the green and digital transition. Each Member State submits a national recovery plan that includes reforms and investments and must align with certain targets set at the European level.

This thesis examines, on the one hand, the social dimension of the Recovery and Resilience Facility and the direction Social Europe is taking after Russia's invasion of Ukraine. On the other hand, it attempts to compare the social policies of the national recovery plans of Greece and Portugal, aiming to investigate their social dynamics.

By utilizing international scientific literature,

Based on legislation and statistical data, the EU's lackluster interest in the well-being of its citizens and the severely diminished social dimension of the Greek recovery plan are evident. Given that the plans are still being implemented, it is considered necessary to reexamine the research findings after their completion.

Keywords: European Union, Pandemic, Social Europe, National Recovery and Resilience Plan, Greece, Portugal

Εισαγωγή

Μόλις δύο χρόνια μετά την έξοδο της Ελλάδας από τα ‘Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής’, η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να αντιμετωπίσει μια νέα, ισχυρότερη κρίση από εκείνη της Ευρωζώνης. Η ταχύτατη εξάπλωση της πανδημίας Covid-19 είχε σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις. Η γενικευμένη πρακτική καραντίνας που εφάρμοσε η πλειοψηφία των κρατών προκάλεσε διαταραχές στην αγορά εργασίας και στην παγκόσμια εφοδιαστική αλυσίδα. Ανάμεσα στις διάφορες πολιτικές που υιοθέτησε η ΕΕ για την καταπολέμηση των επιπτώσεων της πανδημίας, η εγκαθίδρυση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας υπήρξε το πλέον φιλόδοξο μέτρο οικονομικής ενίσχυσης των κρατών μελών (Ladi & Tsarouhas, 2020, Μπάκολη, 2021:5).

Η υποχώρηση των πρώτων επόδων συνεπειών της πανδημίας έδωσε τη θέση της σε μια νέα κρίση εντός της Ευρώπης. Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία συσκότισε το ήδη ασταθές έδαφος της Ένωσης και επιδείνωσε το κόστος ζωής για τους ευρωπαίους πολίτες, κυρίως λόγω της ανόδου των τιμών ενέργειας. Σε πιο πρόσφατο επίπεδο, η πολεμική ρητορική που έχουν υιοθετήσει ορισμένοι ευρωπαίοι ηγέτες κατά της Ρωσίας έχει εντείνει την ανασφάλεια στο εσωτερικό της Ένωσης (European Commission, 2022b, Sacchi et al., 2025).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι διττός: αφενός, να εξετάσει την κοινωνική διάσταση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και τις ευρύτερες πολιτικές που προωθεί η ΕΕ για την ανάπτυξη της *Κοινωνικής Ευρώπης*, αφετέρου, να συγκρίνει τις κοινωνικές πολιτικές που προωθούνται από τα *Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας* της Ελλάδας και της Πορτογαλίας. Τα ερευνητικά ερωτήματα διαμορφώνονται ως εξής:

- Αποτελεί η κοινωνική δικαιοσύνη προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση;
- Διασφαλίζουν τα *Σχέδια* της Ελλάδας και της Πορτογαλίας την κοινωνική ανάπτυξη των χωρών τους;

Κεντρικές υποθέσεις της εργασίας είναι, αφενός, ότι η ΕΕ δεν αντιμετωπίζει την κοινωνική ανάπτυξη της Ευρώπης με τη δέουσα προσοχή και αφετέρου, ότι συγκριτικά με την Πορτογαλία, η κοινωνική διάσταση του *Σχεδίου* της Ελλάδας είναι σοβαρά υποβαθμισμένη. Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται συνοπτικά η πορεία της ΕΕ από την κρίση της Ευρωζώνης μέχρι τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στις συνθήκες υπό τις οποίες αναπτύχθηκε ο ‘μηχανισμός’ και στη χρηματοδοτική βαρύτητα που φέρει ο τελευταίος προκειμένου να μπορέσουν τα κράτη μέλη να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις της πανδημίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι ομοιότητες και οι διαφορές που χαρακτηρίζουν τη μεταρρυθμιστική πορεία που ακολούθησε η Ελλάδα και η Πορτογαλία από τα «Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής» μέχρι την εκδήλωση της πανδημικής κρίσης. Η εν λόγω περιοδοποίηση λειτουργεί ως υπόβαθρο για την αποτίμηση των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας των δύο χωρών.

Στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο συγκρίνουμε τις κοινωνικές πολιτικές που προβλέπουν τα Σχέδια της Πορτογαλίας και της Ελλάδας αντίστοιχα, επιδιώκοντας να υπογραμμίσουμε τις όποιες ομοιότητες και διαφορές συναντούμε στα Σχέδια, καθώς και να απαντήσουμε στο γιατί παρατηρούμε αποκλίσεις. Οι πολιτικές αυτές αφορούν τους τομείς της αγοράς εργασίας, της αναβάθμισης των δεξιοτήτων, της (ενεργειακής) φτώχειας, της στέγασης και των συστημάτων υγείας. Στο πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο συνοψίζουμε τα ευρήματα της εργασίας.

Η συνάρθρωση ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων αποτελεί κεντρικό χαρακτηριστικό της παρούσας εργασίας. Η χρήση της διεθνούς επιστημονικής βιβλιογραφίας, των εγγράφων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στατιστικών στοιχείων συμβάλλουν στην εκδίπλωση των προβληματισμών που εγείρονται αναφορικά με τις συνθήκες της *Κοινωνικής Ευρώπης*. Σε ότι αφορά τη σύγκριση μεταξύ Ελλάδας και Πορτογαλίας, αφενός, αξιοποιείται η διεθνής επιστημονική βιβλιογραφία, τα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η νομοθεσία των δύο χωρών, αφετέρου, η χρήση στατιστικών στοιχείων συμβάλλει στην καταγραφή της κοινωνικής τροχιάς που διαγράφουν οι δύο χώρες. Η επιλογή σύγκρισης των δύο χωρών έγκειται σε παρόμοια χαρακτηριστικά που αφορούν τον πληθυσμό, τον υπολειμματικό χαρακτήρα του συστήματος κοινωνικής προστασίας (Zartaloudis, 2014) και το βεβαρημένο μνημονιακό παρελθόν. Τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας βρίσκονται ακόμη σε εφαρμογή και επομένως η συνολική τους επίδραση θα πρέπει να εξεταστεί μετά το πέρας της υλοποίησής

τους. Στους περιορισμούς της έρευνας συγκαταλέγεται το χάσμα γλώσσας με τα Πορτογαλικά, η αδυναμία πρόσβασης σε ορισμένες πηγές καθώς και η πιθανή μεροληψία του ερευνητή.

Κεφάλαιο 1^ο

1.1 Ταραγμένες διαδρομές στον δρόμο προς την συμφωνία της 21^{ης} Ιουλίου 2020

Η κρίση της Ευρωζώνης του 2010, απόρροια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, σύντομα ανέδειξε τις δομικές ανισοροπίες που χαρακτήριζαν τον σχεδιασμό της ΟΝΕ (Myrodiias, 2024:77). Το κυρίαρχο αφήγημα εξόδου από την κρίση στιγμάτισε τις «δημοσιονομικά απείθαρχες» χώρες της περιφέρειας, απορρίπτοντας την ανάπτυξη ενός κοινού δημοσιονομικού εργαλείου (Matthijs & McNamara, 2015, Costa Cabral, 2021). Αντί αυτού, οι πολιτικές αusterής λιτότητας που επιβλήθηκαν κυρίως στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου για την διάσωσή τους, «νομιμοποίησαν» την απόκλιση των ασθενέστερων χωρών εντός της Ένωσης (Perez & Matsaganis, 2019, Μητρόπουλος, 2020:54).

Υπό αυτή την οπτική, το εξωγενές σοκ που προκάλεσε η πανδημία λίγα χρόνια μετά, είναι ταυτόχρονα και ενδογενές, διότι συντηρούνταν οι ασυμμετρίες μεταξύ των κρατών μελών. Το οικονομικό αυτό σοκ είχε να σημειωθεί από την εποχή του Δευτέρου Παγκοσμίου πολέμου (Howarth & Quaglia, 2021). Σε πρώτη φάση, η ΕΕ παρείχε ευελιξία όσον αφορά τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και ενεργοποίησε την γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης στις 23 Μαρτίου 2020. (Ladi & Tsarouhas, 2020). Ωστόσο, με δεδομένο ότι τα δάνεια (κυρίως μέσω του ΕΜΣ) αποτελούσαν την μοναδική επιλογή των χωρών για εκείνη την περίοδο, οι υψηλότεροι δείκτες δημόσιου χρέους που παρουσίαζε ο ευρωπαϊκός νότος σήμαινε ότι η ικανότητα θωράκισης των εθνικών οικονομιών δεν ήταν συμμετρική για όλα τα κράτη (Buti, 2020, Howarth & Quaglia, 2021).

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, εννέα κράτη μέλη¹ έστειλαν κοινή επιστολή στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ στις 25 Μαρτίου 2020, ζητώντας τη θέσπιση ενός εργαλείου που θα στηρίζεται σε κοινό χρέος (Μπάκολη, 2021:13). Η πρόταση της αμοιβαιοποίησης του χρέους αφορά στην έκδοση πανευρωπαϊκού χρέους – τα λεγόμενα «ευρωμόλογα» - που καλύπτεται από μια κοινή και εξ αδιαιρέτου εγγύηση κάθε κράτους μέλους. Σε περίπτωση αθέτησης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, οι υπόλοιποι εγγυητές καλούνται να συνεισφέρουν περισσότερο προκειμένου να αποπληρωθεί το χρέος. Αναμφίβολα, τα ευρωμόλογα

¹ Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Γαλλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ιρλανδία

ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο για τις χώρες του Βορρά παρά για τις αναξιόπιστες χώρες του Νότου (Bilbiie et al, 2021).

Η κοινή επιστολή δεν συνάντησε ευήκοα ώτα στους κόλπους της Γερμανίας και των ‘Τεσσάρων Φειδωλών’ (Αυστρία, Δανία, Ολλανδία, Σουηδία), οι οποίοι εξακολουθούσαν να προβάλλουν το επιχείρημα του ‘ηθικού κινδύνου’ (Anghel & Jones, 2023). Σημειωτέον ότι οι πολίτες των χωρών αυτών – του Βορρά -, όντας σχετικά ικανοποιημένοι από τις δημοκρατίες τους, προσέβλεπαν στην κρατική αρωγή και όχι τόσο στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες. Συνεπώς, η δικαιολόγηση του κοινού χρέους στα εκλογικά σώματα δεν θα ήταν εύκολη υπόθεση για τις κυβερνήσεις τους (Bergsen, 2020).

Οι προσπάθειες των ευρωπαϊκών θεσμών να αμβλύνουν τις ολοένα και αυξανόμενες συνέπειες της κρίσης δεν είχαν κατορθώσει να καθησυχάσουν τις χρηματοπιστωτικές αγορές (Anghel & Jones, 2023). Ο κίνδυνος εκτροχιασμού της Ευρωζώνης, λόγω των πληγμένων οικονομιών της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Γαλλίας (δηλαδή χωρών του πυρήνα της Ευρωζώνης), οδήγησε στη συνειδητοποίηση πως έπρεπε να δοθεί μια συλλογική απάντηση (Ladi & Tsarouhas, 2020). Στις 18 Μαΐου 2020, οι ηγέτες της Γαλλίας και της Γερμανίας ζήτησαν από την Επιτροπή τη δημιουργία μιας πρότασης για δανεισμό 500 δις ευρώ από τις αγορές (BBC, 2020). Αυτό ακριβώς επιδίωξε η Επιτροπή στις 27 Μαΐου, ονομάζοντας την πρότασή της ‘Next Generation EU’ και αυξάνοντας το ποσό σε 750 δις, εκ των οποίων τα 500 δις θα προορίζονταν για επιχορηγήσεις και τα 250 δις για δάνεια (Vanhercke et al, 2021a:164, Buti & Fabbri, 2023). Η στρατηγική των ‘Τεσσάρων Φειδωλών’, που είχαν χάσει πλέον τον πιο κομβικό τους σύμμαχο, μετατοπίστηκε προς την κατεύθυνση της αυστηροποίησης των απαιτήσεων αιρεσιμότητας, επιδιώκοντας παράλληλα ένα υψηλότερο ποσό δανείων έναντι επιχορηγήσεων (Bokhorst & Schoeller, 2024).

Μετά από οξείες αντιπαραθέσεις στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 17-21 Ιουλίου 2020, επιτεύχθηκε συμφωνία τόσο για το ‘NGEU’ όσο και για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για την περίοδο 2021-2027 (Ladi & Tsarouhas, 2020). Στον πυρήνα της συμφωνίας για το ‘NGEU’ βρισκόταν ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (εφεξής ‘μηχανισμός’), συνοδευόμενος από

μικρότερες πρωτοβουλίες² (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020). Το Συμβούλιο, επίσης, διασφάλισε ότι η αποπληρωμή των κεφαλαίων θα προερχόταν από τους νέους ίδιους πόρους της ΕΕ, υπό την εγγύηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού (Buti & Fabbri, 2023). Ωστόσο, εν αντιθέσει με την πρόταση της Επιτροπής (Fifi, 2025), το νέο μείγμα χρηματοδότησης του ‘μηχανισμού’ «έγερνε» προς την μεριά των δανείων (312,5 δις ευρώ σε επιχορηγήσεις και 360 δις σε δάνεια). Ταυτόχρονα, τα κριτήρια κατανομής των πόρων μετεβλήθησαν (για το 30% της χρηματοδότησης), ευνοώντας χώρες με μεγαλύτερο πληθυσμό, όπως η Γαλλία και η Γερμανία³ (Darvas, 2020).

Προς ικανοποίηση των ‘Τεσσάρων Φειδωλών’, και προκειμένου να διασφαλιστεί η δημοσιονομική σύνεση, ο ‘μηχανισμός’ πλαισιώθηκε από ποικίλες αιρεσιμότητες που αφορούσαν τη διαδικασία εκταμίευσης (Fabbri, 2025). Τα κράτη μέλη όφειλαν να καταρτίσουν εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που θα συνδυάζουν μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις με χρονικό ορίζοντα υλοποίησης το 2026 και ταυτόχρονα να συνάδουν με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις των ετών 2019 και 2020 (Buti & Fabbri, 2023).

Αναμφίβολα, η πρωτοφανής απόκριση που δόθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνιστά μια κάποια απόκλιση από την τιμωρητική λιτότητα της προηγούμενης δεκαετίας (Crespy et al., 2024). Εν τούτοις, ο βαθιά ζημιωμένος ευρωπαϊκός νότος δεν φαίνεται να επωφελείται επαρκώς από την υπερίσχυση του δανειακού σκέλους. Απεναντίας, τόσο για την Γερμανία όσο και για τους ‘Τέσσερις Φειδωλούς’ συμφωνήθηκε ότι θα έχουν ελαφρύνσεις στη συνεισφορά τους στον προϋπολογισμό της ΕΕ (Μπάκολη, 2021:6), υποδηλώνοντας ότι η αλληλεγγύη είναι θεμιτή στο βαθμό που ικανοποιούνται οι προσδοκίες μεμονωμένων παραγόντων. Ακόμη, ο προσωρινός χαρακτήρας του ‘μηχανισμού’ δεν καλλιεργεί αισιόδοξες βλέψεις για μια «Ένωση μεταβιβάσεων» (Crespy & Schramm, 2024). Σε τελική ανάλυση, οι φιλονικίες που διεξήχθησαν καθ’ όλη τη διάρκεια αυτού του πρώτου εξαμήνου αντικατοπτρίζουν τα ανεπούλωτα τραύματα του όχι πολύ μακρινού παρελθόντος και ίσως προδιαγράφουν τις εξελίξεις του μέλλοντος.

² Πρόκειται για προγράμματα «REACT-EU»: ύψους 47,5 δις EUR, το «Ορίζων Ευρώπη»: 5 δις EUR, το «InvestEU»: 5,6 δις EUR, Αγροτική Ανάπτυξη: 7,5 δις EUR, Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης: 10 δις EUR και το rescEU: 1,9 δις EUR

³ Τα κριτήρια της Επιτροπής αφορούσαν τον πληθυσμό του 2019, το αντίστροφο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ 2019 και το μέσο ποσοστό ανεργίας της περιόδου 2015-2019, όλα σε σχέση με την τιμή της ΕΕ-27. Το Συμβούλιο αντικατέστησε τον δείκτη του ποσοστού ανεργίας (δείκτης ανεξάρτητος από το μέγεθος της χώρας) με την απώλεια του πραγματικού ΑΕΠ για την περίοδο 2020-2021 (δείκτης εξαρτημένος από το μέγεθος της χώρας)

1.2 Από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στον πόλεμο στην Ουκρανία

Καθώς αποσύρονταν σταδιακά τα μέτρα περιορισμού και οι πρώτοι εμβολιασμοί δημιουργούσαν ένα πνεύμα αισιοδοξίας, η ευρωπαϊκή οικονομία άρχισε να εμφανίζει σημάδια ανάκαμψης κατά τους πρώτους μήνες του 2021. Η ανάκαμψη αυτή συνοδευόταν και από μια απότομη άνοδο του γενικού πληθωρισμού, που όμως αναμενόταν ότι θα υποχωρήσει μέσα στο επόμενο έτος⁴ (European Commission, 2021:3).

Στις 12 Φεβρουαρίου 2021, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μαζί με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσαν τον Κανονισμό 2021/241. Σύμφωνα με τον τελευταίο, ο απώτερος σκοπός του ‘μηχανισμού’ είναι να προωθήσει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης. Οι μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που περιλαμβάνονται στα σχέδια θα πρέπει να εδράζονται σε έξι πυλώνες (άρθρο 3) : α) πράσινη μετάβαση, β) ψηφιακός μετασχηματισμός, γ) έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με οικονομική συνοχή, απασχόληση, παραγωγικότητα..., δ) κοινωνική και εδαφική συνοχή, ε) υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα..., στ) πολιτικές για την επόμενη γενιά... όπως η εκπαίδευση και οι δεξιότητες (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021).

Πέρα από τις προτεραιότητες αυτές, ο κανονισμός φέρει μια σειρά από άλλες προϋποθέσεις. Καταρχάς, ένα σημαντικό μερίδιο των συνολικών πόρων των ΕΣΑΑ απορροφάται από τους πρώτους δύο πυλώνες. Ειδικότερα, τουλάχιστον το 37% των πόρων των Σχεδίων θα πρέπει να κατευθυνθεί στην πράσινη μετάβαση, ενώ τουλάχιστον το 20% των πόρων θα αφορά τον ψηφιακό μετασχηματισμό (Fabbrini, 2024). Το γεγονός ωστόσο ότι απουσιάζει μια αντίστοιχη δέσμευση κατανομής πόρων σε κοινωνικές πολιτικές υπονομεύει τη συνθηματική διακήρυξη ότι *δεν πρέπει να μείνει κανείς στο περιθώριο* (Vanhercke et al, 2021b:10, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021).

Η σπουδαιότητα των εν λόγω πυλώνων δεν είναι τυχαία. Η ανάληψη καθηκόντων από την Επιτροπή της Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν τον Δεκέμβριο του

⁴ Στην ΕΕ, κατά την περίοδο Σεπτεμβρίου-Δεκεμβρίου 2020, ο Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (HICP) βρισκόταν στο 0,2-0,3%. Στο πρώτο τρίμηνο του 2021 είχε ανέλθει κατά μέσο όρο στο 1,4%. Οι φορολογικές αλλαγές που σημειώθηκαν το 2020, η αύξηση της ζήτησης λόγω της επανόδου της κοινωνικής ζωής και οι περιορισμοί που παρατηρούνταν στην πλευρά της προσφοράς αποτελούσαν μερικούς από τους λόγους αυτής της ανόδου των τιμών (European Commission, 2021:3)

2019, σηματοδότησε την εγχάραξη της ψηφιακής και πράσινης μετάβασης στον πυρήνα των πολιτικών προτεραιοτήτων, ιδίως μέσω της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας⁵ (Fifi, 2025). Το ξέσπασμα της πανδημίας δεν παρακίνησε τους ευρωπαίους ηγέτες στη μελέτη των χαρακτηριστικών της κρίσης και της συγκεκριμένης απάντησης που θα έπρεπε να δοθεί. Αντιθέτως, η δίδυμη μετάβαση θεωρήθηκε ομόφωνα ως το ασφαλέστερο όχημα για την ανάκαμψη (Fifi, 2025). Η αξιοποίηση πρότερων της κρίσης πρωτοβουλιών για τη διαχείρισή της αφήνει περιθώρια προβληματισμού για την επίτευξη της ανάκαμψης.

Τα σχέδια θα πρέπει επίσης να συμβάλλουν στην υλοποίηση του ΕΠΚΔ – αν και ο τελευταίος δεν έχει δεσμευτική ισχύ - και να αποτυπώνουν τη διαδικασία διαβούλευσης που έλαβε χώρα με τους εθνικούς φορείς (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021). Ταυτόχρονα, η ολοκλήρωση ποσοτικών στόχων και ποιοτικών οροσήμων εντός ενός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου συνιστά προϋπόθεση για τη συνέχιση της χρηματοδοτικής στήριξης του οικείου κράτους μέλους⁶ (Bokhorst & Corti, 2024). Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι ένα κράτος μέλος αποκλίνει σημαντικά από την επίτευξη των οροσήμων και των στόχων, τότε το ζήτημα δύναται να παραπεμφθεί στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Μέχρι την οριστική επίλυσή του, καμία απόφαση δεν λαμβάνεται για την εκταμίευση χρηματοδότησης προς το εν λόγω κράτος μέλος (Fabbrini, 2024).

Οι συσσωρευμένες αιρεσιμότητες που περιβάλλουν τον ‘μηχανισμό’ δημιουργούν εύλογα ερωτήματα για την ύπαρξη μιας υποβόσκουσας πολιτικοποίησης της όλης διαδικασίας (Corti & Núñez Ferrer, 2021). Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη βρίσκονται σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή, η πρωτοποριακή σύνδεση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων με τη χρηματοδότηση έδωσε την ευκαιρία στην Επιτροπή να ασκήσει αντίστοιχες πιέσεις (Bokhorst & Corti, 2024). Πρόσφατες έρευνες (Bokhorst & Corti, 2024, Ladi et al., 2025) έχουν διαπιστώσει πως οι χώρες που έλαβαν υψηλότερο χρηματοδοτικό πακέτο δέχθηκαν ισχυρότερες πιέσεις από την Επιτροπή προκειμένου να εντάξουν μεταρρυθμίσεις που αναγράφονται στις συστάσεις του ‘Εξαμήνου’. Παρ’ όλα αυτά, σύμφωνα με αξιολόγηση της Επιτροπής,

⁵ Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία είναι μια αναπτυξιακή στρατηγική που στοχεύει στην αύξηση του ΑΕΠ της ΕΕ και στην παράλληλη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Ανώτερος σκοπός είναι να καταστεί η Ευρώπη ‘κλιματικά-ουδέτερη’ το αργότερο το 2050 (Laurent, 2021:98)

⁶ Οι στόχοι και τα ορόσημα αποτελούν μέτρα προόδου που καταγράφουν την πορεία μιας μεταρρύθμισης ή μιας επένδυσης προς την τελική ολοκλήρωσή της (Pacheco Dias, 2022:18)

ένας σημαντικός αριθμός συστάσεων δεν αντιμετωπίστηκε «ουσιαστικώς» αλλά μόνο «μερικώς» από τα ΕΣΑΑ των κρατών μελών της Ένωσης (Rainone, 2022).

Η μελλοντική εκδίπλωση των επενδύσεων στο πλαίσιο του ‘μηχανισμού’ αναμενόταν ότι θα τονώσει την οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, ένα πέπλο σκότους είχε αρχίσει να επισκιάζει την Ανατολική Ευρώπη (European Commission, 2022a:1). Με την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία μια νέα κρίση βρισκόταν προ των πυλών (European Commission, 2022b:1). Σε ένα περιβάλλον παγκόσμιας ενεργειακής αστάθειας, η Ένωση έδρασε πιο αποφασιστικά σε σύγκριση με την αρχική περίοδο της πανδημίας, αν και εξακολουθούσαν να εκδηλώνονται αντιπαραθέσεις⁷. Συμφωνήθηκε να εφαρμοστεί ένα σχέδιο σταδιακής απεξάρτησης της ΕΕ από τους ρωσικούς ενεργειακούς πόρους. Στις 18 Μαΐου 2022, η Επιτροπή εξέδωσε το σχέδιο REPowerEU, τα μέτρα του οποίου εμπεδώνουν τον πρωταρχικό ρόλο της πράσινης μετάβασης στη χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής (European Commission, 2022b:1, Anghel & Jones, 2023, Schramm & Terranova, 2024).

Η Επιτροπή καλούσε τα κράτη μέλη να ενσωματώσουν –προαιρετικά– ένα ειδικό κεφάλαιο στα ΕΣΑΑ που θα περιλαμβάνει μέτρα για τη διαφοροποίηση του ενεργειακού εφοδιασμού και τη μείωση της εξάρτησης από τα ορυκτά καύσιμα, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του ‘Εξαμήνου’ για το 2022 (European Commission, 2022b:20). Η κάλυψη των επενδυτικών αναγκών της νέας πρωτοβουλίας στηρίζεται κατά βάση στα αναξιποίητα δάνεια του ‘μηχανισμού’ (225 δις ευρώ) και στην τροποποίηση του κανονισμού του τελευταίου προκειμένου να αυξηθεί η χρηματοδότησή του κατά 20 δις (σε επιχορηγήσεις), μέσω της πώλησης δικαιωμάτων του ΣΕΔΕ και του Ταμείου Καινοτομίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2023:21, Schramm & Terranova, 2024). Σημειωτέον ότι η Επιτροπή αφιερώνει ελάχιστες γραμμές για την κοινωνική απάντηση στις επιπτώσεις αυτής της μετάβασης, μόνο και μόνο για να αναφέρει ότι «απαιτούνται στοχευμένα μέτρα... για την προστασία των ατόμων που ζουν σε συνθήκες (ενεργειακής) φτώχειας...» και για να προτείνει τη θέσπιση ενός Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα, η διαδικασία εκταμίευσης του οποίου θα εκκινήσει το 2026 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2023:15, Jüngling et al, 2025). Εν τέλει, τα μέτρα που έλαβαν οι κυβερνήσεις για την ενεργειακή κρίση της περιόδου 2022-2023 απέβησαν

⁷ Για παράδειγμα, ο πρωθυπουργός της Ουγγαρίας Βίκτορ Ορμπάν αρνήθηκε να συμμετάσχει στο σταδιακό μπόϊκοτάζ των ρωσικών ενεργειακών πόρων. Για περισσότερα βλ. Anghel, V., & Jones, E. (2023). Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine war. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 766–786.

αναποτελεσματικά καθότι μόνο το 27% της ληφθείσας χρηματοδότησης ήταν στοχευμένο στους πιο ευάλωτους πληθυσμούς (Jüngling et al, 2025).

Παράλληλα με τον ενεργειακό πόλεμο κατά της Ρωσίας, η ΕΕ διατηρεί ακάθεκτο το βλέμμα της στους κλιματικούς στόχους. Στο πλαίσιο αυτό, στις 10 Μαΐου 2023 θεσπίστηκε το ΣΕΔΕ2 (ETS2), το οποίο θα εφαρμοστεί από το 2027 και προβλέπει την εισαγωγή τιμής άνθρακα στα καύσιμα που χρησιμοποιούνται στα κτίρια και στις οδικές μεταφορές. Τα υψηλότερα κόστη αναμένεται να πλήξουν δυσανάλογα τα πιο ευάλωτα νοικοκυριά και τις μικρότερες επιχειρήσεις και για τον λόγο αυτό δημιουργήθηκε το Κοινωνικό Ταμείο για το Κλίμα, συνολικού ύψους 65 δις ευρώ. Τα κράτη μέλη κλήθηκαν να υποβάλλουν εθνικά σχέδια έως τον Ιούνιο του 2025, τα μέτρα των οποίων θα συνδράμουν μέσω της άμεσης εισοδηματικής στήριξης και της ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων και των μεταφορικών μέσων (Jüngling et al, 2025). Στον κανονισμό διευκρινίζεται πως η εισοδηματική στήριξη δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 37,5% της συνολικής χρηματοδότησης δίχως όμως να θέτει ένα κατώτατο όριο. Εν απουσία ενός τέτοιου κατώτατου ορίου, και με δεδομένο ότι τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα (που συχνά έχουν περισσότερη πολιτική δύναμη) προτιμούν στρατηγικές κοινωνικής επένδυσης έναντι μέτρων άμεσης στήριξης προς τους πιο ευάλωτους (Jüngling et al, 2025), ελλοχεύει ο κίνδυνος η διαδικασία διαμόρφωσης των σχεδίων να περιπέσει σε πολιτικές σκοπιμότητες.

Με τις προτεραιότητες να καθορίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και με τα κράτη μέλη να καλούνται να προσθέσουν τις προσωπικές τους πινελιές, τόσο ο ‘μηχανισμός’ όσο και το REPowerEU συντείνουν στην ανάδυση μιας ευέλικτης οικονομικής διακυβέρνησης υπερεθνικού χαρακτήρα (Schramm & Terranova, 2024). Σημείο σύγκλισης των εν λόγω πρωτοβουλιών είναι η γλιαρότητα που χαρακτηρίζει την κοινωνική τους διάσταση. Σε ότι αφορά τον ‘μηχανισμό’, τόσο η απουσία ενός ρητού στόχου κατανομής κοινωνικών πόρων όσο και η μη δεσμευτική ισχύ του ΕΠΚΔ υποδηλώνουν ένα ασθενικό ενδιαφέρον για τις κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας. Σχετικά με το REPowerEU, η πρόταση για τη θέσπιση ενός Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα τελικά υλοποιείται πολύ αργότερα (το 2026) σε σχέση με την ενεργειακή κρίση του 2022-2023 και δεν αφορά στην αποκατάσταση των ζημιών που προκάλεσε αυτή αλλά στην ανακούφιση των προϋπολογισμών των νοικοκυριών από τις επερχόμενες αυξήσεις στις τιμές των ορυκτών καυσίμων.

Οι εξελίξεις αυτές έρχονται να προστεθούν στις εντεινόμενες πιέσεις για τη στρατιωτικοποίηση της ΕΕ, ενόψει του συνεχιζόμενου πολέμου στην Ουκρανία. Η

πρόταση 'ReArm Europe' της Επιτροπής απελευθερώνει δημοσιονομικό χώρο αποκλειστικά για στρατιωτικές δαπάνες και θεσπίζει το δανειακό εργαλείο (SAFE), ύψους 150 δις ευρώ για τις στρατιωτικές επενδύσεις των κρατών μελών. Πλέον, οι ευρωπαίοι ηγέτες εποφθαλμιούν την περιστολή των κοινωνικών δαπανών προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι για την άμυνα (Sacchi et al., 2025). Είναι φανερό πως η κοινωνική δικαιοσύνη δεν κατέχει πρωταρχική θέση στη κλίμακα προτεραιοτήτων της Ένωσης. Η συνθήκη αυτή είναι πολύ πιθανό ότι θα παγιωθεί στο μέλλον, τότε που η ΕΕ θα κληθεί να αποπληρώσει το κόστος των πρωτοβουλιών που ξεκίνησαν με αφορμή την πανδημία και τον πόλεμο στην Ουκρανία (Anderson & Heins, 2021: 28).

Κεφάλαιο 2^ο

2.1 Η Ελλάδα από την κρίση στην πανδημία

Το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης του 2008 σηματοδότησε την απαρχή μιας μακράς και βαθιάς ύφεσης της ελληνικής οικονομίας. Αδυνατώντας κατ' εξακολούθηση να δανειστεί από τις αγορές, η Ελλάδα ζήτησε και έλαβε χρηματοδοτική στήριξη από το ΔΝΤ και την ΕΕ, συνολικού ύψους άνω των 300 δις ευρώ, με αντάλλαγμα την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο των τριών ΠΟΠ της περιόδου 2010-2018 (Myrodiás, 2024, Μαυρουδέας, 2018: 108). Το γεγονός ότι οι δανειστές «βάφτισαν» την κρίση ως απλή κρίση χρέους -παραγνωρίζοντας τα βαθιά δομικά προβλήματα του ελληνικού καπιταλισμού – σε συνδυασμό με τις στερεοτυπικές αντιλήψεις περί υψηλού επιπέδου διαβίωσης των Ελλήνων πολιτών⁸ δεν προμήνυε θετικές εξελίξεις για τον κοινωνικό βίο των τελευταίων (Παπαθεοδώρου, 2018: 56, Μαυρουδέας, 2018: 103).

Η Ελλάδα κλήθηκε να προβεί σε μια αυστηρή και απότομη δημοσιονομική προσαρμογή. Η μείωση των δημόσιων επενδύσεων, οι περικοπές στις κοινωνικές παροχές και τις συντάξεις, η κατάργηση των δώρων των Χριστουγέννων και του Πάσχα για τους δημόσιους υπαλλήλους καθώς και η απώλεια χιλιάδων θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα αποτέλεσαν μερικά από τα μέτρα που πάρθηκαν προκειμένου να εξυπηρετηθεί το χρέος (Zartaloudis, 2014).

Συγχρόνως, η ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, το χάσμα της οποίας αποδόθηκε εσφαλμένα⁹ στο υψηλό μισθολογικό κόστος, επέφερε καταγιστικές αλλαγές στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, σημειώθηκε μείωση κατά 22% του γενικού κατώτατου μισθού και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών, μείωση των αμοιβών υπερεργασίας και υπερωρίας, προώθηση των ευέλικτων μορφών εργασίας και των ατομικών συμβάσεων εργασίας καθώς και απελευθέρωση των απολύσεων (Κουζής, 2018).

⁸ Ακόμη και πριν την κρίση, ο κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα ήταν ο υψηλότερος ανάμεσα στην ΕΕ-15, ενώ οι δαπάνες για κοινωνική προστασία βρίσκονταν κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ-15 (Παπαθεοδώρου, 2018:56)

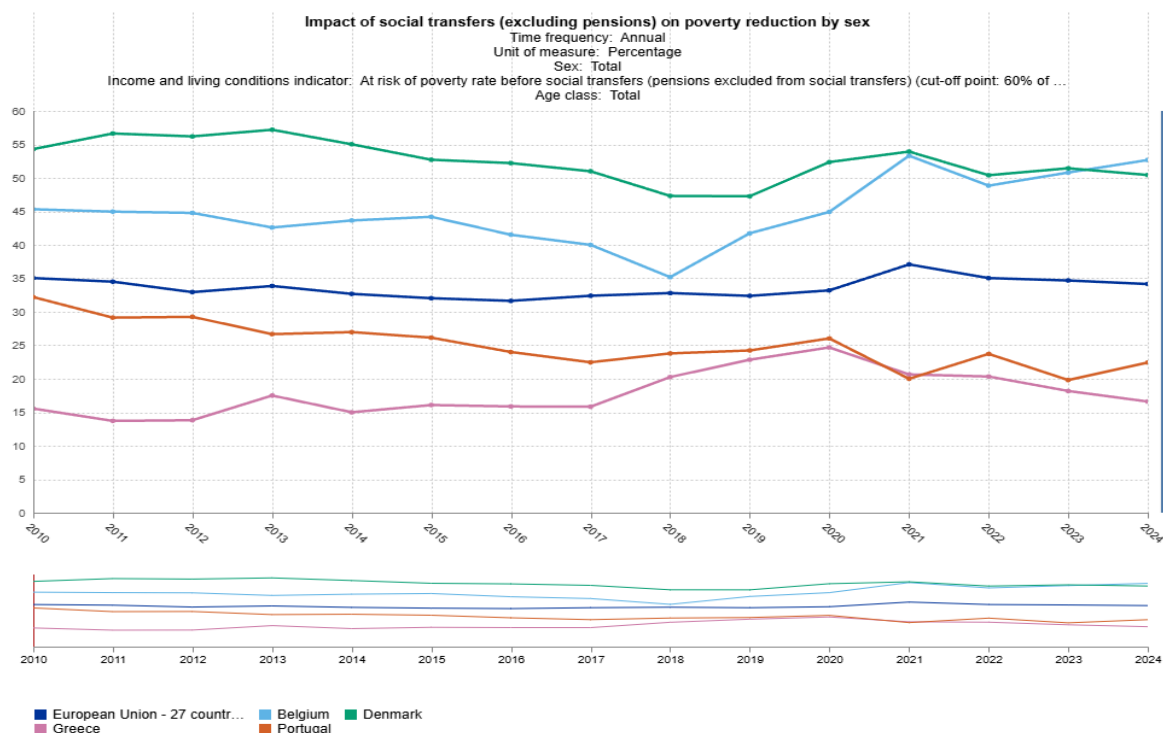
⁹ Η επίδραση του μισθολογικού κόστους σε βασικούς εξαγωγικούς τομείς (όπως η ναυτιλία, ο τουρισμός και τα πετρελαιοειδή) είναι αμελητέα και συνεπώς δεν σχετίζεται με την ανταγωνιστικότητά τους (Μαυρουδέας, 2018: 112)

Η διάρκεια και το βάθος της ύφεσης που ακολούθησε ως απόρροια των παραπάνω πολιτικών, όχι μόνο διέψευσε παταγωδώς τις προβλέψεις των δανειστών (Μαυρουδέας, 2018: 111), αλλά οδήγησε και στα αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Ρομπόλης – Μπέτσης: 139). Οι συνδυαστικοί παράγοντες της κατάρρευσης του ΑΕΠ, της εκτίναξης της ανεργίας και της αύξησης του αριθμού των συνταξιοδοτήσεων είχαν ως αποτέλεσμα ο δείκτης δαπάνες συντάξεων προς ΑΕΠ να αγγίζει το 17,1% του ΑΕΠ το 2015, υπερβαίνοντας το όριο που επέβαλαν οι ίδιοι οι δανειστές (16% του ΑΕΠ μέχρι το 2060).

Ακόμη, η ματαίωση των προσδοκιών περί μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας προς ένα πιο εξαγωγικό μοντέλο υπήρξε ιδιαίτερα επώδυνη. Κατά την περίοδο 2011-2014, το ποσοστό των εξαγωγικών επιχειρήσεων επί το συνόλου των επιχειρήσεων μειώθηκε από 15% σε 10%, υποδηλώνοντας το μέγεθος της άνευ προηγουμένου κατάρρευσης της ζήτησης (Perez & Matsaganis, 2019).

Σε τελική ανάλυση, η ανάπτυξη υπονομεύθηκε από τη δριμύτατη δημοσιονομική περιστολή, ενώ οι επιπτώσεις της εσωτερικής υποτίμησης δεν εξισορροπίστηκαν από μια αντίστοιχη αύξηση της εξωτερικής ζήτησης. Ως εκ τούτου, τα προγράμματα ‘διάσωσης’ κληροδότησαν στην Ελλάδα μια σειρά από προβληματικούς οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες: Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ από 103,1% το 2007 ανήλθε στο 186,7% το 2018, η νεανική ανεργία (15-24 ετών) στο 41,2%, η παιδική φτώχεια βρισκόταν στο 34,1% και ο κίνδυνος φτώχειας για τους άνω των 18 ετών άγγιζε το 29,5% (Theodoropoulou, 2022, Eurostat, 2025). Το παρακάτω διάγραμμα μας δείχνει τη σταθερά ισχνή επίδραση των κοινωνικών μεταβιβάσεων στη μείωση της φτώχειας στη χώρα, απόρροια ενός αναποτελεσματικού συστήματος κοινωνικών παροχών (SWD, 2019:42).

Διάγραμμα 1. Επίδραση κοινωνικών μεταβιβάσεων (εξαιρουμένων των συντάξεων) στη μείωση της φτώχειας



Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction by sex [tespm050]

Source of data: Eurostat - Last updated date: 28/01/2025 00:00

Disclaimer This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included in the report.

General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en

eurostat

Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων ilc_li02, ilc_li10

Σημείωση: Η μείωση του ποσοστού του κινδύνου φτώχειας, λόγω κοινωνικών μεταβιβάσεων υπολογίζεται συγκρίνοντας τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις με αυτά μετά τις μεταβιβάσεις· οι συντάξεις δεν θεωρούνται κοινωνικές μεταβιβάσεις σε αυτούς τους υπολογισμούς

Στις 22 Ιουνίου 2018, λίγο πριν την επίσημη λήξη του τρίτου προγράμματος και της εισόδου της χώρας σε καθεστώς ‘ενισχυμένης επιτήρησης’, η ελληνική κυβέρνηση συναντήθηκε με τους δανειστές της Ευρωζώνης. Οι τελευταίοι φρόντισαν να τονίσουν την ανάγκη συνέχισης των μεταρρυθμίσεων κατά το πρότυπο των προηγούμενων ετών. Ταυτόχρονα, η ελληνική κυβέρνηση συμφώνησε να τηρήσει μια δέσμευση που ακόμη και το ΔΝΤ θεώρησε αμφισβητήσιμη¹⁰: πρωτογενές

¹⁰ Η συνύπαρξη ευνοϊκών συνθηκών για την περίπτωση της Ελλάδας, δεδομένων μεταξύ άλλων και των δημογραφικών αλλαγών, θεωρήθηκε ως δυσμενής από το ΔΝΤ (Theodoropoulou, 2022)

πλεόνασμα της τάξεως του 3,5% του ΑΕΠ έως το 2022 και 2,2% του ΑΕΠ έως το 2060 (Theodoropoulou, 2022, Eurogroup, 2018).

Ένα χρόνο αργότερα, ένα κεντροδεξιό κόμμα ανήλθε στην εξουσία, οι απόψεις του οποίου ταυτίζονται σε σημαντικό βαθμό με τις φιλελεύθερες πολιτικές που εφαρμόζονταν κατά τα προηγούμενα χρόνια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συγκρότηση από την κυβέρνηση μιας επιτροπής εμπειρογνομώνων με σκοπό την εκπόνηση μιας έκθεσης που θα προσδιόριζε την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας. Η «Έκθεση Πισσαρίδη», εναρμονισμένη με το πνεύμα των προγραμμάτων 'διάσωσης', προκρίνει μεταξύ άλλων την ευελιξία της αγοράς εργασίας και την κατάρτιση των εργαζομένων, τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών καθώς και την απαράδεκτη ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού στοιχείου στις συντάξεις. Όπως αναφέρει ο Παρασκευόπουλος (2020), η προτεινόμενη ιδιωτικοποίηση της επικουρικής ασφάλισης, μέσω της μεταφοράς των πόρων σε ιδιωτικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, θα επιβαρύνει το δημόσιο σύστημα, το οποίο «θα εξακολουθήσει να καταβάλει συντάξεις χωρίς να εισπράττει εισφορές». Ως εκ τούτου, το έλλειμμα θα πρέπει να καλυφθεί με φόρους, μείωση των συντάξεων ή δημόσιο χρέος, με ότι αυτό συνεπάγεται! (Καραμεσίνη, 2020:11, Παρασκευόπουλος, 2020: 45, Petmesidou et al, 2023)

Βρισκόμενη σε ένα περιβάλλον χαμηλής δυναμικής ανάπτυξης, με ένα επιβαρυνόμενο δημόσιο χρέος και ένα υψηλό αριθμό μη εξυπηρετούμενων δανείων (SWD, 2021a:51), και προτού προλάβει να ανακάμψει από το έρεβος της λιτότητας, η ελληνική οικονομία υπέστη νέα πλήγματα από την πανδημία και τα μέτρα περιορισμού που τη συνόδευσαν. Ο τουρισμός και ο τομέας των υπηρεσιών είχαν σοβαρές απώλειες. Το ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά -8,2% και το δημόσιο χρέος έφτασε στο εξωφρενικό 205% του ΑΕΠ το 2020. Παρ' όλα αυτά, ο κλάδος των κατασκευών συνέχισε την ανοδική του πορεία σημειώνοντας αύξηση κατά 20,6% (European Commission, 2021:68, Γαλανού, 2022:23)

Ο αυξανόμενος αριθμός δικαιούχων του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (θεσπισμένο το 2017) ήταν ενδεικτικός της επιδείνωσης των συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών (SWD, 2021a:14). Απέναντι σε αυτές τις εξελίξεις, οι κυβερνητικές αποφάσεις θέτουν κρίσιμα ερωτήματα για τον βαθμό προτεραιοποίησης της κοινωνικής ανάπτυξης. Ειδικότερα, η ατομική ευθύνη που συνεπαγόταν η αναγκαία αυτό-προστασία στο πλαίσιο της πανδημίας δεν εξαντλήθηκε σε καθαρά υγειονομικά όρια αλλά αξιοποιήθηκε προκειμένου να υποχωρήσουν οι δημόσιες ευθύνες. Η

άρνηση στήριξης του δημόσιου συστήματος υγείας και η υποβάθμιση του πλαισίου προστασίας της πρώτης κατοικίας (Ν.4738/2020), επικυρώνουν την ευρύτερη τάση υπολειμματικοποίησης της κοινωνικής προστασίας και εξύψωσης της ατομικής ευθύνης (Καψάλης κ.α, 2021:16, Kourachanis, 2021).

Η περίοδος που εξετάσαμε μπορεί να ειπωθεί ως ένα «ενιαίο έγκλημα» που συντελείται εις βάρος της ελληνικής κοινωνίας και ιδιαίτερα των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων. Υπό τις άκαμπτες οδηγίες των δανειστών, η Ελλάδα έχει μετατραπεί σε μια «ειδική οικονομική ζώνη» με χαμηλές αμοιβές και υποτυπώδη κοινωνικά δικαιώματα (Κουζής, 2018:133, Μαυρουδέας, 2018:105, Ρομπόλης – Μπέτσης, 2018:138).

2.2 Η Πορτογαλία από την κρίση στην πανδημία

Πριν από την κρίση, και σε αντίθεση με την οικονομική ευφορία που παρουσίαζε η Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2000, η Πορτογαλία υπέφερε από αναιμικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Από το 2002 και μετά, οι κυβερνήσεις προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις που προσανατολίζονταν στην κατεύθυνση της περικοπής των δημόσιων δαπανών και αύξησης των φόρων. Συνεπώς, όταν ξέσπασε η κρίση η χώρα εμφάνιζε ένα πιο συγκρατημένο δημόσιο χρέος (68,3% του ΑΕΠ έναντι 129,3% για την Ελλάδα το 2009), ωστόσο η κρατική βοήθεια προς τις τράπεζες το εκτίναξε στο 101% το 2011 (Zartaloudis, 2014, Simões Do Paço & Varela, 2015, Weeks, 2019).

Τον Μάιο της ίδιας χρονιάς, η Πορτογαλία εισήχθη με τη σειρά της σε κατάσταση 'διάσωσης'. Ύστερα από συμφωνία με την ΕΕ και το ΔΝΤ, η κυβέρνηση υπέγραψε ένα τριετές ΠΟΠ συνολικού ύψους 78 δις ευρώ και ξεκίνησε να εφαρμόζει τις μεταρρυθμίσεις που υπαγόρευαν οι δανειστές. Η 'συνταγή' των πολιτικών ήταν σε μεγάλο βαθμό παρόμοια με εκείνη της Ελλάδας, ωστόσο η βιαιότητα της προσαρμογής υπήρξε πιο ατονική στη περίπτωση της Πορτογαλίας (Zartaloudis, 2014, Myrodiás, 2024:140).

Σε ότι αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή, τα μέτρα περιλάμβαναν μεταξύ άλλων: τη μείωση των δημόσιων επενδύσεων, την περικοπή των κοινωνικών παροχών, την αναστολή των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα για δημόσιους υπαλλήλους και συνταξιούχους που λαμβάνουν εισόδημα άνω των 1000 ευρώ, την απώλεια χιλιάδων θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα καθώς και την αύξηση των άμεσων και έμμεσων φόρων (Zartaloudis, 2014).

Ταυτόχρονα, και για άλλη μια φορά, τα εργασιακά κόστη στοχοποιήθηκαν ως τροχοπέδη για την ανταγωνιστικότητα. Υπό το πρίσμα αυτής της ανάγνωσης, η μείωση του κόστους των υπερωριών και της αποζημίωσης απόλυσης συνοδεύτηκε από αύξηση των συμβατικών ωρών εργασίας για όλους τους εργαζόμενους και προώθηση των ατομικών συμβάσεων εργασίας. Η συνολική μείωση των μισθών (συμπεριλαμβανομένων και των φόρων στις πωλήσεις) εκτιμάται ότι κυμάνθηκε μεταξύ 30 – 40%. Παράλληλα, ελαστικοποιήθηκε ο χρόνος εργασίας, καταργήθηκαν τέσσερις εθνικές αργίες και εισήχθη φόρος 6% στο επίδομα ανεργίας προκειμένου να μειωθούν τα αντικίνητρα για εργασία (Zartaloudis, 2014, Simões Do Paço & Varela, 2015, Myrodiás, 2024: 124).

Αψηφώντας τις αισιόδοξες προβλέψεις των δανειστών, η πορτογαλική οικονομία δεν ανέκαμψε το 2013. Αντιθέτως, ο πραγματικός ρυθμός ανάπτυξης σημείωσε πτώση 2,3% του ΑΕΠ. Τελικά, ύστερα από τρία χρόνια προσαρμογών η Πορτογαλία επέστρεψε ‘επιτυχώς’ στις αγορές, με υψηλά επιτόκια και με ένα δημόσιο χρέος αμφιβόλου βιωσιμότητας (130% του ΑΕΠ). Συγκριτικά με την Ελλάδα, οι εξαγωγές σημείωσαν μια καλύτερη απόδοση, ωστόσο, το εξαγωγικό μοντέλο παρέμεινε καθηλωμένο σε προϊόντα χαμηλής προστιθέμενης αξίας (Simões Do Paço & Varela, 2015, Weeks, 2019, Myrodias, 2024:161).

Η ηπιότερη εκδοχή της διαρθρωτικής προσαρμογής στην περίπτωση της Πορτογαλίας αντικατοπτρίστηκε και στις συνθήκες διαβίωσης του πληθυσμού, η υποβάθμιση των οποίων –παρότι έντονη- δεν εμφάνισε την ίδια οξυύτητα με εκείνων της Ελλάδας. Σύμφωνα με την Eurostat (2025), η νεανική ανεργία ανήλθε στο 38,6% το 2013 (έναντι του εξωπραγματικού 59,2% στην Ελλάδα) ενώ η παιδική φτώχεια άγγιξε το ανώτατο 31,7% (έναντι 38,1% στην Ελλάδα για το ίδιο έτος). Ακόμη, το ποσοστό ακάλυπτων ιατρικών εξετάσεων δεν ξεπέρασε το 3,5% που σημειώθηκε το 2014 (έναντι του ανώτατου 13,1% στην Ελλάδα το 2016).

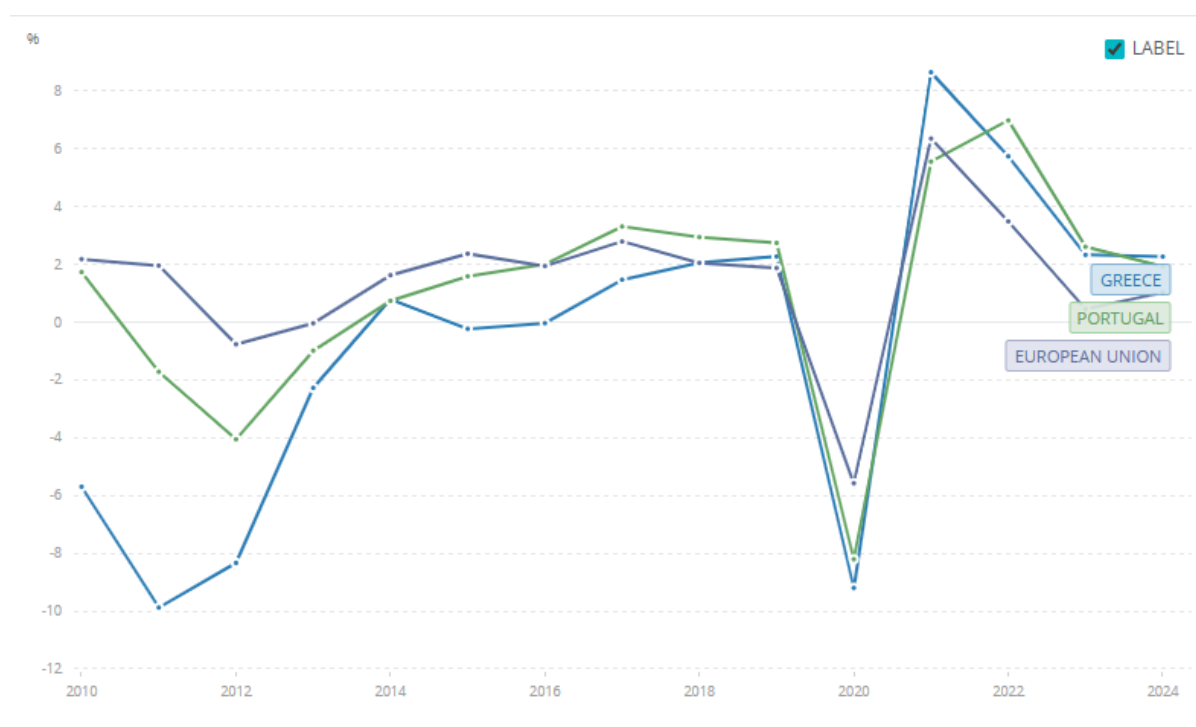
Με τον κίνδυνο αδυναμίας πληρωμών να επικρέμεται ως δαμόκλειος σπάθη, η χώρα βάδιζε προς τις εθνικές εκλογές του Οκτωβρίου του 2015 υπό αβέβαιες συνθήκες. Οι φιλοδοξίες της κεντροδεξιάς συμμαχίας να προχωρήσει στην κατεύθυνση της ‘δημοσιονομικής προσαρμογής’, όπως έπραξε τον Μάιο του 2011, τελικά δεν καρποφόρησαν. Η επικράτηση μιας αριστερής συμμαχίας, υπό την ηγεσία του Σοσιαλιστικού Κόμματος, κατάφερε και γκρέμισε, κατά τα λόγια του νέου πρωθυπουργού, «τα τελευταία απομεινάρια του τείχους του Βερολίνου» (Καθημερινή, 2015, Weeks, 2019).

Οι σοβαρές προθέσεις της νέας κυβέρνησης να αντιστρέψει τα επιβεβλημένα μέτρα λιτότητας των προηγούμενων ετών δεν συνάντησε ευήκοα ώτα στον τεχνοκρατικό κόσμο της ΕΕ και του ΔΝΤ. Η απόκλιση της Πορτογαλίας από τους δημοσιονομικούς στόχους της συνθήκης του Μάαστριχτ επιστρατεύτηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να στηρίζει τις απειλές της για βαριά πρόστιμα. Ωστόσο, το καλοκαίρι του 2016, μια σειρά από συγκυρίες έμελλε να ανατρέψει το συσχετισμό των δυνάμεων. Οι αναδυόμενες λαϊκιστικές απειλές σε διάφορα μέρη της Ένωσης, η εκλογική αναταραχή στην Ισπανία και κυρίως το κύμα ευρωσκεπτικισμού που προκάλεσε το Brexit είχαν αποδυναμώσει το αυταρχικό ύφος της ΕΕ και τη

διάθεσή της να επιβάλει κυρώσεις σε μια εποχή που αμφισβητείτο η ευρωπαϊκή ιδέα (Weeks, 2019).

Έτσι, με αργά αλλά σταδιακά βήματα, η κυβέρνηση προχώρησε μέσα στα επόμενα τέσσερα χρόνια σε αύξηση του κατώτατου μισθού, των συντάξεων και των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, αποκαθιστώντας παράλληλα ορισμένες συλλογικές συμβάσεις και αποσύροντας τις προγραμματισμένες ιδιωτικοποιήσεις στους τομείς της ύδρευσης και των μεταφορών. Βέβαια, τα μέτρα αυτά συνοδεύονταν από μια υποβόσκουσα μορφή λιτότητας, ήτοι, την αύξηση των έμμεσων φόρων και τη μείωση των δημοσίων επενδύσεων (Weeks, 2019, Goes, 2025).

Διάγραμμα 2. Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ (Ελλάδα, Πορτογαλία, ΕΕ)



Πηγή: World Bank Data,

https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2024&locations=GR-PT-EU&name_desc=true&start=2010

Όπως διαπιστώνεται από το ανωτέρω διάγραμμα, στα χρόνια πριν την πανδημία, χάρις κυρίως στον τουριστικό τομέα και την αύξηση της εγχώριας ζήτησης, η Πορτογαλία κατέγραψε έναν από τους πιο υγιείς ρυθμούς ανάπτυξης στην ΕΕ, αγγίζοντας το ανώτατο 3,3% του ΑΕΠ το 2017 (Weeks, 2019, Goes, 2025). Ταυτόχρονα, οι συνθήκες διαβίωσης των πολιτών παρουσίασαν μια ορατή βελτίωση, αν και ήταν φανερό πως η λιτότητα είχε αφήσει το στίγμα της. Ειδικότερα, για το έτος 2018, η παιδική φτώχεια και η νεανική ανεργία μειώθηκαν στο 22,4% και στο

20,2% αντίστοιχα ενώ ο κίνδυνος φτώχειας για τους άνω των 18 είχε μειωθεί στο 21,6%. Ωστόσο, για το ίδιο έτος ο κίνδυνος φτώχειας για τους άνω των 65 ετών είχε ανέλθει στο 17,7%, έναντι 11,6% στην Ελλάδα¹¹ (Eurostat, 2025).

Παρά τις όποιες θετικές διαπιστώσεις, η πορτογαλική οικονομία συνέχιζε να υποφέρει από χρόνιες αδυναμίες. Η χώρα εισήλθε στην πανδημία με χαμηλά επίπεδα επενδύσεων, χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας και με έναν υψηλό αριθμό μη εξυπηρετούμενων δανείων. Η καθήλωσή της στη μεσαία-χαμηλή τεχνολογία μεταποίησης και στις παραδοσιακές υπηρεσίες εμπόδιζε τις προοπτικές ανάπτυξης (SWD, 2019b:19, SWD, 2021b:57). Η οικονομία της Πορτογαλίας σημείωσε συρρίκνωση κατά -7,6% του ΑΕΠ το 2020 ενώ το δημόσιο χρέος ανήλθε ανησυχητικά στο 133,6% του ΑΕΠ (European Commission, 2021:90). Η πορτογαλική αγορά εργασίας δέχθηκε ισχυρές πιέσεις στο πλαίσιο της πανδημίας, με την καταστροφή θέσεων εργασίας να επηρεάζει δυσανάλογα τη νεανική απασχόληση (15-24 ετών), η οποία σημείωσε πτώση από το 28% το 2019 στο 23,4% το 2020. Όπως συνέβη και στην Ελλάδα, η εφαρμογή συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας απέτρεψε την χειροτέρευση της κατάστασης (SWD, 2021a:13, SWD, 2021b:9).

Αναμφισβήτητα, η πορτογαλική κοινωνία βίωσε μια ταραχώδη περίοδο 'προσαρμογής', κατά τη διάρκεια της οποίας σημαντικά τμήματα του πληθυσμού είδαν μια ουσιαστική υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσής τους. Η ένταση των μέτρων λιτότητας δεν υπήρξε το ίδιο σφοδρή με εκείνη της Ελλάδας, ωστόσο ήταν αρκετή για να αναδείξει τις αδυναμίες των πιο ευάλωτων νοικοκυριών. Αυτό όμως που διαφοροποιεί θεμελιωδώς την περίπτωση της Πορτογαλίας είναι το πολιτικό παρασκήνιο. Σε αντίθεση με τις κυβιστήσεις της ελληνικής κυβέρνησης (εκλεγείσα τον Ιανουάριο 2015) που οδήγησαν σε ένα τρίτο πρόγραμμα λιτότητας (Papadopoulos & Roupakis, 2018), η νέα πορτογαλική κυβέρνηση του χειμώνα του 2015 επέδειξε αποφασιστικότητα και –ευνοούμενη από συγκυρίες– κατάφερε εν μέρει να αντιστρέψει τις επώδυνες συνέπειες των πολιτικών της προηγούμενης περιόδου. Η καλύτερευση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών αντικατοπτρίστηκε και στις εθνικές εκλογές του 2019 (Goes, 2025), στις οποίες η κυβερνητική συμμαχία ανταμείφθηκε με μια νέα θητεία. Όταν πλέον ξέσπασε η πανδημία, η κοινωνική κατάσταση της χώρας δεν βρισκόταν σε τόσο ευάλωτη θέση όσο αυτή της Ελλάδας.

¹¹ Για το ποσοστό κινδύνου φτώχειας χρησιμοποιείται ως όριο το 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις

Στο κεφάλαιο αυτό ακολουθήσαμε τις διαδρομές που διένυσαν οι εξεταζόμενες χώρες κατά τη διάρκεια της ‘διαρθρωτικής προσαρμογής’ μέχρι και την πανδημική περίοδο. Υπό αυτή την ιστορική προοπτική, θα επιχειρήσουμε να ρίξουμε φώς στις ιδιαίτερες κοινωνικές πτυχές των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας των δύο χωρών.

Κεφάλαιο 3^ο

3.1 Λίγα λόγια για το Πορτογαλικό Σχέδιο

Στις 16 Ιουνίου 2021, η Επιτροπή ενέκρινε το Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Πορτογαλίας, συνολικού ύψους 16,6 δις ευρώ, εκ των οποίων 13,9 δις σε επιχορηγήσεις και 2,7 δις σε δάνεια (SWD, 2021b:2). Ύστερα από την έγκριση της τροποποίησής του στις 22 Σεπτεμβρίου 2023¹², ο συνολικός όγκος της χρηματοδότησης ανήλθε στα 22,2 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 15,5 δις αντιστοιχούν στις επιχορηγήσεις του Ταμείου (με επιπλέον 855 εκατ. ευρώ για το κεφάλαιο REPowerEU) ενώ οι δανειακοί πόροι ανήλθαν στα 5,9 δις (European Commission, 2023b). Το Σχέδιο στηρίζεται σε είκοσι συνιστώσες που ομαδοποιούνται στη βάση τριών πυλώνων: α) Ανθεκτικότητα, β) Κλιματική μετάβαση και γ) Ψηφιακή μετάβαση. Σημείο αναφοράς του είναι η Στρατηγική «Πορτογαλία 2030»¹³ (Theodoropoulou et al., 2025).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, τα σχέδια όφειλαν να εναρμονίζονται σε σημαντικό βαθμό με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2019 και του 2020. Για το έτος 2019, οι *κοινωνικές* συστάσεις που εκδόθηκαν για την Πορτογαλία τόνιζαν την ανάγκη αντιμετώπισης του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας και της ενδυνάμωσης των δεξιοτήτων του πληθυσμού, βελτιώνοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Για το έτος 2020, οι *κοινωνικές* συστάσεις αφορούσαν στη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης σε ποιοτική υγειονομική και μακροχρόνια περίθαλψη, στη στήριξη της απασχόλησης με μέτρα για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας, στη διασφάλιση επαρκούς και αποτελεσματικής κοινωνικής προστασίας και εισοδηματικής στήριξης καθώς και στη στήριξη της χρήσης ψηφιακών τεχνολογιών για τη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης σε εκπαίδευση και κατάρτιση υψηλής ποιότητας (European Parliament, 2021:129). Ακόμη, οι *κοινωνικές* συστάσεις του 2022 και του 2023, που έπρεπε να ληφθούν υπόψη τους κατά την τροποποίηση του πορτογαλικού Σχεδίου, εστίαζαν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας και στην

¹² Έκτοτε, το Σχέδιο έχει τροποποιηθεί τρεις ακόμη φορές χωρίς να αλλάξει ο προϋπολογισμός https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

¹³ Η Στρατηγική «Πορτογαλία 2030» είναι μια δεκαετής στρατηγική που εδράζεται σε τέσσερις κεντρικούς πυλώνες: α) Οι άνθρωποι πρώτα: μια πιο συμπεριληπτική κοινωνία, β) Ψηφιακός μετασχηματισμός, γ) Κλιματική μετάβαση, δ) Ενίσχυση εξωτερικής ανταγωνιστικότητας και εσωτερικής συνεκτικότητας (Government of Portugal, 2020)

ενίσχυση των κινήτρων για την προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας των κτιρίων (SWD, 2023b:15).

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι κοινωνικοί εταίροι δεν έμειναν ικανοποιημένοι από τη διαδικασία διαβούλευσης (Petmesidou et al, 2023). Ο παρακάτω πίνακας αποτυπώνει την κατανομή των πόρων ανά συνιστώσα:

Πίνακας 1. Τροποποιημένες συνιστώσες και σχετικές δαπάνες (Πορτογαλία)

Συνιστώσα	Εκατ. Ευρώ
1. Εθνική Υπηρεσία Υγείας	1,689
2. Στέγαση	3,226
3. Κοινωνικές απαντήσεις	1,045
4. Πολιτισμός	319
5. Επενδύσεις και Καινοτομία	4,912
6. Προσόντα και Δεξιότητες	1,959
7. Υποδομές	790
8. Δάση	615
9. Διαχείριση υδάτων	469
10. Θάλασσα	389
11. Αποκαρβονισμός βιομηχανίας	737
12.Βιοοικονομία	145
13. Ενεργειακή απόδοση των κτιρίων	610
14.Υδρογόνο και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας	406
15. Βιώσιμη κινητικότητα	1,262
16. Επιχειρήσεις	763
17. Ποιότητα και βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών	406
18.Οικονομική δικαιοσύνη και επιχειρηματικό περιβάλλον	267
19.Ψηφιακή δημόσια διοίκηση	684
20.Ψηφιακό σχολείο	674

Πηγή: Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal (2023)

Σημείωση: Το ύψος της χρηματοδότησης δεν έχει τροποποιηθεί για τη συνιστώσα 13 και τη συνιστώσα 18

Όπως διαπιστώνεται από τον **πίνακα 1**, η κοινωνική βαρύτητα του Σχεδίου είναι εμφανής από την προσοχή που αποδίδεται στον στεγαστικό τομέα. Βέβαια, παρά τις επαναλαμβανόμενες συστάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας, η συνιστώσα 3 (κοινωνικές απαντήσεις) έχει λάβει σημαντικά λιγότερη χρηματοδότηση από τη συνιστώσα 6 (προσόντα και δεξιότητες).

Τη στιγμή που γράφουμε αυτές τις γραμμές, οι πόροι που έχουν εκταμιευθεί για την Πορτογαλία ανέρχονται σε 13,8 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 10,41 δις αντιστοιχούν σε επιχορηγήσεις και τα 3,39 δις σε δάνεια¹⁴. Σημειωτέον ότι οποιοδήποτε μέτρο ληφθεί μετά την 31 Αυγούστου 2026 για την επίτευξη ορόσημων και στόχων δεν θα ληφθεί υπόψη στην αξιολόγηση των αιτήσεων χρηματοδότησης, η προθεσμία των οποίων λήγει στις 30 Σεπτεμβρίου 2026 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021). Το αυστηρό χρονοδιάγραμμα του μηχανισμού ενδέχεται να αποβεί μοιραίο για εκείνα τα κράτη μέλη που δεν θα προλάβουν την πλήρη απορρόφηση των κονδυλίων.

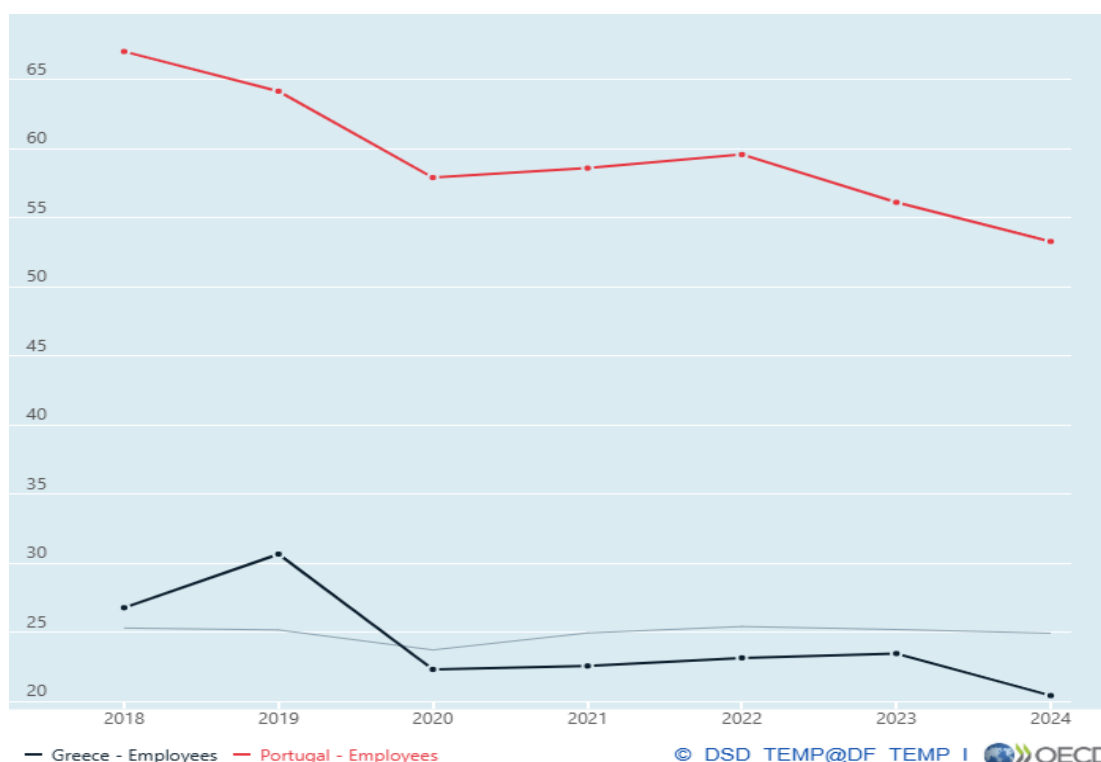
¹⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html

3.2 Πολιτικές για την αγορά εργασίας

3.2.1 Μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας

Μία από τις χρόνιες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Πορτογαλική αγορά εργασίας είναι η κατακερματισμένη της φύση (Ribeiro, 2022). Ειδικότερα, οι εργαζόμενοι με προσωρινή σύμβαση άγγιζαν το 15,9% του συνόλου των απασχολούμενων για το έτος 2024, έναντι 11,2% για τις χώρες του ΟΟΣΑ (OECD Data explorer). Οι νεαρότερες ηλικίες επιβαρύνονται δυσανάλογα από τον επισφαλή χαρακτήρα της αγοράς εργασίας. Όπως διαπιστώνεται από το **διάγραμμα 3**, οι εργαζόμενοι (15-24 ετών) με καθεστώς προσωρινής σύμβασης ανέρχονταν στο 53,3% των εργαζομένων της συγκεκριμένης ηλικιακής ομάδας για το έτος 2024, τη στιγμή που ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ αντιστοιχούσε στο 25% για το ίδιο έτος.

Διάγραμμα 3. Προσωρινά απασχολούμενοι (15-24 ετών) ως ποσοστό (%) του συνόλου των απασχολούμενων



Πηγή: OECD Data explorer [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=temporary%20employment&pg=0&snb=38&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_TEMP%40DF_TEMP_I&df\[ag\]=OECD.ELS.SAE&df\[vs\]=1.0&dq=GRC%2BPRT%2BOECD.EMP_TEMP..T.Y15T24.ICSE93_1.A&pd=2018%2C2024&to\[TIME_PERIOD\]=false&isAvailabilityDisabled=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=temporary%20employment&pg=0&snb=38&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_TEMP%40DF_TEMP_I&df[ag]=OECD.ELS.SAE&df[vs]=1.0&dq=GRC%2BPRT%2BOECD.EMP_TEMP..T.Y15T24.ICSE93_1.A&pd=2018%2C2024&to[TIME_PERIOD]=false&isAvailabilityDisabled=false)

Σημείωση: Μέσος όρος OECD (γκρι γραμμή)

Μέσα από την εφαρμογή της Ατζέντας για μια Αξιοπρεπή Εργασία (ισχύουσα από 1 Μαΐου 2023), το Πορτογαλικό Σχέδιο επιχειρεί να αντιμετωπίσει προκλήσεις όπως την ανωτέρω, επιφέροντας δομικές αλλαγές στην αγορά εργασίας (SWD, 2021b:63, Garrigues, 2023). Ένα πρώτο μέτρο που αντιμετωπίζει την εργασιακή επισφάλεια των νέων είναι η μείωση του φόρου εισοδήματος για τους νέους έως 30 ετών, προσφέροντας 100% απαλλαγή κατά το πρώτο έτος εργασίας και αυξάνοντας σταδιακά τον φόρο έως τον πέμπτο χρόνο, στον οποίο εφαρμόζεται απαλλαγή της τάξης του 25% (OECD, 2024:23). Σημειωτέον ότι στον κρατικό προϋπολογισμό του 2025, η κάλυψη επεκτάθηκε σε νέους έως 35 ετών, παρατείνοντας τη διάρκεια των απαλλαγών έως το δέκατο χρόνο και αυξάνοντας το εισοδηματικό όριο για τις απαλλαγές κατά περίπου 8,000 ευρώ¹⁵ (SWD, 2025:8)

Σε ότι αφορά τις προσωρινές συμβάσεις, η Ατζέντα προβλέπει τη μείωση των διαδοχικών ανανεώσεων (εντός τεσσάρων ετών) από έξι (6) σε τέσσερις (4) φορές και την αύξηση του ποσού αποζημίωσης σε περίπτωση απόλυσης (Garrigues, 2023:6, OECD, 2024:22). Παρότι κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, το μέτρο αυτό υπολείπεται ακόμη και έναντι της Ελλάδας, που ήρθε αντιμέτωπη με έναν οδοστρωτήρα εργασιακών αλλαγών κατά τη μνημονιακή περίοδο¹⁶ (Κουζής, 2018).

Η Ατζέντα, βέβαια, περιλαμβάνει και πιο φιλόδοξα μέτρα όπως την αύξηση των αμοιβών για τις υπερωρίες που υπερβαίνουν τις εκατό (100) ώρες ετησίως και την εισαγωγή θετικού τεκμηρίου ύπαρξης εξαρτημένης εργασίας για όσους εργάζονται σε ψηφιακές πλατφόρμες (Garrigues, 2023: 3,12). Ακόμη, προβλέπεται η παροχή χρηματοδοτικών κινήτρων για κάθε πρόσληψη με σύμβαση αορίστου χρόνου, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στις μειονεκτούσες ομάδες (SWD, 2023b:6). Μία από αυτές τις μειονεκτούσες ομάδες είναι και οι γυναίκες. Με νομοθεσία του 2021, οι επιχειρήσεις που υπερβαίνουν τους 50 εργαζόμενους (προηγουμένως το κατώφλι ήταν 250), ελέγχονται για τις διαφορές που παρουσιάζουν στις αμοιβές μεταξύ των φύλων και απαιτείται από αυτές να τις εξομαλύνουν (European Commission, 2024a, OECD, 2024:22).

¹⁵ <https://www2.gov.pt/en/noticias/novo-modelo-de-irs-jovem-em-2025>

¹⁶ Στην Ελλάδα ο ανώτατος αριθμός ανανεώσεων της προσωρινής σύμβασης είναι τρεις (3) ανανεώσεις μέσα σε διάστημα τριών (3) ετών <https://www.hli.gov.gr/ergasiakes-scheseis/nomothesia-ergasiakes-scheseis/atomikes-symvaseis/symvasi-orismenou-chronou/prostateftikes-diataxeis/>

Ως απόρροια των παραπάνω μέτρων, και σε συνδυασμό με τις αποπληθωριστικές τάσεις και την αύξηση των μέσων ετήσιων πραγματικών μισθών, οι εργαζόμενοι βλέπουν μια ορισμένη βελτίωση στο πραγματικό διαθέσιμο εισόδημά τους¹⁷ (INE/ΓΣΕΕ, 2025:89, OECD, 2025:234). Βέβαια, ο κίνδυνος φτώχειας των εργαζομένων (16-24 ετών) για το έτος 2024, αν και μειώθηκε κατά 4 μονάδες συγκριτικά με το 2023, εξακολουθεί να παραμένει υψηλός (17,6% έναντι 21,4% στην ΕΕ) (Eurostat, 2025). Επιπλέον, όπως διαπιστώνεται και από το ανωτέρω διάγραμμα, οι προσπάθειες περιορισμού των άτυπων μορφών εργασίας είναι προς το παρόν ασθενικές.

Με τον Πορτογαλικό πληθυσμό να γερνάει ταχύτερα από κάθε άλλη χώρα της Ένωσης (SWD, 2025b:85), η διασφάλιση της ποιότητας των θέσεων εργασίας αναδεικνύεται σε υπαρκτικό ζήτημα για τη χώρα. Ειδικά, η μετανάστευση των νεότερων σε ηλικία εργαζομένων θα επιδεινώσει τις ήδη δυσοίωνες προβλέψεις για την αναλογία μεταξύ εργαζομένων και συνταξιούχων (SWD, 2025b:4), θέτοντας σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος και των δημόσιων οικονομικών της χώρας.

¹⁷ Κατά την περίοδο 2019-2024, οι μέσοι ετήσιοι πραγματικοί μισθοί της Πορτογαλίας αυξήθηκαν κατά 13,9%, εμφανίζοντας την έκτη καλύτερη επίδοση στην ΕΕ (INE/ΓΣΕΕ, 2025:89).

3.2.2 Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζόμενων αποκτά αυξανόμενη σημασία λόγω των τεχνολογικών αλλαγών, του αυτοματισμού και της ψηφιοποίησης των οικονομιών που συμβάλλουν στην αναμόρφωση της αγοράς εργασίας και των αναγκών της (OECD, 2021:193). Οι διεθνείς οργανισμοί που προωθούν τις πολιτικές αναβάθμισης των δεξιοτήτων, όπως ο ΟΟΣΑ, τείνουν να αδιαφορούν για τις δομικές ανισοροπίες της αγοράς εργασίας. Αντιθέτως, αντιμετωπίζουν τα άτομα με χαμηλές δεξιότητες ως το «πρόβλημα» που χρειάζεται επείγουσα «λύση» (Mikulec & Guimarães, 2023). Με την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση να τίθεται στο επίκεντρο της ανάκαμψης από την πανδημία, η ζήτηση για εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό αναπροσαρμόστηκε προκειμένου να επιτευχθεί η δίδυμη μετάβαση (SWD, 2021b:21).

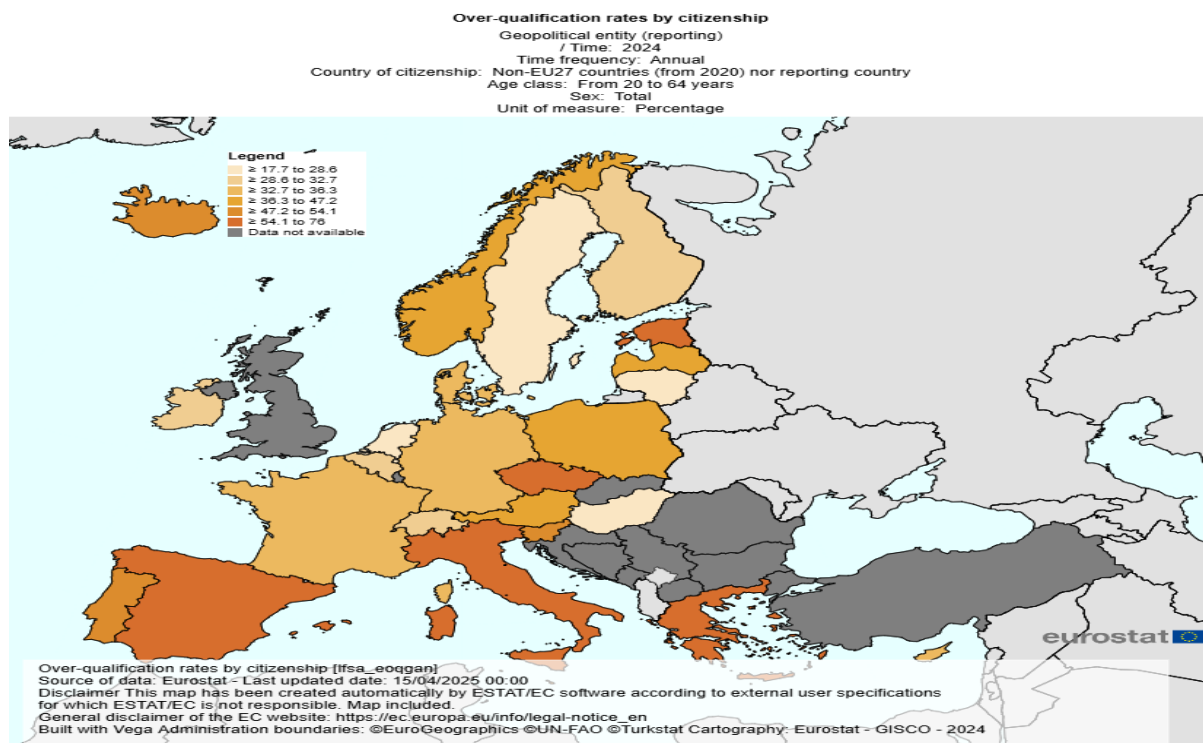
Κάτω από αυτές τις συνθήκες, το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο του Πορτογαλικού πληθυσμού αναγνωρίζεται ως ένα σοβαρό εμπόδιο για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας (Mikulec & Guimarães, 2023). Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (2025) για το έτος 2020, το εκπαιδευτικό επίπεδο του 45,4% του πληθυσμού (15-64 ετών) δεν υπερέβαινε την κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ποσοστό πολύ υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του ίδιου έτους (25,1%). Η δε συμμετοχή του πληθυσμού στην εκπαίδευση και την κατάρτιση δεν είναι το ίδιο απογοητευτική. Για το έτος 2022, το συνολικό ποσοστό συμμετοχής (18-64 ετών) ανήλθε στο 36,8%, έναντι 30,6% στην ΕΕ (Eurostat, 2025). Παρ' όλα αυτά, κρινόταν απαραίτητη η ενίσχυση της ποιότητας των προγραμμάτων κατάρτισης και της σύνδεσής τους με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας (SWD, 2019b:46).

Απέναντι σε αυτές τις προκλήσεις, το Πορτογαλικό Σχέδιο προβλέπει, μεταξύ άλλων, τον εκσυγχρονισμό του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης προκειμένου να λαμβάνει υπόψη τις αναδυόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας. Παράλληλα, στοχεύει στην ανάπτυξη προγραμμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την εξειδίκευση ατόμων με επαγγελματική εμπειρία. Τα μέτρα αυτά συνοδεύονται από την παροχή κινήτρων για τη

συμμετοχή χιλιάδων ενηλίκων σε προγράμματα κατάρτισης για βασικές δεξιότητες. Σε ότι αφορά την ενδυνάμωση των ψηφιακών δεξιοτήτων, το Σχέδιο προβλέπει την παροχή διαδικτυακής αλλά και δια ζώσης κατάρτισης σε 1 εκατ. δικαιούχους του ιδιωτικού τομέα καθώς και προγράμματα για την ενίσχυση των ψηφιακών δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων (European Commission, 2023c, European Commission, 2024a).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι οι πολιτικές αναβάθμισης των δεξιοτήτων του πληθυσμού δεν μπορούν από μόνες τους να βελτιώσουν το επίπεδο διαβίωσης των ατόμων. Άλλωστε, σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όπου επικρατεί η ανταγωνιστικότητα του κόστους εργασίας, οι εργαζόμενοι υψηλής ειδίκευσης συχνά καταλήγουν σε χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας (Mikulec & Guimarães, 2023). Τέτοια είναι η περίπτωση των πολιτών τρίτων χωρών που εργάζονται στην Πορτογαλία και υφίστανται τις συνέπειες των επισφαλών συνθηκών εργασίας, των χαμηλών απολαβών και των διακρίσεων (Nascimento et al., 2024). Όπως διαπιστώνεται από το **διάγραμμα 4**, η Πορτογαλία πάσχει από ένα υψηλό ποσοστό υπερειδίκευσης των πολιτών τρίτων χωρών που εργάζονται στη χώρα.

Διάγραμμα 4. Ποσοστά υπερειδίκευσης εργαζόμενων πολιτών τρίτων χωρών στην ΕΕ



Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων lfsa_eoqgan

Σημείωση: Για το έτος 2024, το ακριβές ποσοστό υπερειδίκευσης των εργαζόμενων πολιτών τρίτων χωρών (20-64 ετών) στην Πορτογαλία ανερχόταν στο 48,7%, καταλαμβάνοντας την έβδομη υψηλότερη θέση στην ΕΕ-27. Η Ελλάδα βρίσκεται στη πρώτη θέση της ΕΕ, καταγράφοντας το εξωπραγματικό 76% για το ίδιο έτος.

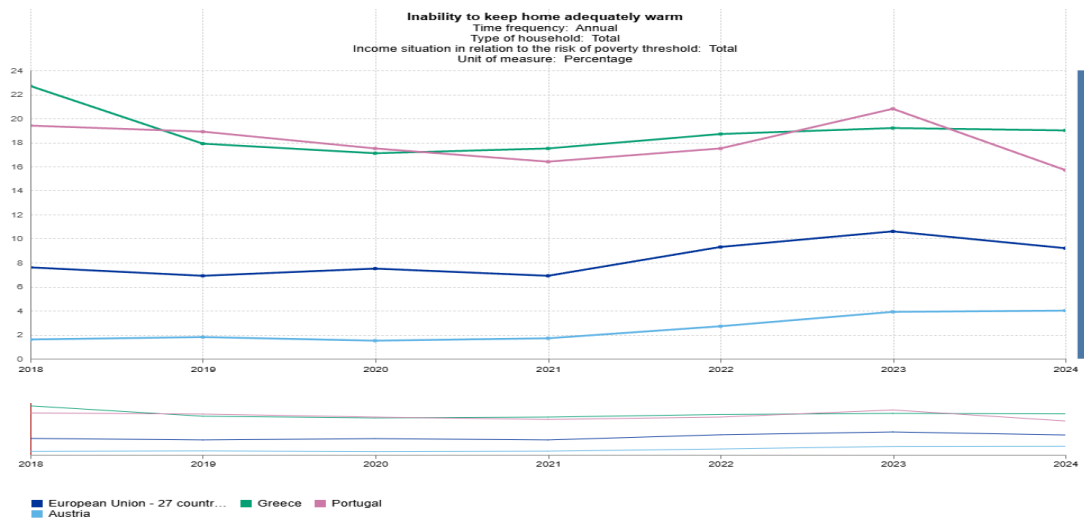
Ορισμένοι από τους εργαζόμενους πολίτες τρίτων χωρών της Πορτογαλίας αντιμετωπίζουν πολλαπλά εμπόδια, κυρίως γραφειοκρατικής φύσεως, στην προσπάθειά τους να αναγνωριστούν τα προσόντα τους (Nascimento et al., 2024). Η κατανομή ενός αξιόλογου ποσού (1,9 δις) στα προσόντα και τις δεξιότητες (συνιστώσα 6 του *Σχεδίου*) θα πρέπει να συνοδευτεί από μέτρα καταπολέμησης της εργασιακής επισφάλειας καθώς και μείωσης της γραφειοκρατικής διαδικασίας αναγνώρισης προσόντων, προκειμένου να απεγκλωβιστεί μια μεγάλη μερίδα μεταναστών από θέσεις εργασίας χαμηλής ειδίκευσης.

3.3 Πολιτικές κατά της (ενεργειακής) φτώχειας

Η Πορτογαλία κατατάσσεται ανάμεσα στις πιο ευάλωτες χώρες στην ενεργειακή φτώχεια στην ΕΕ. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2024, το 15,7% του πληθυσμού δεν ήταν σε θέση να διατηρήσει την οικία του επαρκώς ζεστή, καταγράφοντας την πέμπτη χειρότερη επίδοση στην ΕΕ. Το αντίστοιχο ποσοστό στο υποσύνολο του οικονομικά ευάλωτου πληθυσμού ανερχόταν στο 30,9% (Eurostat, 2025). Παρά την επιβάρυνση των ευρωπαϊκών νοικοκυριών από τις υψηλές τιμές που επέφερε η ενεργειακή κρίση του 2022 (Moura et al., 2024), μόλις το 4,3% του πληθυσμού αδυνατούσε να πληρώσει εγκαίρως τους λογαριασμούς κοινής ωφέλειας (ηλεκτρικού ρεύματος, νερού, θέρμανσης κ.λπ.) λόγω οικονομικών δυσκολιών το 2024, έναντι 6,9% του μέσου όρου της ΕΕ για το ίδιο έτος (Eurostat, 2025).

Ένα από τα κύρια αίτια της ενεργειακής φτώχειας στην Πορτογαλία φαίνεται να είναι η κακή ποιότητα και η χαμηλή ενεργειακή αποδοτικότητα των κατοικιών. Ειδικότερα, όπως διαπιστώνεται από το **διάγραμμα 6**, το 2023 το 38,4% του οικονομικά ευάλωτου πληθυσμού διέμενε σε κατοικία με διαρροή στην οροφή, υγρούς τοίχους, δάπεδα ή θεμέλια, σημειώνοντας αρνητική πρωτιά στην ΕΕ (Eurostat, 2025). Ακόμη, το 65% των κατοικιών και το 61% των σχολείων που κατέχουν ενεργειακό πιστοποιητικό ανήκουν στην ενεργειακή κλάση Γ ή χαμηλότερη (Valente & Gouveia, 2024, Castro & Gouveia, 2025). Μέχρι πρόσφατα, τα προβλήματα αυτά είχαν παραμείνει στο περιθώριο της πολιτικής ατζέντας (Moura et al., 2024).

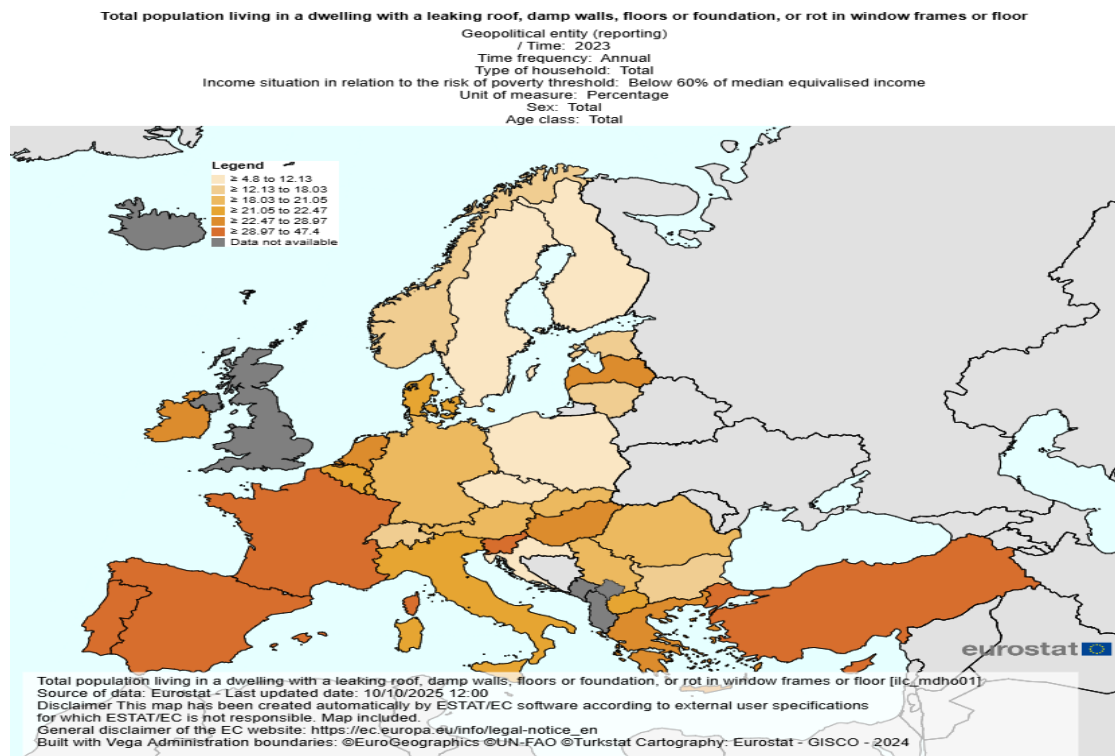
Διάγραμμα 5. Μερίδιο του συνολικού πληθυσμού που αδυνατεί να θερμάνει επαρκώς την οικία του



Inability to keep home adequately warm [ilc_mdms01]
 Source of data: Eurostat - Last updated date: 28/01/2025 00:00
 Disclaimer This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included.
 General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en

Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων ilc_mdms01

Διάγραμμα 6. Μερίδιο του πληθυσμού που διαμένει σε κατοικία με διαρροή στην οροφή, υγρούς τοίχους, δάπεδα ή θεμέλια (κάτω από το 60% του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος)



Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων ilc_mdho01

Το Πορτογαλικό Σχέδιο επιχειρεί να απαντήσει στις παραπάνω προκλήσεις με διάφορους τρόπους. Αρχικά, το Σχέδιο περιλαμβάνει παρεμβάσεις ενεργειακής ανακαίνισης σε κτίρια του δημόσιου τομέα, όπως στην εκπαίδευση και στην υγεία, καθώς και παρεμβάσεις σε ιδιόκτητες κατοικίες, στοχεύοντας στη στήριξη των πιο ευάλωτων νοικοκυριών. Ειδικότερα, προβλέπει την παροχή 100,000 κουπονιών σε ενεργειακά φτωχές οικογένειες προκειμένου να προβούν σε ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών τους (Government of Portugal, 2023:114, Theodoropoulou et al., 2024). Βέβαια, εάν υπολογίσουμε ότι περίπου 1,5 εκατ. άτομα (από τα συνολικά 10 εκατ.) βρίσκονται σε κατάσταση ενεργειακής φτώχειας, τότε ο αριθμός των 100,000 κουπονιών δεν είναι ιδιαίτερα φιλόδοξος¹⁸. Ωστόσο, το μέτρο αυτό συνοδεύεται από προγράμματα επιδοτήσεων προς τους πιο ευάλωτους χρήστες των δημόσιων μεταφορών προκειμένου να αυξηθεί η χρήση των τελευταίων (Theodoropoulou et al., 2024).

Συγχρόνως, προβλέπεται η δημιουργία ενός Εθνικού Παρατηρητηρίου Ενεργειακής Φτώχειας. Το Παρατηρητήριο θα καταρτίζει στρατηγικά σχέδια δεκαετούς εμβέλειας και παράλληλα θα παρέχει χρηματοδότηση και πληροφορίες στα ευάλωτα νοικοκυριά. Μια ακόμη μεταρρύθμιση αφορά στη δημιουργία τουλάχιστον πενήντα (50) «Υπηρεσιών μιας στάσης» στο τοπικό επίπεδο. Οι υπηρεσίες αυτές θα ενημερώνουν τους πολίτες για τις διαθέσιμες χρηματοδοτικές επιλογές και για τα διαθέσιμα μέτρα εξοικονόμησης ενέργειας (Government of Portugal, 2023:105,107, REScoop.eu).

Τέλος, η προβλεπόμενη από το Σχέδιο μεταρρύθμιση του αναποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, μέσω της ενοποίησης μιας σειράς κοινωνικών επιδομάτων και του επαναπροσδιορισμού των δικαιούχων αναμένεται να ενισχύσει την προσβασιμότητα και ως εκ τούτου τη δυνατότητα των νοικοκυριών να εξοικονομούν πόρους για την ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών τους (Government of Portugal, 2023:46).

Σε γενικές γραμμές, τα μέτρα καταπολέμησης της ενεργειακής φτώχειας δεν είναι αποτελεσματικά καθότι η ενεργειακή αναβάθμιση των κτιρίων εξαντλείται σε αποσπασματικές παρεμβάσεις. Το 2023, οι ώρες δυσφορίας (χωρίς δροσιά ή θέρμανση) μειώθηκαν μόλις κατά 0,54%, σημειώνοντας σχεδόν μηδαμινή πρόοδο σε σχέση με τον εθνικό στόχο του 2030 για μείωση κατά 26% (SWD, 2025b: 14). Εν

¹⁸ <https://www.worldometers.info/world-population/portugal-population/>

όψει των επερχόμενων αυξήσεων στις τιμές των καυσίμων λόγω του ΣΕΔΕ2¹⁹, η Πορτογαλία καλείται να υιοθετήσει μια στρατηγική ολιστικής παρέμβασης στις ενεργειακές ανακαινίσεις κατοικιών, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα ενεργειακά ευάλωτα νοικοκυριά. Προκειμένου να *μη μείνει κανείς στο περιθώριο*, η άμεση εισοδηματική στήριξη των τελευταίων είναι καίριας σημασίας μέχρι να αποδώσουν καρπούς τα μέτρα που περιλαμβάνει το *Σχέδιο*.

¹⁹ Βλ. ενότητα 1.2

3.4 Πολιτικές στέγασης

Κατά τα τελευταία χρόνια, το πρόβλημα της οικονομικά προσιτής στέγασης έχει αναδειχθεί σε καίριο ζήτημα στην Πορτογαλία, με διάφορα κοινωνικά κινήματα να εκφράζουν επανειλημμένα τη δυσαρέσκειά τους για τα υψηλά κόστη στέγασης (Mendes & Tulumello, 2024). Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2024 το 6,9% του πληθυσμού δαπάνησε πάνω από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματός του σε στεγαστικές ανάγκες (έναντι 8,2% στην ΕΕ). Η κατάσταση ωστόσο είναι ολότελα διαφορετική όταν εξετάζει κανείς το καθεστώς ιδιοκτησίας. Όπως διαπιστώνεται παρακάτω από το **διάγραμμα 7**, το 2024 το αντίστοιχο ποσοστό για τους ενοικιαστές ανερχόταν στο 30,3%, καταλαμβάνοντας την έκτη θέση στην ΕΕ (Eurostat, 2025).

Τα αίτια αυτής της στεγαστικής κρίσης είναι πολυάριθμα. Αρχικά, η επιβεβλημένη από το πρόγραμμα λιτότητας φιλελευθεροποίηση των τομέων του τουρισμού και της αγοράς ακινήτων συνέβαλαν στην εμπορευματοποίηση της στέγης. Η επέκταση της βραχυχρόνιας μίσθωσης²⁰ (τύπου Airbnb), η προσέλκυση ξένων επενδυτών μέσω προγραμμάτων όπως η «Χρυσή Βίζα»²¹ και η διευκόλυνση των εξώσεων για ιδιωτικές επενδύσεις, ήδη από το 2012, περιόρισαν τις διαθέσιμες κατοικίες για μακροχρόνια διαμονή, οδηγώντας σε αυξημένη ζήτηση και κατά συνέπεια σε άνοδο των τιμών ενοικίασης και αγοράς ακινήτων (Estevens et al., 2023). Η ασθενική κατασκευαστική δραστηριότητα της προηγούμενης δεκαετίας και το χαμηλό δημόσιο στεγαστικό απόθεμα (μόλις 2% στο σύνολο του στεγαστικού αποθέματος) συνέβαλαν επίσης σε αυτή την κλιμακούμενη κρίση (SWD, 2025b:86). Μάλιστα, το ίδιο το κράτος πούλησε δημόσια ακίνητα σε τιμές κάτω από αυτές της αγοράς προκειμένου να διασφαλίσει την κερδοφορία των κατασκευαστών (Estevens et al., 2023).

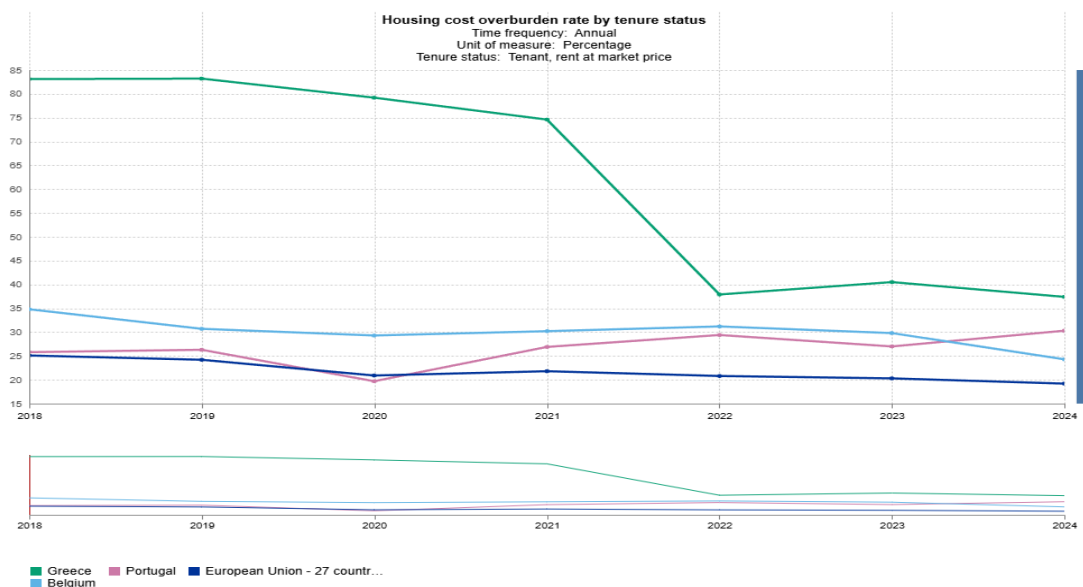
Μόλις το 2022 αποφάσισε η κυβέρνηση να αυξήσει το κεφάλαιο που απαιτείται για την απόκτηση «Χρυσής Βίζας» και να απαγορεύσει την αγορά κατοικιών στη Λισαβόνα και το Πόρτο, αφήνοντας «ανενόχλητους» τους επενδυτές για μια ολόκληρη δεκαετία (Joint Research Centre, 2022). Ουσιαστικά, το

²⁰ Στη Λισαβόνα, ο συνολικός αριθμός των αδειών βραχυχρόνιας μίσθωσης αυξήθηκε από 900 το 2012 σε 19.000 το 2019 (Estevens et al., 2023)

²¹ Η «Χρυσή Βίζα» επιτρέπει σε ξένους πολίτες, εκτός ΕΕ, τη χορήγηση άδεια διαμονής και τη δυνατότητα συμμετοχής σε επενδυτικά κεφάλαια. Στην Πορτογαλία, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η επένδυση 500.000 ευρώ σε ακίνητα (ή 350.000 σε ανακαίνιση κατοικίας), η δημιουργία τουλάχιστον δέκα θέσεων εργασίας ή η μεταφορά του ποσού των 500.000 στη χώρα. Την περίοδο 2012-2021 έχουν εκδοθεί 10.000 «Χρυσές Βίζες» στην Πορτογαλία, εκ των οποίων οι 9.514 αφορούν στον τομέα των ακινήτων (Estevens et al., 2023)

πορτογαλικό κράτος και η ΕΕ τροφοδότησαν τα κέρδη των επενδυτών μέσα από τον εκτοπισμό των κατοίκων που διέμεναν στις μεγάλες πόλεις (Λισαβόνα, Πόρτο) (Estevens et al., 2023).

Διάγραμμα 7. Ποσοστό υπερβολικής επιβάρυνσης του κόστους στέγασης για τους ενοικιαστές (ενοίκιο σε τιμές αγοράς)



Housing cost overburden rate by tenure status [ilc_1vho07c]
Source of data: Eurostat - Last updated date: 28/01/2025 00:00
Disclaimer This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. eurostat
General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en

Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων ilc_1vho07c

Η ενίσχυση του δημόσιου στεγαστικού αποθέματος αποτελεί κεντρικό στόχο του Πορτογαλικού Σχεδίου. Το τελευταίο προβλέπει την παροχή κοινωνικής στέγασης και οικονομικής στήριξης σε 26.000 νοικοκυριά καθώς και την κάλυψη επειγουσών στεγαστικών αναγκών των άστεγων, των μεταναστών, των προσφύγων κ.λπ. (περίπου 10.000 το έτος). Επιπλέον, η διάθεση 18.000 νέων και ανακαινισμένων φοιτητικών καταλυμάτων σε προσιτές τιμές αναμένεται να ανακουφίσει τους νέους που επιβαρύνονται από τις υψηλές τιμές των μεγάλων πόλεων. Ακόμη, οι συνθήκες διαβίωσης των ατόμων με αναπηρία αναμένεται να διευκολυνθούν μέσα από την κατασκευή και ανακαίνιση 1.000 κατοικιών (SWD, 2021b:4, Joint Research Centre, 2022, European Commission, 2025b). Εκτός από τα μέτρα του Σχεδίου, η κυβέρνηση στοχεύει στη κατασκευή άλλων 33.000 κατοικιών έως το 2030. Βέβαια, με μόλις το 3% του δημόσιου στεγαστικού αποθέματος να έχει παραδοθεί τον Σεπτέμβριο του

2024, είναι εξαιρετικά αμφίβολη η ικανότητα εκπλήρωσης των στόχων του Σχεδίου εντός του χρονικού πλαισίου του μηχανισμού (SWD, 2025b:87).

Στη μεταπανδημική περίοδο, η όξυνση των πληθωριστικών πιέσεων επιβάρυνε το ήδη δυσμενές στεγαστικό τοπίο (Mendes & Tulumello, 2024). Κατά τρόπο ειρωνικό, η ΕΕ εξέφρασε ανησυχίες ότι το πρόβλημα της οικονομικά προσιτής στέγασης μπορεί να εμποδίσει την ανταγωνιστικότητα και τη δυνατότητα προσέλκυσης εξειδικευμένων εργαζόμενων (SWD, 2025b:86). Με λίγα λόγια, ο προασπιστής της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας επέβαλε μέτρα που υπέσκαψαν αυτόν ακριβώς τον στόχο. Η επιβολή φραγμών στην κερδοσκοπία των ιδιωτικών επενδυτών κρίνεται αναγκαία για τη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου κοινωνικής συνοχής. Εάν και σχετικά καθυστερημένη, η απαγόρευση από το 2023 της έκδοσης νέων αδειών βραχυχρόνιας μίσθωσης στη Λισαβόνα και το Πόρτο (εξαιρουμένων των περιοχών χαμηλής τουριστικής πίεσης) είναι ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση (Καθημερινή, 2025β).

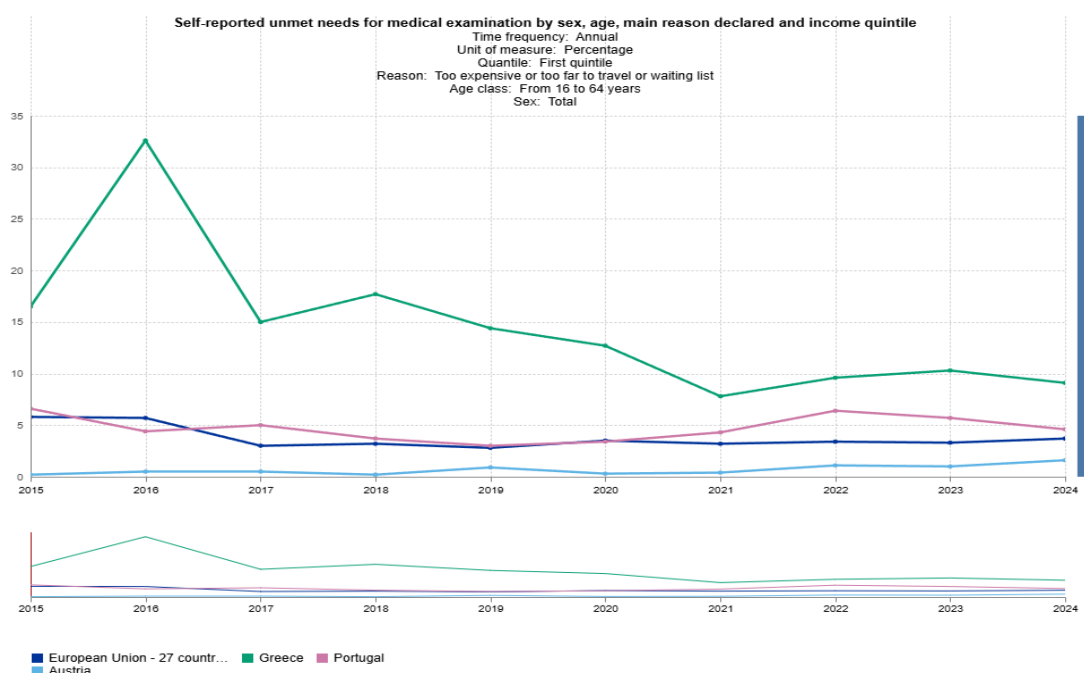
3.5 Πολιτικές υγείας

Το Πορτογαλικό Σύστημα Υγείας υπήρξε ένα από τα κύρια θύματα του προγράμματος λιτότητας. Οι περικοπές στις απολαβές των εργαζομένων και η μείωση της επένδυσης σε ιατρικό εξοπλισμό συνοδεύτηκαν από την αύξηση του κόστους των υπηρεσιών για τους πολίτες και την αύξηση των συμβάσεων με τους ιδιωτικούς παρόχους²² (Fronteira et al, 2025:12). Παρά τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν κατά τα επόμενα χρόνια, τα δομικά προβλήματα του συστήματος υγείας δεν είχαν αντιμετωπιστεί επαρκώς (γεωγραφικές ανισότητες στην πρόσβαση, έλλειψη ανθρώπινων πόρων, υποδομών και τεχνολογικού εξοπλισμού) (Correia, 2020:195).

Μπροστά στο ξέσπασμα της πανδημίας, το σύστημα υγείας σηματοδεύτηκε από την επιδείνωση των κενών του παρελθόντος. Μεταξύ Ιανουαρίου 2020 και Ιανουαρίου 2023, ο αριθμός των ατόμων που διαθέτουν γενικό ιατρό μειώθηκε κατά μισό εκατομμύριο. Η συνταξιοδότηση σημαντικού αριθμού γενικών ιατρών τα τελευταία χρόνια και η μη ελκυστικότητα των συνθηκών εργασίας στο ΕΣΥ αποτελούν τις βασικές αιτίες αυτής της μείωσης (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2023b:19,26). Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2024 το 2,5% των ατόμων (άνω των 16 ετών) είχαν ακάλυπτες ιατρικές εξετάσεις λόγω υπερβολικού κόστους, απόστασης ή χρόνου αναμονής (Eurostat, 2025). Η εξάρτηση του Πορτογαλικού συστήματος υγείας από τους ίδιους πόρους των ασθενών αποτυπώνεται στην κατανομή των ακάλυπτων ιατρικών εξετάσεων ανάμεσα στις εισοδηματικές ομάδες. Το 2024 το 4,6% των ατόμων (16-64 ετών) που βρίσκονται στο χαμηλότερο εισοδηματικό πεμπτημόριο ανέφεραν ότι είχαν ακάλυπτες ιατρικές εξετάσεις, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για το υψηλότερο εισοδηματικό πεμπτημόριο ανερχόταν μόλις στο 0,7%. Μάλιστα, το 2024 οι ίδιοι πόροι των ασθενών ανέρχονταν στο 28,19% του συνόλου των δαπανών για την υγεία, ποσοστό σημαντικά υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (14,88% για το 2023) (Eurostat, 2025).

²² Κατά την περίοδο 2014-2022, το σωρευτικό έλλειμμα των Πορτογαλικών νοσοκομείων ανήλθε στο 2,5% του ΑΕΠ (Fronteira et al, 2025:18)

Διάγραμμα 8. Ακάλυπτες ιατρικές εξετάσεις για τα άτομα που βρίσκονται στο χαμηλότερο (το πρώτο) εισοδηματικό πεμπτημόριο λόγω υπερβολικού κόστους, απόστασης ή αναμονής



Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, main reason declared and income quintile [hlth_silc_08\$defaultview]
Source of data: Eurostat - Last updated date: 28/01/2025 00:00

Disclaimer This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included in the report.
General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en

eurostat

Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων hlth_silc_08

Απέναντι σε αυτές τις προκλήσεις, το Πορτογαλικό Σχέδιο περιλαμβάνει μια σειρά από μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που στοχεύουν στην ενίσχυση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του συστήματος υγείας, επιδιώκοντας παράλληλα την αύξηση της πρόσβασης των πολιτών στο σύστημα. Αρχικά, το Σχέδιο προβλέπει την επέκταση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας μέσα από την κατασκευή νέων, ενεργειακά αποδοτικών κέντρων υγείας (Government of Portugal, 2023:56). Ταυτόχρονα, προβλέπεται ο ψηφιακός μετασχηματισμός του συστήματος υγείας καθώς και η επένδυση στις χρόνια υποβαθμισμένες υπηρεσίες μακροχρόνιας και ψυχικής υγείας (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2023b:20).

Από τον Αύγουστο του 2022 τα νοσοκομεία απολαμβάνουν μεγαλύτερη διοικητική αυτονομία ως απόρροια της εισαγωγής ενός νέου καταστατικού για το ΕΣΥ. Προκειμένου να αυξηθεί ο αριθμός των επαγγελματιών υγείας στο ΕΣΥ, ο

κανονισμός εισάγει επίσης ένα καθεστώς ‘πλήρους αφοσίωσης’. Πρόκειται για ένα σύστημα αμοιβών που στηρίζεται στις αποδόσεις των γιατρών που δεσμεύονται να εργαστούν αποκλειστικά στο ΕΣΥ. Τέλος, η κατάργηση του συνόλου των χρεώσεων των χρηστών (το 2022), με εξαίρεση την επείγουσα περίθαλψη που δεν απαιτεί νοσηλεία, συνιστά ένα σημαντικό βήμα προς την αύξηση της προσβασιμότητας των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων (OECD & European Observatory on Health Systems and Policies, 2023b:16,21).

Όπως παρατηρείται από το **διάγραμμα 8**, το ποσοστό των ακάλυπτων ιατρικών εξετάσεων των ατόμων του χαμηλότερου εισοδηματικού πεμπτημορίου έχει μειωθεί κατά τα τελευταία χρόνια στην Πορτογαλία, ωστόσο δεν έχει επανέλθει στα προπανδημικά επίπεδα. Το Πορτογαλικό σύστημα υγείας εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρές ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό, ιδιαίτερα στις νότιες περιοχές της χώρας. Τα οικονομικά κίνητρα για την προσέλκυση επαγγελματιών υγείας στο ΕΣΥ δεν έχουν αποδώσει καρπούς²³ (SWD, 2025b:95). Οι επενδύσεις σε υποδομές και σε ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό συνιστούν μια θετική εξέλιξη προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ποιότητας των υπηρεσιών και της πρόσβασης στο σύστημα. Ωστόσο, η προσέλκυση των επαγγελματιών υγείας στο ΕΣΥ, μέσα από την βελτίωση των συνθηκών εργασίας και την αύξηση των αμοιβών των εργαζόμενων, κρίνεται ύψιστης σημασίας για τον μετριασμό των γεωγραφικών ανισοτήτων.

²³ Περίπου το 60% των αποφοίτων νοσηλευτικής μεταναστεύουν σε χώρες που προσφέρουν καλύτερες συνθήκες εργασίας και υψηλότερες αμοιβές

3.6 Τελικές παρατηρήσεις

Ο κοινωνικός καμβάς του Πορτογαλικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας συνθέτει ένα μείγμα προτάσεων που υποστηρίζει τις δημόσιες κοινωνικές πολιτικές. Η κεντρική του φιλοσοφία συνίσταται στη θεώρηση της κοινωνικής πολιτικής ως επιταχυντή της ανάπτυξης και όχι ως κόστος που απαιτεί περικοπές (Ribeiro, 2022). Οι επαναλαμβανόμενες συστάσεις του ‘Εξαμήνου’ για τη βελτίωση της επάρκειας του συστήματος κοινωνικής προστασίας και η πρόθεση της κυβέρνησης να συνεχίσει την αντι-μνημονιακή ατζέντα που ξεκίνησε από το 2015 αποτελούν τους κύριους παράγοντες ενδυνάμωσης του κοινωνικού περιεχομένου του Σχεδίου.

Βέβαια, η σημαντική κατανομή πόρων στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων έχει υπονομεύσει ως ένα βαθμό τη δυναμική των πολιτικών στήριξης των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Ωστόσο, πιο ανησυχητική παρουσιάζεται η καθυστέρηση εφαρμογής ορισμένων πολιτικών του Σχεδίου, ιδιαίτερα εκείνων που αφορούν την ενεργειακή φτώχεια και τη στέγαση. Η ΕΕ οφείλει να εξετάσει σοβαρά το ενδεχόμενο παράτασης του χρονικού ορίου επίτευξης των οροσήμων και στόχων καθότι η εφαρμογή των πολιτικών αυτών μπορεί να ενισχύσει την προστασία της χώρας (και άλλων χωρών) απέναντι στην ενεργειακή και στεγαστική κρίση. Άλλωστε, οι καθυστερήσεις που παρουσιάζονται στην εφαρμογή των μέτρων των Σχεδίων οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στις διαταραχές που προκάλεσε ένας εξωγενής παράγοντας – η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία (SWD, 2024:19).

Εν μέσω ενός περιβάλλοντος οικονομικής αβεβαιότητας και γεωπολιτικών εντάσεων, το Πορτογαλικό Σχέδιο δεν είναι από μόνο του ικανό να αντιστρέψει τις επώδυνες συνέπειες της ‘δημοσιονομικής προσαρμογής’ της προηγούμενης δεκαετίας. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2024 το 19,7% του πληθυσμού αντιμετώπιζε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, ποσοστό που βρίσκεται αρκετά κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ (21.0%) (Eurostat, 2025). Οι προσπάθειες της σοσιαλιστικής κυβέρνησης να απαλλάξει τη χώρα από τα δεινά της ‘δημοσιονομικής προσαρμογής’ ανακόπτονται από το στόχο της νέας κεντροδεξιάς κυβέρνησης (εκλεγείσα τον Μάιο 2025) να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, η κυβέρνηση στοχεύει στην προώθηση της ευελιξίας του χρόνου εργασίας και ταυτόχρονα στην αποδυνάμωση του πλαισίου προστασίας από τις

απολύσεις (Reuters, 2025). Η μελλοντική πορεία της χώρας θα καθοριστεί με μεγάλο βαθμό από το αν θα επικρατήσουν οι δυνάμεις εκείνες που επιμένουν στην καταστροφική πεπατημένη ή εκείνες που οραματίζονται μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική χωρίς αποκλεισμούς.

Κεφάλαιο 4^ο

4.1 Λίγα λόγια για το Ελληνικό Σχέδιο

Το Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, «Ελλάδα 2.0», εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 17 Ιουνίου 2021. Η συνολική χρηματοδότηση είναι από τις υψηλότερες στην ΕΕ (αναλογικά με το ΑΕΠ), αγγίζοντας τα 31,1 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 17,7 δις σε επιχορηγήσεις και τα 12,7 δις σε δάνεια (SWD, 2021a:2, Theodoropoulou et al., 2025). Μετά από την έγκριση της τροποποίησής του στις 21 Νοεμβρίου 2023, η συνολική χρηματοδότηση ανήλθε στα 35,95 δις ευρώ, με 18,22 δις σε επιχορηγήσεις και 17,73 δις ευρώ σε δάνεια²⁴ (European Commission, 2023a). Οι 19 συνιστώσες του Σχεδίου στηρίζονται σε τέσσερις πυλώνες: α) πράσινη μετάβαση, β) ψηφιακή μετάβαση, γ) απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή και δ) οικονομικές επενδύσεις και οικονομικός και θεσμικός μετασχηματισμός. Η «Έκθεση Πισσαρίδη» αποτέλεσε το θεμέλιο της διαμόρφωσης του Σχεδίου, το οποίο δίνει έμφαση στην αντιμετώπιση του επενδυτικού κενού που κληροδοτήθηκε από την προηγούμενη δεκαετία (SWD, 2021a:3, SWD, 2023a:3).

Σε ότι αφορά τις κοινωνικές συστάσεις του 2019 και του 2020, η Ελλάδα παροτρύνθηκε να επενδύσει στην εκπαίδευση και τις δεξιότητες. Παράλληλα, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στην ανάγκη εξασφάλισης επαρκούς και ισότιμης πρόσβασης στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και στη στήριξη της συμμετοχής στον ενεργό εργασιακό βίο. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ασαφής διατύπωση του 'Εξαμήνου' περί ανάγκης διασφάλισης της κοινωνικής ένταξης επιτρέπει τη συμπερίληψη αμφισβητούμενων πολιτικών, που όμως παρουσιάζονται ως σύμφωνες με την εν λόγω σύσταση (European Parliament, 2021:46, Petmesidou et al, 2023). Οι κοινωνικές συστάσεις του 2022 και του 2023 προτείνουν την αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας των νοικοκυριών και την παροχή δεξιοτήτων και ικανοτήτων που απαιτούνται για την πράσινη μετάβαση (SWD, 2023a:15).

Παραδόξως, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της επάρκειας του συστήματος κοινωνικής προστασίας δεν αναφέρεται πουθενά στις συστάσεις προς

²⁴ Το Σχέδιο έχει τροποποιηθεί τρεις ακόμη φορές χωρίς να αλλάξει ο τελικός προϋπολογισμός https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

την Ελλάδα, παρά την ασθενική φύση του τελευταίου (βλ. **διάγραμμα 1**). Αντιθέτως, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων. Η εξαιρετικά χαμηλή επίδοση στις δεξιότητες του πληθυσμού εν μέρει αιτιολογεί την έμφαση αυτή (Ματσαγγάνης & Τσαρούχα, 2023) αλλά δεν δικαιολογεί την απουσία ενδιαφέροντος για το πληγμένο από τα μέτρα λιτότητας σύστημα κοινωνικής προστασίας²⁵.

Όπως και στην Πορτογαλία, οι κοινωνικοί εταίροι εξέφρασαν δυσαρέσκεια με τη διαδικασία διαβούλευσης (Petmesidou et al, 2023). Ο παρακάτω πίνακας αποτυπώνει την κατανομή των πόρων ανά συνιστώσα:

Πίνακας 2. Τροποποιημένες συνιστώσες και σχετικές δαπάνες (Ελλάδα)

Συνιστώσα	Εκατ. Ευρώ
1.1 Ενίσχυση της ενέργειας	1,125,63
1.2 Ανακαίνιση	2,661,81
1.3 Επαναφόρτιση και ανεφοδιασμός	520,00
1.4 Βιώσιμη χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και προστασία του περιβάλλοντος	1,711,01
2.1 Σύνδεση	331,63
2.2 Εκσυγχρονισμός	1,241,40
2.3 Ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων	362,10
3.1 Προώθηση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας	776,33
3.2 Εκπαίδευση, επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, και δεξιότητες	2,226,95
3.3 Βελτίωση της ανθεκτικότητας, της προσβασιμότητας και της βιωσιμότητας της υγειονομικής περίθαλψης	1,485,73
3.4 Αύξηση της πρόσβασης σε	737,24

²⁵ Σύμφωνα με την Έρευνα για τις Δεξιότητες των Ενηλίκων (PIAAC) του ΟΟΣΑ, που διεξήχθη στην Ελλάδα το 2015, οι πτυχιούχοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (25-34 ετών) που στερούνται βασικές δεξιότητες κατανόησης κειμένου, αριθμητικής και επίλυσης προβλημάτων άγγιξαν το 18,7% του πληθυσμού. Το αντίστοιχο ποσοστό για την Τσεχία (από την έρευνα του 2012) ήταν μόλις 1,7% (Ματσαγγάνης & Τσαρούχα, 2023:95)

αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές	
4.1 Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης και της είσπραξης φόρων	185,23
4.2 Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ άλλων μέσω της επιτάχυνσης της υλοποίησης δημόσιων επενδύσεων, της βελτίωσης του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, της ανάπτυξης ικανοτήτων	188,77
4.3 Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης	242,84
4.4 Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών	19,86
4.5 Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας	447,49
4.6 Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων της οικονομίας	4,181,94
4.7 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και του εμπορίου	17,728,40
REPowerEU	794,82

Πηγή: Analysis of the recovery and resilience plan of Greece (2023)

Στον **πίνακα 2** διαπιστώνεται ένα χρηματοδοτικό χάσμα ανάμεσα στη συνιστώσα 3.4 που αφορά στην αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές κοινωνικές πολιτικές (737 εκατ.) και στη συνιστώσα 3.2 που αφορά στις δεξιότητες (2,2 δις) Το χάσμα αυτό είναι μεγαλύτερο από εκείνο της Πορτογαλίας (βλ. πίνακα 1, συνιστώσες 3 και 6 αντίστοιχα). Επιπλέον, παρά το σοβαρό πρόβλημα της οικονομικά προσιτής στέγασης στην Ελλάδα (SWD, 2025a:4), η απουσία μιας αυτόνομης συνιστώσας για τον τομέα αυτόν υποβαθμίζει τον κοινωνικό χαρακτήρα του Σχεδίου. Με τη συνιστώσα 4.7 να καταλαμβάνει το υπέρογκο ποσό των 17,7 δις, η κοινωνική διάσταση έχει συρρικνωθεί σημαντικά προκειμένου να καλυφθεί το μεγάλο επενδυτικό κενό της χώρας.

Προς το παρόν, η Ελλάδα έχει καταφέρει να απορροφήσει 23,44 δις ευρώ από τον μηχανισμό. Οι εκταμιευμένες επιχορηγήσεις ανέρχονται σε 12,04 δις ευρώ ενώ οι δανειακοί πόροι ανέρχονται σε 11,4 δις²⁶. Όπως αναφέρει η Επιτροπή στην Έκθεση χώρας 2025, η Ελλάδα παρουσιάζει σημαντικό χάσμα επενδύσεων και «θα πρέπει να επιταχύνει την ικανότητα απορρόφησης του δημόσιου τομέα» (SWD, 2025a:7). Με το λίγο διάστημα που έχει απομείνει μέχρι την προθεσμία της 31^{ης} Αυγούστου 2026, είναι αμφίβολη η ικανότητα της Ελλάδας να απορροφήσει το σύνολο των κονδυλίων, αν και τίποτα ακόμη δεν είναι οριστικό.

²⁶ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html

4.2 Πολιτικές για την αγορά εργασίας

4.2.1 Μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας

Εναρμονισμένο με τις προτάσεις της «Έκθεσης Πισσαρίδη» για μείωση του εργατικού κόστους και ευελιξία στη μεταβολή του αριθμού των απασχολούμενων σε μια επιχείρηση (Καραμεσίνη, 2020:11), το Ελληνικό Σχέδιο προωθεί τη μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας (Petmesidou et al, 2023), χαράσσοντας μια πορεία που σε πολλές περιπτώσεις κατευθύνεται αντίθετα από εκείνη της Πορτογαλίας.

Ειδικότερα, ο ν.4808/2021 (άρθρο 33) ενισχύει την προστασία των εργαζόμενων γονέων μέσα από τον εκσυγχρονισμό του συστήματος αδειών. Ταυτόχρονα, ωστόσο, και σε αντίθεση με την Πορτογαλία, εισάγεται αρνητικό τεκμήριο μη ύπαρξης ‘εξαρτημένης εργασίας’ για τους εργαζόμενους στις ψηφιακές πλατφόρμες (άρθρο 69). Σε περίπτωση, για παράδειγμα, που ο εργαζόμενος καθορίζει το ωράριο εργασίας του, τότε καλείται να αποδείξει ότι δεν εκτελεί εξαρτημένη εργασία. Σε παρόμοιο επίπεδο, το πλαίσιο προστασίας από την απόλυση αποδυναμώνεται καθότι σε περίπτωση άκυρης απόλυσης (π.χ για λόγους δυσμενούς διάκρισης), ο εργαζόμενος επωμίζεται το βάρος της απόδειξης (άρθρο 66).

Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη ότι πριν την πανδημία το 73% των απασχολούμενων εργάζονταν υπερωριακά (INE/ΓΣΕΕ, 2020:38), η προβλεπόμενη αύξηση (άρθρο 58) της νόμιμης υπερωριακής απασχόλησης σε 150 ώρες ετησίως (από 120) και η παράλληλη μείωση του κόστους υπερωρίας σε 40% (από 50%) εντείνει την εργασιακή εξουθένωση και την άνιση κατανομή των καρπών της εργασίας. Τέλος, η προώθηση των ατομικών συμβάσεων (π.χ με τη δυνατότητα διευθέτησης του χρόνου εργασίας με ατομική σύμβαση – άρθρο 59) επικυρώνει τη συνεχιζόμενη εξατομίκευση των

εργασιακών σχέσεων που επιβαρύνει τον εργαζόμενο λόγω της φύσει άνιση σχέσης με τον εργοδότη²⁷ (Παπανικολόπουλος κ.ά., 2022:9).

Παρά την αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και την αύξηση της απασχόλησης κατά την τελευταία περίοδο, η αγοραστική δύναμη των εργαζόμενων στην Ελλάδα βρίσκεται σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα. Με τις μέσες πραγματικές αποδοχές των μισθωτών να έχουν σημειώσει πτώση της τάξης του 32,8% κατά την περίοδο 2009-2024, εύλογα γίνεται αντιληπτή η κρίση αξιοπρεπούς διαβίωσης των εργαζόμενων. Οι περιορισμένες αυξήσεις των ονομαστικών εισοδημάτων κατά τα τελευταία χρόνια έχουν ουσιαστικά εξανεμιστεί από τον πληθωρισμό, με τους μέσους ετήσιους πραγματικούς μισθούς να έχουν μειωθεί κατά -1,1% την περίοδο 2019-2024 (INE/ΓΣΕΕ, 2025:87,89). Αυτό που παρατηρείται, όμως, είναι μια ενίσχυση του μεριδίου κερδών. Για παράδειγμα, την περίοδο 2019-2024, η παραγωγικότητα στον κλάδο των κατασκευών σημείωσε εντυπωσιακή αύξηση κατά 52,2%, ωστόσο το πραγματικό ωρομίσθιο μειώθηκε κατά 19,9% (INE/ΓΣΕΕ, 2025:89,90).

Απέναντι σε αυτές τις εξελίξεις, η κυβέρνηση προχώρησε τον Οκτώβρη του 2025 σε μια νέα (αντι)μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας. Τα όποια θετικά σημεία του ν.5239/2025, όπως το ακατάσχετο και αφορολόγητο του επιδόματος γονικής άδειας, η επέκταση της άδειας μητρότητας στις ανάδοχες μητέρες και η ψηφιακή οργάνωση της εργασίας έχουν επισκιαστεί από την ανάληψη της ελαστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων. Ειδικότερα, η πρόβλεψη για 13ωρη εργασία σε ημερήσια βάση στον ίδιο εργοδότη (με ανώτατο όριο τις 37,5 ημέρες τον χρόνο και χωρίς να υπερβαίνει τις 48 ώρες την εβδομάδα) και η δυνατότητα διευθέτησης του χρόνου εργασίας σε εβδομαδιαία έως ετήσια βάση νομιμοποιεί την εργασιακή εκμετάλλευση σε μια χώρα όπου η επιθεώρηση στους χώρους εργασίας έχει περιθωριακό χαρακτήρα (Politico, 2025). Παράλληλα, εισάγεται υπερωριακή απασχόληση και στην εκ περιτροπής εργασία ενώ η ετήσια άδεια αναψυχής «τεμαχίζεται» με πλαφόν τις 5 συνεχόμενες ημέρες, ύστερα από συμφωνία εργαζόμενου και εργοδότη. Ακόμη, η προθυμία υποταγής της αγοράς εργασίας στις επιταγές των επιχειρήσεων αποτυπώνεται ευδιάκριτα από την

²⁷ Νόμος 4808/2021 (ΦΕΚ 101/Α/19.6.2021)

καθιέρωση συμβάσεων δύο ημερών την εβδομάδα για την «κάλυψη επειγουσών αναγκών»²⁸.

Η σταδιακή κλιμάκωση της απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων δεν αποτελεί αντίδραση στις τρέχουσες συγκυρίες αλλά είναι μια προμελετημένη διαδικασία που σχεδιάζεται έτσι, ώστε να συναντήσει τις λιγότερες αντιστάσεις. Ο περιορισμός της συνδικαλιστικής δράσης και η ποινικοποίηση των κινητοποιήσεων υπό τον ν.4808/2021 (Παπανικολόπουλος κ.ά., 2022:9) αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα των διαθέσεων της κυβέρνησης να προωθήσει την (αντι)μεταρρυθμιστική της ατζέντα.

Οι πολιτικές αυτές ενδεχομένως να παρουσιάζονται σύμφωνες με την ασαφή διατύπωση του ‘Εξαμήνου’ περί ανάγκης διασφάλισης της κοινωνικής ένταξης (Petmesidou et al, 2023). Το ερώτημα όμως παραμένει: είναι οι πολιτικές αυτές ικανές να προσελκύσουν τους χιλιάδες Έλληνες που μετανάστευσαν στο εξωτερικό την τελευταία δεκαπενταετία (SWD, 2025a:100) ή απλώς θα επιταχύνουν την ήδη ζοφερή πραγματικότητα της φυγής νέων ανθρώπων; Χωρίς αξιοπρεπείς μισθούς και συλλογικές διαπραγματεύσεις, χωρίς ποιοτική αναβάθμιση του πλαισίου προστασίας της εργασίας και χωρίς ανθρώπινα ωράρια εργασίας, το εργασιακό τοπίο της Ελλάδας θα κρίνεται όλο και πιο ακατάλληλο για μια μεγάλη μερίδα της ελληνικής κοινωνίας.

²⁸ Νόμος 5239/2025 ΦΕΚ 178/Α/17.10.2025)

4.2.2 Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας

Παρότι το εκπαιδευτικό επίπεδο του ελληνικού πληθυσμού δεν παρουσιάζει το ίδιο χαμηλό επίπεδο με εκείνο της Πορτογαλίας, οι επιδόσεις των μαθητών σε βασικές δεξιότητες είναι το λιγότερο απογοητευτικές²⁹. Σύμφωνα με τη διεθνή αξιολόγηση μαθητών του ΟΟΣΑ για το έτος 2022, το 47,2% των ατόμων ηλικίας 15 ετών είχαν χαμηλές επιδόσεις στα μαθηματικά, το 37,6% στην ανάγνωση και το 37,3% στις θετικές επιστήμες. Τα ποσοστά αυτά υπερβαίνουν κατά πολύ τους αντίστοιχους μέσους όρους της ΕΕ (29,5% στα μαθηματικά, 26,2% στην ανάγνωση, 24,2% στις θετικές επιστήμες). Οι επιδόσεις αυτές εγείρουν ανησυχίες αναφορικά με την μελλοντική προσφορά εργατικού δυναμικού σε μια αγορά εργασίας που, προς το παρόν, πάσχει από σοβαρές αναντιστοιχίες δεξιοτήτων (SWD, 2025a:108).

Το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στην εκπαίδευση και κατάρτιση επιβαρύνει τις προσπάθειες των εργοδοτών να βρουν ειδικευμένους εργαζόμενους (SWD, 2025:109). Για το έτος 2024, το ποσοστό συμμετοχής (18-64 ετών) ανήλθε μόλις στο 14,4% έναντι 33,8% στην ΕΕ για το ίδιο έτος (Eurostat, 2025). Ο κατακερματισμός των προγραμμάτων κατάρτισης και η ελλιπής σύνδεσή τους με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας αναγνωρίζονται ως εμπόδια για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας (SWD, 2025a:109).

Η έμφαση που αποδίδει το 'Εξάμηνο' στην «ενεργοποίηση» (κάτι που δεν επισημαίνεται για την Πορτογαλία) και η αντιμετώπιση της κατάρτισης ως πανάκεια από την «Εκθεση Πισσαρίδη» έχει συμβάλει καθοριστικά στη διαμόρφωση των ενεργητικών πολιτικών του *Σχεδίου* (Καραμεσίνη, 2020). Σύμφωνα με τον ν.4921/2022, σε περίπτωση που ένας άνεργος αρνηθεί τρεις διαδοχικές φορές την προσφορά «κατάλληλης για τα προσόντα του εργασίας», η καταβολή του επιδόματος ανεργίας και η εγγραφή στη ΔΥΠΙΑ διακόπτονται για δύο χρόνια (αν και τα κριτήρια αξιολόγησης μιας προσφερόμενης εργασίας ως «κατάλληλης» είναι μάλλον ασαφή). Ομοίως, η άρνηση συμμετοχής του ανέργου σε προτεινόμενο πρόγραμμα

²⁹ Για το έτος 2020, το εκπαιδευτικό επίπεδο του 24,3% του ελληνικού πληθυσμού (15-64 ετών) δεν υπερέβαινε την κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ποσοστό αρκετά κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο (25,1%) και πολύ μακριά από εκείνο της Πορτογαλίας για το ίδιο έτος (45,4) (Eurostat, 2025).

επαγγελματικής κατάρτισης ή η ανεπιτυχής ολοκλήρωσή του συνεπάγεται την αναστολή της καταβολής του επιδόματος ανεργίας για έξι μήνες³⁰ (European Commission, 2023c, Πετμεζίδου, 2024:156).

Ερωτηματικά προκαλεί και η εισαγωγή μιας νέας διακυβέρνησης του συστήματος αναβάθμισης δεξιοτήτων που στηρίζεται στα αποτελέσματα. Ειδικότερα, η εξάρτηση της αμοιβής των παρόχων κυρίως από τον αριθμό των καταρτιζόμενων που βρίσκουν απασχόληση μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος συνεπάγεται τον κίνδυνο προώθησης των τελευταίων σε επισφαλείς θέσεις εργασίας προκειμένου οι πάροχοι να λάβουν θετική αξιολόγηση (Ελλάδα 2.0, 2021:122, Πετμεζίδου, 2024:157). Με δεδομένο ότι η Ελλάδα κατατάσσεται πρώτη στον αριθμό υπερειδικευμένων πολιτών τρίτων χωρών (βλ. **διάγραμμα 4**), είναι ενθαρρυντικό το ενδιαφέρον για τον ψηφιακό μετασχηματισμό του ΕΟΠΠΕΠ, που δύναται να άρει τα γραφειοκρατικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην προσπάθειά τους να αναγνωριστούν τα προσόντα τους (Marioli et al., 2022, Cedefop, 2025:10).

Τα μέτρα αυτά συνοδεύονται από το στόχο του *Σχεδίου* να παρέχει προγράμματα κατάρτισης σε 500.000 άτομα για α) ψηφιακές δεξιότητες, β) πράσινες δεξιότητες και γ) δεξιότητες οικονομικού εγγραμματισμού καθώς και από τη παροχή προγραμμάτων κατάρτισης σε 18.000 εποχικούς εργαζόμενους και μακροχρόνια ανέργους. Τέλος, το *Σχέδιο* προβλέπει τη μεταρρύθμιση της δια βίου μάθησης καθώς και τη μεταρρύθμιση των προγραμμάτων σπουδών όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων, εισάγοντας ταυτόχρονα και ένα ενιαίο πρόγραμμα σπουδών για την προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα (Ελλάδα 2.0, 2021:122, European Commission, 2023c, Πετμεζίδου, 2024:157).

Χρειάζεται πραγματικό άθλο για να παραβλέψει κανείς την παραδοξότητα που χαρακτηρίζει το σύνολο των εργασιακών πολιτικών που προωθούνται από το Ελληνικό *Σχέδιο*. Οι εν λόγω ενεργητικές πολιτικές επιδιώκουν με τρόπο εξαναγκαστικό τη συμμετοχή των ατόμων σε μια αγορά εργασίας που αυξάνει σταδιακά το βαθμό εκμετάλλευσής τους. Το ποιο θα

³⁰ Νόμος 4921/2022 (ΦΕΚ 75/Α/18.4.2022)

είναι το κόστος των πολιτικών αυτών στη σωματική, ψυχική και οικονομική κατάσταση των εργαζόμενων αναμένεται να εξεταστεί στο μέλλον.

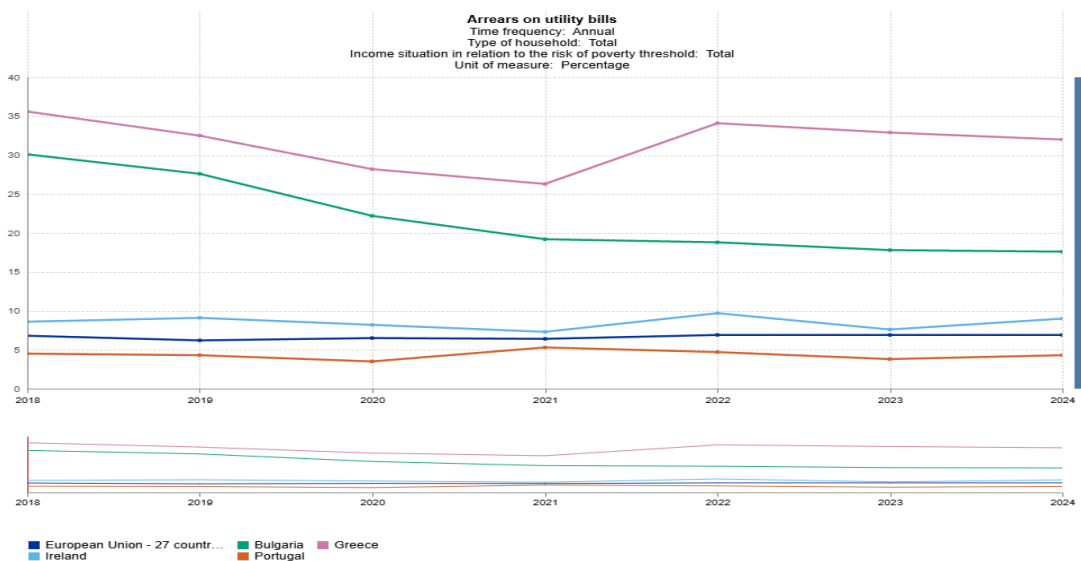
4.3 Πολιτικές κατά της (ενεργειακής) φτώχειας

Σε ότι αφορά την ενεργειακή φτώχεια στην Ελλάδα, τα νοικοκυριά βρίσκονται σε εξαιρετικά ευάλωτη κατάσταση. Όπως παρατηρείται ανωτέρω από το **διάγραμμα 5**, το 2024 το 19% του πληθυσμού αδυνατούσε να διατηρήσει την οικία του επαρκώς ζεστή, καταλαμβάνοντας την πρώτη θέση στην ΕΕ μαζί με τη Βουλγαρία. Το αντίστοιχο ποσοστό στο υποσύνολο του οικονομικά ευάλωτου πληθυσμού ανερχόταν στο εξωπραγματικό 43,6%. Όπως και στην περίπτωση της Πορτογαλίας, η

παλαιότητα των κτιρίων τροφοδοτεί το φαινόμενο της ενεργειακής φτώχειας. Ειδικότερα, το 56% του κτιριακού αποθέματος της Ελλάδας έχει κατασκευαστεί πριν από το 1980, ήτοι, πριν την έκδοση του κανονισμού για τη θερμομόνωση των κτιρίων. Μόλις το 1,7% των κατοικιών έχει κατασκευαστεί μετά το 2010, δηλαδή μετά την έκδοση του νέου κανονισμού για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων (Sarafidis et al., 2025).

Αυτό όμως που διαφοροποιεί σημαντικά την περίπτωση της Ελλάδας είναι η οικονομική δυσπραγία των νοικοκυριών. Το διαθέσιμο εισόδημα των τελευταίων «ροκανίζεται» από την άνοδο του κόστους ζωής και τις υψηλές τιμές ενέργειας (Πετμεζίδου, 2024: 149). Όπως διαπιστώνεται από το **διάγραμμα 9**, η ενεργειακή κρίση του 2022 επιβάρυνε την ήδη δυσμενή συνθήκη που βίωναν οι Έλληνες πολίτες. Το 2024 το 32% του πληθυσμού αδυνατούσε να πληρώσει εγκαίρως τους λογαριασμούς κοινής ωφέλειας λόγω οικονομικών δυσκολιών, καταλαμβάνοντας την πρώτη θέση στην ΕΕ και απέχοντας περίπου 14 μονάδες από την δεύτερη χειρότερη επίδοση της Βουλγαρίας (Eurostat, 2025).

Διάγραμμα 9. Καθυστερήσεις πληρωμής λογαριασμών κοινής ωφέλειας λόγω οικονομικών δυσκολιών



Arrears on utility bills [ilc_mdcs07]
Source of data: Eurostat - Last updated date: 28/01/2025 00:00
Disclaimer: This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included.
General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en **eurostat**

Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων ilc_mdcs07

Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 42% (σε σύγκριση με τις εκπομπές του 1990) και της βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης κατά 38% (σε σύγκριση με τις προβλέψεις του 2007) έως το 2030, το Ελληνικό Σχέδιο περιλαμβάνει μια σειρά από μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις για την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας και την επιδίωξη της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050 (Ελλάδα 2.0, 2021:98).

Ένα πρώτο μέτρο αφορά στη θέσπιση μηχανισμών για την παρακολούθηση και τη μείωση της ενεργειακής φτώχειας. Παράλληλα, εκτός από την ενεργειακή αναβάθμιση δημόσιων υποδομών, το Σχέδιο προβλέπει την παροχή επιδοτήσεων για την βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης ιδιόκτητων κατοικιών, προωθώντας συγχρόνως την εγκατάσταση 100.000 ηλιακών θερμοσιφώνων ώστε τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις να καταναλώνουν την ηλεκτρική ενέργεια που παράγουν (SWD, 2025a:16, Theodoropoulou et al., 2025).

Σε παρόμοιο επίπεδο, μέσα από το πρόγραμμα «Αναβαθμίζω το σπίτι μου» παρέχονται συγχρηματοδοτούμενα δάνεια με πλήρη επιδότηση επιτοκίου για την ενεργειακή αναβάθμιση ιδιόκτητων κατοικιών. Βέβαια, σύμφωνα με την ΚΥΑ (άρθρο 5), το ύψος του δανείου (το οποίο κυμαίνεται από 5.000 έως 25.000 ευρώ) εξαρτάται από την πιστοληπτική ικανότητα του δικαιούχου. Η προϋπόθεση αυτή θέτει εμπόδια στα νοικοκυριά χαμηλότερων εισοδημάτων, τα οποία θα αρκестούν σε μια επιδερμική διαχείριση του προβλήματος που αντιμετωπίζουν λόγω του περιορισμένου εισοδήματός τους³¹. Σε αντίθεση με τις επιδοτήσεις του Πορτογαλικού Σχεδίου για τη χρήση των δημόσιων μεταφορών από τους πιο ευάλωτους χρήστες, το Ελληνικό Σχέδιο προβλέπει την εγκατάσταση υποδομών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα δώρο άδωρο καθότι αγνοεί τον παράγοντα της οικονομικής προσιτότητας των ηλεκτρικών οχημάτων για τα νοικοκυριά των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων (Petmesidou et al, 2023).

Τα μέτρα αυτά συνοδεύονται από τον ψηφιακό μετασχηματισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Η επένδυση αυτή αποσκοπούσε στη δικαιότερη κατανομή των πόρων και στην απλούστευση της πρόσβασης των πολιτών στο σύστημα, ωστόσο ακυρώθηκε λόγω καθυστερήσεων στη διαδικασία σύναψης των δημόσιων συμβάσεων (Ελλάδα 2.0, 2021:162, European Council, 2025). Η αποτυχία του εν λόγω μέτρου σε συνδυασμό με την απουσία από το Σχέδιο βραχυπρόθεσμων

³¹ ΚΥΑ 190078/ΕΞ/2024 (ΦΕΚ 6896/Β/16.12.2024)

λύσεων ανακούφισης των ενεργειακά ευάλωτων νοικοκυριών, όπως η άμεση εισοδηματική στήριξη, προμηνύει – εάν δεν έχει ήδη εγκαθιδρύσει - την ανισομερή κοινωνική ανάκαμψη από την πανδημία.

4.4 Πολιτικές στέγασης

Τα τελευταία χρόνια η στεγαστική κρίση θέτει πολλαπλά εμπόδια στα ελληνικά νοικοκυριά τόσο σε ότι αφορά το επίπεδο διαβίωσης όσο και στην κινητικότητα στην αγορά εργασίας (SWD, 2025a:23). Όπως και στην περίπτωση της Πορτογαλίας, η προσέλκυση ξένων επενδύσεων στον τομέα της αγοράς ακινήτων και η επέκταση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης έχει οδηγήσει σε άνοδο των τιμών ενοικίασης και αγοράς ακινήτων στην Ελλάδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ελληνικό κράτος έθεσε ένα από τα χαμηλότερα επενδυτικά όρια για την απόκτηση «Χρυσής Βίζας» (250.000 ευρώ το 2014), το οποίο αυξήθηκε στα 500.000 ευρώ μόλις τον Απρίλιο του 2023 (Kourachanis, 2024). Παράλληλα, η χαμηλή κατασκευαστική δραστηριότητα της προηγούμενης δεκαετίας και το υποτονικό ενδιαφέρον της Πολιτείας για τις πολιτικές στέγασης έχουν εντείνει τη ζήτηση για μια οικονομικά προσιτή στέγη (Kourachanis, 2024, SWD, 2025:23).

Οι πρόσφατες πληθωριστικές πιέσεις, τα υψηλά κόστη ενέργειας και δανεισμού και κυρίως η συμπίεση των εισοδημάτων λόγω των πολιτικών λιτότητας έχουν επιδεινώσει τις συνθήκες διαβίωσης των νοικοκυριών και την ικανότητα κάλυψης των στεγαστικών αναγκών³² (Gatoroulos et al, 2025, SWD, 2025a:23) Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 2024 η Ελλάδα κατέγραψε τη χειρότερη επίδοση στην ΕΕ, με το 28,9% του πληθυσμού να δαπανά πάνω από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματός του σε στεγαστικές ανάγκες, έναντι 8,5% του μέσου όρου της ΕΕ (Eurostat, 2025). Το αντίστοιχο ποσοστό για τους ενοικιαστές ανερχόταν στο 37,4%, καταγράφοντας τη τρίτη χειρότερη επίδοση στην ΕΕ (βλ. παραπάνω **διάγραμμα 7**). Οι προκλήσεις αυτές επηρεάζουν και την οικονομία καθότι η αδυναμία αποταμίευσης από πλευράς των νοικοκυριών επιδρά αρνητικά στις επενδύσεις και στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (Gatoroulos et al, 2025).

Σε αντίθεση με το έντονο ενδιαφέρον του Πορτογαλικού Σχεδίου για τη στέγαση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, το Ελληνικό Σχέδιο προβλέπει την ανακαίνιση 100 διαμερισμάτων για τη στέγαση μόλις 250 ατόμων που ανήκουν σε μειονεκτούσες ομάδες (άστεγους, Ρομά κ.λπ) (European Commission, 2025b). Ένα δεύτερο μέτρο αφορά στην τροποποίηση του προγράμματος «Κοινωνική Αντιπαροχή» ώστε να δοθούν κίνητρα σε ιδιωτικές εταιρείες ανάπτυξης ακινήτων για να επενδύσουν στον τομέα της κοινωνικής στέγασης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο,

³² Βλ. υποενότητα 4.2.1

2025:163). Όπως προκύπτει μέσα από μια μελέτη (Gatoroulos et al, 2025), μόνο το 30% των ακινήτων θα διατεθεί για κοινωνική στέγαση, τα υπόλοιπα θα τροφοδοτήσουν τα κέρδη των επιχειρήσεων ακινήτων (real estate).

Σε παρόμοιο επίπεδο κινείται και το «Σπίτι μου II». Πρόκειται για ένα πρόγραμμα χορήγησης χαμηλότοκων ή άτοκων στεγαστικών δανείων για την απόκτηση πρώτης κατοικίας από 20.000 δικαιούχους (SWD, 2025a:105). Όπως διαβάζουμε στη σχετική ΚΥΑ³³, η αξία του συμβολαίου αγοράς κατοικίας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 250.000 ευρώ ενώ το ανώτατο ύψος δανεισμού ανέρχεται στο 90% της αξίας του ακινήτου και δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 190.000 ευρώ. Επομένως, εάν ένας δικαιούχος επιθυμεί να αγοράσει ακίνητο αξίας 250.000 ευρώ (των οποίων η διαθεσιμότητα είναι μεγαλύτερη στην Αττική), τότε θα πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον 60.000 ευρώ σε ίδιους πόρους. Ταυτόχρονα, το ακίνητο θα πρέπει να έχει κατασκευαστεί έως 31.12.2007, ωστόσο δεν προβλέπεται ένα κατώτατο όριο παλαιότητας με αποτέλεσμα να τίθενται σε διαθεσιμότητα ακόμη και ακίνητα κατασκευασμένα πριν από τον αντισεισμικό κανονισμό του 1985. Κατ' αυτόν τον τρόπο, περιορίζονται οι ποιοτικές επιλογές των δικαιούχων και ενδεχομένως εντείνεται το φαινόμενο της ενεργειακής φτώχειας. Εκτός αυτού, οι τράπεζες και τα funds δύναται να απαλλαγούν από φθηνές και φθαρμένες οικίες που είχαν αποκτήσει από «κόκκινα δάνεια» (Κυριακίδη, 2025).

Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat για το 2024, το 30,3% των νέων (ηλικίας 15-29 ετών) δαπάνησαν πάνω από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματός τους για στεγαστικές ανάγκες, καταγράφοντας αρνητική πρωτιά στην ΕΕ (Eurostat, 2025). Η απουσία μέτρων για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών του φοιτητικού πληθυσμού εμποδίζει την εκπαιδευτική κινητικότητα και έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη σημασία που αποδίδεται στην ανάπτυξη των προσόντων του πληθυσμού.

Είναι φανερό πως η κυβέρνηση διατηρεί ένα υποτυπώδες επικοινωνιακό προφίλ, δήθεν διαχείρισης της στεγαστικής κρίσης, ενώ ταυτόχρονα εξυπηρετεί τα συμφέροντα των ιδιωτικών επενδυτών. Η απόφαση να απαγορευτεί η έκδοση νέων αδειών βραχυχρόνιας μίσθωσης σε τρία δημοτικά διαμερίσματα της Αθήνας (ισχύουσα από τον Ιανουάριο του 2025), είναι εξαιρετικά καθυστερημένη και υπολείπεται σε σχέση με άλλες χώρες³⁴ (Καθημερινή, 2025α). Η αποεμπορευματο –

³³ ΚΥΑ 189973/ΕΞ/2024 (ΦΕΚ 6894/Β/16.12.2024)

³⁴ Ύστερα από χρόνιες κοινωνικές πιέσεις, η δημοτική αρχή της Βαρκελώνης ανακοίνωσε την πλήρη κατάργηση των βραχυχρόνιων μισθώσεων έως το 2028 (Καθημερινή, 2025β)

ποίηση της στέγασης αποτελεί πλέον μονόδρομο για την Ελλάδα προκειμένου να αμβλυνθούν οι κραυγαλέες κοινωνικές ανισότητες.

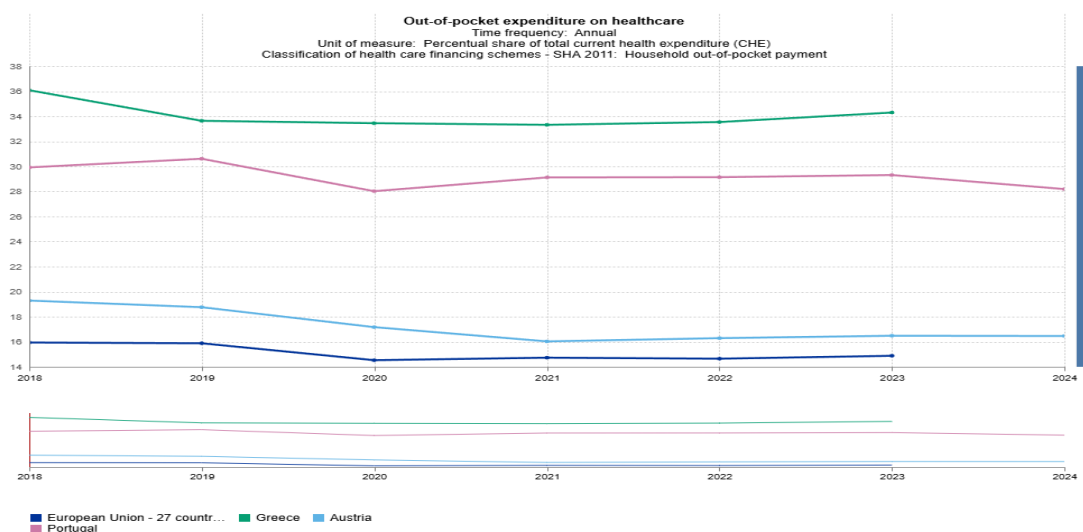
4.5 Πολιτικές υγείας

Την επαύριον των δραστικών περικοπών της μνημονιακής περιόδου, το Ελληνικό Σύστημα Υγείας ήρθε αντιμέτωπο με τον χρόνιο κατακερματισμό του και την ελλιπή πληθυσμιακή κάλυψη (Chletsos & Economou, 2025:9). Η φυγή σημαντικού αριθμού ιατρών στο εξωτερικό, οι μεγάλες λίστες αναμονής για χειρουργεία και η αύξηση των χρεώσεων για τους πολίτες προκάλεσαν σοβαρές διαταραχές στο σύστημα, επιβαρύνοντας δυσανάλογα τα οικονομικά ευάλωτα νοικοκυριά (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2023a:18, Chletsos & Economou, 2025). Οι μεταρρυθμιστικές απόπειρες των κυβερνήσεων δεν είχαν αγγίξει τον πυρήνα του προβλήματος της ελλιπούς πληθυσμιακής κάλυψης: τη σύνδεση του δικαιώματος πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη με το καθεστώς απασχόλησης και την καταβολή εισφορών (Chletsos & Economou, 2025:61).

Παρά τις πιέσεις που άσκησε ο Covid-19 στο ΕΣΥ, το ενδιαφέρον της κυβέρνησης για τη δημόσια υγεία παρέμεινε ασθενικό. Το 2022 οι κατά κεφαλήν δαπάνες υγείας στην Ελλάδα (προσαρμοσμένες με βάση τις διαφορές στην αγοραστική δύναμη) ανέρχονταν μόλις στα 1.986 ευρώ έναντι 3.684 στην ΕΕ (SWD, 2025a:116). Όπως διαπιστώνεται από το **διάγραμμα 10**, οι άμεσες πληρωμές των πολιτών για το 2023 αντιστοιχούν στο 34,30% του συνόλου των δαπανών για την υγεία, απέχοντας παρασάγγας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (14,88%). Η ελλιπής οικονομική προστασία βαραίνει περισσότερο τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα. Το γεγονός ότι το 2023 το 32% του χαμηλότερου εισοδηματικού πεμπτημορίου αντιμετώπισε καταστροφικές δαπάνες για την υγεία (από 23% το 2008), έναντι μόλις

3% για το υψηλότερο εισοδηματικό πεμπτημόριο είναι ενδεικτικό της απισχνασμένης κοινωνικής δικαιοσύνης στον τομέα της υγείας (Chletsos & Economou, 2025:55).

Διάγραμμα 10. Ίδιοι πόροι των πολιτών στο σύνολο των δαπανών για την υγεία



Out-of-pocket expenditure on healthcare [bpsr_sp310]
Source of data: Eurostat - Last updated date: 05/11/2025 00:00
Disclaimer: This graph has been created automatically by ESTAT/EC software according to external user specifications for which ESTAT/EC is not responsible. Graphic included
General disclaimer of the EC website: https://ec.europa.eu/info/legal-notice_en



Πηγή: Eurostat, σύνολο δεδομένων hlth_sha11_hf

Οι επενδύσεις στην αναβάθμιση και την ενεργειακή ανακαίνιση των υποδομών υγείας καθώς και ο ψηφιακός μετασχηματισμός του ΕΣΥ κατέχουν εξέχουσα θέση στο Ελληνικό Σχέδιο. Εξίσου σημαντική είναι η εφαρμογή του προγράμματος πρόληψης «Σπύρος Δοξιάδης», αν και εγείρονται αμφιβολίες για τη χρηματοδότηση ορισμένων παρεμβάσεων (όπως ο προσυμπτωματικός έλεγχος πληθυσμού για καρκίνο και καρδιαγγειακές παθήσεις) μετά το πέρας του μηχανισμού (Πετμεζίδου, 2024:160, Kyriopoulos et al., 2025). Το Σχέδιο προβλέπει επίσης τη δημιουργία 106 νέων μονάδων ψυχικής υγείας για ασθενείς με άνοια, αυτισμό, νόσο Alzheimer και για άτομα με εθισμούς (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2025:141).

Ύστερα από μια αποτυχημένη απόπειρα κατά την προηγούμενη δεκαετία, επιχειρείται μια δεύτερη προσπάθεια ενοποίησης της πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης. Η μεταρρύθμιση για τον προσωπικό ιατρό παρέχει κίνητρα σε ιδιώτες ιατρούς για να ενταχθούν στο σύστημα του προσωπικού ιατρού (Πετμεζίδου, 2024:161). Περίπου το 57% του επιλέξιμου πληθυσμού έχει εγγραφεί στο σύστημα, ωστόσο οι περιορισμοί στην παρακολούθηση του προγράμματος δεν επιτρέπουν την

εξέταση της ποιότητας των υπηρεσιών ή των δαπανών των ασθενών (Kyriopoulos et al., 2025).

Σε αντίθεση με τις προσπάθειες της Πορτογαλίας να προσελκύσει επαγγελματίες υγείας στο ΕΣΥ, η ελληνική κυβέρνηση προωθεί την ιδιωτικοποίηση του τελευταίου. Από τον Μάρτιο του 2024 δύνатаι να εκτελούνται ιδιωτικά απογευματινά χειρουργεία στα δημόσια νοσοκομεία από τους ιατρούς του ΕΣΥ, που πλέον επιτρέπεται να εργάζονται και στον ιδιωτικό τομέα. Μάλιστα, οι δαπάνες των απογευματινών χειρουργείων βαρύνουν αποκλειστικά τους ασθενείς (Κονδύλης κ.α, 2024:3, Πετμεζίδου, 2024:161). Λίγους μήνες αργότερα, τον Νοέμβριο του 2024, η κυβέρνηση αποφάσισε να διαθέσει πόρους του μηχανισμού για τη χρηματοδότηση 34.000 «δωρεάν» χειρουργικών επεμβάσεων για όσους ασθενείς βρίσκονται στη λίστα αναμονής για διάστημα μεγαλύτερο των 4 μηνών. Η απόφαση αυτή, πέρα από το ότι είναι ανεπαρκής για να καλύψει τον όγκο των χιλιάδων ασθενών που βρίσκονται σε λίστα αναμονής, λειτουργεί ως ένα «τυράκι» προκειμένου να νομιμοποιηθούν τα ιδιωτικά απογευματινά χειρουργεία³⁵ (Κονδύλης κ.α, 2024:4).

Η απουσία ενός μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού για ένα δημόσιο και δωρεάν ΕΣΥ εντείνει την κοινωνική αδικία που υφίστανται τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα. Η ιδιωτικοποίηση του τελευταίου προσθέτει ένα ακόμα κομμάτι στο «παζλ» της εμπορευματοποίησης των κοινωνικών παροχών στην Ελλάδα. Η επίλυση των χρόνιων παθολογιών του ΕΣΥ προϋποθέτει τη χρηματοδότησή του από τη γενική φορολογία (με κατάργηση των εισφορών για ασφάλιση υγείας), τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζόμενων και την κατάργηση των χρεώσεων, ειδικά για τα οικονομικά ευάλωτα νοικοκυριά (Ματσαγγάνης & Τσαρούχα, 2023:119, Kyriopoulos et al., 2025).

³⁵ Την περίοδο 2020-2023, οι χαμένες χειρουργικές επεμβάσεις στα νοσοκομεία του ΕΣΥ υπολογίζονται σε 360.000 έως 540.000 (Κονδύλης κ.α, 2024:10)

4.6 Τελικές παρατηρήσεις

Η αξιοποίηση ενός σημαντικού μέρους των πόρων για την κάλυψη του επενδυτικού κενού της χώρας εξηγεί τη συρρικνωμένη κοινωνική διάσταση του Σχεδίου αλλά δεν δικαιολογεί τον συχνά αντικοινωνικό του χαρακτήρα. Το «Ελλάδα 2.0» αναπαράγει μια Ελλάδα πολλαπλών ταχυτήτων. Εκεί όπου η Πορτογαλία επιδιώκει τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας προς όφελος των εργαζόμενων, η Ελλάδα εξατομικεύει τις εργασιακές σχέσεις και ελαστικοποιεί τον χρόνο εργασίας. Εκεί όπου η Πορτογαλία στηρίζει τον δημόσιο χαρακτήρα της στέγασης και της υγείας, η Ελλάδα εμπορευματοποιεί τους τομείς αυτούς προς όφελος του κεφαλαίου και των ευπορότερων κοινωνικών στρωμάτων.

Τρεις είναι οι αιτιολογικοί παράγοντες της σημαντικής απόκλισης του Ελληνικού Σχεδίου από εκείνο της Πορτογαλίας. Σε πρώτο επίπεδο, η χλιαρότητα με την οποία προσεγγίζονται οι κοινωνικές παράμετροι του ‘μηχανισμού’ (Πετμεζίδου, 2024:140), διασταυρώνεται με τις εξίσου χλιαρές κοινωνικές συστάσεις του ‘Εξαμήνου’ προς την Ελλάδα. Ειδικότερα, η απουσία σχετικής σύστασης για τη βελτίωση της επάρκειας του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, η ασαφής σύσταση περί ανάγκης διασφάλισης της κοινωνικής ένταξης και η έμφαση που αποδίδεται στην «ενεργοποίηση» των ατόμων (κάτι που δεν επισημαίνεται για την Πορτογαλία) αφήνει περιθώρια για τη διαμόρφωση ενός Σχεδίου με αποδυναμωμένο κοινωνικό πυλώνα. Η φιλελεύθερη στάση της ελληνικής κυβέρνησης και η διάθεσή της να προωθήσει αγοραίες πολιτικές συνιστά τον τρίτο παράγοντα απόκλισης που διαπλέκεται με τους άλλους δύο (European Parliament, 2021:46, Petmesidou et al, 2023).

Η σημερινή προσκόλληση στη μεγέθυνση του ΑΕΠ υπονομεύει την προοπτική οικοδόμησης ενός ανθρωποκεντρικού υποδείγματος ανάπτυξης που θα έχει ως πρώτιστο μέλημα την ποιοτική αναβάθμιση της εργασίας και τη διασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης (Αργεΐτης & Μιχοπούλου, 2025:4). Η ανόρθωση της χώρας προϋποθέτει ριζικές αλλαγές στην κατεύθυνση της αλλαγής νοοτροπιών, της συλλογικοποίησης και της αλληλεγγύης (Βενιέρης, 2018:83).

Συμπεράσματα

Η Ευρώπη κατά την τελευταία δεκαπενταετία έχει περιέλθει σε μια κατάσταση αλληπάλληλων κρίσεων. Η κρίση της Ευρωζώνης του 2010 και οι πολιτικές λιτότητας που αυτή επέφερε, κυρίως στον ευρωπαϊκό νότο, «νομιμοποίησαν» την οικονομική και κοινωνική απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών. Προτού προλάβει να ανακάμψει από το έρεβος της λιτότητας, η Ένωση δέχθηκε νέα, σφοδρότερα πλήγματα αρχικά από την πανδημία και ύστερα από τον πόλεμο στην Ουκρανία. Οι επιπτώσεις αυτών των προκλήσεων – ο πληθωρισμός και η ενεργειακή κρίση – έχουν επιδεινώσει τις συνθήκες διαβίωσης των ευρωπαίων πολιτών και έχουν εντείνει την ανασφάλεια και την αβεβαιότητα.

Οι απαντήσεις της Ένωσης στις προκλήσεις αυτές δημιουργούν ανάμεικτα συναισθήματα. Αρχικά, η έκδοση κοινού χρέους για την εγκαθίδρυση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ανατρέπει το αφήγημα της «Ένωσης χωρίς μεταβιβάσεις» που κυριάρχησε κατά τη διάρκεια της κρίσης της Ευρωζώνης και προσφέρει μια ευκαιρία ανόρθωσης στις πληγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες. Ωστόσο, ο προσωρινός χαρακτήρας του ‘μηχανισμού’ και η υπερίσχυση του δανειακού σκέλους της χρηματοδότησης έχει αμβλύνει την αναπτυξιακή δυναμική του, ιδιαίτερα για τον χρεωμένο ευρωπαϊκό νότο. Ακόμη, η απουσία από τον ‘μηχανισμό’ σχετικών δεσμεύσεων για την κατανομή των πόρων σε κοινωνικές πολιτικές και για το κοινωνικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων των Σχεδίων δεν συμβαδίζει με την συνθηματική διακήρυξη ότι *δεν πρέπει να μείνει κανείς στο περιθώριο*. Αντιθέτως, η προτεραιοποίηση της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης – δύο πολιτικών που τέθηκαν στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ατζέντας πριν την πανδημία – θέτει εν αμφιβόλω το εγχείρημα της ανάκαμψης.

Οι προκλήσεις όμως της *Κοινωνικής Ευρώπης* δεν εξαντλούνται στις κοινωνικές ελλείψεις που παρουσιάζει ο ‘μηχανισμός’. Ειδικότερα, η αξιοποίηση από τις κυβερνήσεις των ευρωπαϊκών κονδυλίων για την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας δεν συνέβαλε επαρκώς στην προστασία των πιο ευάλωτων από τις αυξημένες τιμές ενέργειας καθότι η κατανομή των πόρων δεν ήταν στοχευμένη. Ακόμη, η θέσπιση του Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα για την ανακούφιση των νοικοκυριών από τις επερχόμενες αυξήσεις στις τιμές των ορυκτών καυσίμων στο

πλαίσιο του ΣΕΔΕ2 συνοδεύεται από μια χαλαρή κοινωνική δέσμευση, δεδομένου ότι απουσιάζει ένα κατώτατο όριο κατανομής πόρων για την άμεση εισοδηματική στήριξη.

Σε παρόμοιο επίπεδο, η θέσπιση από την Ευρωπαϊκή Ένωση ενός δανειακού εργαλείου (SAFE) για τον στρατιωτικό εξοπλισμό των κρατών και η χαλάρωση των δημοσιονομικών κανόνων αποκλειστικά για στρατιωτικές δαπάνες δεν συνάδει με την επείγουσα ανάγκη στήριξης του βιοτικού επιπέδου των ευρωπαίων πολιτών. Οι συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αναμένεται να επιδεινωθούν αν αναλογιστεί κανείς ότι οι ευρωπαίοι ηγέτες υποστηρίζουν την περιστολή των κοινωνικών δαπανών προκειμένου να επενδύσουν στην άμυνα της χώρας τους. Επί του παρόντος, το υποτυπώδες ενδιαφέρον για την κοινωνική ανάπτυξη της Ευρώπης υποσκιάζει ακόμη περισσότερο την προοπτική σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών και βυθίζει στη δυστυχία και την ανέχεια τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα. Ως εκ τούτου, η πρώτη μας υπόθεση επιβεβαιώνεται καθότι η ΕΕ δεν αντιμετωπίζει με την δέουσα προσοχή τις κοινωνικές ανάγκες των ευρωπαίων πολιτών.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, δύο χώρες με βεβαρημένο μνημονιακό παρελθόν, η Ελλάδα και η Πορτογαλία βρίσκονται σε μια κρίσιμη για τη μελλοντική τους πορεία περίοδο. Οι πολιτικές επιλογές των κυβερνήσεών τους όσον αφορά τα Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας δύνανται να θέσουν τα θεμέλια για την εξομάλυνση των επιπτώσεων της 'δημοσιονομικής προσαρμογής' ή να καθηλώσουν τις χώρες σε ένα κοινωνικά μη βιώσιμο υπόδειγμα ανάπτυξης.

Σε ότι αφορά την Πορτογαλία, το Σχέδιο στηρίζει έμπρακτα τις δημόσιες κοινωνικές πολιτικές, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των νέων σε ηλικία εργαζόμενων και στην ενίσχυση του δημόσιου στεγαστικού αποθέματος. Εάν και αξιέπαινη, η προσπάθεια τόσο του περιορισμού του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας όσο και της προσέλκυσης επαγγελματιών υγείας στο ΕΣΥ παρουσιάζεται ως λιγότερο ικανοποιητική. Ακόμη, η καθυστέρηση εφαρμογής μέτρων που αφορούν την ενεργειακή φτώχεια και τη στέγαση θέτει σε κίνδυνο την επιτυχή ολοκλήρωση του Σχεδίου, δεδομένου ότι η απορρόφηση των κονδυλίων προϋποθέτει την ολοκλήρωση οροσήμων και στόχων. Σε γενικές γραμμές, το Πορτογαλικό Σχέδιο διαθέτει έναν ουσιαστικό βαθμό κοινωνικής φιλοδοξίας, που όμως δύναται να συρρικνωθεί λόγω των κενών που παρουσιάζονται στην εφαρμογή του Σχεδίου.

Από την άλλη πλευρά, η ανάκτηση του επενδυτικού κενού της Ελλάδας έχει υποβαθμίσει τη δυναμική των κοινωνικών πολιτικών του Ελληνικού Σχεδίου. Ταυτόχρονα, όμως, το Σχέδιο ενσωματώνει πολιτικές που επαναφέρουν στη μνήμη τις δυσμενές συνθήκες της μνημονιακής περιόδου. Ειδικότερα, η ευελικτοποίηση του χρόνου εργασίας, η αποδυνάμωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και η εμμονή στην κατάρτιση έρχονται να προστεθούν σε ένα ήδη απορρυθμισμένο εργασιακό τοπίο εξαντλητικών ωραρίων και χαμηλών απολαβών. Ακόμη, η διατήρηση σε μεγάλο βαθμό του εμπορευματοποιημένου χαρακτήρα της στέγασης και της υγείας συνεπάγεται τη συνέχιση των οικονομικών δυσπραγιών των πιο ευάλωτων νοικοκυριών. Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει πως και η δεύτερη υπόθεσή μας επιβεβαιώνεται καθότι η κοινωνική διάσταση του Ελληνικού Σχεδίου είναι σοβαρά υποβαθμισμένη συγκριτικά με εκείνη της Πορτογαλίας.

Η σύγκριση των δύο χωρών μας υπενθυμίζει πως το «κοινωνικό ζήτημα» παραμένει πολιτική επιλογή. Από τη μια, η σοσιαλιστική συμμαχία της Πορτογαλίας αξιοποιεί τους πόρους του ‘μηχανισμού’ για να συνεχίσει την αντι-μνημονιακή ατζέντα που ξεκίνησε να εφαρμόζει το 2015. Από την άλλη, η φιλελεύθερη ελληνική κυβέρνηση παραμένει πιστή σε ένα πρόγραμμα εργασιακής και κοινωνικής απορρύθμισης. Η ιδεολογική σύγκλιση των δύο χωρών λόγω της πρόσφατα εκλεγείσας κεντροδεξιάς κυβέρνησης στην Πορτογαλία υποδηλώνει μια συντηρητικοποίηση των κοινωνιών απέναντι στις πολλαπλές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη.

Υπό το πρίσμα αυτών των εξελίξεων, οι πληθυσμοί της Ελλάδας και της Πορτογαλίας αναμένεται να επιβαρυνθούν δυσανάλογα τόσο από το θολό σκηνικό που διαγράφεται στον ορίζοντα της Κοινωνικής Ευρώπης όσο και από την αγοραία λογική που υποστηρίζουν οι κυβερνήσεις τους. Η αναζήτηση ενός διαφορετικού υποδείγματος ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς αποτελεί πλέον υπαρκτή ανάγκη για την Ένωση και κυρίως για τα υπανάπτυκτα κράτη μέλη της.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Νόμοι

ΚΥΑ 189973/ΕΞ/2024 (ΦΕΚ 6894/Β/16.12.2024)

ΚΥΑ 190078/ΕΞ/2024 (ΦΕΚ 6896/Β/16.12.2024)

Νόμος 4808/2021 (ΦΕΚ 101/Α/19.6.2021)

Νόμος 4921/2022 (ΦΕΚ 75/Α/18.4.2022)

Νόμος 5239/2025 ΦΕΚ 178/Α/17.10.2025)

Ελληνόγλωσση

Αργεΐτης, Γ., & Μιχοπούλου Σ., (2025) Η ποιότητα της εργασίας στην Ελλάδα : Το φυσικό περιβάλλον της εργασίας, Κείμενα Πολιτικής 21, Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Βενιέρης, Δ., (2018), «Κοινωνική πολιτική σε χώρα χωρίς ‘πατρίδα’», στο Δημουλάς, Κ. & Κουζής, Γ. (επιμ.) *Κρίση και κοινωνική πολιτική. Αδιέξοδα και λύσεις*, Αθήνα: Τόπος

Γαλανού, Ε., (2022), Οι συνέπειες της πανδημίας του Covid-19 στην Ελληνική οικονομία και η μεγάλη ευκαιρία για ανάπτυξη. Ο ρόλος του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Η περίπτωση της Ελλάδας (Διπλωματική εργασία) Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο

Ελλάδα 2.0 (2021) *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, Αθήνα: Κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2021), Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2023), Κανονισμός (ΕΕ) 2023/435 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27^{ης} Φεβρουαρίου

2023 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) 2021/1060 και (ΕΕ) 2021/1755 και της οδηγίας 2003/87/ΕΚ, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2020), Έκτακτη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (17, 18, 19, 20 και 21 Ιουλίου 2020) - Συμπεράσματα. Βρυξέλλες, 21 Ιουλίου 2020

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2025), Παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης, της 13^{ης} Ιουλίου 2021, για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας 2025/0196 (15 Ιουλίου) Βρυξέλλες: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

INE/ΓΣΕΕ (2025) Η Ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2025, Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε., Αθήνα

Καραμεσίνη, Μ., (2020) «Έκθεση Πισσαρίδη»: Η ανεργία απύσχα, η ευελιξία ως εμμονή, η κατάρτιση ως πανάκεια, η αυτοαπασχόληση ως πρόβλημα, στο Ε. Αγγελή & Θ. Παρασκευόπουλος (επιμ.), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία («Έκθεση Πισσαρίδη»): Μια κριτική επισκόπηση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς

Καψάλης, Α., Κουμαριανός, Β., Κουραχάνης, Ν., (2021) «Ένας κόσμος σε αναταραχή: Η κοινωνική πολιτική σε συνθήκες πανδημίας», στο *Κοινωνική πολιτική, αυταρχικός νεοφιλελευθερισμός και πανδημία*, Αθήνα: Τόπος

Κονδύλης, Η., Οικονόμου, Χ., Μπένος, Α., (2024) Οι χαμένες χειρουργικές επεμβάσεις στο ΕΣΥ και τα «δωρεάν» απογευματινά χειρουργεία του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Policy Brief 2024.2. Θεσσαλονίκη: ΚΕΠΥ – Κέντρο Έρευνας και Εκπαίδευσης στη Δημόσια Υγεία, την Πολιτική Υγείας και την Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας

Κουζής, Γ., (2018) «Το νέο εργασιακό τοπίο με αφορμή την κρίση», στο Δημουλάς, Κ. & Κουζής, Γ. (επιμ.) *Κρίση και κοινωνική πολιτική. Αδιέξοδα και λύσεις*, Αθήνα: Τόπος

Ματσαγγάνης, Μ., & Τσαρούχα, Σ.,(2023), Η συμβολή της εργασίας στην αναβάθμιση του παραγωγικού μοντέλου: Εργασιακές σχέσεις, παραγωγή δεξιοτήτων, κοινωνική προστασία – Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Ανακτήθηκε από:

<https://www.inegsee.gr/ekdosi/i-symvoli-tis-ergasias-stin-anavathmisi-tou-paragogikou-montelou-ergasiakes-schesis-paragogi-dexiotiton-kinoniki-prostasia/>

Μαυρουδέας, Σ., (2018) «Προγράμματα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα: Προέλευση, δομή, συστηματικές αποτυχίες και οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις», στο Δημουλάς, Κ. & Κουζής, Γ. (επιμ.) *Κρίση και κοινωνική πολιτική. Αδιέξοδα και λύσεις*, Αθήνα: Τόπος

Μητρόπουλος, Α., (2020) Εργασιακές σχέσεις & κοινωνική ασφάλιση στη σύγχρονη Ελλάδα. Εργασιακή απορρύθμιση και το μέλλον των συντάξεων. Το νέο τοπίο του Ασφαλιστικού. Β Έκδοση εμπλουτισμένη, Αθήνα: Λιβάνη Ι.Κ.Ε.

Μπάκολη, Μ.Μ.,(2021) Η ίδρυση Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης και η ανάληψη κοινού χρέους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Μια λύση έκτακτης ανάγκης ή ένα αλματώδες βήμα προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση; (Διπλωματική εργασία) Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Παπαθεοδώρου, Χ., (2018) «Φτώχεια και λιτότητα στην Ελλάδα της κρίσης: Η ενδυνάμωση του νεοφιλελευθερισμού και η συρρίκνωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας», στο Δημουλάς Κ. & Κουζής Γ. (επιμ.) *Κρίση και κοινωνική πολιτική. Αδιέξοδα και λύσεις*, Αθήνα: Τόπος

Παπανικολόπουλος, Δ., Κατσορίδας, Δ., Κολλιός, Γ. & Δερμάνη, Β., (2022) Το απεργιακό φαινόμενο στην Ελλάδα: Καταγραφή των απεργιών κατά την περίοδο της πανδημίας 2020-2021, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Αθήνα

Παρασκευόπουλος, Θ., (2020) «Κεφαλαιοποιητικό σύστημα: οι ασφαλιστικές εταιρείες κερδίζουν, οι συνταξιούχοι χάνουν», στο Ε. Αγγελή & Θ.

Παρασκευόπουλος (επιμ.), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία («Έκθεση Πισσαρίδη»): Μια κριτική επισκόπηση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς

Πετμεζίδου, Μ. (2024) Επιδιώκει το ελληνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας μια μεταρρυθμιστική δυναμική χωρίς αποκλεισμούς; στο Καραγκούνης Β., Κατσαμά Ε. & Τσέργας Ν. (επιμ.), *Κοινωνική εργασία και κοινωνική αποστέρηση*. Αθήνα: Τόπος

Ρομπόλης, Σ., & Μπέτσης, Β., (2018) «Κοινωνική προστασία: Από τα αδιέξοδα των μνημονιακών πολιτικών στη βιώσιμη και κοινωνική λύση», στο Δημουλάς Κ. & Κουζής Γ. (επιμ.) *Κρίση και κοινωνική πολιτική. Αδιέξοδα και λύσεις*, Αθήνα: Τόπος

Ξενόγλωσση

Anderson, K., & Heins, E. (2021) After the European elections and the first wave of Covid-19: prospects for EU social policymaking, in Vanhercke B., Spasova S. & Fronteddu B. (eds.) *Social policy in the European Union: State of play 2020*, ETUI and OSE

Anghel, V., & Jones, E. (2023). Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine war. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 766–786.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2140820>

Bilbiie, F., Monacelli, T., & Perotti, R. (2021). Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization. *The Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 77–100. <https://www.jstor.org/stable/27008030>

Bokhorst, D., & Corti, F. (2024). Governing Europe’s Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion. *Government and Opposition*, 59(3), 718–734. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>

Bokhorst, D., & Schoeller, M. G. (2024). Managing constraint: frugal opposition to European fiscal solidarity. *Journal of European Public Policy*, 31(10), 3275–3298.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2332697>

Buti, M., & Fabbrini, S. (2023). Next generation EU and the future of economic governance: Towards a paradigm change or just a big one-off? *Journal of European Public Policy*, 30(4), 676–695. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141303>

Buti, M., (2020) A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation, CEPR, Ανακτήθηκε από: <https://cepr.org/voxeu/columns/tale-two-crises-lessons-financial-crisis-prevent-great-fragmentation>

Capati, A. (2024). The COVID-19 pandemic and institutional change in the EU’s financial assistance regime: The governance of the Recovery and Resilience Facility

(RRF). *Journal of European Integration*, 46(3), 341–363.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2294722>

Castro, C. C., & Gouveia, J. P. (2025). Chilling and sweltering at home: Surveying energy poverty and thermal vulnerability among Portuguese higher education students. *Energy Research & Social Science*, 119, 103842.

<https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103842>

Cedefop. (2025). Vocational education and training policy briefs 2024 – Greece. National VET policy developments 2023-24.

<http://data.europa.eu/doi/10.2801/3518239>

Chletsos, M., Economou, C. (2025), Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Greece. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Correia, T. (2020). Reducing Healthcare Costs in Portugal: Outcomes and Implications for Public and Private Medicine. In: Collyer, F., Willis, K. (eds) *Navigating Private and Public Healthcare*. Palgrave Macmillan, Singapore.

https://doi.org/10.1007/978-981-32-9208-6_9

Corti, F., & Núñez Ferrer, J. (2021). Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the lines. *CEPS Papers*, Article 33011.

<https://ideas.repec.org//p/eps/cepswp/33011.html>

Costa Cabral, N. da. (2021). Borrowing in the European Union: From a pure national model to the antechamber of a European fiscal federal solution. *Journal of European Integration*, 43(8), 939–954. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1881499>

Crespy, A., Massart, T., & Schmidt, V. (2023). How the impossible became possible: evolving frames and narratives on responsibility and responsiveness from the Eurocrisis to NextGenerationEU. *Journal of European Public Policy*, 31(4), 950–976.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2282164>

Crespy, A., & Schramm, L. (2024). Breaking the Budgetary Taboo: German Preference Formation in the EU's Response to the Covid-19 Crisis. *German Politics*, 33(1), 46–67. <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2020253>

Estevens, A., Cocola-Gant, A., López-Gay, A., & Pavel, F. (2023). The role of the state in the touristification of Lisbon. *Cities*, 137, 104275.

<https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104275>

European Commission (2023a) Commission endorses Greece's €35.95 billion.

Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5914

European Commission (2023b) Commission endorses Portugal's €22.2 billion modified RRF. Ανακτήθηκε από:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4528

European Commission (2025a), European Economic Forecast, Autumn 2025

European Economy Institutional Paper 327 (November) Ανακτήθηκε από:

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/34538512-fff6-451a-8bbc-4c8d60e4d132_en?filename=ip327_en.pdf#page=140.10

European Commission (2021), European Economic Forecast, Spring 2021 European

Economy Institutional Paper 149 (May) Ανακτήθηκε από: [https://economy-](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en#documents)

[finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en#documents](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en#documents)

European Commission (2022a) European Economic Forecast, Winter 2022 (Interim)

European Economy Institutional Paper 169 (February) Ανακτήθηκε από:

https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-winter-2022_en

European Commission (2023c) Recovery and Resilience scoreboard. Thematic analysis Adult learning and skills. Brussels: European Commission

European Commission (2024a) Recovery and Resilience scoreboard. Thematic analysis Employment and Labour Market. Brussels: European Commission

European Commission (2025b) Recovery and Resilience scoreboard. Thematic analysis housing. Brussels: European Commission

European Commission (2022b) REPowerEU Plan. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions COM(2022) 230 final (18 May). Brussels: The European Commission

European Council (2025) Council Implementing Decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Greece 2025/0196 (17 July) Brussels: Council of the European Union

European Parliament (2021) Country-Specific Recommendations for 2019 and 2020—A tabular comparison and an overview of implementation | Think Tank | European Parliament, Ανακτήθηκε από:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)651389](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)651389)

Fabbrini, F. (2024). The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*, 47(1), 85–103.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>

Fifi, G. (2025). A serious crisis that didn't go to waste? The EU, the Covid-19 pandemic and the role of ambiguity in crisis-management. *Journal of European Public Policy*, 32(1), 128–151. <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2303504>

Fronteira I, Augusto GF, Maresso A. Portugal: Health System Summary, 2024 Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, WHO Regional Office for Europe; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Garrigues (2023) Decent Work Agenda in Portugal: Main changes to labor legislation come into force on May 1, 2023, Portugal Labor and Employment Law Commentary

Gatopoulos, G., Louka, A., Mavropoulos, A., Saperas, S., & Vettas, N. (2025). Housing affordability for Greek households. *Economic Bulletin No 61*. July 2025. Bank of Greece <https://doi.org/10.52903/econbull20256102>

Goes, E. (2025). Lessons from the Portuguese Socialists: How Dialogue with the Left can deliver Political and Economic Stability. *The Political Quarterly*, 96(2), 239–245. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13511>

Government of Portugal (2023) *Adenda Plano de Recuperação e Resiliência* 26 maio 2023. Lisbon: Government of Portugal <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/PRR-Adenda-20230526.pdf>

Government of Portugal (2020) *Estratégia Portugal 2030*. República Portuguesa, Gabinete do ministro do planeamento

- Howarth, D., & Quaglia, L. (2021). Failing forward in Economic and Monetary Union: Explaining weak Eurozone financial support mechanisms. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1555–1572.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954060>
- Joint Research Centre. (2022). Property investment and housing affordability in Lisbon and Porto. Publications Office. European Commission
<https://data.europa.eu/doi/10.2760/55085>
- Kourachanis, N. (2024) Housing Crisis and Neoliberal Social Policy in Greece. *Soc* 61, 437–441. <https://doi.org/10.1007/s12115-024-01009-0>
- Kourachanis, N. (2021). Social Change and The Greek Welfare State Crisis (2010–2020). *Journal of Social Change*, 13(2). <https://doi.org/10.5590/JOSC.2021.13.2.04>
- Kyriopoulos, I., Athanasakis, K., Tsoli, S., Mossialos, E., & Papanicolas, I. (2025), Addressing public health and health system challenges in Greece: Reform priorities in a changing landscape. *The Lancet Public Health*, 10(9), e794–e803.
[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(25\)00188-4](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(25)00188-4)
- Ladi, S., Tsarouhas, D., & Copeland, P. (2025). Negotiating the recovery and resilience facility: The emergence of coordinative conditionality. *Comparative European Politics*, 23(1), 18–39. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00385-5>
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041–1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>
- Laurent, E. (2021). The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?, in Vanhercke B., Spasova S. & Fronteddu B. (eds.) *Social policy in the European Union: State of play 2020*, ETUI and OSE
- Marioli, K., Sannas, D., & Tsilimigkra, E. (2022). Greece: Challenges and Perspectives in Vocational Guidance in a post-crisis era. In C. Enoch, C. Krause, R. Garcia-Murias, & J. Porath (Eds.), *Vocational Guidance in Europe* (pp. 97–111). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-06592-7_5

- Matthijs, M., & McNamara, K. (2015). The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond. *Journal of European Integration*, 37(2), 229–245. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990137>
- Mendes, L. , S. Tulumello 2024. 'Changing Social Movements in Lisbon? Housing Financialisation and Post-pandemic Activism.' *Critical Housing Analysis* 11 (1): 115-126. <https://doi.org/10.13060/23362839.2024.11.1.569>
- Mikulec, B., & Guimarães, P. (2023). The OECD solutionism and mythologies in adult education policy: Skills strategies in Portugal and Slovenia. *Studies in Continuing Education*, 45(3), 324–343. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2022.2092090>
- Moura, P., Fonseca, P., Cunha, I., & Morais, N. (2024). Diagnosing Energy Poverty in Portugal through the Lens of a Social Survey. *Energies*, 17(16), 4087. <https://doi.org/10.3390/en17164087>
- Myrodiás, K. (2024). *The Political Economy of the Eurozone's Rollercoaster: Greece and Portugal from the Global Financial Crisis to Covid-19*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-42198-3>
- Nascimento, P., Roberto, M. S., Lemos, M., Poole-da-Costa, M. C., & Santos, A. S. (2024). Employability narratives in digital storytelling: Do overqualified Brazilian and Venezuelan immigrants in Portugal tell the same story? *Qualitative Research in Psychology*, 21(1), 140–174. <https://doi.org/10.1080/14780887.2023.2293078>
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2023a),Greece: *Country Health Profile 2023, State of Health in the EU*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2023b), Portugal: *Country Health Profile 2023, State of Health in the EU*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/069af7b1-en>.
- OECD (2024), *Impact Evaluation of Active Labour Market Policies in Portugal, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c4b2ca21-en>.

- OECD (2025), OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1: Tackling Uncertainty, Reviving Growth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83363382-en>.
- OECD (2021), OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0ae365b4-en>.
- Pacheco Dias, C., S. (2022). The main building blocks of the Recovery and Resilience Facility | Think Tank | European Parliament. Ανακτήθηκε από: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2021\)659656](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2021)659656)
- Papadopoulos, T., & Roumpakis, A. (2018). Rattling Europe’s ordoliberal ‘iron cage’: The contestation of austerity in Southern Europe. *Critical Social Policy*, 38(3), 505–526. <https://doi.org/10.1177/0261018318766987>
- Parker, O., & Tsarouhas, D. (Eds.). (2018). *Crisis in the Eurozone Periphery*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69721-5>
- Perez, S. A., & Matsaganis, M. (2019). Export or Perish: Can Internal Devaluation Create Enough Good Jobs in Southern Europe? *South European Society and Politics*, 24(2), 259–285. <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1644813>
- Petmesidou, M., Branco, R., Pavolini, E., Gonzalez Begega, S., & Guillen, A. M. (2023). The EPSR and the Next Generation EU: Heralding a reconfiguration of social protection in South Europe? *Social Policy & Administration*, 57(4), 497-512. <https://doi.org/10.1111/spol.12892>
- Rainone, S. (2022). From deregulatory pressure to laissez faire: the (moderate) social implications of the EU recovery strategy. *Italian Labour Law E-Journal*, 15(1S), 31–52. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15705>
- Ribeiro, A. T. (2022). National Recovery and Resilience Plan: Portugal. *Italian Labour Law E-Journal*, 15(1S). <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15671>
- Sacchi, S., Buzzelli, G., & De La Porte, C. (2025). ‘Guns versus butter’ in public opinion: The politicization of the warfare-welfare trade-off. *Journal of European Public Policy*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2534663>

Sarafidis, Y., Mirasgedis, S., Gakis, N., Kalfountzou, E., Kapetanakis, D., Georgopoulou, E., Tourkolias, C., & Damigos, D. (2025). Analyzing Energy Poverty and Its Determinants in Greece: Implications for Policy. *Sustainability*, 17(12), 5645. <https://doi.org/10.3390/su17125645>

Schramm, L., & Terranova, C. (2024). From NGEU to REPowerEU: Policy steering and budgetary innovation in the EU. *Journal of European Integration*, 46(6), 943–961. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2353791>

Simões Do Paço, A., & Varela, R. (2015). The “Memorandum of Understanding” in Portugal and the Portuguese Left. *Socialism and Democracy*, 29(3), 104–114. <https://doi.org/10.1080/08854300.2015.1104033>

SWD (2021a) Analysis of the recovery and resilience plan of Greece. Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Greece. SWD/2021/155 final (17 June). Brussels: The European Commission

SWD (2023b) Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal. Commission Staff Working Document Accompanying the document amending Implementing Decision (EU) (ST 10149/2021; ST 10149/2021 ADD 1) of 6 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal. SWD(2023) 318 final (22 September) Brussels: The European Commission

SWD (2021b) Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal. Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal. SWD(2021) 146 final (16 June). Brussels: The European Commission

SWD (2019a) Country report Greece 2019. Commission Staff Working Document Accompanying the document 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 SWD (2019) 1007 final (27 February). Brussels: The European Commission

SWD (2025a) Country Report Greece. Commission Staff Working Document Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Greece SWD(2025) 208 final (4 July) Brussels: The European Commission

SWD (2019b) Country report Portugal 2019. Commission Staff Working Document Accompanying the document 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 SWD (2019) 1021 final (27 February). Brussels: The European Commission

SWD (2024) Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Commission Staff Working Document Accompanying the document Mid-Term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility: Strengthening the EU through ambitious reforms and investments SWD(2024) 70 final (21 February) Brussels: The European Commission

Theodoropoulou, S. (2022). Recovery, resilience and growth regimes under overlapping EU conditionalities: The case of Greece. *Comparative European Politics*, 20(2), 201–219. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00280-x>

Theodoropoulou, S., Sabato, S., & Akgüç, M. (2025). National eco-social policies in the framework of EU just transition: The cases of Greece, Italy, Portugal and Spain. *Global Social Policy*, 25(1), 86–111. <https://doi.org/10.1177/14680181241291122>

Valente, I., & Gouveia, J. P. (2024). Growing up in discomfort: Exploring energy poverty and thermal comfort among students in Portugal. *Energy Research & Social Science*, 113, 103550. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103550>

Vanhercke, B., Spasova, S. & Fronteddu, B. (2021a) Facing the economic and social consequences of the pandemic: domestic and EU responses, in Vanhercke B., Spasova S. & Fronteddu B. (eds.) *Social policy in the European Union: State of play 2020*, ETUI and OSE

Vanhercke, B., Verdun, A., Atanasova, A., Spasova, S. & Thomson, M. (2021b) : *From the European semester to the recovery and resilience facility: Some social actors*

are (not) resurfacing, Working Paper, No. 2021.13, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels

Weeks, S. (2019). Portugal in Ruins: From “Europe” to Crisis and Austerity. *Review of Radical Political Economics*, 51(2), 246–264.

<https://doi.org/10.1177/0486613418776693>

Zartaloudis, S. (2014). The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up? *Social Policy & Administration*, 48(4), 430–449. <https://doi.org/10.1111/spol.12069>

Ιστοσελίδες

Καθημερινή (2015), Βόμβα έτοιμη να εκραγεί η Πορτογαλία (26 Ιουνίου)

Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/economy/international/820996/vomva-etoimi-na-ekragei-i-portogalia/>

Καθημερινή (2025α), «Παγώνει» και το 2026 το Airbnb στην Αθήνα, Δεν θα δοθούν νέες άδειες βραχυχρόνιας μίσθωσης σε πρώτο, δεύτερο και τρίτο δημοτικό διαμέρισμα, Ανακτήθηκε από:

<https://www.kathimerini.gr/economy/563662750/pagonei-kai-to-2026-to-airbnb-stin-athina/>

Καθημερινή (2025β), Σφίγγει ο κλοιός γύρω από το Airbnb, Τι σχεδιάζει η κυβέρνηση και ποια μέτρα έχουν επιβάλει άλλες ευρωπαϊκές χώρες, Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/economy/563861926/sfiggei-o-kloios-gyro-apo-to-airbnb/>

Κυριακίδη, Λ., (2025), Το μεγάλο φιάσκο του «Σπίτι μου II», Η Εφημερίδα των Συντακτών, Ανακτήθηκε από: https://www.efsyn.gr/oikonomia/elliniki-oikonomia/460294_megalo-fiasko-toy-spiti-moy-ii#goog_rewarded

BBC (2020), Coronavirus: France and Germany propose €500bn recovery fund.

Ανακτήθηκε από: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52712370>

Bergsen, P., (2020) The Frugal Four exhibit a British attitude to European integration

(23 June) Ανακτήθηκε από: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/06/23/the-frugal-four-exhibit-a-british-attitude-to-european-integration/>

Darvas, Z., (2020) Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU

recovery fund allocated? (23 July) Ανακτήθηκε από: <https://www.bruegel.org/blog-post/having-cake-slicing-it-differently-how-grand-eu-recovery-fund-allocated>

Eurogroup statement on Greece of 22 June 2018, Completion of the fourth and final review and growth strategy. Ανακτήθηκε από:

<https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2018/06/22/eurogroup-statement-on-greece-22-june-2018/>

Eurostat (2025). *Eurostat Database*, <https://ec.europa.eu/eurostat>

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

<https://www2.gov.pt/en/noticias/novo-modelo-de-irs-jovem-em-2025>

<https://www.hli.gov.gr/ergasiakes-scheseis/nomothesia-ergasiakes-scheseis/atomikes-symvaseis/symvasi-orismenou-chronou/prostateftikes-diataxeis/>

<https://www.worldometers.info/world-population/portugal-population/>

Jüngling, E., Sgaravatti, G., Tagliapietra, S. & Zachmann, G. (2025) Making the best

of the new EU Social Climate Fund, Governments should employ good practices in tackling building and transport emissions whilst protecting the most vulnerable (3

April) Ανακτήθηκε από: <https://www.bruegel.org/policy-brief/making-best-new-eu-social-climate-fund>

OECD Data explorer (2025) <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-DE.html>

Politico (2025), In EU first, Greece set to introduce 13-hour workday, Ανακτήθηκε

από: <https://www.politico.eu/article/eu-first-greece-introduce-13-hour-workday/>

REScoop.eu, Portugal – REPowerEU, Ανακτήθηκε από:

<https://www.rescoop.eu/policy/financing-tracker/repowereu-tracker/portugal-repowereu>

World Bank Group (2025) *World Bank Open Data*, <https://data.worldbank.org/>