

δημιουργία υποδομών που θα ενισχύσουν τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Θα πρέπει επίσης να αποτελέσουν καταλύτη για την υλοποίηση σημαντικών δομικών μεταρρυθμίσεων.

Η απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων θα λάβει χώρα κατά το πρώτο μισό της ερχόμενης δεκαετίας. Κατά την περίοδο αυτή, μέρος της αναπτυξιακής δυναμικής μπορεί να προέλθει από τις επενδύσεις που οι πόροι θα υποστηρίξουν, καθώς και από τη βελτίωση των προσδοκιών που η σωστή τους χρήση θα δημιουργήσει. Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας, η αναπτυξιακή δυναμική μπορεί να προέλθει κυρίως από ιδιωτικές επενδύσεις, τις οποίες θα προσελκύσουν οι βελτιωμένες υποδομές και το ευνοϊκότερο θεσμικό περιβάλλον που θα έχουν προκύψει από τις παρεμβάσεις κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας.

Αν δεν προωθηθεί το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που περιγράφεται στην Έκθεση και συνεχιστεί η πορεία των τελευταίων ετών, η αναπτυξιακή δυναμική θα είναι ασθενής. Θα υπάρξει σταδιακή ανάκαμψη από τη βαθύτατη ύφεση της προηγούμενης δεκαετίας, αλλά χωρίς σημαντική αύξηση παραγωγικότητας, χωρίς αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και, εν τέλει, χωρίς σύγκλιση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Συγκεκριμένα, η ανεργία μπορεί να μειωθεί προς το 9% μέχρι το τέλος της δεκαετίας. Χωρίς όμως τις μεταρρυθμίσεις που θα διευρύνουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, η συνολική αύξηση της απασχόλησης θα ανέλθει μόλις στο 2% λόγω των αρνητικών δημογραφικών εξελίξεων. Η παραγωγικότητα της εργασίας στην καλύτερη περίπτωση θα αυξηθεί με τον ίδιο ρυθμό όπως ο ευρωπαϊκός μέσος όρος, δηλαδή 1,5% ετησίως, το οποίο σημαίνει ότι η απόσταση μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ θα παραμείνει αμετάβλητη. Τέλος, οι εξαγωγές θα αυξηθούν κατά 44% μέχρι το 2030. Με αυτές τις υποθέσεις, η ανάπτυξη της επόμενης δεκαετίας θα ανέλθει στο 1,7% ετησίως, και το 2030 το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας θα ανέλθει μόλις στο 68% της ΕΕ, καταγράφοντας αμελητέο βαθμό σύγκλισης σε σχέση με το σημερινό 67%. Τέλος, οι εξαγωγές θα αυξηθούν κατά 44%, ενώ το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ θα ανέλθει στο 44,5% από το σημερινό 37,2%.

### 3.3 Σύνδεση με διεθνείς τάσεις και καταμερισμό εργασίας

Σύμφυτη με την ενίσχυση της εξειδίκευσης και εξωστρέφειας της οικονομίας, είναι και η διασύνδεσή της με τις τάσεις που διαμορφώνουν την κατανομή της εργασίας διεθνώς και τους τομείς και κλάδους που δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.

Σήμερα η Ελλάδα έχει ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας που δεν δικαιολογούνται για μια ευρωπαϊκή οικονομία. Το αναπτυξιακό πρόγραμμα στην Έκθεση στοχεύει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που θα προσφέρουν τη δυνατότητα απασχόλησης όχι μόνο στους ανέργους και όσους υποαπασχολούνται αλλά και σε ομάδες του πληθυσμού που σήμερα δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας. Εάν εφαρμοστούν οι πολιτικές που προτείνονται, τα ποσοστά ανεργίας μπορεί να πέσουν στο 6-7% για το σύνολο των εργαζομένων και στο 15% για τους νέους. Από την εμπειρία άλλων οικονομιών, χρειάζεται περίπου πενταετία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας για να μειωθεί η ανεργία σε αυτά τα επίπεδα.<sup>26</sup>

Καθοριστικό ρόλο στην αγορά εργασίας θα έχουν και οι τεχνολογικές εξελίξεις. Όπως επισημαίνεται στο Κεφάλαιο 2, οι νέες τεχνολογίες των τελευταίων τριών δεκαετιών στις βιομηχανικές χώρες του ΟΟΣΑ είναι κυρίως ψηφιακές, βασισμένες αρχικά στον προσωπικό υπολογιστή και στο λογισμικό, και πιο πρόσφατα στη ρομποτική και τεχνητή νοημοσύνη. Αυτές οι εξελίξεις ενίσχυσαν την παραγωγικότητα στον τομέα της μεταποίησης και αύξησαν την ποιότητα εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών, με τρόπους που δεν μπορούν ακόμα να αποτιμηθούν με ακρίβεια. Δεν είχαν όμως την ίδια επίδραση σε όλους τους κλάδους στην παγκόσμια ή την ευρωπαϊκή οικονομία. Ως συνέπεια,

<sup>26</sup> Για παράδειγμα, οι μεταρρυθμίσεις Schroeder-Hartz στη Γερμανία υλοποιήθηκαν το 2002-2005, αλλά το θετικό τους αποτέλεσμα στην αγορά εργασίας άρχισε να διαφαίνεται το 2007.

έχουν προκαλέσει μια ισχυρή μετατόπιση του εργατικού δυναμικού από τους τομείς της μεταποίησης, της γεωργίας και της εξόρυξης, στον τομέα των υπηρεσιών. Αυτή η μετατόπιση έχει αντίκτυπο στη δομή των αγορών εργασίας καθώς και στις μελλοντικές προοπτικές της εργασίας.<sup>27</sup>

Αν και η απασχόληση στον τομέα της μεταποίησης μειώνεται διεθνώς, στην Ελλάδα έχει μειωθεί υπερβολικά. Αυτό οφείλεται σε στρεβλώσεις που οδήγησαν στον μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων, καθώς και στις μικρές επιχειρήσεις που κυριαρχούν στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Στα τεχνολογικά περισσότερο ώριμα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις EU-15, το ποσοστό του εργατικού δυναμικού στον τομέα της μεταποίησης ήταν 20% το 2000, και μόλις 14% το 2019. Οι λόγοι για αυτή τη μείωση είναι οι νέες τεχνολογίες και η παγκοσμιοποίηση, ειδικότερα η άνοδος της Κίνας και η επίδραση της στο διεθνές εμπόριο. Στην Ελλάδα, στον τομέα της μεταποίησης απασχολούνταν το 14% του εργατικού δυναμικού το 2000 και 8.2% το 2019. Με βάση την τεχνολογική υστέρηση της Ελλάδας σε σχέση με τις EU-15 και τη σχετικά κλειστή οικονομία της, θα περίμενε κάποιος το μερίδιο της απασχόλησης στη μεταποίηση να είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των EU-15. Ενδεικτικά, στην Πορτογαλία που βρίσκεται στο ίδιο τεχνολογικό επίπεδο με την Ελλάδα, απασχολούνταν το 22.7% του εργατικού της δυναμικού στη μεταποίηση το 2000, και το 17.6% το 2019.

Η μείωση της απασχόλησης στον τομέα της μεταποίησης στην Ελλάδα είναι σημαντικό να συγκρατηθεί, και η απασχόληση στον τομέα αυτό να συγκλίνει με τον μέσο όρο της ΕΕ. Επί του παρόντος, η Ελλάδα έχει ένα από τα χαμηλότερα μερίδια μεταποιητικής δραστηριότητας στην ΕΕ, συγκρινόμενη μόνο με την Ολλανδία και τις Σκανδιναβικές χώρες – όλες χώρες με σημαντικά υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα και βιομηχανική ωριμότητα. Προτάσεις πολιτικής για την ενίσχυση του ελληνικού μεταποιητικού τομέα εξετάζονται αναλυτικά στο Κεφάλαιο 6, όπως αντίστοιχα γίνεται και για τους υπόλοιπους τομείς που αναφέρονται στην παρούσα ενότητα. Η παρούσα ενότητα συνοψίζει βασικές κατευθύνσεις.

Κρίσιμη για τη μεγέθυνση του μεταποιητικού τομέα στην Ελλάδα είναι η ενίσχυση της μισθωτής εργασίας. Οι επιχειρήσεις στον μεταποιητικό τομέα στην Ελλάδα είναι κατά κανόνα μικρές, εν μέρει λόγω του ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού αυτοαπασχολούμενων στον τομέα των υπηρεσιών. Όταν ληφθούν μέτρα ενίσχυσης της μισθωτής εργασίας, οι επιχειρήσεις αυτές θα αποκτήσουν μεγαλύτερο συγκριτικό πλεονέκτημα στις διεθνείς αγορές και θα μεγαλώσουν.

Η μεγέθυνση του μεταποιητικού τομέα στην Ελλάδα περνάει και μέσα από την παραγωγή μεγαλύτερου εύρους νέων προϊόντων. Τομείς όπως η επεξεργασία τροφίμων, με τη συσκευασία και εξαγωγή ποιοτικών προϊόντων, η φαρμακοβιομηχανία, με την παραγωγή γενόσημων φαρμάκων, και η ελαφρά βιομηχανία με την κατασκευή εξαρτημάτων και άλλων προϊόντων υψηλής τεχνολογίας, έχουν σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης. Η ελληνική οικονομία δύσκολα θα μπορεί να στηριχθεί σε βαριά βιομηχανία τύπου Ιταλίας και Γερμανίας, αλλά υπάρχουν προοπτικές δημιουργίας ισχυρής ελαφριάς βιομηχανίας η οποία θα συμμετέχει στις διεθνείς αλυσίδες παραγωγής. Η πανδημία COVID-19 καθιστά το υπόδειγμα αυτό περισσότερο βιώσιμο, καθώς αλυσίδες παραγωγής που περιλαμβάνουν απομακρυσμένες Ασιατικές χώρες έχουν διαταραχθεί. Οι αλυσίδες παραγωγής εντός της ΕΕ θα διαταραχθούν πολύ λιγότερο, τόσο από την παρούσα πανδημία όσο και από μελλοντικές πανδημίες και γεωπολιτικές εξελίξεις. Στην έρευνα που εκπονείται ετήσια από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, με ερωτηματολόγια προς διευθυντές επιχειρήσεων, και που χρησιμοποιείται ως μέρος του *World Competitiveness Report*, οι ελληνικές επιχειρήσεις δηλώνουν σταθερά καλή διαθεσιμότητα επιστημόνων και μηχανικών, καλύτερη από αυτή σε χώρες όπως η Ολλανδία και η

---

<sup>27</sup> Το ζήτημα της μελλοντικής δομής της αγοράς εργασίας αναλύεται εκτενέστερα στην διάλεξη Tomaso Padoa Schioppa του Χ. Πισσαρίδη στο Brussels Economic Forum το 2018. Το κείμενο της διάλεξης βρίσκεται στον σύνδεσμο [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/bef2019/press/documents/pissarides\\_tps\\_speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/bef2019/press/documents/pissarides_tps_speech_en.pdf).

Δανία. Το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι εξίσου παραγωγικές, δίνοντας έτσι στη χώρα σχετικά χαμηλή θέση στην κατάταξη, αναδεικνύει το αναπτυξιακό δυναμικό που μπορεί να απελευθερωθεί στον τομέα της μεταποίησης.

Μια άλλη συστηματική πηγή απασχόλησης σχετίζεται με την περιβαλλοντική βιομηχανία. Όπως προκύπτει από το Κεφάλαιο 2, η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων και η κλιματική αλλαγή δημιουργούν σοβαρές κοινωνικές και οικονομικές προκλήσεις και αναδεικνύουν την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, οι πολιτικές σε διεθνές επίπεδο που έχουν χαραχθεί για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών αποτελούν σημαντική ευκαιρία για προσέλκυση επενδύσεων σε μια σειρά από τομείς της οικονομίας. Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η περιβαλλοντική αναβάθμιση των οικοσυστημάτων θα δημιουργήσει θέσεις εργασίας γιατί η πιο φιλική προς το περιβάλλον παραγωγή τείνει να είναι υψηλότερης έντασης εργασίας από ό,τι οι περισσότερες μέθοδοι που χρησιμοποιούνται σήμερα.<sup>28</sup> Η πολιτική δημιουργίας θέσεων εργασίας συναφείς με την Πράσινη Συμφωνία είναι κεντρική συνιστώσα στην ΕΕ του σχεδίου εξόδου από την κρίση της πανδημίας COVID-19. Στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας συγκαταλέγονται το ξεχωριστό φυσικό περιβάλλον της και η σπάνια βιοποικιλότητα. Επιπλέον, τα κλιματικά και μετεωρολογικά χαρακτηριστικά της ευνοούν την επιτάχυνση προς ένα νέο ενεργειακό πρότυπο στο οποίο οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας θα έχουν κεντρικό ρόλο.

Ο τουρισμός, φυσικά, θα παραμείνει ένας από τους βασικούς κλάδους της οικονομίας λόγω των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας. Πρωτίστως για περιβαλλοντικούς λόγους, ο τουρισμός είναι σκόπιμο να επικεντρωθεί στην ποιότητα παρά στην ποσότητα. Για να συμβεί αυτό, το προϊόν που παρέχεται πρέπει να βελτιωθεί, όχι μόνο σε συγκεκριμένους θύλακες στη χώρα αλλά καθολικά. Παρόλο που ο μεγάλος αριθμός τουριστών που επισκέπτεται τα νησιά για τον ήλιο και τη θάλασσα δεν μπορεί και ίσως δεν πρέπει να αποθαρρυνθεί, η Ελλάδα διαθέτει πλούσια πολιτιστική κληρονομιά και βιοποικιλότητα που μπορεί να προσελκύσει τα ανώτερα στρώματα της τουριστικής αγοράς εάν αναπτυχθεί κατάλληλα με καλές υπηρεσίες και υποδομές. Οι δημιουργικοί τομείς, όπως αυτός της παραγωγής ταινιών και επαγγελματικού ταξιδιού, όπως *company retreat*, σε βαθμό που θα επιβιώσουν μετά την κρίση του COVID-19, θα αποτελέσουν ελκυστικά προϊόντα. Οι τομείς που σχετίζονται με τον τουρισμό και τον πολιτισμό είναι έντασης εργασίας και θα αποτελέσουν μια σταθερή πηγή δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας όσο θα αυξάνεται το βιοτικό επίπεδο διεθνώς και μεγεθύνεται η επιδίωξη για ποιοτικό ελεύθερο χρόνο.

Σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης υπάρχουν και σε άλλους τομείς που αξιοποιούν συγκριτικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, η γεωγραφική θέση της χώρας, σε σταυροδρόμι μεταξύ τριών ηπείρων, είναι ισχυρό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη του τομέα μεταφορών και εφοδιαστικής αλυσίδας, ιδιαίτερα με τη μετατόπιση του κέντρου βάρους του παγκόσμιου εμπορίου προς την Ασία. Το ευνοϊκό κλίμα της χώρας, η ποιότητα και ποικιλία των παραγόμενων αγροτικών προϊόντων, και η διεθνής αναγνώριση των μεσογειακών διατροφικών παραδόσεων, είναι ισχυρό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη του αγροδιατροφικού τομέα.

---

<sup>28</sup> Σύμφωνα με την Παγκόσμια Προοπτική Απασχόλησης για το 2018, του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ), η μετάβαση σε μια βιώσιμη οικονομία θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία περίπου τετραπλάσιων θέσεων εργασίας παγκοσμίως στον ενεργειακό τομέα έως το 2030, σε σχέση με τις θέσεις που θα χαθούν λόγω της σταδιακής κατάρτησης της βιομηχανίας ορυκτών καυσίμων. ILO, World Employment and Social Outlook – Trends 2018, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_615594.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf)

## 4 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής – Δημόσιος Τομέας

Στο παρόν και στο επόμενο κεφάλαιο, αναλύονται κεντρικά διαρθρωτικά ζητήματα της ελληνικής οικονομίας, ώστε να διαφανούν οι στρεβλώσεις και αγκυλώσεις που εμποδίζουν τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Για κάθε ένα από τα πεδία, μετά από την ανάλυση της κατάστασης, προτείνονται κεντρικές κατευθύνσεις για αλλαγές. . Αυτές οι αλλαγές μπορούν να λειτουργήσουν ως επιταχυντές που, σε συνδυασμό μεταξύ τους, θα έχουν ευεργετικά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και τα εισοδήματα. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει ζητήματα που αφορούν τον δημόσιο τομέα, ενώ το επόμενο κεφάλαιο εξετάζει ζητήματα που αφορούν τις αγορές.

### 4.1 Δημόσια διοίκηση

#### 4.1.1 Δείκτες

Η ελληνική δημόσια διοίκηση υπήρξε αντικείμενο πολλών μεταρρυθμιστικών δράσεων την τελευταία δεκαετία. Έγιναν σημαντικές βελτιώσεις, αλλά η υστέρηση σε σχέση με άλλες χώρες παραμένει σημαντική. Η υστέρηση αποτυπώνεται σε πολλές διεθνείς κατατάξεις. Ενδεικτικά, αναφέρεται η κατάταξη InCiSE (International Civil Service Effectiveness), που υπολογίζεται με βάση τις επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης σε δώδεκα διαφορετικούς τομείς, και συμπεριλαμβάνει μετρήσεις άλλων οργανισμών όπως της Παγκόσμιας Τράπεζας. Στην κατάταξη του 2019, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 37<sup>η</sup> θέση σε σύνολο 38 χωρών-μελών του ΟΟΣΑ.

Οι επιμέρους τομείς στους οποίους η ελληνική δημόσια διοίκηση λαμβάνει ιδιαίτερα χαμηλή βαθμολόγηση, είναι η παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων (Regulation), οι δεξιότητες των εργαζομένων (Capabilities) και η ακεραιότητα των εργαζομένων (Integrity). Χαμηλά βαθμολογούνται επίσης ο βαθμός ψηφιοποίησης (Digital services), η οικονομική διαχείριση (Fiscal and financial management), η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (HR management), η διαφάνεια (Openness), η διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών (Policy making) και η φορολογική διοίκηση (Tax administration) - βλ. Διάγραμμα 4.1.

Τα συμπεράσματα της κατάταξης InCiSE, καθώς και των περισσότερων διεθνών συγκριτικών μελετών, καταδεικνύουν ότι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης οφείλει να αποτελεί σημαντική προτεραιότητα για τη χώρα. Μια αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση έχει υψηλό δημοσιονομικό κόστος και παρέχει υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας. Δεν μπορεί επίσης να υποστηρίξει την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων για το σύνολο της οικονομίας.

#### 4.1.2 Αγκυλώσεις

##### **Προσλήψεις, προαγωγές και κίνητρα**

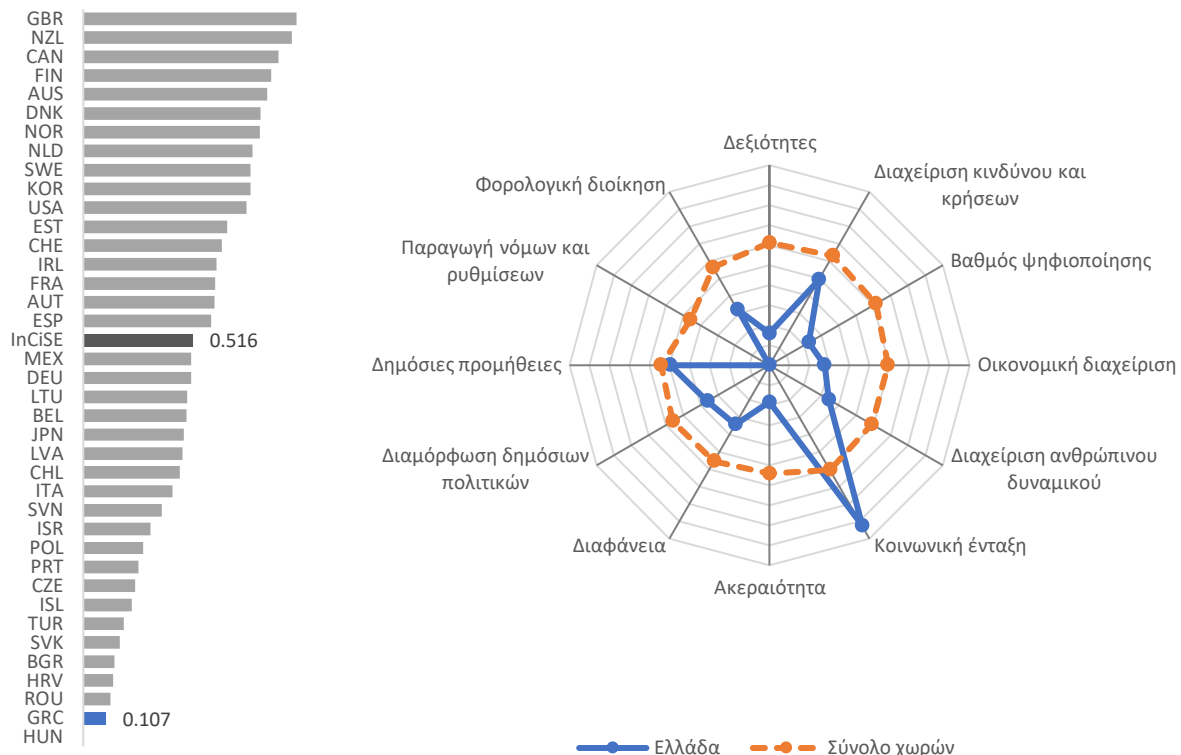
Οι διαδικασίες προσλήψεων και προαγωγών επηρεάζουν την ποιότητα των δημοσίων υπαλλήλων και τα κίνητρα που αυτοί έχουν για να αποδώσουν καλύτερα. Οι διαδικασίες μπορούν να εξεταστούν στη βάση δύο κριτηρίων: (α) αν προσλαμβάνονται και προάγονται οι καλύτεροι και (β) αν η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει το ποιοι προσλαμβάνονται και προάγονται.

Διαδικασίες υπό τις οποίες προσλαμβάνονται και προάγονται οι καλύτεροι είναι προφανώς θεμιτές. Οι διαδικασίες αυτές οδηγούν στην πρόσληψη περισσότερο ικανών στελεχών. Βελτιώνουν επίσης τα κίνητρα απόδοσης αυτών που προσλαμβάνονται, γιατί καλύτερη απόδοση διευκολύνει μελλοντικές προαγωγές.

Το αν είναι θεμιτό η εκάστοτε κυβέρνηση να μπορεί να επηρεάζει το ποιοι προσλαμβάνονται και προάγονται είναι δύσκολο ερώτημα. Η εκάστοτε κυβέρνηση θα πρέπει να έχει κάποια επιρροή στις προσλήψεις και προαγωγές στα ανώτατα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Η επιρροή αυτή

διασφαλίζει ότι η δημόσια διοίκηση δεν είναι ανεξέλεγκτη, αλλά αντίθετα λογοδοτεί στους εκλεγμένους αντιπροσώπους του λαού. Από την άλλη, η επιρροή της εκάστοτε κυβέρνησης προς τη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι περιορισμένη. Αυτό διασφαλίζει ότι υπάρχει έλεγχος και προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή από τη δημόσια διοίκηση προς τους πολιτικούς της προϊστάμενους. Αν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους πολιτικούς τους προϊσταμένους για τη μελλοντική τους καριέρα και προαγωγές, τότε δεν θα είναι διατεθειμένοι να αμφισβητήσουν αποφάσεις που μπορεί να εξυπηρετούν τα συμφέροντα των προϊσταμένων τους αλλά να είναι επιβλαβείς.

Διάγραμμα 4.1: Επιδόσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης



Πηγή: InCiSE 2019.

Τα παραπάνω συμπεράσματα είναι γνωστά από την ακαδημαϊκή έρευνα.<sup>29</sup> Αντανακλώνται επίσης στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, που καταλαμβάνει την πρώτη θέση στην κατάταξη InCiSE, οι μόνιμοι γραμματείς (permanent secretaries – η ανώτατη διοικητική βαθμίδα σε κάθε υπουργείο) διορίζονται με πενταετή θητεία. Όταν η θητεία τους ολοκληρωθεί, υπάρχει ανοικτή διαδικασία στην οποία οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν τα δικαιολογητικά τους. Μια επιτροπή που απαρτίζεται από τον διευθυντή της δημόσιας διοίκησης (Head of the Home Civil Service), μόνιμους γραμματείς άλλων υπουργείων και άλλα ανώτατα διοικητικά στελέχη, εξετάζει τους υποψηφίους για τη θέση και προτείνει μικρό αριθμό τους στον πρωθυπουργό. Ο πρωθυπουργός επιλέγει μεταξύ αυτών των υποψηφίων. Παρόμοια σε γενικές γραμμές διαδικασία ακολουθείται στους διορισμούς Γενικών Διευθυντών (Director General) και Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών (Deputy Director General) στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπου η θητεία είναι επίσης πενταετής.

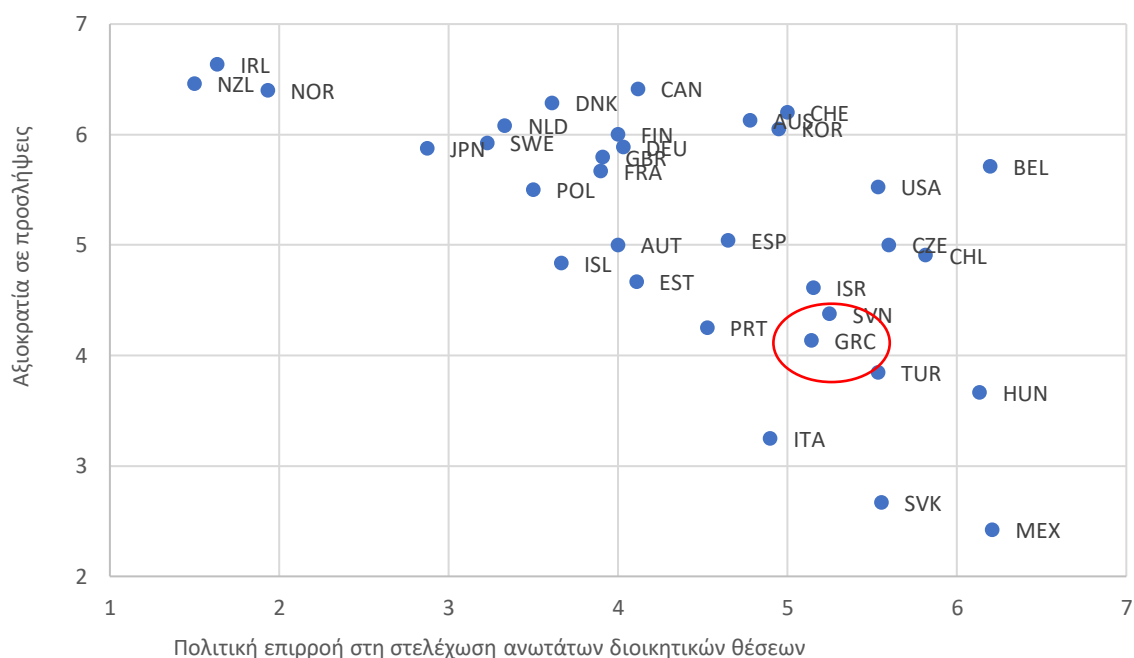
<sup>29</sup> Το βιβλίο "Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government" των Dahlstrom και Larpuente αναλύει το ζήτημα θεωρητικά και με παραδείγματα από διάφορες χώρες.

Στην Ελλάδα, οι ανώτατες διοικητικές θέσεις στα υπουργεία είναι, με ιεραρχική σειρά: Υπηρεσιακός Γραμματέας, Γενικός Διευθυντής, Διευθυντής, και Τμηματάρχης. Οι θέσεις αυτές προκηρύσσονται δημόσια και η θητεία είναι τριετής. Οι υποψήφιοι αξιολογούνται με σύστημα μοριοδότησης, με βάση τα τυπικά τους προσόντα (ακαδημαϊκά πτυχία, κλπ.), την εργασιακή τους εμπειρία και την επίδοσή τους σε συνέντευξη. Η πρόσληψη αποφασίζεται από πενταμελή επιτροπή που απαρτίζεται από μέλη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μέλη του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και διοικητικούς προϊσταμένους της προκηρυχθείσας θέσης.

Θεωρητικά, η διαδικασία πρόσληψης σε ανώτατη διοικητική θέση στην Ελλάδα δίνει λιγότερη διακριτική ευχέρεια στους πολιτικούς προϊσταμένους της θέσης να επηρεάσουν την πρόσληψη, σε σχέση με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Η διακριτική ευχέρεια περιορίζεται τόσο από το σύστημα μοριοδότησης όσο και από τη συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ, το οποίο είναι Ανεξάρτητη Αρχή. Για παράδειγμα, στην πενταμελή επιτροπή για πρόσληψη Υπηρεσιακού Γραμματέα συμμετέχουν τέσσερα μέλη του ΑΣΕΠ.

Στην πράξη, η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επηρεάζει σημαντικά το ποιοι κατέχουν ανώτατες διοικητικές θέσεις. Το Διάγραμμα 4.2 (βασισμένο στους δείκτες Quality of Government Expert Survey 2015 από το πανεπιστήμιο του Γκέτεμποργκ<sup>30</sup>) δείχνει ότι η Ελλάδα κατατάσσεται χαμηλά ως προς τον βαθμό πολιτικής επιρροής στη στελέχωση ανώτατων διοικητικών θέσεων (“the top political leadership hires and fires senior public officials”, κατάταξη Ελλάδας 23<sup>η</sup> σε 33 χώρες). Κατατάσσεται ακόμα χαμηλότερα ως προς τον βαθμό αξιοκρατίας στις προσλήψεις (“when recruiting public employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job”, κατάταξη Ελλάδας 28<sup>η</sup> σε 33 χώρες). Το διάγραμμα δείχνει επίσης μια αρνητική συσχέτιση μεταξύ αξιοκρατίας και πολιτικής επιρροής: περισσότερη πολιτική επιρροή συνδέεται με λιγότερη αξιοκρατία.

Διάγραμμα 4.2: Πολιτική επιρροή και αξιοκρατία στην Ελλάδα και άλλες χώρες του ΟΟΣΑ



Πηγή: Quality of Government Expert Survey 2015

<sup>30</sup> Χρησιμοποιούμε στοιχεία του 2015 επειδή είναι η τελευταία χρονιά για την οποία έχουν υπολογιστεί οι σχετικοί δείκτες.

Η διαφορά μεταξύ θεωρίας και πράξης οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων.<sup>31</sup> Το σύστημα μοριοδότησης για κάθε θέση, καθώς και οι βασικές προϋποθέσεις που οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν, έχει αλλάξει πολλές φορές την τελευταία δεκαετία. Αυτό ευνοεί διαφορετικές ομάδες υποψηφίων κάθε φορά, οι οποίες μπορεί να αντιστοιχούν σε διαφορετικά πολιτικά ακροατήρια. Εύνοια μπορεί να υπάρξει επίσης σε επίπεδο ατόμου αντί για ομάδας. Αυτό γιατί κάποια μέλη των πενταμελών επιτροπών διορίζονται και επηρεάζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Επίσης, γιατί οι βασικές προϋποθέσεις που οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν αποφασίζονται, σε κάποιες περιπτώσεις, από τις υπηρεσίες στις οποίες βρίσκεται η θέση, και αυτό μπορεί να γίνεται με τρόπο που να ευνοεί συγκεκριμένο υποψήφιο.

Η πολιτική επιρροή στις διαδικασίες προσλήψεων καθιστά τους ανώτατους διοικητικούς υπάλληλους στα υπουργεία αδύναμους θεσμικά σε σχέση με τους πολιτικούς τους προϊστάμενους, και αυτό μειώνει τα εχέγγυα αμοιβαίας ανεξαρτησίας και ελέγχου. Η αδυναμία αυτή ενισχύεται από το ότι η θητεία των ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων είναι τριετής, δηλαδή συντομότερη από αυτή μιας κυβέρνησης. Μετά το τέλος της θητείας τους, και εφόσον αυτή δεν ανανεωθεί, επιστρέφουν στην προηγούμενη θέση τους, η οποία μπορεί να είναι πολύ χαμηλότερη. Επομένως, το κόστος για τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλους αν αμφισβητήσουν μια απόφαση ή επιθυμία των πολιτικών τους προϊσταμένων μπορεί να είναι σημαντικό.

Η προσπάθεια να περιοριστεί η πολιτική επιρροή στις διαδικασίες προσλήψεων έχει ως συνέπεια να δίνεται υπερβολικό βάρος σε προσόντα που είναι πιο εύκολα μετρήσιμα, ακόμα και αν δεν είναι τα πλέον σημαντικά. Με το σύστημα μοριοδότησης είναι δύσκολο να ληφθούν υπόψη περισσότερο υποκειμενικοί παράγοντες όπως τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των προσόντων και οι διοικητικές ικανότητες. Δημιουργούνται επίσης στρεβλώσεις, όπως για παράδειγμα οι υποψήφιοι να αναλώνονται στη συλλογή πτυχίων ώστε να συλλέγουν περισσότερα μόρια. Επομένως, ενώ το σύστημα μοριοδότησης περιορίζει (χωρίς να εξαλείφει) την πολιτική επιρροή, δεν οδηγεί απαραίτητα στην πρόσληψη των καλύτερων υποψηφίων.

Συμπερασματικά, οι ανώτατες θέσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι αδύναμες θεσμικά, και υπάρχει σημαντική ανισορροπία ισχύος με τους πολιτικούς προϊστάμενους. Επίσης οι διοικητικές ικανότητες δεν λαμβάνονται αρκετά υπόψη για την πλήρωση των θέσεων. Ο συνδυασμός των δύο αυτών παραγόντων εξηγεί γιατί οι αξιολογήσεις στη δημόσια διοίκηση είναι ανύπαρκτες ή χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο (συχνά όλοι βαθμολογούνται με υψηλούς βαθμούς). Η ουσιαστική αξιολόγηση προϋποθέτει κοινή αντίληψη μεταξύ αξιολογητών και αξιολογούμενων ως προς τα κριτήρια αξιολόγησης, κάποια από τα οποία δεν μπορούν να αποτυπωθούν με εύκολα μετρήσιμο τρόπο. Μια κοινή αντίληψη είναι δύσκολο να παγιωθεί όταν οι ανώτεροι υπάλληλοι και αξιολογητές αλλάζουν συχνά. Η έλλειψη θεσμικής τους ισχύος τους καθιστά επίσης διστακτικούς να εφαρμόσουν τα κριτήρια με αυστηρό και ομοιογενή τρόπο. Το πρόβλημα της έλλειψης αξιολόγησης είναι πηγή και των περισσότερων άλλων προβλημάτων που θίγονται παρακάτω.

### **Ανεξάρτητες αρχές**

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ρυθμίζουν ιδιαίτερα σημαντικά ζητήματα, μεταξύ των οποίων και ζητήματα οικονομικού περιεχομένου όπως ο ανταγωνισμός στις αγορές (Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, και Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας), η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος (Τράπεζα της Ελλάδος και Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς), η συλλογή των φόρων (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων), και ο υπολογισμός των εθνικών στατιστικών μεγεθών (Ελληνική Στατιστική Αρχή). Σε κάποιες περιπτώσεις, υπάρχουν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των Αρχών, κάτι που δυσχεραίνει το έργο τους. Υπάρχει επίσης ανομοιογένεια πόρων μεταξύ

---

<sup>31</sup> Σπανού, Κ. (2018), «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση», ΕΛΙΑΜΕΠ.

τους: κάποιες Αρχές έχουν επαρκή χρηματοδότηση, αλλά σε άλλες το έλλειμμα πόρων είναι σημαντικό σε σύγκριση με το έργο που έχουν να επιτελέσουν.

Η πολιτική επιρροή στις Ανεξάρτητες Αρχές έχει περιοριστεί σταδιακά τα τελευταία χρόνια. Δεν είναι όμως σπάνιο το φαινόμενο μια νέα κυβέρνηση να αλλάζει τη διοίκηση μιας Ανεξάρτητης Αρχής πριν αυτή ολοκληρώσει τη θητεία της. Η έλλειψη επαρκών πόρων δυσχεραίνει επίσης την ουσιαστική ανεξαρτησία των Αρχών.

### **Παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων**

Η ελληνική δημόσια διοίκηση βαθμολογείται ιδιαίτερα χαμηλά στο Διάγραμμα 4.1 ως προς την παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων. Πολλοί νόμοι δημιουργούν αχρείαστο βάρος για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Υπάρχουν επίσης σημαντικές επικαλύψεις, και ενίοτε συγκρούσεις, με προγενέστερους νόμους.<sup>32</sup> Η πολυπλοκότητα του συστήματος δημιουργεί περιθώριο για διαφορετικές ερμηνείες των νόμων από διαφορετικές υπηρεσίες ή σε διαφορετικά μέρη της χώρας. Αυτά με τη σειρά τους δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, επιβαρύνουν αχρείαστα το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, και δυσκολεύουν τις επενδύσεις, ιδιαίτερα από νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις.

Οι νόμοι και ρυθμιστικοί κανόνες που εκπορεύονται από το κάθε υπουργείο θα πρέπει να εξετάζονται τόσο ως προς τη νομική τους αρτιότητα όσο και ως προς τις επιπτώσεις που θα έχουν στην οικονομία. Ο νόμος 4048/2012 ορίζει ότι κάθε νόμος που κατατίθεται προς ψήφιση στη Βουλή θα πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση επιπτώσεων. Στις περισσότερες περιπτώσεις όμως, η ουσιαστική ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων απουσιάζει. Με πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία, η έκθεση επιπτώσεων αξιολογείται πλέον από την Επιτροπή Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου, η οποία καλύπτει όλα τα υπουργεία και υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Αν η επιτροπή κρίνει ότι η μελέτη επιπτώσεων είναι ανεπαρκής, μπορεί να την επιστρέψει στις αρμόδιες υπηρεσίες, οι οποίες θα πρέπει να εξετάσουν ενδεχόμενες αλλαγές τόσο στην έκθεση όσο και στον νόμο. Η θέσπιση της επιτροπής αυτής αποτελεί ένα σημαντικό βήμα.

### **Τοπική αυτοδιοίκηση**

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει περιορισμένες αρμοδιότητες σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, το 2010 οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 2,8% του ΑΕΠ, έναντι 7,1% στην Πορτογαλία, 18,1% στην Αυστρία, 19,7% στο Βέλγιο, και 14,6% στο σύνολο της ΕΕ.<sup>33</sup>

Σημαντικές είναι επίσης οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης -- κάτι που συμβαίνει εν μέρει επειδή η κεντρική διοίκηση εισέρχεται σε πολλές από τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών αρμόδια είναι και η Πολιτική Προστασία, η οποία ανήκει στην κεντρική διοίκηση, και οι κατά τόπους περιφέρειες. Ένα άλλο παράδειγμα αφορά την εποπτεία των σχολείων και νοσοκομείων. Η πλήρωση των θέσεων σε ένα σχολείο αποφασίζεται από το Υπουργείο Παιδείας, η συντήρηση των κτηρίων είναι αρμοδιότητα των δήμων, οι πόροι για βασικές λειτουργικές δαπάνες, όπως ρεύμα και θέρμανση, καλύπτονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, και η αγορά ηλεκτρονικών υπολογιστών και άλλου συναφούς εξοπλισμού γίνεται από την εταιρεία Κτηριακές Υποδομές (ΚΤΥΠ). Αντίστοιχα, κάποια είδη δαπανών ενός δημόσιου νοσοκομείου εγκρίνονται από το Υπουργείο Υγείας,

<sup>32</sup> Σωτηρόπουλος Δ. και Λ. Χριστόπουλος (2017), «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις

<sup>33</sup> European Commission, "Fiscal decentralization in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes", Πίνακας IV 3.1.



κάποια άλλα είδη εγκρίνονται από την περιφέρεια, και κάποια άλλα από την Υγειονομική Περιφέρεια, η οποία μπορεί να έχει διαφορετικό γεωγραφικό εύρος από την περιφέρεια.

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων διαχέουν τις ευθύνες μεταξύ των δημόσιων φορέων, μειώνοντας τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, μια περιφέρεια μπορεί να ισχυριστεί ότι τα νοσοκομεία που βρίσκονται στη επικράτειά της δεν λειτουργούν καλά επειδή το Υπουργείο Υγείας δεν καλύπτει επαρκώς τις δαπάνες για τις οποίες είναι αρμόδιο -- ανεξάρτητα από το αν η ίδια καλύπτει ή όχι το δικό της τμήμα δαπανών.

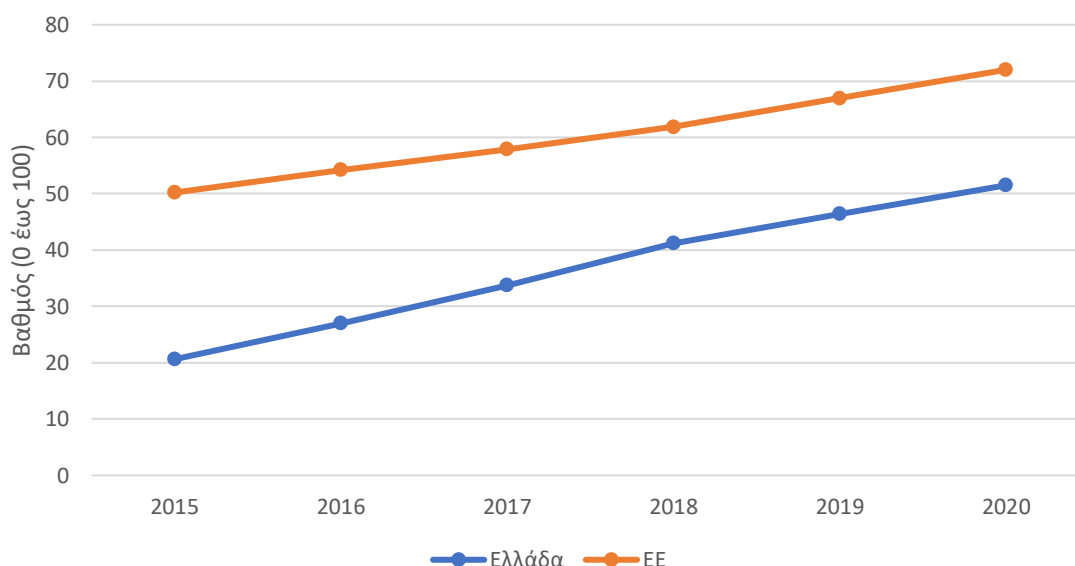
Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα προέρχονται σε μεγάλο βαθμό -- μεγαλύτερο από τον μέσο όρο της ΕΕ -- από μεταβιβάσεις από την κεντρική διοίκηση.<sup>34</sup> Αυτό δεν συνιστά απαραίτητα πρόβλημα. Το πρόβλημα, όμως, είναι ότι το ύψος των μεταβιβάσεων δεν καθορίζεται από κάποιες προσυμφωνημένες παραμέτρους, αλλά από τις εκάστοτε ανάγκες και πολιτικές συνθήκες. Αυτό διαχέει τις ευθύνες ακόμα περισσότερο. Στο παραπάνω αναφερόμενο παράδειγμα του νοσοκομείου, η περιφέρεια μπορεί να ισχυριστεί ότι αδυνατεί να πληρώσει για τις προμήθειες για τις οποίες είναι αρμόδια επειδή η κεντρική διοίκηση δεν της παρέχει αρκετούς πόρους.

### Ψηφιοποίηση

Η ελληνική δημόσια διοίκηση υστερεί ως προς τον βαθμό ψηφιοποίησης. Αυτό φαίνεται από το Διάγραμμα 4.1. Το Διάγραμμα 4.3, βασισμένο στους δείκτες ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) επιβεβαιώνει ότι υπάρχει υστέρηση, η οποία όμως μειώνεται με αργούς ρυθμούς.

Η Ελλάδα έχει καταρτίσει εθνική ψηφιακή στρατηγική (Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού) η οποία καλύπτει και τον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Η στρατηγική προβλέπει μεταξύ άλλων την ενοποίηση λειτουργικών διαδικασιών σε όλη την διοίκηση, όπως αυτές που αφορούν τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, τις προμήθειες, την οικονομική διαχείριση, κλπ. Η διαδικασία ψηφιοποίησης ενέχει, όμως, αρκετά εμπόδια, κάποια από τα οποία είναι περισσότερο τεχνικής φύσεως και κάποια αφορούν κίνητρα και νοοτροπίες.

Διάγραμμα 4.3: Ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση



Πηγή: DESI

<sup>34</sup> European Commission, "Fiscal decentralization in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes", Διάγραμμα IV 3.7.

Τα τεχνικά εμπόδια συμπεριλαμβάνουν την απουσία ολοκληρωμένης και συνεκτικής εθνικής αρχιτεκτονικής λογισμικού, καθώς και την απουσία κοινών σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων. Συναφή εμπόδια, που αφορούν περισσότερο κίνητρα και νοοτροπίες, είναι ο κατακερματισμός των εφαρμογών του δημοσίου σε συνδυασμό με τη φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό, καθώς και το ότι οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες σχεδιάζονται συχνά με κύρια οπτική την εξυπηρέτηση των δημοσίων υπηρεσιών και όχι αυτή των πολιτών.

Παράλληλα με τα παραπάνω εμπόδια, υπάρχουν και παράγοντες που ευνοούν την ψηφιοποίηση. Αυτοί συμπεριλαμβάνουν την ύπαρξη αναδυόμενων ελληνικών εταιρειών υψηλής τεχνολογίας, καθώς και εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού στον τομέα αυτό.

#### 4.1.3 Προτάσεις πολιτικής

##### **Προσλήψεις, προαγωγές και κίνητρα**

Οι ανώτατες θέσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση θα πρέπει να καταστούν περισσότερο ισχυρές θεσμικά. Αυτό θα βελτιώσει την ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται και θα διευκολύνει την εφαρμογή της αξιολόγησης. Βήματα προς αυτή την κατεύθυνση έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, όπως η μεταφορά αρμοδιοτήτων και υπογραφών στη δημόσια διοίκηση. Απαιτείται όμως ευρύτερη και συνολικότερη προσπάθεια.

Ένα μέτρο που θα συμβάλλει στην ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων είναι οι θητείες στις θέσεις αυτές να γίνουν μακρύτερες. Για παράδειγμα, οι ανώτατες διοικητικές θέσεις στα υπουργεία θα μπορούσαν να γίνουν πενταετείς, από τριετείς που είναι τώρα. Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος να προσληφθεί κάποιος ο οποίος αποδειχθεί ανεπαρκής στη συνέχεια, θα μπορούσε να θεσπιστεί δοκιμαστική περίοδος μερικών μηνών μετά τον διορισμό τους, όπως γίνεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η αύξηση της θητείας στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα μπορούσε να συνδυαστεί με τη μείωση των πολιτικών θέσεων. Οι πολιτικές θέσεις θα μπορούσαν να περιοριστούν σε αυτές του υπουργού και υφυπουργού, με την επόμενη θέση να είναι διοικητική. Η διοικητική αυτή θέση θα μπορούσε να είναι του Γενικού Γραμματέα (ΓΓ), στην οποία περίπτωση θα είναι σκόπιμο να συγχωνευτεί με αυτή του Υπηρεσιακού ΓΓ, ή του Γενικού Διευθυντή, στην οποία περίπτωση οι θέσεις του ΓΓ και Υπηρεσιακού ΓΓ θα πρέπει να καταργηθούν.

Ένα μέτρο που θα συμβάλλει τόσο στην ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων όσο και στην καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, είναι η πριμοδότηση της κινητικότητας στις θέσεις αυτές. Για παράδειγμα, το να έχει υπηρετήσει ένας υποψήφιος ως Διευθυντής σε ένα υπουργείο, και στη συνέχεια ως Διευθυντής σε διαφορετικό υπουργείο, θα μπορούσε να πριμοδοτηθεί ως πλεονέκτημα όταν αυτός θέσει υποψηφιότητα ως Γενικός Διευθυντής. Εναλλακτικά, η πενταετής θητεία σε ανώτατη διοικητική θέση σε ένα υπουργείο θα μπορούσε να τεθεί ως ανώτατο όριο συνεχούς υπηρεσίας στο υπουργείο, μετά από το οποίο θα πρέπει να υπάρξει θητεία σε ανώτατη διοικητική θέση άλλης υπηρεσίας. Τέτοιο ανώτατο όριο υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τους Γενικούς Διευθυντές και Αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές.

Η κινητικότητα στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα δημιουργούσε μια ευρύτερη εσωτερική αγορά εργασίας στον δημόσιο τομέα με περισσότερες ευκαιρίες επαγγελματικής ανέλιξης για τους ικανότερους δημόσιους υπαλλήλους. Με το ισχύον σύστημα, οι ευκαιρίες βρίσκονται κυρίως στην υπηρεσία όπου ο υπάλληλος υπηρετεί. Αυτό (α) δημιουργεί ανταγωνισμό μεταξύ του υπαλλήλου και των υφισταμένων του για να καταλάβουν τον μικρό αριθμό των θέσεων που υπάρχουν, (β) δημιουργεί πίεση για δημιουργία περισσότερων ανωτάτων θέσεων στην υπηρεσία, και οδηγεί στο φαινόμενο των «ανεστραμμένων πυραμίδων» όπου υπάρχουν περισσότεροι διοικητές από

διοικούμενους και (γ) καθιστά περισσότερο πιθανή την επιστροφή σε χαμηλότερη θέση όταν η θητεία σε μια ανώτατη θέση ολοκληρωθεί. Η κινητικότητα στις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα βελτίωνε επίσης τον συντονισμό μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, καθώς οι υπάλληλοι στις ανώτατες θέσεις θα είχαν εμπειρία από περισσότερες από μία υπηρεσίες.

Η θεσμική ενίσχυση των ανώτατων διοικητικών θέσεων θα «ξεκλειδώσει» σειρά άλλων αναγκαίων αλλαγών. Μια από τις αλλαγές αυτές είναι η μείωση του φορμαλισμού στις διαδικασίες προσλήψεων. Οι διαδικασίες αυτές είναι σκόπιμο να δίνουν περισσότερο βάρος στα ουσιαστικά προσόντα και στις διοικητικές ικανότητες, καθώς και στις απόψεις των διοικητικών προϊσταμένων των θέσεων που προκηρύσσονται. Για κάποιες από τις ανώτατες διοικητικές θέσεις θα μπορούσαν να λαμβάνονται υπόψη και οι απόψεις των πολιτικών προϊσταμένων, κάτι που γίνεται μέχρι τώρα άτυπα, αλλά θα μπορούσε να γίνεται περισσότερο τυπικά.

Μια δεύτερη απαιτούμενη αλλαγή είναι η καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση θα είναι σημαντικό να γίνεται σε ετήσια βάση, από τον προϊστάμενο κάθε θέσης, με συγκεκριμένους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, και να έχει απτά αποτελέσματα για τους αξιολογούμενους. Η αξιολόγηση των υπαλλήλων θα πρέπει να συνδέεται με τα κριτήρια αξιολόγησης της δημόσιας υπηρεσίας όπου εργάζονται, μέσω της θέσπισης Βασικών Δεικτών Απόδοσης (ΒΔΑ) για κάθε υπηρεσία. Αυτό θα συμβάλλει στην ευθυγράμμιση των κινήτρων και στόχων μεταξύ των υπαλλήλων και της δημόσιας υπηρεσίας όπου εργάζονται.

Παράλληλα με τη βελτίωση της διαχείρισης των ανώτατων διοικητικών θέσεων, θα πρέπει η δημόσια διοίκηση να ενισχυθεί με εξειδικευμένα μεσαία διοικητικά στελέχη ικανά να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της οικονομικής ανάπτυξης: διεθνή εξωστρέφεια, λήψη αποφάσεων με βάση δεδομένα, απλούστευση διαδικασιών, ψηφιακό μετασχηματισμό, ποιοτική εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, απαιτούνται βελτιώσεις στις διαδικασίες προσλήψεων και, κυρίως, καλύτερη διαχείριση της κατηγορίας προσωπικού των «ειδικών επιστημόνων».

Ένα γενικότερο μέτρο που θα ενισχύσει τη δημόσια διοίκηση είναι να συγκεντρωθούν στο ΑΣΕΠ, κατόπιν της κατάλληλης αναβάθμισής του, όλα τα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, όπως οι προσλήψεις, η κινητικότητα, η αξιολόγηση και η μισθοδοσία. Το ΑΣΕΠ θα πρέπει, δηλαδή, να αναβαθμιστεί σε διεύθυνση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (Human Resources) για όλη τη δημόσια διοίκηση, παρακολουθώντας και συντονίζοντας όλες τις σχετικές διαδικασίες. Με το ισχύον σύστημα, οι διαδικασίες είναι διεσπαρμένες μεταξύ του ΑΣΕΠ, του Υπουργείου Εσωτερικών, και άλλων υπηρεσιών.

Ένα τμήμα της δημόσιας διοίκησης όπου αλλαγές στην αξιολόγηση και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού θα μπορούσαν να προχωρήσουν περισσότερο γρήγορα -- και προχωρούν ήδη σε κάποιες περιπτώσεις -- είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές. Αυτό γιατί (α) οι ανώτατες θέσεις στις Ανεξάρτητες Αρχές είναι ισχυρότερες θεσμικά από αυτές σε άλλα τμήματα της δημόσιας διοίκησης και (β) οι στόχοι της κάθε Αρχής καθορίζονται με σχετική σαφήνεια, κάτι που καθιστά την θέσπιση ΒΔΑ ευκολότερη. Η εφαρμογή των αλλαγών στις Ανεξάρτητες Αρχές θα μπορούσε να αποτελέσει οδηγό για το υπόλοιπο της δημόσιας διοίκησης.

### **Ανεξάρτητες Αρχές**

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν σταθερή χρηματοδότηση, ως ποσοστό του ΑΕΠ, η οποία να καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό αν χρειάζεται. Το ύψος της χρηματοδότησής μιας Ανεξάρτητης Αρχής είναι σκόπιμο να είναι συνάρτηση του έργου που έχει να επιτελέσει. Απαιτείται επομένως συστηματική αξιολόγηση του έργου κάθε Αρχής και της σημασίας του για τη χώρα. Διεθνείς συγκρίσεις είναι χρήσιμες για τον σκοπό αυτό.

Η αξιολόγηση των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι σκόπιμο να γίνεται από ανεξάρτητες επιτροπές εμπειρογνομόνων που θα διορίζονται από θεσμικούς παράγοντες στην Ελλάδα και την ΕΕ, έτσι ώστε να μην επηρεαστεί η ανεξαρτησία τους. Η αξιολόγηση θα πρέπει να έχει επιδράσεις, τόσο θετικές, όσο και αρνητικές. Θα πρέπει να προβλεφθούν επιβραβεύσεις (bonus) αποδοτικότητας που θα δίνονται στη συγκεκριμένη Αρχή εάν έχει επιτευχθεί καλό αποτέλεσμα στους ΒΔΑ και ένα μέρος αυτού του bonus αποδοτικότητας να μοιράζεται στις διάφορες οργανικές ομάδες της Αρχής ανάλογα με τη συνεισφορά τους στην επίτευξη αυτών των στόχων. Σε περιπτώσεις χαμηλότερης ή αρνητικής απόδοσης της οργανικής μονάδας, θα πρέπει να υπάρχει διαδικασία ελέγχου και αξιολόγησης του προϊσταμένου, και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης θα μπορούν να προχωρούν διαδικασίες απαλλαγής του προϊσταμένου από τα καθήκοντά του. Σε περιπτώσεις χαμηλής ή ιδιαίτερος χαμηλής απόδοσης συγκεκριμένου υπαλλήλου, θα πρέπει να παρακολουθεί υποχρεωτικό πρόγραμμα εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης, και σε περίπτωση επανειλημμένης χαμηλής απόδοσης είναι σκόπιμο να εξετάζεται ο υποβιβασμός του υπαλλήλου σε χαμηλότερη μισθολογική βαθμίδα για μια συγκεκριμένη περίοδο μέχρι την επόμενη περίοδο αξιολόγησης.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία ως προς τις προσλήψεις και τα υπόλοιπα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, για το επιστημονικό προσωπικό τους και άλλα εξειδικευμένα στελέχη. Τέτοια ευελιξία υπάρχει σε κάποιες Αρχές όπως η ΑΑΔΕ ή η ΤτΕ, και θα μπορούσε να εισαχθεί και σε άλλες. Οι βέλτιστες πρακτικές από αυτή τη διαδικασία θα μπορούσαν να επεκταθούν και σε άλλα τμήματα του δημόσιου τομέα, και να εφαρμόζονται με ενιαίο τρόπο. Η αναβάθμιση του ΑΣΕΠ σε διεύθυνση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για όλη τη δημόσια διοίκηση, όπως προτείνεται σε άλλο μέρος της παρούσας ενότητας, θα μπορούσε να προκύψει μέσα από αυτή τη διαδικασία.

Στο πλαίσιο της καλύτερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού των Ανεξάρτητων Αρχών προτείνεται η απαγόρευση αποσπάσεων υπαλλήλων από τις αρχές σε άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Η απόσπαση ενός υπαλλήλου από μια Ανεξάρτητη Αρχή σε ένα υπουργείο, αφαιρεί πόρους από την Αρχή, καθώς πρέπει να καλύπτει τη μισθοδοσία του υπαλλήλου, και μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ανεξαρτησία της. Αποσπάσεις θα πρέπει να λαμβάνουν χώρα μόνο μεταξύ Ανεξαρτήτων Αρχών, και να έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια. Η κινητικότητα από τις αρχές προς τον ευρύτερο δημόσιο τομέα θα πρέπει να γίνεται μόνο μέσω μετατάξεων.

Οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών θα πρέπει να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη σαφήνεια σε κάποιες περιπτώσεις, και οι όποιες επικαλύψεις να περιοριστούν. Δεδομένου ότι επικαλύψεις θα προκύπτουν συνέχεια, καθώς το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον αλλάζει, θα πρέπει να θεσμοθετηθεί και ένας μηχανισμός που να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά μελλοντικές επικαλύψεις. Ο μηχανισμός αυτός θα μπορεί να είναι ένα όργανο που να συνεδριάζει, ενδεικτικά, υπό τον Αντιπρόεδρο της κυβέρνησης, και να συμπεριλαμβάνει τους προέδρους Ανεξάρτητων Αρχών με συναφή αντικείμενα, και τους εκπροσώπους των αρμόδιων υπουργείων.

### **Παραγωγή νόμων και ρυθμιστικών κανόνων**

Η θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου (ΕΑΝΕ) είναι ένα σημαντικό βήμα μπροστά. Είναι επίσης σημαντικό ότι η επιτροπή αυτή στελεχώνεται και από νομικούς (για να εξετάζουν τους νόμους ως προς την αρτιότητά τους) και από οικονομολόγους (για να εξετάζουν τις επιπτώσεις των νόμων στην οικονομία). Το μέχρι τώρα έργο της ΕΑΝΕ αφορά την εξέταση νόμων που πρόκειται να εισαχθούν προς ψήφιση στη Βουλή. Το έργο της θα πρέπει σταδιακά να επεκταθεί και στη συστηματική αναδρομική εξέταση νόμων που έχουν ήδη ψηφιστεί, με στόχο τη δραστική απλούστευση του ρυθμιστικού πλαισίου της οικονομικής δραστηριότητας. Η εξέταση των οικονομικών επιδράσεων των νόμων θα πρέπει επίσης να μην καλύπτει μόνο τις λογιστικές επιδράσεις στον προϋπολογισμό αλλά και αυτές στην ευρύτερη οικονομία και στην

παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Το έργο της ΕΑΝΕ θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τους νόμους αλλά και τις υπουργικές αποφάσεις, τουλάχιστον σε επιλεκτική βάση. Για να επιτελέσει όλα τα παραπάνω, είναι σκόπιμο η ΕΑΝΕ να υποστηριχθεί και να ενισχυθεί με περισσότερα μέλη.

Η λειτουργία της ΕΑΝΕ θα πρέπει να συνοδευθεί από γενικότερες βελτιώσεις στη νομοθετική διαδικασία. Η προετοιμασία των νόμων από τα υπουργεία θα πρέπει να γίνεται από εξειδικευμένα στελέχη και με βάση γενικούς κανόνες (εγχειρίδια) καλής νομοθέτησης. Για παράδειγμα, αν ένα άρθρο ενός νόμου τροποποιεί προγενέστερο νόμο, ο νόμος αυτός θα πρέπει να δημοσιεύεται ολόκληρος στη νέα του μορφή ώστε να είναι εύκολα προσβάσιμος στο κοινό. Ενδεχόμενες επικαλύψεις μεταξύ νόμων θα πρέπει να εξετάζονται στη διαδικασία της αξιολόγησης, ώστε οι νόμοι στην τελική τους μορφή να μην περιέχουν επικαλύψεις. Τέλος, στη διαδικασία ψήφισης των νόμων στη Βουλή, είναι σημαντικό να μη γίνεται εισαγωγή τροπολογιών που αφορούν άλλους νόμους. Η πρακτική αυτή δημιουργεί επικαλύψεις και πολυπλοκότητα, και αναιρεί την προσπάθεια αξιολόγησης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας που γίνεται πριν έρθουν οι νόμοι για ψήφιση στη Βουλή.

### **Τοπική αυτοδιοίκηση**

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αντιμετωπιστούν με το να υπάρχει καλύτερη διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων, και καλύτερη αντιστοιχία μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων. Για παράδειγμα, αντί η πλήρωση των θέσεων σε ένα σχολείο να αποφασίζεται από το Υπουργείο Παιδείας, η συντήρηση των κτηρίων από τους δήμους, οι πόροι για βασικές λειτουργικές δαπάνες από το Υπουργείο Εσωτερικών, και η αγορά ηλεκτρονικών υπολογιστών από την ΚΤΥΠ, θα μπορούσαν να δοθούν είτε όλες οι αρμοδιότητες στους δήμους, είτε όλες στο Υπουργείο Παιδείας. Με τον τρόπο αυτό, οι ευθύνες για την προβληματική λειτουργία ενός σχολείου δεν θα διαχέονταν.

Με την ίδια λογική, οι πόροι που παρέχονται σε ένα δήμο ή μια περιφέρεια από την κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αντιστοιχούν καλύτερα στις αρμοδιότητες και να καθορίζονται από μια διαφανή διαδικασία. Για παράδειγμα, οι πόροι που θα λαμβάνει ένας δήμος από την κεντρική διοίκηση θα μπορεί να καθορίζονται από ένα μαθηματικό τύπο που λαμβάνει υπόψη παραμέτρους όπως ο πληθυσμός και το εισόδημα. Εναλλακτικά, ο δήμος θα μπορεί να λαμβάνει ένα σταθερό ποσοστό των εσόδων από τη φορολογία των ακινήτων που βρίσκονται στην επικράτειά του. Αυτό θα βελτιώσει την χρηστή διαχείριση, καθώς ο δήμος δεν θα μπορεί να επιρρίψει εύκολα ευθύνες στην κεντρική διοίκηση για ελλιπή χρηματοδότηση και δεν θα μπορεί να ζητάει περισσότερους πόρους από την κεντρική διοίκηση αν δεν διαχειρίζεται καλά αυτούς που λαμβάνει. Θα είναι επίσης ευκολότερο να συγκριθούν διαφορετικοί δήμοι ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Αντίστοιχες παρατηρήσεις ισχύουν για τις περιφέρειες.

Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στο σύστημα αυτό είναι να ασκεί γενική εποπτεία ως προς την διαχείριση των πόρων, και να αναδιανέμει πόρους από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους δήμους και περιφέρειες. Η εποπτεία του κράτους ως προς τη διαχείριση είναι σκόπιμο να εξετάζει τόσο ζητήματα νομιμότητας όσο και αποτελεσματικότητας. Με το υπάρχον σύστημα, το βάρος δίνεται κυρίως στη νομιμότητα, δηλαδή αν οι πόροι κατανέμονται νόμιμα. Θα πρέπει να εξετάζεται και η αποτελεσματικότητα, δηλαδή αν η χρήση των πόρων έχει ουσιαστικά αποτελέσματα στην πράξη.

Με τις παραπάνω θεσμικές αλλαγές θα καταστεί δυνατό να δοθούν περισσότερες αρμοδιότητες και πόροι στην τοπική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα. Η αποκέντρωση αυτή είναι θεμιτή καθώς έχει το σημαντικό πλεονέκτημα ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών και αναγκών. Για παράδειγμα, οι δήμοι ή οι περιφέρειες θα μπορούν να

έχουν τη συνολική ευθύνη για τη διαχείριση των σχολείων που βρίσκονται στην επικράτειά τους, συμπεριλαμβανομένης και της πλήρωσης των θέσεων σε αυτά, όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.3. Το ίδιο ισχύει για τον χωροταξικό σχεδιασμό, όπως αναφέρεται στην Ενότητα 4.5. Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στο σύστημα αυτό καθίσταται περισσότερο επιτελικός. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Παιδείας θα αποφασίζει για βιβλία και προγράμματα σπουδών και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού.

Η διοικητική αποκέντρωση μπορεί να συνοδευτεί από τη δημιουργία μητροπολιτικών δήμων στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, ώστε τα σύνθετα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεγάλες αυτές πόλεις να εξετάζονται στο επίπεδο ολόκληρης της πόλης παρά σε αυτό των πολλών μικρότερων δήμων, όπως τώρα.

## **Ψηφιοποίηση**

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης είναι μια ιδιαίτερα σημαντική δράση. Για να γίνει με επιτυχία, όμως, είναι συνθήκη να σημειωθεί πρόοδος με τις δράσεις που προαναφέρθηκαν. Για παράδειγμα, αν η διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση δεν βελτιωθεί και αν δεν προχωρήσει η αξιολόγηση, τότε οι προσπάθειες ψηφιοποίησης μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό εφαρμογών και τη μη επικοινωνία μεταξύ τους ή εφαρμογές που δεν εξυπηρετούν πραγματικά τους πολίτες. Αν επίσης η νομοθεσία δεν απλοποιηθεί και κωδικοποιηθεί, τότε θα είναι δύσκολη η αυτοματοποίηση των διαδικασιών με την ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων.

Στις διαδικασίες ψηφιοποίησης θα πρέπει να εφαρμόζονται βασικές αρχές, όπως οι παρακάτω.

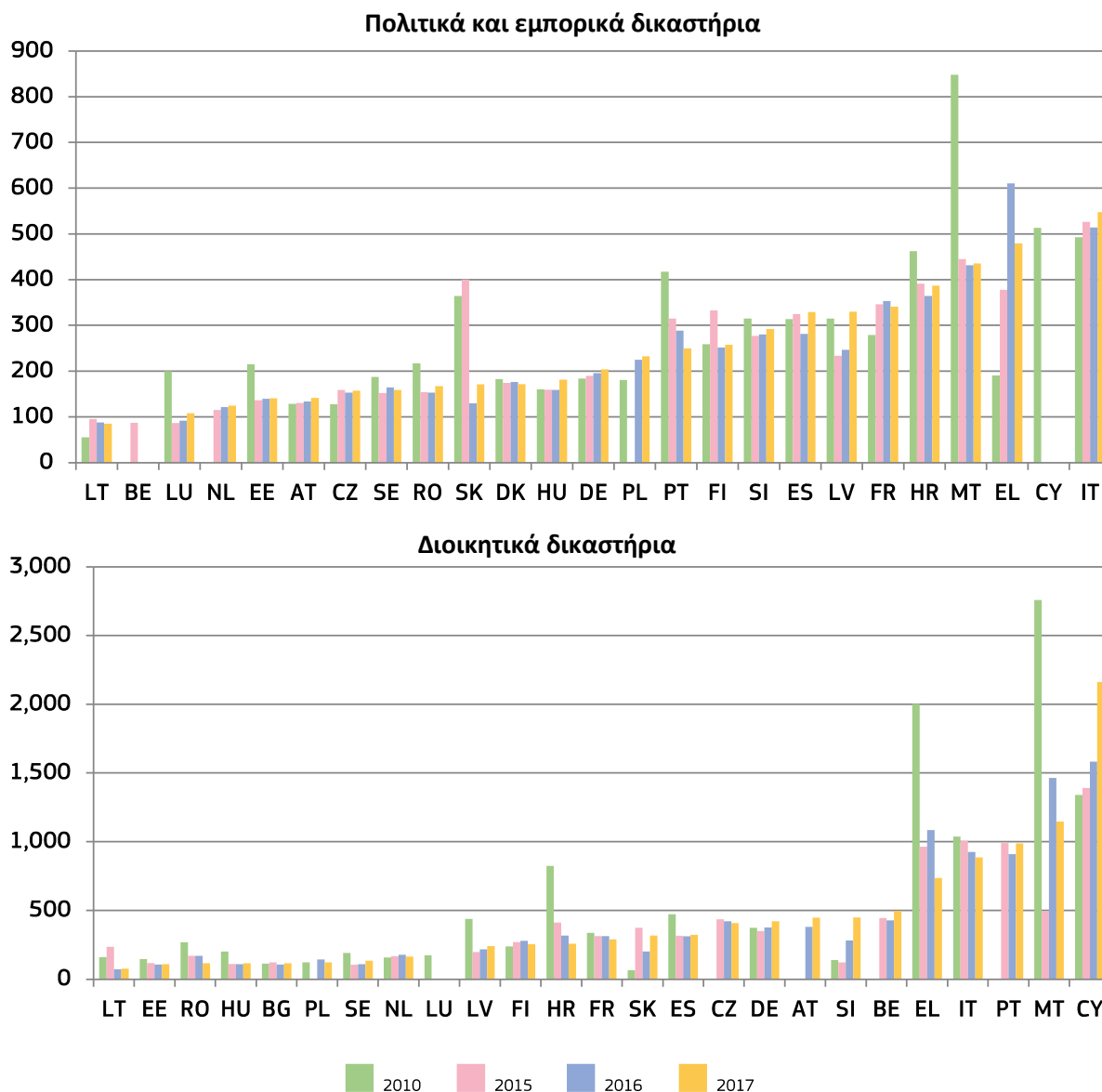
1. Ψηφιακή παροχή υπηρεσιών ως προεπιλογή (digital by default). Η πρόσβαση πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες να γίνεται κατά κύριο λόγο μέσω ψηφιακών εφαρμογών. Όπου αυτό δεν είναι εφικτό, να γίνεται από κέντρα απομακρυσμένης εξυπηρέτησης μέσω τηλεφώνου και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, και σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις (όπου αιτιολογημένα απαιτείται) να γίνεται με φυσική παρουσία στα ΚΕΠ.
2. Αρχή μόνο μίας φορές (once-only principle) για την παροχή δεδομένων πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο.
3. Διαλειτουργικότητα ως προεπιλογή (interoperability by default), με πρόβλεψη κατά τον σχεδιασμό δημοσίων υπηρεσιών για απρόσκοπτη λειτουργία σε όλη την Ενιαία Αγορά, στη βάση της ελεύθερης μετακίνησης δεδομένων και ψηφιακών υπηρεσιών στην ΕΕ.
4. Ανοιχτότητα και διαφάνεια (openness/transparency by default), με τον διαμοιρασμό δεδομένων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, εμπλοκή ενδιαφερόμενων μερών στη σχεδίαση και την παροχή υπηρεσιών, και παροχή δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις για έλεγχο πρόσβασης των δεδομένων τους και διόρθωσή τους καθώς και για την παρακολούθηση διοικητικών διαδικασιών που τους αφορούν. Αυτόματη ενημέρωση των πολιτών και επιχειρήσεων για κάθε πρόσβαση ή αλλαγή που αφορά στα δεδομένα τους.
5. Ιδιωτικότητα και προστασία δεδομένων, με ενσωμάτωση τους από τη φάση του σχεδιασμού. Εφαρμογή ισχυρών πρωτοκόλλων ασφαλείας στη χρήση, ώστε να υπάρχει εμπιστοσύνη από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις προς την εκάστοτε ψηφιακή εφαρμογή του Δημοσίου.
6. Ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού, με βάση διαδοχικά μικρά βήματα ανάπτυξης και τη συνεργασία ανάμεσα στην ομάδα υλοποίησης και τα ενδιαφερόμενα μέρη.
7. Έμφαση στην ευχρηστία των υπηρεσιών και στη συνεχή διαθεσιμότητά τους σε βάση 24 X 7.

## 4.2 Δικαιοσύνη

### 4.2.1 Δείκτες

Η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης είναι καθοριστικός παράγοντας για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας αλλά και για την παροχή ίσων ευκαιριών στους πολίτες της. Στην τρέχουσα συγκυρία, η αποτελεσματική απονομή δικαιοσύνης είναι κομβική και για την απορρόφηση των πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης, καθώς μεγάλο μέρος των πόρων αυτών συνδέονται με δημόσια έργα υποδομών, τα οποία πρέπει να πραγματοποιηθούν σε προκαθορισμένες προθεσμίες.

Διάγραμμα 4.4: Χρόνος για να τελεσιδικήσει μια υπόθεση σε πρώτο βαθμό, σε ημέρες



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, CEPEJ. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Βουλγαρία (πολιτικά και εμπορικά δικαστήρια), την Ιρλανδία (πολιτικά και εμπορικά δικαστήρια) και την Κύπρο (διοικητικά δικαστήρια).

Η Ελλάδα σημείωσε πρόοδο σε δείκτες απονομής δικαιοσύνης την τελευταία δεκαετία, αλλά υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Για παράδειγμα, ο χρόνος που απαιτείται για να τελεσιδικήσει μια υπόθεση στα πολιτικά δικαστήρια σε πρώτο βαθμό στην Ελλάδα, ήταν ο δεύτερος

υψηλότερος στην ΕΕ το 2017, ενώ ο αντίστοιχος χρόνος για τα διοικητικά δικαστήρια ήταν ο πέμπτος υψηλότερος (Διάγραμμα 4.4).

Εξαιτίας των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης, η Ελλάδα κατατάσσεται μόλις στην 146<sup>η</sup> θέση παγκοσμίως ως προς την εφαρμογή των συμβάσεων σύμφωνα με την ετήσια έρευνα Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2020. Ένα στοιχείο που επίσης προβληματίζει είναι ότι σύμφωνα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (2018), η αντίληψη των ελληνικών επιχειρήσεων περί δικαστικής ανεξαρτησίας βρίσκεται χαμηλότερα του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Η εικόνα που παρουσιάζεται στους παραπάνω δείκτες οφείλεται σε αγκυλώσεις τόσο μέσα όσο και έξω από το δικαστικό σύστημα. Οι αγκυλώσεις έξω από το δικαστικό σύστημα αφορούν τη νομοθετική διαδικασία και τη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, η πολυπλοκότητα και οι επικαλύψεις μεταξύ νόμων δίνουν τροφή σε ένδικες διαφορές και επιβαρύνουν αχρείαστα το δικαστικό σύστημα. Επίσης, ένα σημαντικό τμήμα των διαφορών θα μπορούσαν να επιλυθούν χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη, με συμβιβασμό μεταξύ των διαδίκων. Το κίνητρα όμως για ένα τέτοιο συμβιβασμό συχνά απουσιάζουν. Αυτό οφείλεται στη νομοθεσία που διέπει τους μηχανισμούς εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, καθώς και στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην περίπτωση των διοικητικών διαφορών.

Δεδομένου ότι η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης επηρεάζονται και από την νομοθετική διαδικασία και από τη δημόσια διοίκηση, κάποιες από τις προτάσεις πολιτικής που παρουσιάζονται στην Ενότητα 4.1 θα έχουν θετική επίδραση στους δείκτες απονομής δικαιοσύνης. Αυτό ισχύει κυρίως για τις προτάσεις που αφορούν την αξιολόγηση των νόμων και τη μείωση των επικαλύψεων μεταξύ τους. Η παρούσα ενότητα εξετάζει αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής που εστιάζουν κυρίως μέσα στο δικαστικό σύστημα.<sup>35</sup>

#### 4.2.2 Αγκυλώσεις

##### **Εκπαίδευση, κατάρτιση, αξιολόγηση και εξέλιξη**

Οι Έλληνες δικαστές εκπαιδεύονται στη Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών, έχοντας προηγουμένως αποφοιτήσει από τις νομικές σχολές της χώρας. Το επίπεδο των δικαστών που αποφοιτούν είναι υψηλό σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ, όπως και η νομική τους κατάρτιση. Παρέχεται όμως περιορισμένη εκπαίδευση, σε σύγκριση με άλλες χώρες, σε θέματα οικονομικής επιστήμης, λογιστικής και χρηματοοικονομικών. Η εκπαίδευση στα θέματα αυτά είναι απαραίτητη, καθώς πολλές υποθέσεις, αν όχι οι περισσότερες, έχουν σημαντικές οικονομικές πτυχές.

Οι δραστηριότητες επιμόρφωσης και κατάρτισης των δικαστών κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους είναι περιορισμένες σε σύγκριση με άλλες χώρες (Διάγραμμα 4.5). Δεν καταγράφονται καθόλου δραστηριότητες κατάρτισης σε ψηφιακές και διοικητικές δεξιότητες, ενώ τέτοιες δραστηριότητες είναι σημαντικές σε άλλες χώρες της ΕΕ (Διάγραμμα 4.6).

Προβλήματα εντοπίζονται και στις διαδικασίες αξιολόγησης και εξέλιξης. Η αξιολόγηση των δικαστών γίνεται από άλλους δικαστές υψηλότερων βαθμίδων και βασίζεται σε δείγμα δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί με εισήγηση των αξιολογούμενων. Το δείγμα επιλέγεται από τους

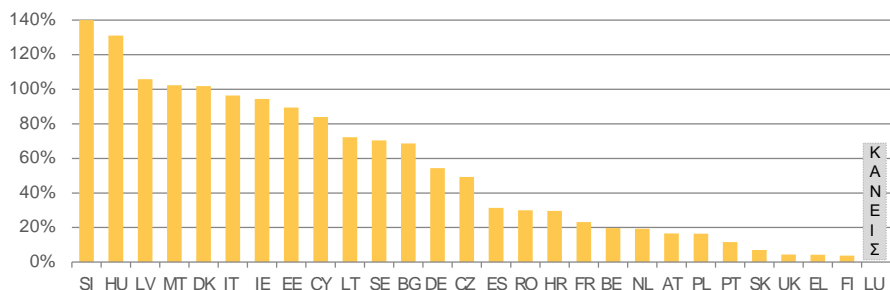
---

<sup>35</sup> Πολλά από τα θέματα που τίθενται στην παρούσα ενότητα αναλύονται εκτενώς στη νομική βιβλιογραφία. Δύο πηγές για την περίπτωση της πολιτικής και διοικητικής δικαιοσύνης, αντίστοιχα, είναι Γεωργουλέας, Σ., (2018), «Δομικά Προβλήματα Απονομής της Πολιτικής Δικαιοσύνης, Κριτική Διερεύνηση των Αιτίων Από Πλευράς του Εφαρμοστή του Δικαίου, και Απόπειρα Διατυπώσεως Προτάσεων Επιλύσεως στη Δικαστηριακή Πράξη», και Ανδρουλάκης, Β., (2018), «Το Ζητούμενο Συνδυασμού Έλλογης Ταχύτητας και Αποτελεσματικότητας με τον Δίκαιο Χαρακτήρα της Διοικητικής Δίκης». Τα δύο άρθρα βρίσκονται στον συλλογικό τόμο *Η Απονομή της Δικαιοσύνης ως Βασικός Πυλώνας της Ευνομούμενης Πολιτείας*, επιμέλειας Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Νομική Βιβλιοθήκη. Μια πηγή που εξετάζει την οικονομική σκοπιά είναι Δελλής Γ. (2020), *Δήμος και Αγορά: Το Δημόσιο Δίκαιο «Αλλιώς», με το Βλέμμα της Οικονομικής Ανάλυσης*, εκδόσεις Ευρασία.



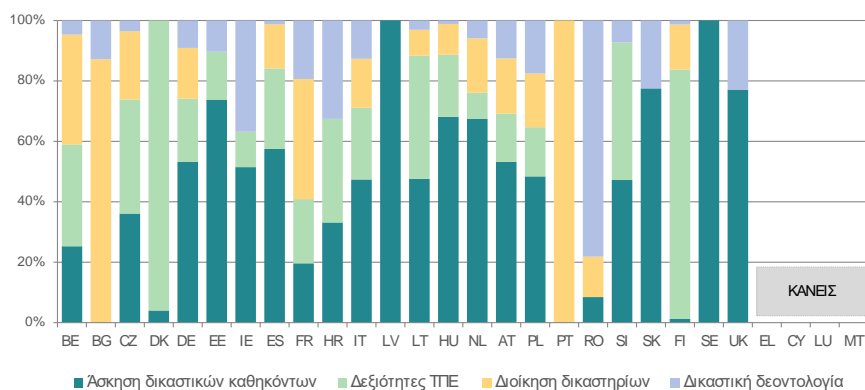
αξιολογούμενους, ενώ θα ήταν χρήσιμο οι αξιολογητές να έχουν πρόσβαση στο σύνολο των αποφάσεων. Η εξέλιξη σε ανώτερες θέσεις γίνεται με βάση την αρχαιότητα, και διοικητικά προσόντα δεν εξετάζονται ακόμα και όταν οι θέσεις περιλαμβάνουν διοικητικά χαρακτηριστικά, π.χ. πρόεδροι δικαστηρίων.

Διάγραμμα 4.5: Δικαστές που συμμετείχαν σε δραστηριότητες κατάρτισης (δίκαιο της ΕΕ ή άλλο)



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Διάγραμμα 4.6: Ποσοστό της συνεχιζόμενης κατάρτισης δικαστών σε διάφορα είδη δεξιοτήτων



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

## Πόροι και δομές

Οι καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης δεν οφείλονται στο ότι ο αριθμός των δικαστών είναι χαμηλός. Αντίθετα, η Ελλάδα έχει περισσότερους δικαστές αναλογικά με τον πληθυσμό της από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ενδεικτικά, το 2016 η Ελλάδα είχε 25,8 δικαστές ανά 100.000 κατοίκους, έναντι 21 μέσου όρου στην ΕΕ, 24,2 στη Γερμανία, 11,5 στην Ισπανία, 10,6 στην Ιταλία, και 10,4 στη Γαλλία.<sup>36</sup> Αν η σύγκριση συμπεριλάβει και δικαστές μερικής απασχόλησης ή με βοηθητικούς ρόλους (π.χ. Rechtspfleger), οι οποίοι δεν υπάρχουν στην Ελλάδα, τότε η Ελλάδα πλησιάζει τον μέσο όρο της ΕΕ (ο μέσος όρος στην ΕΕ ανεβαίνει σε 25,1 δικαστές ανά κάτοικο).

Ένας παράγοντας που συμβάλλει στις καθυστερήσεις είναι η έλλειψη επαρκούς υποστήριξης των δικαστών από δικαστικούς υπαλλήλους. Για παράδειγμα, ενώ κατά μέσο όρο στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης αντιστοιχούν 3,1 υπάλληλοι ανά δικαστή, η αντίστοιχη αναλογία για το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι περίπου 0,5, δηλαδή μισός υπάλληλος ανά δικαστή.<sup>37</sup> Η έλλειψη ικανού αριθμού δικαστικών υπαλλήλων δημιουργεί πρόσθετο φόρτο εργασίας για τους δικαστές, οι οποίοι σε κάποιες περιπτώσεις ασχολούνται με δραστηριότητες μάλλον γραμματειακής φύσεως.

<sup>36</sup> CEPEJ report 2018.

<sup>37</sup> Ανδρουλάκης, Β., (2015) «Η Επίκαιρη Παροχή Δικαστικής Προστασίας στη Διοικητική Δικαιοσύνη: Μια Συνεχής Αναζήτηση», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2015.

Η οργάνωση του δικαστικού συστήματος επιδέχεται βελτιώσεις και από άλλες απόψεις, όπως η ψηφιοποίηση, η διοίκηση των δικαστηρίων, και η γεωγραφική κατανομή τους. Η Ελλάδα κατατάσσεται τελευταία μεταξύ 27 χωρών της ΕΕ ως προς τον βαθμό εισαγωγής πληροφοριακών συστημάτων και μηχανογράφησης στα δικαστήρια. Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου πληροφοριακά συστήματα εισάγονται στα δικαστήρια, εντοπίζονται προβλήματα υπολειτουργίας τους εξαιτίας της έλλειψης υποστηρικτικού προσωπικού με επαρκείς ψηφιακές δεξιότητες.

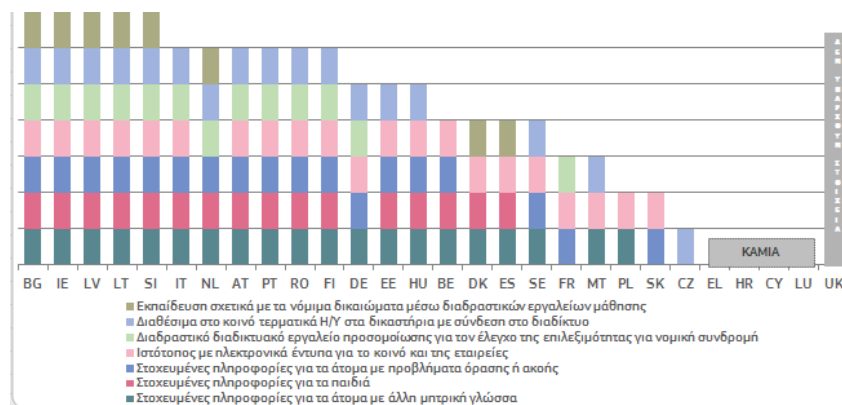
Η διοίκηση των δικαστηρίων ασκείται από δικαστές που διορίζονται με βάση την αρχαιότητα στην περίπτωση των μικρότερων δικαστηρίων, και εκλέγονται από τους συναδέλφους τους στην περίπτωση των μεγαλύτερων. Η κατάρτιση ή εμπειρία σε διοικητικές δραστηριότητες δεν είναι απαραίτητο προσόν για την προαγωγή ή εκλογή τους. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι σε κάποιες περιπτώσεις δικαστές ασκούν με αναποτελεσματικό τρόπο διοικητικά καθήκοντα.

Η γεωγραφική κατανομή των δικαστηρίων είναι επίσης προβληματική. Δικαστήρια σε γεωγραφικά κοντινές περιοχές της ελληνικής επαρχίας που θα πρέπει να συγχωνευτούν σε μεγαλύτερες μονάδες, καθώς το όφελος της διακριτής τους ύπαρξης είναι μικρό σε σχέση με το κόστος για τον φορολογούμενο. Τα δικαστήρια αυτά συχνά υπολειτουργούν.

### Ενημέρωση των πολιτών

Το ελληνικό δικαστικό σύστημα υστερεί σε μια σειρά από πρωτοβουλίες που μπορούν να προάγουν τη διαφάνεια και την εύκολη πρόσβαση των πολιτών σε πληροφόρηση, στα πρότυπα άλλων χωρών. Ενδεικτικά, απουσιάζει εντελώς ενημέρωση των πολιτών για το δικαστικό σύστημα που να είναι διαθέσιμη διαδικτυακά (Διάγραμμα 4.7). Η ηλεκτρονική πρόσβαση των πολιτών σε δημοσιευμένες αποφάσεις είναι ικανοποιητική για τα ανώτατα δικαστήρια, αλλά περιορισμένη για τα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια (Διάγραμμα 4.8).

Διάγραμμα 4.7: Διαθεσιμότητα πληροφοριών στο διαδίκτυο σχετικά με το δικαστικό σύστημα



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

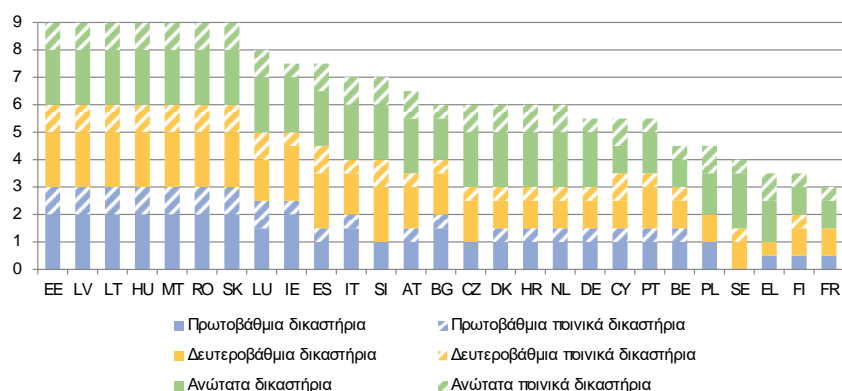
### 4.2.3 Προτάσεις πολιτικής

#### Εκπαίδευση, κατάρτιση, αξιολόγηση και εξέλιξη

Η εκπαίδευση στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών είναι απαραίτητο να δίνει περισσότερο βάρος σε οικονομικά θέματα. Θα είναι κρίσιμης σημασίας οι δικαστές να συνδυάζουν τη νομική τους κατάρτιση με κατανόηση του οικονομικού τρόπου σκέψης και της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου. Θα πρέπει επίσης να προσφέρονται μαθήματα σε περισσότερο τεχνικά οικονομικά θέματα, όπως ο ανταγωνισμός, η λογιστική και τα χρηματοοικονομικά. Η εκπαίδευση είναι σκόπιμο να αποκτήσει περισσότερο πρακτικό χαρακτήρα και λιγότερο θεωρητικό, με αύξηση του χρόνου

εκπαίδευσης εντός των δικαστικών σχηματισμών με παρακολούθηση πραγματικών δικών και όλων των διαδικασιών.

Διάγραμμα 4.8: Πρόσβαση πολιτών μέσω διαδικτύου σε δημοσιευμένες αποφάσεις



Πηγή: EU Justice Scoreboard 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Οι διαδικασίες κατάρτισης, αξιολόγησης και εξέλιξης θα πρέπει να επανασχεδιαστούν έτσι ώστε οι δικαστές να έχουν περισσότερες δυνατότητες καθώς και κίνητρα για συνεχή επιμόρφωση κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους. Η κατάρτιση θα πρέπει να περιλαμβάνει περισσότερες δραστηριότητες, μεταξύ των οποίων και δραστηριότητες που αναπτύσσουν ψηφιακές και διοικητικές δεξιότητες.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να αποκτήσει περισσότερο βάθος και να αφορά όλους τους βαθμούς. Οι αξιολογητές θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στο σύνολο των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί με εισήγηση των αξιολογούμενων. Θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ποσοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. μέσος χρόνος διεκπεραίωσης υποθέσεων, ποσοστό ανατροπής αποφάσεων στον επόμενο βαθμό), καθώς και ποιοτικά χαρακτηριστικά (π.χ. βαθμός δυσκολίας των υποθέσεων). Η συμμετοχή σε δραστηριότητες κατάρτισης θα μπορούσε επίσης να λαμβάνεται υπόψη. Για την εξέλιξη σε ανώτερες θέσεις που περιλαμβάνουν διοικητικά χαρακτηριστικά, θα πρέπει να εξετάζονται και παράγοντες που αφορούν τις διοικητικές ικανότητες. Εναλλακτικά, μια ολιγόμηνη κατάρτιση σε διοικητικές δεξιότητες θα μπορούσε να παρέχεται σε δικαστές που έχουν εκλεγεί σε θέσεις προέδρων δικαστηρίων.

Για να καταστεί η αξιολόγηση αποτελεσματικότερη, θα πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερο βάρος στο σώμα των αξιολογητών (οι οποίοι είναι ανώτατοι δικαστές). Η θητεία στο σώμα αυτό είναι μονοετής. Αυτό καθιστά δυσκολότερο να διαμορφωθεί κοινή αντίληψη μεταξύ αξιολογητών και αξιολογούμενων ως προς τα κριτήρια αξιολόγησης. Καθιστά επίσης δυσκολότερη την παρακολούθηση της προόδου των αξιολογούμενων. Το τελευταίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν η αξιολογούμενη οντότητα είναι ένα δικαστήριο στο σύνολό του. Η θητεία στο σώμα των αξιολογητών θα πρέπει να επιμηκυνθεί, και το σώμα να αποτελεί τμήμα του ανώτατου δικαστηρίου του αντίστοιχου κλάδου.

Το εύρος των προαγωγών στις ανώτατες δικαστικές θέσεις που βρίσκεται στην δικαιοδοσία της εκάστοτε κυβέρνησης θα μπορούσε να επανεξεταστεί. Με το παρόν σύστημα, οι προαγωγές για περίπου 30 θέσεις προέδρων και αντιπροέδρων στα ανώτατα δικαστήρια αποφασίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Θα μπορούσαν εναλλακτικά να προτείνονται υποψήφιοι για τις θέσεις αυτές από το δικαστικό σώμα, και η κυβέρνηση ή η αρμόδια επιτροπή της Βουλής να αποφασίζει μεταξύ των υποψηφίων. Το ζήτημα αυτό απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση.

Ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για την αξιολόγηση δικαστών και δικαστηρίων, όσο και για την καλύτερη κατανομή της δικαστικής ύλης εντός και μεταξύ των δικαστηρίων, είναι η συλλογή και συγκριτική ανάλυση δεικτών απόδοσης (π.χ. διεκπεραιωθείσες υποθέσεις ανά δικαστική μονάδα, μέσος χρόνος διεκπεραίωσης, ποσοστό ανατροπής αποφάσεων στον επόμενο βαθμό) για το σύνολο των δικαστηρίων της χώρας. Η υπηρεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης JustStat θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό αυτό. Η JustStat θα μπορούσε επίσης να εκπονεί ετήσια έκθεση με τα πορίσματα που προκύπτουν από τη συλλογή και ανάλυση των δεικτών απόδοσης.

### **Πόροι και δομές**

Η δυσμενής αναλογία δικαστών προς δικαστικούς υπαλλήλους είναι σημαντικό να διορθωθεί, με προσλήψεις περισσότερων δικαστικών υπαλλήλων. Θα πρέπει επίσης να υπάρξει αναβάθμιση των απαιτούμενων προσόντων και κινήτρων για τις θέσεις αυτές. Σχετικές πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί και θα μειώσουν τον χρόνο που οι δικαστές ασχολούνται με δραστηριότητες γραμματειακής φύσεως.

Για την αποτελεσματικότερη χρήση του χρόνου των δικαστών, προτείνεται η θεσμοθέτηση ενός διακριτού κλάδου επίκουρων. Επίκουροι χρησιμοποιούνται σε πολλές άλλες χώρες όπως η Γαλλία (assistants de justice), το Ηνωμένο Βασίλειο (judicial assistants), και οι Ηνωμένες Πολιτείες (judicial clerks). Οι επίκουροι στις χώρες αυτές συνδράμουν τους δικαστές με έρευνα της νομολογίας, επιλέγονται μεταξύ των καλύτερων αποφοίτων των νομικών σχολών, και έχουν ολιγοετή θητεία μετά από την οποία μπορούν να εργαστούν στον δικαστικό ή και δικηγορικό κλάδο. Ένας τρόπος να εφαρμοστεί ο θεσμός των επίκουρων στην Ελλάδα είναι αυτοί να είναι δικαστές σε χαμηλότερους βαθμούς που να υπηρετούν μέρος του χρόνου τους και για ολιγοετές διάστημα στη θέση του επίκουρου, αποκομίζοντας χρήσιμη εμπειρία για τη μελλοντική τους εξέλιξη στον κλάδο.

Οι διαδικασίες ψηφιοποίησης της δικαιοσύνης θα πρέπει να συνεχιστούν με ταχείς ρυθμούς. Όπως και με τις αντίστοιχες διαδικασίες στη δημόσια διοίκηση, η επιτυχία του εγχειρήματος απαιτεί όχι μόνο την απόκτηση πληροφοριακών συστημάτων, αλλά και την οργανωτική δομή ώστε οι δυνατότητες που τα συστήματα αυτά παρέχουν να αξιοποιούνται. Ειδικότερα, η λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων θα πρέπει να υποστηρίζεται επαρκώς από προσωπικό με ψηφιακές δεξιότητες. Η χρήση των συστημάτων αυτών θα πρέπει να γίνει υποχρεωτική, π.χ. όλα τα έγγραφα να κατατίθενται ψηφιακά από τους διαδίκους. Προαπαιτούμενο για την ψηφιακή κατάθεση εγγράφων είναι η ευρεία εφαρμογή της ηλεκτρονικής υπογραφής. Προαπαιτούμενο επίσης είναι η δημόσια διοίκηση να έχει τις αντίστοιχες ψηφιακές δυνατότητες, και τα πληροφοριακά της συστήματα να είναι διαλειτουργικά με αυτά των δικαστηρίων. Αυτό απαιτεί διυπουργικές δράσεις, π.χ. Υπουργείου Δικαιοσύνης και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, για τη διαβίβαση ποινικών δικογραφιών από την ΕΛΑΣ στις Εισαγγελίες.

Η αποτελεσματικότερη οργάνωση του δικαστικού συστήματος απαιτεί και τον επανασχεδιασμό του δικαστικού χάρτη της χώρας. Υπάρχουν επεξεργασμένες προτάσεις για το θέμα αυτό.<sup>38</sup> Δικαστήρια σε γεωγραφικά κοντινές περιοχές στην ελληνική επαρχία είναι σκόπιμο να συγχωνευθούν σε μεγαλύτερες μονάδες. Ενδεικτικά, στις περισσότερες περιοχές της χώρας θα πρέπει να υπάρχει ένα πρωτοδικείο ανά νομό και ένα εφετείο ανά περιφέρεια. Αντίστροφα, δικαστήρια όπως το Πρωτοδικείο Αθηνών που διαχειρίζεται πολύ μεγάλο αριθμό υποθέσεων θα μπορούσαν να διαιρεθούν σε μικρότερες μονάδες.

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότερης οργάνωσης, προτείνεται επίσης η μείωση των επικαλύψεων μεταξύ δημόσιων φορέων που είναι επιφορτισμένοι με θέματα πάταξης της φοροδιαφυγής και του

---

<sup>38</sup> Πικραμένος Μ. (2017), «Χωροταξική Οργάνωση και Διαχείριση του Χρόνου των Δικών στα Διοικητικά Δικαστήρια», Νομική Βιβλιοθήκη.

οικονομικού εγκλήματος. Ενδεικτικά, προτείνεται να ανασχεδιαστούν, με γνώμονα την αποτελεσματική χρήση των πόρων και τεχνογνωσίας, οι αρμοδιότητες υπηρεσιών όπως η Οικονομική Αστυνομία, η Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος, ο Οικονομικός Εισαγγελέας, το Ελεγκτικό Κέντρο της ΑΑΔΕ και η Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες.

Άλλα οργανωτικά μέτρα που θα συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη απονομή δικαιοσύνης είναι:

- Ο θεσμός της «εμπροσθοβαρούς» δίκης να διευρυνθεί. Σε μια εμπροσθοβαρή δίκη, τα απαιτούμενα έγγραφα πρέπει να κατατίθενται στο δικαστήριο εντός καθορισμένης προθεσμίας μετά την εκκίνηση της ένδικης διαδικασίας (κατάθεσης αγωγής, κλπ.). Αντίθετα, σε μια «οπισθοβαρή» δίκη, τα έγγραφα πρέπει να κατατίθενται εντός καθορισμένης προθεσμίας πριν την έναρξη της δίκης. Η ταχύτερη κατάθεση των εγγράφων επιτρέπει να αρχίσει η δίκη νωρίτερα αν οι συνθήκες το επιτρέπουν.
- Η καθιέρωση του θεσμού της πιλοτικής δίκης και στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, με τρόπο αντίστοιχο όπως έγινε στα διοικητικά δικαστήρια.
- Να τεθούν εύλογες χρονικές προθεσμίες για την πρόοδο και περάτωση των δικών.
- Η κατάθεση εγγράφων στα δικαστήρια να γίνεται με διευρυμένο ωράριο.

### **Ειδικά τμήματα δικαστηρίων**

Η εκδίκαση πολλών υποθέσεων απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις από τους δικαστές. Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, για υποθέσεις που αφορούν τον ανταγωνισμό, την πτώχευση και την εταιρική διακυβέρνηση. Για να εκδικαστούν οι υποθέσεις αυτές αποτελεσματικότερα, προτείνεται η δημιουργία ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια. Στα ειδικά τμήματα, στο πρότυπο και άλλων χωρών της ΕΕ,<sup>39</sup> θα υπηρετούν δικαστές που έχουν συμμετάσχει σε δραστηριότητες εκπαίδευσης και κατάρτισης στα αντίστοιχα θέματα. Οι δικαστές αυτοί θα μπορούν ενδεχομένως να λαμβάνουν αποφάσεις με τη συνδρομή εμπειρογνομόνων με εξειδίκευση στους αντίστοιχους κλάδους (όπως συμβαίνει σήμερα με την υποστήριξη οικονομικών εισαγγελέων από στελέχη της φορολογικής αρχής ή του τραπεζικού συστήματος). Η υπηρεσία των δικαστών στα ειδικά τμήματα θα μπορούσε να έχει ένα ανώτατο χρονικό όριο, ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία στεγανών μέσα στο δικαστικό σύστημα.

Ειδικά τμήματα στα δικαστήρια έχουν θεσμοθετηθεί εδώ και δεκαετίες για ζητήματα όπως οι ναυτικές διαφορές (στον Πειραιά, με τον νόμο 2172/1993) και η πνευματική ιδιοκτησία (στην Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Πειραιά, με τον νόμο 2479/1997). Πρόσφατα, με τον νόμο 4700/2020, θεσμοθετήθηκαν ειδικά τμήματα για ζητήματα ενέργειας, επικοινωνιών, και προσωπικών δεδομένων. Το ανώτατο όριο υπηρεσίας στα περισσότερα ειδικά τμήματα είναι τέσσερα χρόνια. Η χρήση των ειδικών τμημάτων είναι σκόπιμο να επεκταθεί και σε άλλα ζητήματα σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος και εξειδίκευσης, όπως ο ανταγωνισμός, η πτώχευση και η εταιρική διακυβέρνηση. Το ανώτατο όριο υπηρεσίας στα τμήματα αυτά είναι σκόπιμο να αυξηθεί.

### **Μηχανισμοί εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών**

Οι μηχανισμοί εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μπορούν να αποτελέσουν πολύτιμο εργαλείο για την αποσυμφόρηση του δικαστικού συστήματος και την ταχύτερη εκδίκαση των υποθέσεων. Οι εξωδικαστικοί μηχανισμοί έχουν εισαχθεί στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, αλλά η χρήση τους

---

<sup>39</sup> Παπαϊωάννου Η. και Σ. Καρατζά, (2017), «Ελληνική δικαιοσύνη: κατάρρευση και μεταρρυθμίσεις», Κεφ. 12 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγλήρ και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

παραμένει περιορισμένη. Ένα από τα λίγα παραδείγματα εκτεταμένης χρήσης τους προέρχεται από τον χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης και αφορά τις φορολογικές διαφορές. Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (ΔΕΔ) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) επιλαμβάνεται υποχρεωτικά των διαφορών προτού αυτές εισαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια. Μεταξύ 40.570 φορολογικών υποθέσεων (διαφορών φορολογουμένων με τη Φορολογική Διοίκηση) κατά την πενταετία 2015-2019, οι 32.112 δεν κατέληξαν στα Δικαστήρια διότι οι αποφάσεις της ΔΕΔ έγιναν δεκτές από τον φορολογούμενο. Και στην περίπτωση αυτή, όμως, έχουν εκφραστεί προβληματισμοί για την λειτουργία και αποτελεσματικότητα των μηχανισμών.<sup>40</sup>

Η επιτυχία των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης απαιτεί καλύτερη διασύνδεσή τους με το δικαστικό σύστημα. Για παράδειγμα, αν η εξωδικαστική επίλυση μιας διαφοράς αποτύχει και η διαφορά παραπεμφθεί στα δικαστήρια, τότε ο αρμόδιος δικαστής θα μπορούσε μαζί με την απόφαση που θα λάβει να υποδείξει και ένα εύρος εύλογης διευθέτησης της διαφοράς. Εάν οι απαιτήσεις που ένας διάδικος υπέβαλε κατά την εξωδικαστική διαδικασία βρίσκονται εκτός του εύρους που υπέδειξε ο δικαστής, τότε ο διάδικος αυτός θα μπορούσε να υποχρεωθεί να καταβάλλει χρηματικό πρόστιμο ή να επιβαρυνθεί δυσανάλογα με τα έξοδα της δίκης.

Θα μπορούσαν, επίσης, να εισαχθούν κίνητρα προς τους δικηγόρους να κάνουν ευρύτερη χρήση των μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης. Με το σημερινό καθεστώς υπάρχουν ισχυρά αντικίνητρα, καθώς η επίλυση μέσω των δικαστηρίων συνεπάγεται περισσότερες διαδικασίες και επομένως υψηλότερα δικηγορικά έσοδα.

Κίνητρα για την χρήση των εξωδικαστικών μηχανισμών πρέπει να εισαχθούν και στη δημόσια διοίκηση (για διοικητικές διαφορές). Ένας εξωδικαστικός συμβιβασμός προϋποθέτει ανάληψη ευθύνης από τους κρατικούς λειτουργούς, την οποία με το σημερινό καθεστώς μπορεί να θέλουν να αποφύγουν. Επίσης, το να παρατείνουν την εκδίκαση μιας υπόθεσης, ακόμα και αν οι πιθανότητες επιτυχίας είναι χαμηλές, δεν έχει ουσιαστικές συνέπειες για αυτούς.

Ένα ακόμα παράδειγμα καλύτερης διασύνδεσης των εξωδικαστικών μηχανισμών με το δικαστικό σύστημα είναι το να επικυρώνεται δικαστικά μια συμφωνία που έχει επιτευχθεί μέσω των μηχανισμών αυτών. Αυτό θα διευκολύνει ιδιαίτερα την εξωδικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών, καθώς η δικαστική επικύρωση θα παρέχει κάλυψη σε διοικητικούς υπαλλήλους πως δεν ενήργησαν σε βάρος του Δημοσίου. Βελτιώσεις όπως οι παραπάνω θα οδηγήσουν σε περισσότερο εκτεταμένη χρήση των εξωδικαστικών μηχανισμών.

### **Ενημέρωση των πολιτών**

Η πρόσβαση των πολιτών στις δημοσιευμένες αποφάσεις των δικαστηρίων, η οποία είναι ικανοποιητική για τα ανώτατα δικαστήρια, θα πρέπει να επεκταθεί σε όλους τους βαθμούς των διοικητικών, ποινικών και πολιτικών δικαστηρίων. Η δημόσια πρόσβαση απαιτεί κατάλληλη ανωνυμοποίηση των αποφάσεων.

### **4.3 Εκπαίδευση**

Η επένδυση σε «ανθρώπινο κεφάλαιο», το οποίο περιλαμβάνει αλλά δεν περιορίζεται σε γνώση, δεξιότητες και δυνατότητες εκμάθησης, είναι κρίσιμος παράγοντας για τη μακροχρόνια ανάπτυξη μιας χώρας. Μια χώρα μπορεί να βελτιώσει το ανθρώπινο κεφάλαιο που διαθέτει επενδύοντας σε

---

<sup>40</sup> Για παράδειγμα, στο Δελλής Γ. (2020), *Δήμος και Αγορά: Το Δημόσιο Δίκαιο «Αλλιώς», με το Βλέμμα της Οικονομικής Ανάλυσης*, εκδόσεις Ευρασία, αναφέρεται (Κεφ. 8): «Στη Γαλλία, οι φορολογικές διαφορές επιλύονται προδικαστικά σε ποσοστό άνω του 90%, χωρίς να απασχολήσουν τα δικαστήρια στη συνέχεια. Η μεταφορά του ίδιου θεσμού στην Ελλάδα (σήμερα, στο Ν. 4174/2013, άρ. 63) υπήρξε μία πλήρης αποτυχία: ενδικοφανείς προσφυγές, οι οποίες ουδέποτε δικαιώνουν τον ιδιώτη, ούτε του δημιουργούν την εντύπωση ότι η υπόθεσή του αντιμετωπίστηκε «δίκαια», επιβαρύνουν παρά βελτιώνουν το σύστημα επίλυσης· ο φορολογούμενος θα καταλήξει, αν αντέχει οικονομικά, και ενώπιον της Δικαιοσύνης».

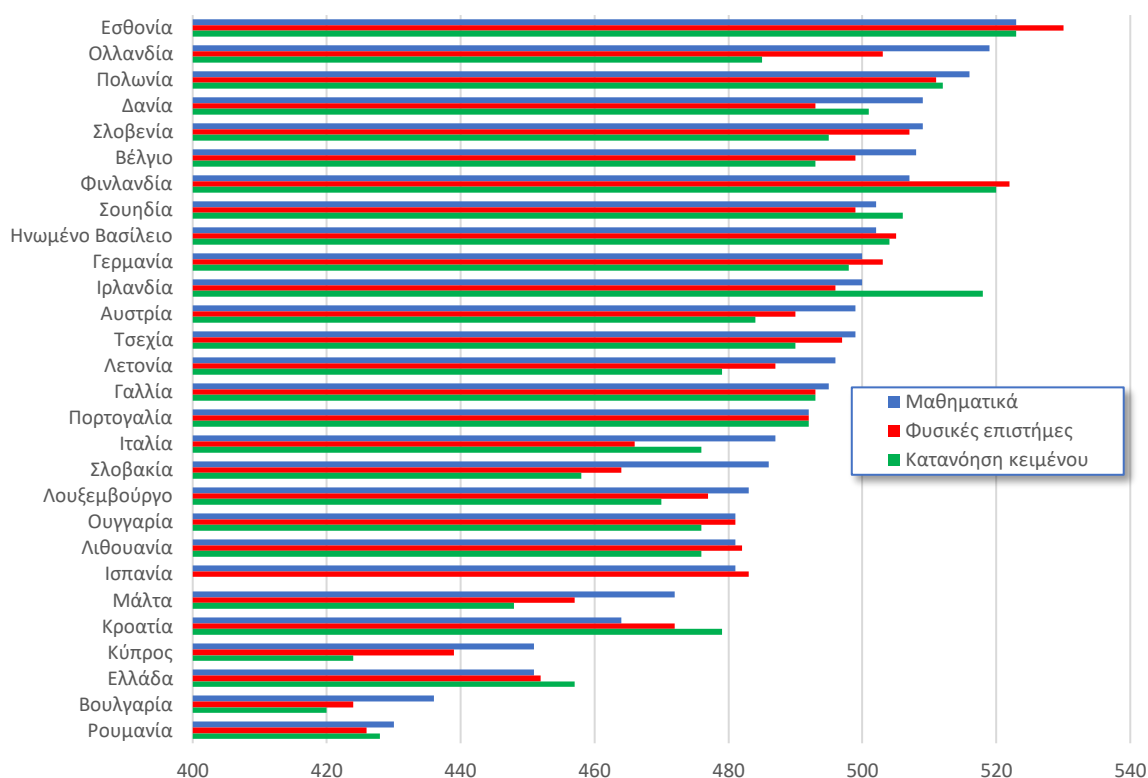
τομείς όπως η υγεία, η κατάρτιση, η έρευνα και τεχνολογία, κλπ. Όμως, αναμφίβολα, τη σημαντικότερη συμβολή στη βελτίωση του ανθρωπίνου κεφαλαίου έχει η εκπαίδευση από τη στιγμή της γέννησης έως και τις πανεπιστημιακές σπουδές.

#### 4.3.1 Δείκτες

##### Δεξιότητες

Τα αποτελέσματα των Ελλήνων μαθητών σε διεθνείς συγκρίσεις είναι απογοητευτικά. Στο Πρόγραμμα PISA (Program for International Student Assessment) του ΟΟΣΑ το 2018, για την αξιολόγηση των δεξιοτήτων δεκαπεντάχρονων μαθητών σε τρεις τομείς (Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου), η Ελλάδα βρίσκεται πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, και στην τελευταία τετράδα ή πεντάδα της ΕΕ, ανεξαρτήτως του εξεταζόμενου αντικειμένου (Διάγραμμα 4.9). Τα ποσοστά μαθητών με χαμηλές επιδόσεις είναι πολύ υψηλά στην Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ,<sup>41</sup> ενώ τα ποσοστά των Ελλήνων μαθητών με πολύ υψηλές επιδόσεις είναι, αντίστοιχα, πολύ χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ακόμα πιο ανησυχητικό είναι το ότι παρατηρείται ισχυρή συσχέτιση μεταξύ του κοινωνικοοικονομικού επιπέδου των γονέων και των αποτελεσμάτων των μαθητών.

Διάγραμμα 4.9: Επιδόσεις μαθητών ΕΕ σε Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου (PISA, 2018)



Πηγή: OECD

Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, υπάρχουν αξιόλογες μονάδες αριστείας στα ελληνικά πανεπιστήμια, όχι όμως σε θέσεις που αντιστοιχούν στο επίπεδο ευρύτερης ανάπτυξης της χώρας. Στις περισσότερες αξιόπιστες διεθνείς κατατάξεις, για παράδειγμα, κανένα από τα ελληνικά πανεπιστήμια δεν

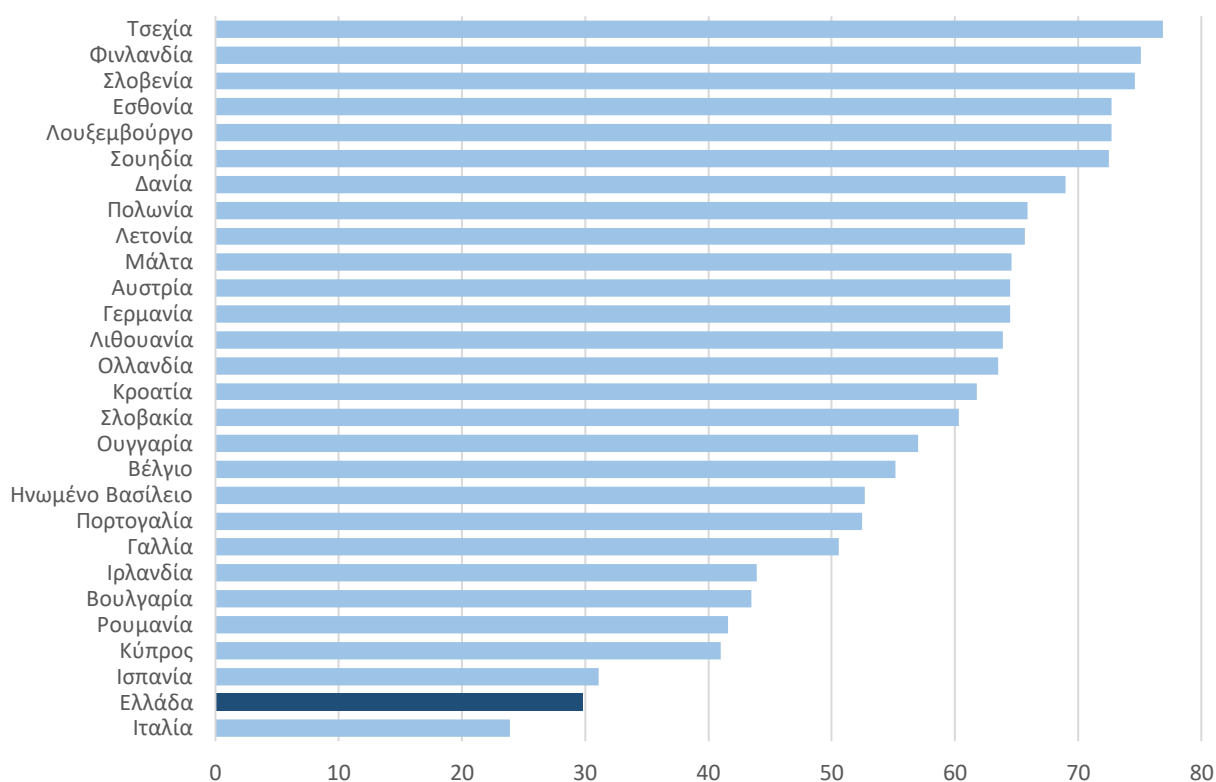
<sup>41</sup> 30,5% έναντι 21,7% στην κατανόηση κειμένου, 35,8% έναντι 22,4% στα μαθηματικά και 31,7% έναντι 21,6% στις φυσικές επιστήμες.



περιλαμβάνεται στα 100 καλύτερα της Ευρώπης, ενώ όχι σπάνια υστερούν και σε σύγκριση με ιδρύματα μικρότερων ή λιγότερο οικονομικά αναπτυγμένων χωρών.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη ότι και οι Έλληνες που βρίσκονται σε εργασιακή ηλικία εμφανίζονται σε όχι ιδιαίτερα ευνοϊκές θέσεις σε διεθνείς κατατάξεις δεξιοτήτων. Για παράδειγμα, στο πρόγραμμα PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) του ΟΟΣΑ που εξετάζει τις δεξιότητες ανάγνωσης, αρίθμησης και επίλυσης προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον ατόμων ηλικίας 16-65 ετών, η Ελλάδα καταλαμβάνει τη 17<sup>η</sup> θέση ανάμεσα σε 19 κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στο πρόγραμμα, με επιδόσεις πολύ κάτω του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Αντίστοιχα, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Δείκτη Δεξιοτήτων του CEDEFOP, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση με 17% (με μέσο όρο της ΕΕ το 66%) ως προς την αντιστοίχιση δεξιοτήτων (skills matching), υστερεί σημαντικά τόσο ως προς την ενεργοποίηση των δεξιοτήτων (skills activation) με 45% έναντι 79% της ΕΕ όσο και ως προς την ανάπτυξη δεξιοτήτων (skills development) με 43% έναντι 76% της ΕΕ, ενώ στη συνολική κατάταξη καταλαμβάνει την προτελευταία θέση (Διάγραμμα 4.10).

Διάγραμμα 4.10: Ευρωπαϊκός Δείκτης Δεξιοτήτων (2020)



Πηγή: CEDEFOP

### Πρόσβαση

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το εκπαιδευτικό επίπεδο του πληθυσμού βελτιώνεται σταθερά, αν και συνεχίζει να υπολείπεται του κοινοτικού μέσου όρου. Ενδεικτικά, το ποσοστό των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην ηλικιακή ομάδα 25-64 που το 2002 ήταν 18,1%, το 2019 είχε φθάσει το 31,9% (ο αντίστοιχος μέσος όρος στην ΕΕ ήταν 33,2%). Σε μεγάλο βαθμό η εξέλιξη αυτή μπορεί να αποδοθεί στη μαζική επέκταση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Ως αποτέλεσμα, στις νεότερες ηλικίες το ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα είναι υψηλότερο του Ευρωπαϊκού μέσου όρου. Ενδεικτικά,



στην ηλικιακή ομάδα 30-34 ετών και παρά τη διαρροή εγκεφάλων (brain drain), που ήταν σημαντική σε αυτή την ηλικιακή ομάδα κατά τα χρόνια της κρίσης, το ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το 2019 ήταν 43,1% στην Ελλάδα και 41,6% στην ΕΕ.

Το ποσοστό σχολικής διαρροής (πρώρης εγκατάλειψης του σχολείου) στην Ελλάδα ήταν 4,1% το 2019, ένα από τα χαμηλότερα στην ΕΕ. Τα τελευταία χρόνια έχει επίσης αυξηθεί η πρόσβαση στην προσχολική φροντίδα και εκπαίδευση, καθώς το ποσοστό εγγραφής σε επίσημες δομές παιδικής φροντίδας ανέρχεται σε 40,9% για τα παιδιά ηλικίας 0-3 ετών, έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 35,1%. Ωστόσο, η συμμετοχή στην προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα των παιδιών ηλικίας μεταξύ 4 ετών και της ηλικίας έναρξης της υποχρεωτικής εκπαίδευσης ήταν 81,5% το 2018 έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 95,4%.

#### 4.3.2 Αγκυλώσεις

##### **Αυτονομία και αξιολόγηση**

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικό. Όλες οι σημαντικές αποφάσεις αλλά και πληθώρα αποφάσεων δευτερεύουσας σημασίας λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο και η αυτονομία των εκπαιδευτικών μονάδων όλων των βαθμίδων είναι εξαιρετικά περιορισμένη, ιδίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.<sup>42</sup> Ταυτόχρονα, με μερική εξαίρεση την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρατηρείται σχεδόν παντελής έλλειψη αξιολόγησης εκπαιδευτικών δομών και εκπαιδευτικού προσωπικού αλλά και κοινωνικής λογοδοσίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τουλάχιστον στις δύο πρώτες βαθμίδες του συστήματος παρατηρείται παντελής έλλειψη θετικής ή αρνητικής κινητροδότησης αναφορικά με την απόδοση των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτικών μονάδων, ενώ στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν υπάρχει επαρκής αντιστοίχιση μεταξύ ερευνητικών και εκπαιδευτικών επιδόσεων με την κατανομή θέσεων και πόρων.

##### **Πόροι και δομές**

Η Ελλάδα ακολουθεί την ευρωπαϊκή και παγκόσμια τάση και αυξάνει διαχρονικά τις ιδιωτικές και δημόσιες δαπάνες εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αυξάνεται επίσης διαχρονικά το ποσοστό του πληθυσμού που έχει ολοκληρώσει ένα όλο και υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης. Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των δαπανών εκπαίδευσης είναι δημόσιες. Οι ιδιωτικές δαπάνες επικεντρώνονται στην προσχολική εκπαίδευση καθώς και σε ιδιαίτερα μαθήματα και φροντιστήρια κατά τη διάρκεια της πρωτοβάθμιας και ιδίως της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ιδιωτικές δαπάνες κατευθύνονται επίσης, σε μικρότερο βαθμό, σε δίδακτρα μεταπτυχιακών σπουδών, ιδιωτικών σχολείων (τα οποία καλύπτουν περίπου 6,5% των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) και μεταλυκειακών σπουδών εκτός τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.<sup>43</sup>

Το ποσοστό των δημοσίων δαπανών εκπαίδευσης ως προς το ΑΕΠ ήταν χαμηλότερο του 3,5% στα μέσα της δεκαετίας του 2000 και πλησίασε το 4% στα χρόνια πριν την κρίση. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε περαιτέρω τα τελευταία χρόνια, παρά τη μείωση των δαπανών εκπαίδευσης σε απόλυτους όρους, λόγω ταχύτερης μείωσης του ΑΕΠ. Παραμένει, όμως, σταθερά χαμηλότερο από αυτό των Ευρωπαίων εταίρων μας. Το 2018 ήταν 3,9% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ ήταν 4,7% και η χώρα κατατάσσεται στην τέταρτη χαμηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ (Διάγραμμα 4.11).

Το ζήτημα της υποχρηματοδότησης της δημόσιας εκπαίδευσης αναφέρεται συχνά στον δημόσιο διάλογο της χώρας, με τη σχετική συζήτηση να επικεντρώνεται συνήθως στην τριτοβάθμια

<sup>42</sup> OECD (2011). Education Policy Advice for Greece: Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD, Paris.

<sup>43</sup> Η παρακολούθηση των επιμέρους δαπανών και του κόστους στην εκπαίδευση, συγκριτικά και σε διάφορα επίπεδα ανάλυσης, θα πρέπει να γίνεται περισσότερο συστηματικά από τις αρμόδιες αρχές.