

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



UNIVERSITY OF ATHENS
SCHOOL OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE
DEPARTMENT OF POLITICAL
SCIENCE AND PUBLIC
ADMINISTRATION

Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του
προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών: Δημόσιο
Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική

«Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ-
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ
ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ»

ΠΟΤΙΔΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ

Αθήνα 2018

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του
προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών: Δημόσιο
Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική

«Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ
ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ-
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ
ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ»

ΠΟΤΙΔΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
Πραβίτα Μαρία-Ηλιάννα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες ιδιαίτερα στην επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα για την καθοδήγηση που μου προσέφερε κατά την έρευνα και συγγραφή της παρούσας εργασίας καθώς επίσης και στα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης κα Σπανού Καλλιόπη και κ. Χρυσανθάκη Χαράλαμπο.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης έχει τεθεί στο επίκεντρο των συζητήσεων λόγω της οικονομικής κρίσης του 2010 και της ψήφισης των Μνημονίων Συνεννόησης μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων και της τρόικας. Έκτοτε, οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν προβεί στη θέσπιση νέων διοικητικών δομών με στόχο την αντιμετώπιση χρόνιων δυσλειτουργιών και ιδίως σκοπεύοντας στην ενίσχυση του Κέντρου Διακυβέρνησης, στη βελτίωση του διοικητικού συντονισμού και της οικονομικής πολιτικής αλλά και στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Στο έργο τους, επικουρήθηκαν από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κινήθηκαν σύμφωνα με τις προτάσεις του ΟΟΣΑ και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων δημιουργήθηκαν νέα Υπουργεία, Κυβερνητικά Συμβούλια και Επιτροπές, Γενικές Γραμματείες και Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρόλο που είναι νωρίς για να εξαχθούν ορθά συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα ή μη των νέων δομών, στην πλειοψηφία τους μπορούν να χαρακτηριστούν επιτυχημένες. Η εφαρμογή ορισμένων μεταρρυθμιστικών προτάσεων ενδέχεται να βελτιώσει ακόμα περισσότερο τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Λέξεις Κλειδιά: Μεταρρυθμίσεις, Κέντρο Διακυβέρνησης, Διοικητικός Συντονισμός, Μνημόνια, ΟΟΣΑ

ABSTRACT

The issue of the reforms of the Greek Public Administration has been at the heart of the discussions due to the financial crisis of 2010 and the voting of the Memoranda of Understanding between the Greek Governments and the troika. Since then, Greek governments have set up new administrative structures in order to encounter the chronic malfunctions of the Greek Public Administration., particularly by strengthening and rationalizing the central government structures, improving administrative coordination and economic policy and combating corruption. During this process, Greek governments were assisted by the EU institutions and moved in accordance with the OECD and International Monetary Fund's proposals. As part of the reforms, new Ministries, Governmental Councils and Committees, General Secretariats and Independent Administrative Authorities were created. Although it is too early to draw proper conclusions on the effectiveness of the new structures, most of them can be described as successful. The implementation of some reform proposals may further improve the functioning of the Greek Public Administration.

Key-words: Reforms, Central Government, Administrative Coordination, Memoranda, OECD

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΞΟΦΥΛΛΟ	i
ΤΙΤΛΟΣ.....	i
A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
B. ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	9
B1. ΟΟΣΑ.....	9
B2. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ.....	11
B3. ΣΤΟΧΟΙ	12
B4. ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ.....	13
Γ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	17
Γ1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	17
Γ2. TASK FORCE FOR GREECE	18
Γ3. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	27
Γ4. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ.....	28
Γ5. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ.....	32
Γ6. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ.....	37
Γ7. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (τ. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ).....	38
Γ8. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.....	39
Γ9. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	41
Γ10. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΙΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	42
Γ11. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΜΕΓΑΛΩΝ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΗΣ	43
Γ12. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	44

Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ.....	45
Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ.....	47
Γ.13 ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	48
Γ.14. ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΩΝ.....	49
Γ.15. ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ.....	50
Γ.16. ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ.....	52
Δ. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ.....	56
Δ1. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ.....	58
Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ.....	58
Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ.....	60
Δ2. ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	63
Ε. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	66
Ε1. Εθνικό κλαδολόγιο και Συντονισμός.....	67
Ε2. Μόνιμοι υφυπουργοί και γενικοί γραμματείς.....	68
Ε3. Ανεξάρτητος Φορέας Μεταρρυθμίσεων.....	69
Ε4. Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.....	69
Ε5. Γραφειοκρατία.....	70
Ε6. Διαφθορά.....	72
Ε7. Κανονιστική και Νομοθετική Μεταρρύθμιση.....	73
Ε8. Αναδιοργάνωση κυβέρνησης.....	73
Ε9. Αξιολόγηση.....	75
ΣΤ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	77
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	79
Ελληνική Βιβλιογραφία.....	79
Ξένη Βιβλιογραφία.....	82

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

TFGR	Task Force for Greece
ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΑ	Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΓΔΕ	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΓΨΠ	Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής
ΓΕΓΚΑΔ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΠ	Ενιαία Αρχή Πληρωμών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΚεΜΚΕ	Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΣΜ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης
ΚΥΣΟΙΠ	Κυβερνητικό Συμβούλιο για την Οικονομική Πολιτική
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η νεωτερικότητα στην Ευρώπη είναι σύμφυτη με την έννοια της διαρκούς αλλαγής. Από τη δημιουργία του Βεστφαλιανού κράτους χαρακτηριστικό γνώρισμα της κοινωνίας είναι η συνεχής μεταβολή. Η παγκοσμιοποίηση, η έκρηξη της τεχνολογικής ανάπτυξης και η πολυπλοκότητα των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων προκαλούν σημαντικό αντίκτυπο στους κρατικούς θεσμούς οι οποίοι ακολουθούν τους κοινωνικούς μετασχηματισμούς και μεταλλάσσονται ανάλογα με τις ανάγκες και τις απαιτήσεις του πολιτικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Η διαδικασία αυτή της διαρκούς αλλαγής συμβαίνει είτε είναι εμφανής είτε όχι. Είναι διαρκής επειδή ακριβώς οι κοινωνίες δε μένουν στάσιμες, αλλά εξελίσσονται.

Οι μεταβολές στους κρατικούς θεσμούς συντελούνται μέσω των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Ως μεταρρύθμιση νοείται η διαρκής αναζήτηση οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών με στόχο τη βελτίωση, την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας¹. Υποστηρίζεται και η διάκριση ανάμεσα σε απλή «αλλαγή» και «μεταρρύθμιση», όπου η αλλαγή συντελείται σχετικά εύκολα και είναι καθολικά αποδεκτή, ενώ αντίθετα η μεταρρύθμιση συναντά αντίσταση στον σχεδιασμό ή στην εφαρμογή της. Οι μεγαλύτερες εστίες αντίστασης, μάλιστα, βρίσκονται εκεί που κλονίζονται, αμφισβητούνται ή ανατρέπονται τα συμφέροντα².

Η μεταρρύθμιση στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι μια έννοια άγνωστη. Αναμφίβολα μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα συντελούνταν συνεχώς, με μεγαλύτερη έξαρση τα τελευταία χρόνια λόγω και των κοινωνικο-οικονομικών συγκυριών. Η ύπαρξη μεταβολών δε λογίζεται μόνο από την φιλοσοφική σκοπιά του Ηράκλειτου (τα πάντα ρει) αλλά είναι υπαρκτή δεδομένου ότι η δημόσια διοίκηση ως κοινωνικο-τεχνικό σύστημα και «ζωντανός οργανισμός» αναγκαστικά προσαρμόζεται στις αλλαγές του κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος³.

¹ Μακρυδημήτρης Α. *Διοίκηση και Κοινωνία- Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα* Εκδόσεις Θεμέλιο Αθήνα 1999 σελ. 400-406

² Μακρυδημήτρης Α. *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013 Ε' Έκδοση σελ. 449

³ Spanou C. State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges 2008, Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/235262169_State_Reform_in_Greece_Responding_to_Old_and_New_Challenges σελ. 150 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Ιδεατά, όλες οι δημόσιες πολιτικές βασίζονται στο ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων. Οι αποφάσεις διαμορφώνονται σε 5 κυρίως στάδια⁴:

- Τη δόμηση ή αποτύπωση του προβλήματος,
- Τη διερεύνηση και στάθμιση εναλλακτικών λύσεων,
- Τον προσδιορισμό και την επιλογή της προτιμητέας λύσης και τη στοχοθέτησή της,
- Την εκτέλεση και την εφαρμογή της,
- Την αξιολόγηση και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων.

Στην ελληνική πραγματικότητα, αντίθετα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων ακολούθησε σε γενικές γραμμές, το προσαυξητικό μοντέλο. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, όπως το περιέγραψε ο Lindblom στην αρθρογραφία του⁵, η λήψη αποφάσεων λαμβάνει χώρα με μικρά βήματα κυρίως λόγω των συνθηκών μειωμένης προβλεψιμότητας, αυξημένης συνθετότητας και πολλών δυσκολιών. Ο Lindblom εξηγεί μέσα από το προσαυξητικό μοντέλο ότι είναι σαφώς ευκολότερο να συνεχιστεί ο συνήθης τρόπος λήψης αποφάσεων παρά να υιοθετηθούν νέες προτάσεις, ενώ ταυτόχρονα οι συνήθεις διαδικασίες της γραφειοκρατίας τείνουν να ευνοούν τη διατήρηση των υπάρχουσών δομών παρά την ανατροπή τους. Για τους λόγους αυτούς, ονομάζει το μοντέλο αυτό «βλέποντας και κάνοντας» (muddling through)⁶.

Η οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού κράτους στηρίζεται σε αντινομίες και ανεπιτυχείς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Η δημόσια διοίκηση είναι το ανεστραμμένο είδωλο της πολιτικής ζωής⁷. Οι συνθήκες που εμπόδισαν την ανάπτυξη του ορθολογικού μοντέλου ποικίλλουν και περιλαμβάνουν τον κομματισμό, τη διαφθορά, την απουσία αξιοκρατίας, τον νομικισμό και τη γραφειοκρατία. Δεν είναι παράλογο λοιπόν που η διοίκηση σήμερα δε λειτουργεί σωστά και οι υπηρεσίες της δεν παρέχονται ούτε στον κατάλληλο χρόνο ούτε στην επιθυμητή ποιότητα. Μάλιστα, κρίσιμες μεταρρυθμίσεις δεν ολοκληρώνονται λόγω της πολιτικής πόλωσης και του

⁴ Ο.π. (2) Μακρυδημήτρης 2013 σελ. 384

⁵ Lindblom C. The Science of "Muddling Through" 1959 Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring), pp. 79-88

⁶ Λαδής Σ., Νταλάκου Β. *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2016 Β' Αναθεωρημένη έκδοση σελ 151

⁷ Μακρυδημήτρης Α. (2012), *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.6.2012

δικομματισμού που συνοδεύουν τη μεταπολίτευση⁸. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, η παρομοίωση της διοικητικής μεταρρύθμισης με τον βράχο του Σίσυφου, δηλαδή με την αδυναμία εφαρμογής νέων δημοσίων πολιτικών κι εκσυγχρονισμού λόγω των πελατειακών σχέσεων και της κυριαρχίας των κομμάτων στη δημόσια διοίκηση⁹.

Βασικός παράγοντας στην εγκαθίδρυση του δικομματισμού και των πελατειακών σχέσεων αποτέλεσε η ανάπτυξη του κρατισμού. Η κομματική διάβρωση του κρατικού μηχανισμού απέτρεψε τη διαμόρφωση μιας πολιτικά ανεξάρτητης και δυναμικής υπαλληλίας και ενίσχυσε το φαινόμενο να φέρονται οι υπάλληλοι μεμονωμένα ως άτομα και να χρησιμοποιούν τις κομματικές και συνδικαλιστικές τους σχέσεις για να προωθούν τη σταδιοδρομία τους και τον διοικητικό τους ρόλο¹⁰. Εξάλλου, ως πελατειακές σχέσεις νοούνται οι παραδοσιακές ιεραρχίες που συντηρούνται από ανταλλαγές ωφελημάτων μεταξύ ενός πάτρωνα με σημαντική κοινωνικοπολιτική θέση και των «πελατών» του, οι οποίοι συνήθως ανήκουν σε κατώτερο κοινωνικό στρώμα¹¹. Το συγκεντρωτικό κράτος, οργανωμένο κατά το ναπολεόντειο σύστημα στην Ελλάδα αποτελεί μια σημαντική πτυχή της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας όχι μόνο ως ιδεολογία και πρακτική που ξεπερνά τις κομματικές γραμμές, αλλά και ως βασική κοινωνική προσδοκία. Ταυτόχρονα όμως, η κρατική παρέμβαση συχνά θεωρείται ανεπαρκής, λόγω των πελατειακών και οικονομικών συμφερόντων. Υπάρχει καχυποψία για τον ρόλο των κομμάτων στη διοίκηση παρόλο που η κομματική παρέμβαση είναι σε μεγάλο βαθμό ανεκτή, αν όχι αποδεκτή. Από την πλευρά τους τα κόμματα ενισχύουν την πόλωση και τις διαφωνίες και τείνουν να υποβαθμίζουν κοινοβουλευτικά τις μεταρρυθμίσεις και τις δημόσιες πολιτικές μέσω της μη ψήφισης των νόμων που προτείνει η κυβέρνηση¹². Η παρέμβαση των κομμάτων ενδέχεται να είναι και εξωκοινοβουλευτική μέσω άσκησης πιέσεων από γραφειοκράτες ή από ισχυρά συνδικαλιστικά όργανα. Κατά συνέπεια, πολλές μεταρρυθμίσεις παρόλο που

⁸ Τέτοιο παράδειγμα δημόσιας πολιτικής αποτελεί η ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας το 1983. Το Ε.Σ.Υ. αναδιαρθρώθηκε ουκ ολίγες φορές με τους νόμους 2071/1992, 2194/1994, 2519/1997, 2703/1999, 2889/2001, 2920/2001, 3106/2003, 3329/2005, 3527/2007, 3863/2010 και 3868/2010. Η πληθώρα μεταβολών στο καθεστώς του ΕΣΥ καθιστά εναργές πόσο δίχαζε τους διοικούντες η οργάνωση και λειτουργία του.

⁹ Μακροδημήτρης Α. *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης- Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης* Εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013 σελ. 109-111

¹⁰ Σεραφετινίδου Μ. *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας* Τόμος II Εκδόσεις Gutenberg Αθήνα 2012 σελ. 784 επ.

¹¹ Hague R. Harrop M. *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση* Εκδόσεις Κριτική Αθήνα 2011 8^η έκδοση σελ 310

¹² Ο.π. (3) Spanou 2008 σελ. 152-153

περνούν το κοινοβουλευτικό στάδιο και ψηφίζονται από τη Βουλή, αποτυγχάνουν να εφαρμοστούν στην πράξη, ώστε τελικά να μένουν ημιτελείς.

Με το πέρασμα του χρόνου έγινε αντιληπτή η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις σε σημαντικό κομμάτι του δημόσιου τομέα, διαδικασία που χρονικά τοποθετείται στην έναρξη της οικονομικής κρίσης που έφτασε στην Ελλάδα το φθινόπωρο του 2009. Η οικονομική κρίση λειτούργησε ως παράθυρο πολιτικής¹³ για εφαρμογή μεταρρυθμίσεων. Εξάλλου, το μέγεθος του παραθύρου πολιτικής προσδιορίζεται από την οξύτητα της κρίσης ή των προβλημάτων και από την έκταση της αποδοχής και της υποστήριξης που συναντούν οι μεταρρυθμίσεις¹⁴. Το ελληνικό παράθυρο πολιτικής παρόλο που συνάντησε ισχυρή αντίσταση¹⁵ κατόρθωσε να παραμείνει ανοιχτό και συνεχίζει να παραμένει λόγω της συμμετοχής της χώρας στην Ευρωπαϊκή και στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, καθώς επίσης της προσφυγής στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο τον Μάιο του 2010. Η υπογραφή των Μνημονίων Συνεννόησης (Memorandum of Understanding) ανάμεσα στην Ελλάδα από τη μία και το Δ.Ν.Τ, την Ε.Ε και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα από την άλλη οδήγησε σε ευρείας κλίμακας μεταρρυθμίσεις με στόχο τον εξορθολογισμό κι εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Όπως έγραψε κάποτε ο Ονορέ Ντε Μπαλζάκ: *«Η γραφειοκρατία είναι ένας γιγάντιος μηχανισμός που τον χειρίζονται πυγμαίοι»*. Από την πλευρά του ο Max Weber επεσήμανε ότι η μεγάλη έμφαση που δίνει η γραφειοκρατία στην ορθολογικότητα παγιδεύει τους ανθρώπους σε ένα «σιδερένιο κλουβί» καθώς περιορίζει το πεδίο δράσης τους. Στην Ελλάδα, η γραφειοκρατία, παραδοσιακά ελεγχόταν και κυριαρχούνταν από το κυβερνών κόμμα και αποδεικνυόταν ανίκανη να διασφαλίσει τη συνέχεια της δημόσιας διοίκησης (οιονεί γραφειοκρατία)¹⁶. Η έκταση της γραφειοκρατίας και του κρατισμού διόγκωσαν υπέρμετρα τον δημόσιο τομέα και τον κατέστησαν ιδιαίτερα κοστοβόρο για τα ελληνικά δεδομένα και για την περιορισμένη οικονομία της χώρας. Οι ευθυνόφοβες τυπολατρικές πρακτικές της δημοσιοϋπαλληλίας και η πολυνομία δημιουργούσαν περιττή γραφειοκρατία ενώ η

¹³ Ως παράθυρο πολιτικής ορίζεται η τυχαία συνάντηση προβλημάτων, δημοσίων πολιτικών και πολιτικής, τα οποία αλληλεπιδρούν με τέτοιο τρόπο ώστε να καθορίζουν την κυβερνητική ατζέντα.

¹⁴ Ο.π. (2) Μακρυδημήτρης 2013 σελ. 472

¹⁵ Ιδιαίτερα κατά την πρώτη πενταετία εφαρμογής των Μνημονίων εκδηλώθηκαν πάρα πολλές απεργιακές κινητοποιήσεις ως αντίδραση στην ψήφιση δυσβάσταχτων μέτρων από τη Βουλή, χωρίς να λείπουν και οι ακραίες εκδηλώσεις (π.χ φωτιά σε Τράπεζα Marfin Egnatia Bank με τον θάνατο τριών ανθρώπων).

¹⁶ Spanou C. *European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case* 1998 Journal of European Public Policy σελ. 474

ύπαρξη διοικητικής αναρχίας οδηγούσε στην ιδιαίτερα αισθητή «ενδοδιοικητική πολυδιάσπαση»¹⁷ με διαμάχες ανάμεσα σε συναρμόδια υπουργεία ιδιαίτερα τη δεκαετία του '80. Έτσι, στα πλαίσια των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων τέθηκε ο στόχος της συρρίκνωσης του δημοσίου τομέα, ώστε να καταστεί βιώσιμος. Ακόμη, κρίθηκε αναγκαία η εισαγωγή εναλλακτικών μορφών διακυβέρνησης, εκτός από τη γραφειοκρατία με στόχο αφενός την ανεξαρτητοποίηση της διοίκησης και αφετέρου την ενίσχυση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας. Είναι γεγονός ότι οι κρατικές γραφειοκρατίες δε διαθέτουν αγοραίο χαρακτήρα και δεν υπακούουν στο κίνητρο του κέρδους. Το αυξημένο κόστος μπορεί πάντα να καλυφθεί από τα φορολογικά έσοδα, ενώ η απουσία αξιολόγησης δεν ευνοεί την αυτό-βελτίωση των υπαλλήλων. Άλλωστε, η έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας είναι βασικό γνώρισμα αυτής της μορφής διακυβέρνησης και κύριος λόγος επίκρισής της από τη σχολή των νεοφιλελεύθερων. Η μονιμότητα και η μη λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων ως χαρακτηριστικά στοιχεία γραφειοκρατικών δομών μπορούν υπό προϋποθέσεις να συνιστούν δείγματα κακής διοίκησης¹⁸. Εξάλλου, όπως το έθετε και ο Mill, η πληθώρα συστημάτων κανόνων οδηγεί τα άτομα - υπαλλήλους σε ρουτίνα και νωχέλεια, ενώ το μοναδικό που μπορεί να κρατήσει τα άτομα σε επαγρύπνηση είναι η λογοδοσία από άτομα ίσης ικανότητας που βρίσκονται εκτός της υπηρεσίας¹⁹.

Στις συνθήκες αυτές βρίσκει πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης η διαφθορά. Η διαφθορά καταστρατηγεί το κράτος δικαίου και οδηγεί στον εκφυλισμό του δημοσίου συμφέροντος, ενώ λειτουργεί ως ενοποιητικός κρίκος της σύγχρονης διακυβέρνησης: υπό την έννοια ότι αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα της διοίκησης ανεξάρτητα από το κόμμα που ασκεί την εξουσία²⁰. Η χειρότερη έκφανση του ζητήματος, όμως, έγκειται στην περιορισμένη κοινωνική αποδοκιμασία που συναντά η μικροδιαφθορά. Πολλοί έχουν συμβιβαστεί με την ιδέα ότι το σύστημα λειτουργεί ως διεφθαρμένο και ότι η δωροληψία αποτελεί μια θεσμοποιημένη κανονικότητα²¹. Οι προσωποποιημένες σχέσεις και οι άτυπες οικονομικές δοσοληψίες με τον δημόσιο τομέα, σε συνδυασμό

¹⁷ Σωτηρόπουλος Δ. *Γραφειοκρατία και Πολιτική εξουσία* Εκδόσεις Σάκκουλα Αντ. Αθήνα Κομοτηνή 1996 σελ. 278

¹⁸ Heywood A. *Εισαγωγή στην Πολιτική* Εκδόσεις Επίκεντρο Αθήνα 2014 σελ. 497-498

¹⁹ Held D. *Μοντέλα δημοκρατίας* Εκδόσεις Πολύτροπον Αθήνα 2007 σελ. 99

²⁰ Βερναρδάκης Χ. *Πολιτικά Κόμματα, Εκλογές και Κομματικό Σύστημα* Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. Αθήνα 2011 σελ. 364

²¹ Μαντζούφας Π. *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των Υπουργών*, Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

με την αναξιοκρατία και την απουσία λογοδοσίας και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων έχουν δημιουργήσει ένα καθεστώς γενικευμένης ανοχής. Έτσι, από τη μία η διαφθορά απαξιώνεται από το κοινωνικό σύνολο, αλλά από την άλλη δεν καταγγέλλεται συχνά. Όπως δήλωνε το 2004 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης Κωνσταντίνος Δαφέρμος, «η διαφθορά είναι σαν τη Λερναία Ύδρα, ένα κεφάλι κόβεις, πολλά φυτρώνουν».

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 ξεκίνησε η προσπάθεια για επανακαθορισμό των ορίων μεταξύ κράτους και αγοράς και της μείωσης του τεράστιου δημοσίου τομέα. Στο πλαίσιο αυτό επαναπροσδιορίστηκαν οι έννοιες των δημοσίων αγαθών και της δημόσιας περιουσίας. Οι μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα δεν είναι ελληνική πρωτοτυπία, αλλά εφαρμόστηκαν συνεπεία της επιρροής του νεοφιλελευθερισμού και των αρχών της Νέας Δεξιάς. Μετά ταύτα, οι συστάσεις του πρώτου Μνημονίου για ενίσχυση των ανεξαρτήτων αρχών, ιδιαίτερα στους τομείς της αγοράς (μεταφορές, ενέργεια) και της δημιουργίας ανεξάρτητης αρχής, αρμόδιας για τα έσοδα του κράτους, ήταν λογικό επακόλουθο της διαδικασίας των ανεπιτυχών μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν. Η μετατροπή αυτή του υδροκέφαλου κράτους σε ένα «ελάχιστο κράτος» (minimal state) κατά τα πρότυπα του Νέου Δημόσιου Management δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη διακυβέρνηση παρά στην κυβέρνηση (ή ακόμα και σε «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση»)²², η οποία κυβερνά αλλά δε συνιστά μονοπωλιακό θεσμό άσκησης εξουσίας²³. Ο ιδιωτικός τομέας, αλλά και οι ανεξάρτητες αρχές αποκτούν ιδιαίτερες εξουσίες και πρόσβαση σε δημόσια αγαθά, ενώ ο πολίτης μετατρέπεται σε πελάτη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν με βάση τα Μνημόνια Συνεννόησης είχαν ήδη επισημανθεί από τις εκθέσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (στο εξής ΟΟΣΑ) και κατά καιρούς από Βίβλους για τη διακυβέρνηση, παρέμεναν όμως με τη μορφή ευχολόγιου και μελλοντικής δέσμευσης.

Είναι γεγονός ότι από το 2010 κι έπειτα ψηφίστηκαν εκατοντάδες νομοθετήματα και συστάθηκαν αρκετές νέες διοικητικές δομές με στόχο να αντιμετωπιστούν χρόνιες δυσλειτουργίες του δημοσίου τομέα. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας θα εξεταστούν οι μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν με βάση τα Μνημόνια Συνεννόησης

²² Rhodes R.A.W. *The New Governance: Governing without Government* 1996 Political Studies σελ. 652-667

²³ Αρανίτου Β. Παπαβλασόπουλος Ε. Σπουρδαλάκης Μ. Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο μνημόνιο: το «χρονικό» μιας προαναγγελθείσας κρίσης *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών* Τεύχος 134 σελ. 44

και τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ και αφορούν το κέντρο διακυβέρνησης, τις σημαντικότερες αλλαγές στις δομές των Υπουργείων και τέλος τις ανεξάρτητες αρχές, ενώ θα ακολουθήσουν προτάσεις για βελτίωση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης και θα εξαχθούν συμπεράσματα. Αντίθετα, δε θα αναλυθούν οι αλλαγές που επήλθαν στο προσωπικό του δημόσιου τομέα, ούτε τα νέα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση και τις ιδιωτικοποιήσεις²⁴.

²⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται: Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας Ν. 3864/2010, Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους - ΓΓ Δημόσιας περιουσίας - Ν. 3965/2011, Διαχειριστής Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ Ν.4001/2011, Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας Ν. 4001/2011, Ενιαίος Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας Ν. 3918/2011, Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου Ν. 3986/2011, Ταμείο Στήριξης Ασφαλιστικού Συστήματος ΑΕ - Ν. 4046/2012, Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης Ν. 4387/2016, Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ν. 4387/2016, Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους (κυβερνητικό συμβούλιο) και Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας - Ν. 4389/2016.

B. ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

B1. ΟΟΣΑ

Το πρόβλημα του συντονισμού συγκαταλέγεται ανάμεσα στα σημαντικότερα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η έλλειψη συντονισμού παρατηρείται εδώ και αρκετές δεκαετίες στους φορείς του δημοσίου, ενώ δεν είναι λίγοι εκείνοι που έχουν επισημάνει σε επίσημες εκθέσεις τους το εν λόγω ζήτημα. Καίτι ουσιώδες, το ζήτημα του συντονισμού δεν έχει επιλυθεί μέχρι σήμερα και χρειάστηκε η έλευση της οικονομικής κρίσης του 2008 για να τεθεί στην ατζέντα των ελληνικών κυβερνήσεων.

Ως συντονισμός θα μπορούσε να οριστεί η εξασφάλιση και η διατήρηση της συνεργασίας των τμημάτων ενός οργανισμού, η ενοποίηση της προσπάθειας και ο έλεγχος τήρησης των εντολών με στόχο την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο. Ο συντονισμός διακρίνεται σε:

1. Εσωτερικό κι εξωτερικό

Εσωτερικός είναι ο συντονισμός ανάμεσα στις υπηρεσίες και στους φορείς του δημοσίου, ενώ εξωτερικός είναι ο συντονισμός ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.

2. Κάθετο και οριζόντιο

Κάθετος ονομάζεται ο συντονισμός που έχει τη μορφή πυραμίδας, ήτοι ο έλεγχος και η εποπτεία από ένα κεντρικό όργανο (υπερυπουργείο) σε μία μορφή εκ των άνω οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα, οριζόντιος είναι ο συντονισμός που περιλαμβάνει ένα κεντρικό όργανο, το οποίο διαθέτει οριζόντιες αρμοδιότητες εποπτείας των υπουργείων.

3. Πολιτικό και διοικητικό

Η πολιτική διάσταση του συντονισμού αναφέρεται στη χάραξη των δημοσίων πολιτικών από τους πολιτικούς ηγέτες, καθώς εκείνοι είναι που λογοδοτούν απέναντι στον λαό και κατά συνέπεια πιέζουν για την υλοποίησή τους. Αντίθετα, τα διοικητικά στελέχη λόγω και της αδυναμίας συνεργασίας με τις άλλες υπηρεσίες περιορίζονται στον δικό τους φορέα λαμβάνοντας λίγες πρωτοβουλίες καθώς συχνά δεν κατορθώνουν να επιβάλουν τις θέσεις τους εντός των υπουργείων.

Απαραίτητα στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία ενός οργανισμού αποτελούν:

- Το οργανόγραμμα, δηλαδή η απεικόνιση των δομών και της διάρθρωσης του οργανισμού
- Ο καταμερισμός εργασιών
- Η εκχώρηση εξουσίας από τα ανώτερα στα χαμηλότερα επίπεδα και
- Η τμηματοποίηση των λειτουργιών²⁵.

Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2011, το πρόβλημα του συντονισμού εντοπίζεται στο εξαιρετικά ασθενές ελληνικό κέντρο διακυβέρνησης. Ως κέντρο διακυβέρνησης θα μπορούσε να οριστεί το σύνολο των θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές, τα οποία διαμορφώνουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την ισχύουσα γι' αυτά νομοθεσία, τη γενική πολιτική της χώρας και τις ειδικές πολιτικές επί συγκεκριμένων τομέων ή θεμάτων, εξειδικεύουν και προσδιορίζουν επακριβώς την κυβερνητική πολιτική, κατευθύνουν και συντονίζουν την εφαρμογή της²⁶. Στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, τους Υπουργούς Επικρατείας αν τους έχουν απονεμηθεί σχετικές αρμοδιότητες από τον Πρωθυπουργό, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που έχουν ως έργο τον συντονισμό σε ορισμένο τομέα καθώς και διυπουργικές επιτροπές αποφασιστικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρα. Στο ισχύον κυβερνητικό σχήμα υφίστανται τρεις Υπουργοί Επικρατείας με συντονιστικές αρμοδιότητες, εκ των οποίων ο ένας έχει αρμοδιότητα συντονισμού του κυβερνητικού έργου και συμμετέχει σε διάφορες επιτροπές ως συντονιστής²⁷. Υποστηρικτικό έργο στον συντονισμό του κυβερνητικού έργου ασκούν οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού, Κυβέρνησης και Πρωθυπουργού.

²⁵ Δραμαλιώτη Π., Παπαδημητρίου Κ. Αξιολόγηση- Αναδιοργάνωση δομών και Κυβερνητικός Συντονισμός, στο 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 2013 σελ. 229-230

²⁶ Μακρυδημήτρης Α. Πραβίτα Μ.-Ηλ. Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης Εκδόσεις Σάκκουλα Ε' έκδοση Αθήνα Θεσσαλονίκη 2012 σελ. 245

²⁷ΦΕΚ Β' 3674/2016, Διαθέσιμο στο: http://gscso.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/FEK_3674_B_2016.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

B2. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

Ο ΟΟΣΑ αναδεικνύει ουσιώδεις δυστοκίες του ελληνικού κέντρου διακυβέρνησης, οι οποίες άπτονται του ελλειπούς συντονισμού²⁸. Πρώτον, σύμφωνα με την παραπάνω έκθεση για την ελληνική διοίκηση, δεν είναι πάντοτε εμφανές ποιος φορέας είναι ο κεντρικός υπεύθυνος για το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων. Παρόλο που οι αρμοδιότητες είναι κατανοητές νομοθετικά, δε λαμβάνονται πρωτοβουλίες για μεταρρυθμίσεις και όσες λαμβάνονται είναι αποσπασματικές λόγω ελλειπούς συντονισμού. Η απουσία μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον συντονισμό των Υπουργείων εμποδίζει να τεθούν στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες στο μεταρρυθμιστικό έργο. Το μέγεθος του προβλήματος γίνεται αντιληπτό αν συνυπολογιστεί το γεγονός ότι στην ελληνική δημόσια διοίκηση υφίστανται 18 υπουργεία, 56 Γενικές Γραμματείες και 14 Ειδικές Γραμματείες (Ιανουάριος 2018)²⁹. Συναφές είναι και το ζήτημα των διαχρονικά συχνών κυβερνητικών ανασχηματισμών, της συνεχούς αυξομείωσης των Υπουργείων και μετονομασίας τους σε περίπτωση αλλαγής της κυβέρνησης και των περιορισμένων συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου που καθιστούν τον συντονισμό ανέφικτο.

Την κατάσταση αυτή δυσχεραίνει η αδυναμία οριζόντιας συνεργασίας ανάμεσα στα υπουργεία, ώστε να λειτουργήσουν αυτά σε ενιαίο πλαίσιο. Κάθε υπουργείο διαθέτει δικούς του στόχους, προτεραιότητες, οργανόγραμμα και προϋπολογισμό. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ στην Ελλάδα είναι υπανάπτυκτο το σύστημα των επιτροπών που συμβάλλουν στην εκτέλεση των διυπουργικών εργασιών. Ως εκ τούτου οι μεταρρυθμίσεις περιορίζονται στα όρια ενός υπουργείου, αφού σε αντίθετη περίπτωση λόγω των διαφορετικών δομών δε θα εξασφαλιστεί η απαραίτητη συνοχή.

Επιπλέον, παρατηρείται το φαινόμενο της σύστασης ad hoc επιτροπών για την επίλυση καίριων θεμάτων είτε για την προώθηση μεταρρυθμίσεων, οι οποίες συχνά αποτελούνται από μετακλητούς υπαλλήλους. Το γεγονός αυτό αφενός δεν επιτρέπει να δημιουργηθεί η απαραίτητη εμπειρία και θεσμική μνήμη στη δημόσια διοίκηση,

²⁸ OECD *Public Governance Reviews- Greece, Review of the Central Administration* 2011 Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διαθέσιμη στο: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

²⁹ Κυβερνητικά Συλλογικά Όργανα, Διαθέσιμο στο: http://www.ggk.gov.gr/?page_id=138 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

αφετέρου ανατίθενται σε υπαλλήλους, διορισμένους κατά κύριο λόγο με πολιτικά κριτήρια αρμοδιότητες επίλυσης ουσιαστών και καιρίων θεμάτων.

B3. ΣΤΟΧΟΙ

Ο ΟΟΣΑ θέτει τις βασικές λειτουργίες τις οποίες οφείλει να έχει το κέντρο διακυβέρνησης. Κύριο έργο του συνιστά ο συντονισμός και η συνεργασία ανάμεσα στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης και ιδιαίτερα ανάμεσα στα υπουργεία, ώστε να επιτυγχάνονται οι προωθούμενες μεταρρυθμίσεις. Επιπλέον, το κέντρο διακυβέρνησης οφείλει να διαθέτει στρατηγικό όραμα. Η στοχοθεσία και η μακροπρόθεσμη οργάνωση είναι αναγκαία στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και για την επίτευξη των επιδιωκόμενων δημοσίων πολιτικών. Το κέντρο διακυβέρνησης φροντίζει ώστε όλα τα όργανα της διοίκησης να στοχεύουν στην υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών που προωθεί η κυβέρνηση. Σημαντικός είναι και ο ρόλος της λογοδοσίας. Μέσα από τη συνολική εποπτεία όλων των υπουργείων είναι δυνατό να ασκηθεί αποτελεσματικά η διακυβέρνηση. Προϋπόθεση αποτελεί η λογοδοσία των φορέων απέναντι στο κέντρο διακυβέρνησης για το έργο τους.

Επιπρόσθετα, αποδεικνύεται ιδιαίτερα καιρίος ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης στην επικοινωνία των υπηρεσιών, καθώς φροντίζει ώστε οι στόχοι και οι δημόσιες πολιτικές της κυβέρνησης να είναι κατανοητά στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ακόμα και στους φορείς εκείνους που απολαμβάνουν σχετική αυτονομία όπως είναι η τοπική αυτοδιοίκηση. Με αυτόν τον τρόπο όχι μόνο εξασφαλίζεται η συνοχή της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά την υλοποίηση των πολιτικών αλλά επιπλέον αντιμετωπίζεται και η πολυνομία αφού το «όραμα» της κυβέρνησης είναι κατανοητό και δεν απαιτούνται εγκύκλιοι και ερμηνευτικές διατάξεις.

Για τον ΟΟΣΑ στις αρμοδιότητες του κέντρου διακυβέρνησης ενδείκνυται να εμπίπτει και η διαχείριση του προϋπολογισμού. Παρόλο που η ευθύνη κατάρτισης και διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Οικονομικών, για τον ΟΟΣΑ έχει ιδιαίτερη σημασία η κατανομή των πόρων να γίνεται από το κέντρο διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, μέσω του προϋπολογισμού η κυβέρνηση καθορίζει τις προτεραιότητες της πολιτικής της δίνοντας βαρύτητα σε ορισμένους τομείς και περισσότερους πόρους σε κάποια υπουργεία ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η προσαρμογή αυτή είναι αναγκαία να τελείται από τον φορέα εκείνο που είναι

υπεύθυνος για τον συντονισμό της διοίκησης συνολικά καθώς και για την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Εξάλλου, όσον αφορά τα κράτη μέλη της ΕΕ ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης πρέπει να επεκτείνεται και στην ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας δεδομένου ότι συνιστά μεγάλο ποσοστό των υποχρεώσεων της χώρας αλλά και πηγή εσόδων.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η κυβέρνηση καθορίζει τη γενική πολιτική της χώρας (άρθρο 82) και συνιστά επομένως το κατεξοχήν εκτελεστικό όργανο. Ως εκ τούτου, στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου προσδιορίζεται η πολιτική ατζέντα και τα μέσα υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών. Το κέντρο διακυβέρνησης οφείλει να συντάσσει την ημερήσια διάταξη ή σε κάθε περίπτωση να συνεννοείται με την υπηρεσία που επιφορτίζεται με το έργο αυτό, ώστε να επιτυγχάνεται η αναγκαία συνεργασία και ο συντονισμός της κυβέρνησης. Απαραίτητη προϋπόθεση της συνεργασίας αυτής συνιστά η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Είναι αναγκαίο οι υπάλληλοι που απαρτίζουν και επικουρούν το κέντρο διακυβέρνησης να είναι ανώτατης επιστημονικής κατάρτισης και να έχουν επιλεγεί μέσω αξιοκρατικών διαδικασιών ελεγχόμενων από ανεξάρτητη αρχή, ώστε να μην επηρεάζονται από την εναλλαγή των κυβερνήσεων. Ο διαχωρισμός της πολιτικής από τη δημόσια διοίκηση ευνοεί τη μακροπρόθεσμη χάραξη πολιτικών και αυξάνει την εμπιστοσύνη (τόσο στο εξωτερικό όσο και απέναντι στους πολίτες) στους θεσμούς και στις κρατικές δομές, ενώ ταυτόχρονα η διοικητική σταθερότητα δημιουργεί ένα περιβάλλον φιλικό στις επενδύσεις και κατάλληλο για ανάπτυξη.

B4. ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει διαχρονικά πολλές δυσμορφίες, τις οποίες οι εκάστοτε κυβερνήσεις αδυνατούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά μέχρι σήμερα. Στις σημαντικότερες περιλαμβάνονται ο γιγαντισμός της δημόσιας υπαλληλίας, η παντελής απουσία σύγχρονου πνεύματος μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης, η εσωστρέφεια, ο νομικισμός, οι πελατειακές σχέσεις και η αδυναμία συντονισμού³⁰. Επιπλέον, στην Ελλάδα το κέντρο διακυβέρνησης δεν είναι ενιαίο αλλά αποτελείται από πολλούς φορείς. Μέχρι την υπογραφή του Πρώτου Μνημονίου

³⁰ Μακρυδημήτρης Α. *Διοικητικές Μελέτες* Εκδόσεις Σάκκουλα Αντ. Αθήνα Κομοτηνή 1991 σελ. 165

αρμοδιότητες συντονισμού κατείχαν πολλά όργανα με κυριότερο τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Εξάλλου, κάθε υπουργός διέθετε την αρμοδιότητα συντονισμού του υπουργείου του, γεγονός που ευνοούσε τη λειτουργία των υπουργείων σε μια λογική διακυβέρνησης υπό τη μορφή «σιλό».

Το φαινόμενο αυτό δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό αλλά ούτε και πρωτοφανές. Ήδη από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα πληθώρα επιστημόνων είχε επισημάνει το πρόβλημα του συντονισμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Κατ' αρχάς, στην έκθεσή του «Περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος», ο σημαίνων οικονομολόγος Κυριάκος Βαρβαρέσος ήδη από το 1952 αναδεικνυε τα βασικά προβλήματα του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού. Ανάμεσα στα άλλα, διαπίστωνε ανισοκατανομή του ανθρωπίνου δυναμικού, κομματική διοίκηση και γραφειοκρατικές διαδικασίες που εμποδίζουν την ανάπτυξη, ενώ ταυτόχρονα τόνιζε ότι οι υπάλληλοι διορίζονταν χωρίς έλεγχο προσόντων και αξιολόγηση σε μία δημόσια διοίκηση που λόγω των συνθηκών είχε διογκωθεί υπερβολικά δίχως όμως να είναι αποτελεσματική³¹. Για την αντιμετώπισή τους πρότεινε την οργάνωση της διοίκησης μακριά από κομματικά και πολιτικά συμφέροντα, που θα τη χαρακτηρίζει μια καθαρά τεχνοκρατική και επιστημονική φιλοσοφία και θα στελεχώνεται από άτομα αναγνωρισμένου κύρους, ικανοτήτων και κατάρτισης. Εν τέλει, η έκθεση Βαρβαρέσου πρεσβεύοντας «λιγότερο κράτος» δεν έγινε δεκτή από την κυβέρνηση που την είχε παραγγείλει προκειμένου να μη θιγούν τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι παραπάνω προτάσεις είχαν αναδειχθεί και από τον πάρεδρο και μετέπειτα Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, Γεώργιο Μαραγκόπουλο (1950). Ο ανώτατος δικαστικός έκρινε αναγκαία αφενός την εκπαίδευση, μετεκπαίδευση και αξιοκρατική πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων και αφετέρου τη συγκρότηση ενός επιτελικού φορέα, υπαγόμενου στον πρωθυπουργό με κύριο έργο την εποπτεία και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και των μεταρρυθμίσεων³².

Επιπλέον, με τις δύο εκθέσεις του το 1964 και 1965 ο Γάλλος καθηγητής κι εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ, Georges Langrod εντόπιζε σημαντικά εμπόδια ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Στην πρώτη (1964) αναφερόταν εκτενώς στον ασυντόνιστο χαρακτήρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, περιγράφοντας τα

³¹ Μακρυδημήτρης Α. Μιχαλόπουλος Ν. *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2000 σελ. 70-71

³² Ο.π. (31) Μακρυδημήτρης 2000 σελ. 93 επ.

διαφορετικά υπουργεία ως «παράλληλες μικρές αυτοκρατορίες»³³, ενώ τόνιζε την έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα στα τρία μεγάλα σώματα ελέγχου της διοίκησης, ήτοι Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο και Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών. Αντίστοιχα, στη δεύτερη έκθεση (1965) παρατηρούσε ότι η δημόσια διοίκηση δεν ήταν ενιαία αλλά πολύμορφη και επεκτατική, γεγονός που οφειλόταν εν μέρει στην αμοιβαία δυσπιστία ανάμεσα στα στελέχη³⁴. Υπήρχε σύγχυση αρμοδιοτήτων και οι φορείς ήταν προβληματικοί καθώς δημιουργούσαν ένα ασυντόνιστο και δυσαρμονικό σύνολο³⁵.

Αντίστοιχα, ο σύμβουλος του ΟΟΣΑ F.M.G. Willson στο έργο του “Machinery of Government in Greece” (1964) επεσήμανε την αδυναμία καταλογισμού της τελικής ευθύνης. Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου δεν έχουν τα συνεκτικά χαρακτηριστικά που οφείλει να διαθέτει μια κυβέρνηση, και κυρίως κυριαρχεί ο ατομικισμός αντί για τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των μελών της³⁶.

Μερικά χρόνια αργότερα, το 1988 μία Επιτροπή του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών³⁷ σε μια εκτενή έκθεσή της υπογράμμισε ότι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η γραφειοκρατία. Συγκεκριμένα, η έλλειψη τυποποίησης διοικητικών εγγράφων, η έλλειψη διοικητικών κωδίκων, η τυπολατρεία, η ευθυνοφοβία και ο νομικισμός προκαλούν καθυστερήσεις στις διεκπεραιώσεις διοικητικών υποθέσεων. Επιπλέον, το ΚΕΠ-Ε- τόνιζε τη διόγκωση του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα σε συνδυασμό με την παροχή χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών και την επέκταση του κράτους σε δραστηριότητες που δε μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά. Το πρόβλημα δυσχεραίνεται ακόμα περισσότερο λόγω της μικρής χρήσης μηχανογραφικών συστημάτων, αφού οι διαδικασίες είναι στην πλειοψηφία τους χειρόγραφες³⁸.

³³ Ο.π. (31) Μακρυδημήτρης 2000 σελ. 181-183

³⁴ «Δεν υπάρχει εις την πραγματικότητα μία ενιαία Δημόσια Διοίκησης, μία ενοποιημένη Δημόσια Υπηρεσία αλλά τόσαι Διοικήσεις και τόσαι Δημόσιαι Υπηρεσίαι όσαι και τα Υπουργεία», Διαθέσιμο στο: <http://www.inerp.gr/blog/97-i-istoria-tou-ypourgeiou-syntonismou.html> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

³⁵ Makrydemetres A. Zervopoulos P. Pravita M.-El. - *Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology* 2016 Greek Observatory GreeSE Paper No. 97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe σελ. 11

³⁶ Ο.π. (31) Μακρυδημήτρης 2000 σελ. 318-319

³⁷ Είχε συσταθεί μετά από πρωτοβουλία του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, Κώστα Σημίτη

³⁸ Ο.π. (31) Μακρυδημήτρης 2000 σελ. 468-471

Επιπρόσθετα, στην έκθεσή της «Ελληνική Διοίκηση 2000» (1992), η Επιτροπή Δεκλερής πρότεινε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, όπως την κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας, την κατάρτιση Χάρτη δημόσιας διοίκησης και τη βελτίωση της συνεργασίας του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα. Παρόλ' αυτά, η έκθεση υπογράμμισε ότι σε κάθε μεταρρύθμιση ο στόχος πρέπει να είναι το δημόσιο συμφέρον και η νομιμότητα. Έτσι, η υιοθέτηση αρχών ιδιωτικής διαχείρισης δεν πρέπει να γίνεται απεριόριστα αλλά μέσα από στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος και των αναγκών της κοινωνίας³⁹.

Τέλος, το 1998 η επιτροπή υπό την προεδρεία του καθηγητή Σπράου επεσήμανε την ανάγκη να δοθεί έμφαση στη διοίκηση αποτελεσμάτων, στη μεγαλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και στη σύσταση Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης, οι οποίοι θα αξιολογούν αν η διοίκηση λειτουργεί αποτελεσματικά και οικονομικά⁴⁰.

³⁹ Ο.π. (31) Μακρυδημήτρης 2000 σελ. 659-664

⁴⁰ Μαΐστρος Π. *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2009 σελ. 140

Γ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Στο κεφάλαιο αυτό θα εξεταστούν οι σημαντικότερες προσπάθειες που έλαβαν χώρα για την εξυγίανση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε εφαρμογή των προτάσεων του ΟΟΣΑ και κυρίως των Μνημονίων Συνεννόησης, οι οποίες έθεταν ως στόχο την καλύτερη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Ο εξορθολογισμός του δημοσίου τομέα αναγνωρίστηκε ως αναγκαία προϋπόθεση και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την καλύτερη υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών, διαχείριση οικονομικών, συλλογή φόρων, πληρωμή προμηθευτών και παροχή δικαστικών υπηρεσιών στους πολίτες⁴¹. Στο πλαίσιο αυτό η παρούσα εργασία θα εστιάσει στις δομές που συστάθηκαν αλλά και στα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν προς εκπλήρωση των παραπάνω στόχων. Έτσι, το κεφάλαιο αυτό χωρίζεται σε 4 ενότητες:

- Δομές που αφορούν τις μεταρρυθμίσεις
- Δομές που αφορούν τον συντονισμό της Διοίκησης
- Δομές που αφορούν τη δημοσιονομική πολιτική
- Εργαλεία πολιτικής

Μεταρρυθμίσεις

Γ1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η οικονομική ύφεση του 2008 ανέδειξε τις δυσλειτουργίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο εξορθολογισμός του δημοσίου τομέα τέθηκε ως προαπαιτούμενο για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας από τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής και τους συναφείς εφαρμοστικούς νόμους. Έτσι, η ψήφιση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015 (Ν. 4024/2011) προέβλεπε την αναδιοργάνωση των υπουργείων, εξορθολογισμού των δημοσίων υπηρεσιών και κυρίως αναβάθμιση του ρόλου του (τότε) Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συντονιστικό όργανο των μεταρρυθμίσεων. Παρά τις

⁴¹ European Commission *Growth for Greece* Strasbourg 2012 σελ. 12 επ., Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm_en.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

εναλλαγές των κυβερνήσεων, η διαδικασία αυτή που ξεκίνησε το 2011 ολοκληρώθηκε το 2014 και θεωρείται καταρχήν επιτυχημένη⁴².

Η ενδυνάμωση του κέντρου διακυβέρνησης ξεκίνησε μέσω της σύστασης αυτοτελούς Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το οποίο αποσπάστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών με το Π.Δ. 65/2011 μετά από πρόταση του πρωθυπουργού Γ. Α. Παπανδρέου. Σήμερα (Ιανουάριος 2018) η δομή αυτή ονομάζεται Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης με βασικό έργο τη «Διοίκηση μέσω Στόχων» έχοντας ως άξονες την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα⁴³. Επιπλέον, έχει ως επιχειρησιακούς στόχους την αξιολόγηση, βελτίωση και επιτάχυνση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, μέσω της εκπόνησης καινοτόμων δράσεων καθώς και τη διαμόρφωση πολιτικών για την απλούστευση και σύντμηση των διοικητικών διαδικασιών. Ως απλούστευση διαδικασιών περιγράφεται η συνεχής και συστηματική προσπάθεια για αναθεώρηση των νομοθετικών και γενικότερα των κανονιστικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Η διαδικασία αυτή θα βελτιώσει την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων. Η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών παρεμποδίζει τη δημιουργία και την εύρυθμη λειτουργία των επιχειρήσεων, αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών και αποτελεί εμπόδιο στην αύξηση της απασχόλησης και στην ανάπτυξη της οικονομίας γενικότερα⁴⁴. Οι παραπάνω στόχοι που τίθενται από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης και της απλούστευσης των διαδικασιών θα έχουν θετικό αντίκτυπο σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, ισχυροποιώντας έτσι το κέντρο διακυβέρνησης.

Γ2. TASK FORCE FOR GREECE

Τον Σεπτέμβριο του 2011 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης υπέγραψε Μνημόνιο Συνεργασίας με τη γαλλική κυβέρνηση και την ομάδα Task Force for Greece

⁴² Ο.π. (35) Makrydemetres (2016) σελ. 11

⁴³ Εφαρμογή συστήματος με στόχους για το έτος 2018, Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=24376> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁴⁴ Απλούστευση και Ανασχεδιασμός Διοικητικών Διαδικασιών, Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=15730> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

(ομάδα δράσης για την Ελλάδα), έχοντας ως αποστολή συγκεκριμένες δράσεις και μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα με το αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα. Η γαλλική κυβέρνηση διέθετε την απαραίτητη εμπειρία και την τεχνογνωσία στον τομέα των μεταρρυθμίσεων στην κεντρική διοίκηση γι' αυτό και παρείχε τεχνική βοήθεια ως Υπεύθυνος Τομέα. Καταρτίστηκε ο απαραίτητος Οδικός Χάρτης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων ανάμεσα στις χώρες, ο οποίος έθετε μεταξύ των στόχων του τον κυβερνητικό και διοικητικό συντονισμό. Ειδικότερα, ως αντικείμενο του σχεδίου δράσης τέθηκαν ο προσδιορισμός και ο συντονισμός της τεχνικής βοήθειας που χρειάζεται η Ελλάδα για να ανταποκριθεί στους όρους των προγραμμάτων προσαρμογής της ΕΕ και του ΔΝΤ, η αρωγή στις ελληνικές αρχές να καθορίσουν τις λεπτομέρειες της τεχνικής βοήθειας που θα παρασχεθεί και τέλος η πρόταση νομοθετικών, διοικητικών και ρυθμιστικών μέτρων και μέτρων επανελέγχου για την ταχύτερη απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ με επίκεντρο την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση⁴⁵. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις κατευθύνθηκαν προς την «οικονομικοποίηση» της Δημόσιας Διοίκησης και την εφαρμογή των αρχών του Νέου Δημόσιου Management. Έτσι, δόθηκε έμφαση στην ελάφρυνση του υπερφορτωμένου κράτους μέσω ιδιωτικοποιήσεων, εναλλακτικών μορφών οργάνωσης, μεταβολής της αντίληψης για τις λειτουργίες και τα καθήκοντα του κράτους, δημιουργίας νέων θεσμών και επιμερισμού της εξουσίας⁴⁶. Έχοντας ως κριτήριο την απόδοση των υπηρεσιών και τη σχέση κόστους-ωφέλειας επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα.

Το εισαγωγικό σημείωμα της έβδομης έκθεσης⁴⁷ υπογραμμίζει τις προσπάθειες των ελληνικών αρχών να δημιουργήσουν ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο να είναι φιλικό στις επιχειρήσεις και στις επενδύσεις και ταυτόχρονα να συμβαδίζει με τα προγράμματα προσαρμογής. Αναμφίβολα, η σύγχρονη διοίκηση δε νοείται να μη στοχεύει στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, να μην έχει σαφείς και

⁴⁵ Πληροφορίες για το Πρόγραμμα Σταθερότητας - Task Force for Greece, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en#taskforceforgreece Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁴⁶ Χριστονάκης Γ. Ο εκσυγχρονισμός της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης, στο 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2009 σελ. 613-616

⁴⁷ Task Force for Greece Seventh Activity Report July 2014 (Reporting Period February - May 2014), Διαθέσιμο στο: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-495_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-495_en.htm) Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

οριοθετημένους στόχους, αξιοκρατία και ηγεσία που λογοδοτεί. Μία διοίκηση που δίνει έμφαση σε εναλλακτικές μορφές διακυβέρνησης μειώνοντας τις γραφειοκρατικές της δομές, καθίσταται περισσότερο ευέλικτη και προσιτή στον πολίτη και στους επενδυτές. Το κράτος οφείλει να περιοριστεί σε τομείς που είναι αποδεδειγμένα πιο αποτελεσματικό και να προωθήσει την απορρύθμιση στην αγορά. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα μεταβάλει την εικόνα του «μεγάλου ασθενούς»⁴⁸. Η συνεργασία μεταξύ των δύο χωρών θεωρείται, σύμφωνα με την έκθεση, επιτυχημένη ιδιαίτερα στους τομείς του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της διαχείρισης εσόδων και του διυπουργικού συντονισμού. Επιπλέον, η ομάδα δράσης για την Ελλάδα και η γαλλική κυβέρνηση ως Υπεύθυνος Τομέα έχουν υποστηρίξει τη χώρα μας στον σχεδιασμό μιας αποτελεσματικότερης μεταρρύθμισης της διοίκησης, των υπουργείων και των υπηρεσιών. Οι στρατηγικές δράσεις σχεδιάστηκαν και εγκρίθηκαν από το Κυβερνητικό Συμβούλιο για τη Μεταρρύθμιση μέσα από ουσιαστική τεχνική υποστήριξη που διήρκεσε δύο χρόνια, ως τον Απρίλιο του 2014. Αυτό το σχέδιο δράσης, που καλύπτει όλες τις πτυχές της κεντρικής διοικητικής μεταρρύθμισης, συμπεριλαμβανομένης της στρατηγικής για τους ανθρώπινους πόρους, θέτει μια πορεία για τη μεταρρύθμιση (δράσεις, στόχοι, ορόσημα) και αποτελεί πλέον ένα εργαλείο αναφοράς για τις ελληνικές αρχές στη διαχείριση και στον αποτελεσματικό συντονισμό των μεταρρυθμίσεων.

Το πρόγραμμα τεχνικής υποστήριξης που οργανώθηκε από την ομάδα κρούσης για την Ελλάδα επεκτεινόταν σε 13 τομείς και ειδικότερα αφορούσε:

- Την επιτάχυνση των προγραμμάτων συνοχής της ΕΕ. Θεωρήθηκε αναγκαία η καλύτερη απορρόφηση των πόρων της ΕΕ στα πλαίσια της περιφερειακής της πολιτικής και συγκεκριμένα η αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων από το διαρθρωτικό ταμείο 2007-2013 και από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής.
- Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και την πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Διαρκούς της κρίσης, καταγράφονταν υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων, περιορισμένος δανεισμός, υψηλές απαιτήσεις εξασφάλισης και υψηλά επιτόκια. Η κατάσταση δυσχεράνθηκε ακόμη περισσότερο με την επιβολή των ελέγχων κεφαλαίου (capital controls), αν και το εν λόγω γεγονός δεν

⁴⁸ Μακροδημήτρης Α. *Ο «Μεγάλος Ασθενής» Η μεταρρύθμιση κι ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1999 σελ. 197-211

περιγράφεται στην έκθεση της TFGR, διότι είναι μεταγενέστερο. Οι προσπάθειες που έγιναν στον χρηματοπιστωτικό κλάδο αφορούσαν την έναρξη των εργασιών του Ινστιτούτου για την Ανάπτυξη, ενός μηχανισμού που θα συνέβαλλε στην παροχή ρευστότητας στη χώρα.

- Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις. Στον τομέα αυτόν έγινε προσπάθεια για εξορθολογισμό κι εκσυγχρονισμό του δημοσίου. Το κόστος της δημόσιας διοίκησης ελαττώθηκε μέσω της μείωσης μισθών κατά 35%, της μη αντικατάστασης των συνταξιούχων (το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα συρρικνώθηκε από 900.000 χιλιάδες υπαλλήλων το 2009 σε λιγότερους από 720.000 το πρώτο τρίμηνο του 2014) και του θεσμού της κινητικότητας. Εξάλλου, δόθηκε προτεραιότητα στη διατήρηση της βιωσιμότητας της διοίκησης μέσα από πληθώρα σχεδίων δράσης όπως επιλογή των ανώτερων στελεχών (γενικοί διευθυντές, διευθυντές) βάσει κατάλληλου προφίλ, ώστε να αναπτύξουν ηγετικές ικανότητες και ικανότητες διαχείρισης. Επιπλέον, αναπτύχθηκαν προτάσεις για την αναμόρφωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) σε συνεργασία με τη γαλλική κυβέρνηση, ενώ προτάθηκε η εφαρμογή νέου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και η περαιτέρω αναθεώρηση του μισθολογικού τους καθεστώτος. Παράλληλα καταρτίστηκε πρόταση ανάπτυξης εσωτερικού ελέγχου. Το γεγονός αυτό θα προσφέρει στην Ελλάδα ένα επιπλέον διευθυντικό εργαλείο και θα ενισχύσει τον ρόλο των οργάνων επιθεώρησης. Τέλος, κατατέθηκαν τα σχέδια για την αναδιοργάνωση των Υπουργείων.

Αξιοσημείωτη ήταν η παροχή τεχνικής βοήθειας στον τομέα της Στρατηγικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (η οποία αποτελεί βασική συνιστώσα της Ελληνικής Ψηφιακής Στρατηγικής). Υιοθετήθηκε ένα σχέδιο δράσης, το οποίο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα έργα που σχετίζονται με τα κρατικά έργα που παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες, στις επιχειρήσεις και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των κρίσιμων στοιχείων της διακυβέρνησης του σχεδίου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε ολόκληρη τη διοίκηση. Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης, εκπονήθηκαν επιχειρησιακά σχέδια για την εφαρμογή των διαφόρων στοιχείων του υφιστάμενου οδικού χάρτη. Τα σχέδια αυτά είναι αποτέλεσμα των εργασιών της επιστημονικής επιτροπής, που διορίστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, την Ένωση Περιφερειών (ΕΝ.ΠΕ.) και την Κεντρική Ένωση

Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.). Οι δράσεις αυτές αφορούσαν τη βελτίωση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών και των δήμων και χαρακτηρίστηκαν ως θέματα πρωταρχικής προτεραιότητας για το άμεσο μέλλον.

Στο πλαίσιο του έργου «Ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», που υλοποιήθηκε από τη γερμανική G.I.Z. (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), διοργανώθηκε σειρά προγραμμάτων για την ανάπτυξη των ικανοτήτων στον επιχειρησιακό προγραμματισμό και την καλύτερη απορρόφηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ. Το σκεπτικό πίσω από αυτή τη μεθοδολογία ήταν να προσδιοριστούν οι ειδικές ανάγκες και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει κάθε κατηγορία δήμων και να διαμορφωθούν εξειδικευμένες λύσεις για αυτούς. Ακόμη, ορίστηκαν σχέδια οικονομικής διαχείρισης πέντε δήμων που επιλέχθηκαν πιλοτικά, με έμφαση στις διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού. Επιπλέον, συγκροτήθηκαν βελτιωμένες οργανωτικές δομές για τους πέντε δήμους και κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη οργανογραμμάτων σε σχέση με το μέγεθος και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Τέλος, προβλέφθηκε η εφαρμογή της διαχείρισης των επιδόσεων σε δημοτικό επίπεδο κυρίως με την εφαρμογή της μεθοδολογίας «Διαχείριση με Στόχους», ενώ υποβλήθηκαν στις ελληνικές αρχές ορισμένα σχέδια μελέτης καλών πρακτικών από το εξωτερικό και εργαλεία για τους δήμους που έγιναν για να τους βοηθήσουν να εκτελούν αποτελεσματικότερα τις καθημερινές εργασίες. Αυτό θα βοηθήσει τους δήμους και τελικά θα συμβάλει στην ταχεία εφαρμογή τους σε ορισμένες πιλοτικές περιοχές.

Οι παραπάνω προταθείσες μεταρρυθμίσεις αφορούσαν κατά κύριο λόγο την αναδιοργάνωση της διοίκησης και τη μείωση του προσωπικού, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού δημοσίου τομέα και της διοικητικής νοοτροπίας. Στο μνημόνιο συνεργασίας δεν ελήφθη υπόψη η εσωστρέφεια της διοίκησης, η οποία δίνει μεγάλη έμφαση στην ευνοιοκρατία και τον συγκεντρωτισμό. Έτσι, η εφαρμογή αρχών του Νέου Δημόσιου Management και κυρίως η βελτιστοποίηση της σχέσης κόστους- οφέλους

διορθώνουν μερικώς μόνο το πρόβλημα, καθώς δεν εξασφαλίζουν εξωστρέφεια, αποκέντρωση και αξιοκρατία⁴⁹.

- Διαχείριση εσόδων και διαχείριση δημοσίων οικονομικών. Η στήριξη της εύρυθμης λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης και της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών είναι ζωτικής σημασίας τόσο από την άποψη της δυνατότητας των ελληνικών αρχών να αυξήσουν τα δημόσια έσοδα όσο και από την άποψη της προσφοράς, όπως υποστηρίζεται στην έκθεση.
- Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα μαύρου χρήματος), καταπολέμηση της διαφθοράς και πιο δίκαιη κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης.
- Περιβάλλον εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, η τεχνική βοήθεια από την ομάδα TFGR επικεντρώθηκε σε ορισμένες προτεραιότητες που σχετίζονται με τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων που αφορούν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Στόχος τέθηκε η συμβολή στη δημιουργία ενός υποστηρικτικού και σταθερού επιχειρηματικού περιβάλλοντος με εύκολη πρόσβαση στη ρευστότητα και στις αγορές. Στη συνέχεια, η έκθεση κάνει αναφορά στον ΟΟΣΑ, ο οποίος και ολοκλήρωσε την αξιολόγηση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις σε 13 τομείς, από το δίκαιο των εταιρειών έως τις δημόσιες συμβάσεις, το νόμο περί ΦΠΑ και τη γεωργία και την αλιεία, και εντόπισε επιλογές για τη μείωσή τους. Το κόστος αυτού του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις υπολογίστηκε σε περίπου 3,28 δισ. ευρώ ετησίως. Έτσι η υποστήριξη της ελληνικής διοίκησης από την ομάδα TFGR έγινε κυρίως μέσω της χρηματοδότησης εμπειρογνωμοσύνης για τη σύνταξη νομικών πράξεων προκειμένου να μετατρέψει τις συστάσεις του ΟΟΣΑ σε νομοθετικές μεταρρυθμίσεις τους προσεχείς μήνες.
- Μεταρρύθμιση στον τομέα της υγείας. Η μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης θεωρείται κρίσιμη συνιστώσα των προσπαθειών της Ελλάδας να αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών και να διασφαλίσει την ευημερία του κοινού. Ως εκ τούτου, η παροχή τεχνικής βοήθειας αφορούσε τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στη συγκράτηση των δαπανών για την υγεία, ενώ παράλληλα δημιουργούν ένα

⁴⁹ Κτιστάκη Σ. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2014 σελ. 66 επ.

αποτελεσματικό σύστημα πρωτοβάθμιας περιθάλψης, προσβάσιμο σε όλους και αυξάνοντας την ποιότητα της παροχής φροντίδας.

- Δικαστική μεταρρύθμιση. Η λειτουργία του ελληνικού δικαστικού συστήματος χαρακτηρίζεται από μεγάλες καθυστερήσεις και ανεπάρκειες, οι οποίες εμποδίζουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να επιτύχουν αποτελεσματική νομική αποκατάσταση. Στον τομέα αυτόν η ομάδα TFGR συνέβαλε στις προσπάθειες του Υπουργείου Δικαιοσύνης και των σχετικών ενδιαφερόμενων φορέων στον σχεδιασμό ενός Σχεδίου Δράσης για τη βελτίωση της λειτουργίας και τη διοίκηση των δικαστηρίων, συμπεριλαμβανομένης της κατάλληλης υποστήριξης των δικαστών, της απλούστευσης των εσωτερικών διαδικασιών, με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος.
- Κεντρική μονάδα κρατικών ενισχύσεων (ΚεΜΚΕ) και παραβιάσεις. Συστάθηκε και ξεκίνησε η λειτουργία της Κεντρικής Μονάδας Κρατικών Ενισχύσεων. Η υπηρεσία αυτή λειτουργεί ως το μοναδικό επίσημο σημείο επαφής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με κύριο καθήκον τον έλεγχο όλων των σχεδίων των κρατικών ενισχύσεων με στόχο τη διασφάλιση της συμβατότητάς τους με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ.

Η ΚεΜΚΕ επιβλέπει και παρακολουθεί την πορεία και την πρόοδο όλων των υποθέσεων κρατικών ενισχύσεων και συντονίζει τα θέματα κρατικών ενισχύσεων σε εθνικό επίπεδο, συμμετέχοντας με τον τρόπο αυτό στη διαμόρφωση της πολιτικής των κρατικών ενισχύσεων και στον έλεγχο της συμβατότητας των χορηγούμενων κρατικών ενισχύσεων με το ενωσιακό δίκαιο⁵⁰.

⁵⁰ Υπουργείο Οικονομικών - Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων Διαθέσιμο στο: http://www.minfin.gr/web/guest/proupologismos?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=http%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2Fguest%2Fproupologismos%3Fp_auth%3DNY0CctIL%26p_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D1%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_state_rcv%3D1&_101_assetEntryId=101668&_101_type=content&_101_urlTitle=url-node-7491&redirect=http%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2Fguest%2Fproupologismos%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_entryClassName%3D%26_3_modifiedselection%3D0%26_3_keywords%3D%25CE%259A%25CF%258E%25CE%25B4%25CE%25B9%25CE%25BA%25CE%25B1%25CF%2582%2B%25CE%259A%25CE%25B1%25CF%2584%25CE%25AC%25CF%2584%25CE%25B1%25CE%25BE%25CE%25B7%25CF%2582%2B%25CE%2595%25CF%2583%25CF%258C%25CE%25B4%25CF%2589%25CE%25BD%2B%25CE%25BA%25CE%25B1%25CE%25B9%2B%25CE%2595%25CE%25BE%25CF%258C%25CE%25B4%25CF%2589%25CE%25BD%2B2014%26_3_documentsSearchContainerPrimaryKeys%3D15_PORTLET_492519%252C15_PORTLET_489562%26_3_modifieddayFrom%3D10%26_3_format%3D%26_3_modifiedfrom%3D11%252F06%252F2017%26_3_formDate%3D149767584868%26_3_modified%3D%26_3_folderId%3D%26_3_modifieddayTo%3D11%26_3_modifiedto%3D12

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο ρόλος της είναι καθαρά συντονιστικός σε έναν κρίσιμο τομέα για τα κράτη μέλη της ΕΕ όπως είναι εκείνος του ανταγωνισμού στο ενδοκοινοτικό εμπόριο (άρθρο 107-109 ΣΛΕΕ). Η ΚεΜΚΕ ενισχύει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, καθώς συμβάλλει στην πρόληψη των αρνητικών συνεπειών από τη χορήγηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Ακόμη, βρίσκεται σε διαρκή επαφή με όλα τα υπουργεία δεδομένου ότι είναι ο φορέας που έχει την ευθύνη έγκρισης των κρατικών ενισχύσεων και είναι το μοναδικό σημείο επαφής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο θέμα αυτό.

- Αγορά εργασίας, κοινωνική ασφάλιση, καινοτομία και εκπαίδευση. Η έκθεση παραπέμπει στην πολύ υψηλή ανεργία (26,8%)⁵¹ και την ανεργία των νέων στην Ελλάδα, τονίζει δε ότι η κατάσταση της ελληνικής αγοράς εργασίας παραμένει δύσκολη. Για να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα και να συμβάλει στη μόνιμη βελτίωση της λειτουργίας της ελληνικής αγοράς εργασίας, το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής προβλέπει μια σειρά μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στη βελτίωση των θεσμών της αγοράς εργασίας και τη στήριξη της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης. Η ομάδα TFGR παρέχει εκτενή τεχνική βοήθεια τόσο στον τομέα της αγοράς εργασίας μέσω προτάσεων βελτίωσης του επιστημονικού επιπέδου του ανθρώπινου δυναμικού όσο και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.
- Μετανάστευση, Άσυλο και Σύνορα. Με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και τη Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG HOME), η ομάδα του TFGR συνέχισε να επικουρεί το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας στη διαχείριση του εθνικού κονδυλίου του ευρωπαϊκού προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών "(SOLID).
- Ιδιωτικοποίηση και κτηματολόγιο. Οι ελληνικές αρχές συνέχισαν την προσπάθειά τους να ενισχύσουν τη λειτουργία της Αρχής των υδάτων. Το τρίτο

%252F06%252F2017%26_3_groupId%3D0%26_3_modifiedyearTo%3D2017%26_3_modifiedyearFrom%3D2017%26_3_modifiedmonthFrom%3D5%26_3_cur%3D2%26_3_userName%3D%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_assetTagNames%3Dsecondly_page%26_3_modifiedmonthTo%3D5&inheritRedirect=true Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁵¹ Το ποσοστό αυτό σήμερα, Δεκέμβριος 2017, φτάνει στο 20,7 % (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), Διαθέσιμο στο: <http://www.statistics.gr/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

μνημόνιο συνεννόησης προέβλεπε τη δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής Υδάτων, με σκοπό να ρυθμιστούν τα ζητήματα που θα προέκυπταν από τις ιδιωτικοποιήσεις στον τομέα αυτόν από μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Παρόλο που σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα των μεταρρυθμίσεων η σύσταση της νέας ανεξάρτητης αρχής όφειλε να έχει ολοκληρωθεί μέχρι τον Ιούνιο του 2016, η εποπτεία του κλάδου παραμένει σε επίπεδο Ειδικής Γραμματείας. Οι εξουσίες του Ειδικού Γραμματέα Υδάτων στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ως ρυθμιστή των υδάτων, ενισχύθηκαν. Το προσωπικό μεταφέρθηκε από άλλες υπηρεσίες στην Ειδική Γραμματεία. Όσον αφορά την ιδιωτικοποίηση της εταιρείας ύδρευσης και αποχέτευσης πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ), το Συμβούλιο Επικρατείας αποφάσισε την ακύρωση της μεταβίβασης μετοχών από την κυβέρνηση στο Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου. Η ομάδα του TFGR προώθησε τη μεταφορά τεχνογνωσίας σε αυτόν τον τομέα. Συγκεκριμένα, οι ρυθμιστικές αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Σκωτία, την Αγγλία και την Ουαλία, συζήτησαν τις προτεραιότητες κατάρτισης με την Ειδική Γραμματεία και τις εταιρείες ύδρευσης. Εξάλλου, προωθείται η ολοκλήρωση του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών για ολόκληρη την ελληνική επικράτεια.

- Τομείς Βιομηχανίας και Υπηρεσιών. Όσον αφορά την ενέργεια, οι προσπάθειες εστιάστηκαν στην εξασφάλιση της ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας με οικονομικά βιώσιμο τρόπο και στην ανάπτυξη της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, υποχρεώσεις που απορρέουν από το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Η τεχνική βοήθεια για τη μεταρρύθμιση του τομέα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) συνεχίστηκε με την πρόσληψη Ελλήνων και Γερμανών εμπειρογνομόνων στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Οι τομείς προτεραιότητας για την τεχνική βοήθεια περιλαμβάνουν την τεχνολογία των ανανεώσιμων πηγών και το κόστος των έργων, τους μηχανισμούς στήριξης, τις επιλογές χρηματοδότησης, τις διαδικασίες έκδοσης αδειών, την ολοκλήρωση του ηλεκτρικού δικτύου καθώς και την ανανεώσιμη ενέργεια στα νησιά. Μια πρώτη απτή συμβολή αυτής της βοήθειας είναι το γεγονός ότι οι εν λόγω εκθέσεις χρησιμοποιήθηκαν από το Υπουργείο Περιβάλλοντος ως βάση για τη θέσπιση νέων τιμολογίων τροφοδοσίας για μελλοντικά έργα ανανεώσιμης ενέργειας στο πλαίσιο του νόμου 4254/2014 που

δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης στις 7 Απριλίου 2014.

Γ3. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Παρ' όλες τις απόπειρες ενδυνάμωσης του συντονισμού στη δημόσια διοίκηση, η έκθεση συμπερασμάτων του ΟΟΣΑ απέδειξε ότι το κέντρο διακυβέρνησης στην Ελλάδα παραμένει εξαιρετικά ασθενές. Η δημοσίευση της ως άνω έκθεσης και της Λευκής Βίβλου για τη διοικητική μεταρρύθμιση από το (τότε) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αποτέλεσαν το κατάλληλο πλαίσιο δημιουργίας μιας Επιτροπής υψηλού επιπέδου, του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΣΜ)⁵². Το ΚΣΜ συστάθηκε με την υπ' αριθμ. 4/10-2-2012 (ΥΟΔΔ 64) Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία και τροποποιήθηκε 6 μήνες αργότερα με την υπ' αριθμ. 27/10-8-2012 ΠΥΣ Στο ΚΣΜ συμμετείχαν ο Πρωθυπουργός, ως πρόεδρος, και οι Υπουργοί Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Οικονομικών, Επικρατείας και ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση), ως μέλη⁵³.

Σήμερα, μετά την υπ' αριθμ. 5/2017 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης μετέχουν ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί Εσωτερικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, Οικονομικών, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, και ο Υπουργός Επικρατείας, αρμόδιος για την υποστήριξη των ενεργειών και των δράσεων του Πρωθυπουργού που αποβλέπουν στη διασφάλιση της ενότητας της Κυβέρνησης και της συνοχής του κυβερνητικού έργου. Επιπλέον, μέλη της Ομάδας Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης είναι ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου

⁵² Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=12496> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁵³ ΠΥΣ 4/2012 Άρθρο 1

Οικονομίας και Ανάπτυξης, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομικών, ο Γενικός Γραμματέας του Πρωθυπουργού και ο Πρόεδρος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)⁵⁴.

Το ΚΣΜ είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση πολιτικών σχετικά με τη βελτίωση της οργάνωσης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και για την άμεση και αποτελεσματική αξιολόγηση των φορέων και των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ και τη λήψη αποφάσεων στα θέματα αυτά.

Το εν λόγω κυβερνητικό συμβούλιο έχει συνεδριάσει ελάχιστες φορές από τη σύστασή του μέχρι σήμερα. Συγκεκριμένα, συνεδριάσεις έλαβαν χώρα τον Σεπτέμβριο του 2016 και τον Μάιο του 2017⁵⁵. Στα θέματα των συνεδριάσεων συμπεριλαμβάνονταν: η εύρεση λύσεων για την αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η λήψη μέτρων για τη μείωση της γραφειοκρατίας και η απλοποίηση των διαδικασιών, η εφαρμογή της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής διακίνησης των διοικητικών εγγράφων, η διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου τομέα, η έγκριση νέων οργανισμών των υπουργείων και η σύσταση του πρώτου τμήματος του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.)⁵⁶.

Γ4. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ

Μία από τις πιο πρόσφατες (Αύγουστος 2017) μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση ήταν εκείνη της σύστασης για πρώτη φορά αυτοτελούς Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Μέχρι τη δημιουργία του νέου Υπουργείου, οι πολιτικές που σχετίζονταν με την ψηφιακή πολιτική και τις τηλεπικοινωνίες ανήκαν στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

⁵⁴ ΠΥΣ 5/2017 Άρθρο 2

⁵⁵ Πληροφορίες μετά από γραπτή και προφορική επικοινωνία με τη Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού

⁵⁶ Συνεδριάσεις Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, Διαθέσιμες στα: <https://primeminister.gr/2016/09/05/15114> και http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170517_dt_organogrammata_synedriasi_kysym.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Αποστολή⁵⁷ του νέου Υπουργείου είναι η χάραξη εθνικής πολιτικής και η διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη επικοινωνιακής και ψηφιακής πολιτικής, η διασφάλιση του ανταγωνισμού και η εναρμόνιση με την ενωσιακή νομοθεσία. Ακόμη, ο νέος φορέας είναι αρμόδιος για την εφαρμογή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ανάμεσα στις δημόσιες πολιτικές που προωθούνται από το Υπουργείο είναι η ενίσχυση της προσβασιμότητας στην πληροφόρηση και στην εξ αποστάσεως επικοινωνία, η ενδυνάμωση της οικονομίας και της ανταγωνιστικότητας στους τομείς αρμοδιότητας του Υπουργείου. Για τους λόγους αυτούς, η νέα δομή έναν μόλις μήνα μετά τη σύστασή της ανακοίνωσε την επιδότηση Internet για όλους τους πρωτοετείς φοιτητές που θα εγγραφούν το 2017 σε ΑΕΙ και ΤΕΙ⁵⁸. Το νέο Υπουργείο προσφέρει εγγυήσεις ασφάλειας στις τηλεπικοινωνίες, τις ψηφιακές πληροφορίες, τον τρόπο μετάδοσης των πληροφοριών καθώς διαθέτει την εποπτεία της σχετικής αγοράς όσον αφορά τους τερματικούς εξοπλισμούς, τα τηλεπικοινωνιακά δίκτυα και τις αντίστοιχες υπηρεσίες. Παράδειγμα της ανωτέρω περιγραφόμενης πολιτικής είναι η σύσταση υπηρεσίας καταγραφής και εντοπισμού περιπτώσεων λογοκλοπής στο διαδίκτυο για τα μέλη του μητρώου «online media»⁵⁹. Για την ορθή εφαρμογή των πολιτικών του συνεργάζεται με την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Στις λοιπές αρμοδιότητες του Υπουργείου ανήκουν ο συντονισμός των εποπτευόμενων φορέων και η εποπτεία της δράσης τους, η προαγωγή της Κοινωνίας της Πληροφορίας, της δημόσιας ενημέρωσης, της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής και της πρόσβασης σε ευρυζωνικά δίκτυα νέας γενιάς, ο σχεδιασμός δημοσίων έργων σχετικών με ψηφιακές πολιτικές και η συνεργασία με Ανώτατα Εκπαιδευτικά και Τεχνολογικά Ιδρύματα και Ερευνητικά Κέντρα της Ελλάδας και του εξωτερικού για την ανάπτυξη της επιστήμης της

⁵⁷ Π.Δ 82/8-8-2017 Άρθρο 1, Διαθέσιμο στο: <http://mindigital.gr/attachments/article/1609/%CE%A0.%CE%94.%2082%20-%20%CE%9F%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CC%81%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%A5%CE%A8%CE%A0%CE%A4%CE%95.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁵⁸ Δελτίο Τύπου Υπουργείου 24^{ης}/8 /2017, Διαθέσιμο στο: <http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1582-internet> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁵⁹ Δελτίο Τύπου 28^{ης}/8 /2017, Διαθέσιμο στο: <http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1590-online-media> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

πληροφορίας. Έτσι, το Υπουργείο ανέλαβε την εγκατάσταση δικτύου οπτικών ινών στα ΑΕΙ και ΤΕΙ της χώρας⁶⁰.

Η νεοσυσταθείσα δομή υποστηρίζεται από 4 Γενικές Γραμματείες και μία Ειδική Γραμματεία και συγκεκριμένα από τις:

- Γενική Γραμματεία Υπουργείου
- Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής
- Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας
- Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
- Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, Μεταναστευτικής και Προσφυγικής Πολιτικής

Μετά ταύτα, προκύπτει το ερώτημα αν ήταν αναγκαία η δημιουργία ειδικού υπουργείου για την Ψηφιακή Πολιτική, τις Τηλεπικοινωνίες και την Ενημέρωση, η οποία να υποστηρίζεται στο έργο της από 4 Γενικές και 1 Ειδική Γραμματεία. Στις υπηρεσίες του νέου Υπουργείου, μάλιστα, ανήκουν η *Υπηρεσία Φιλοτελικού και Ταχυδρομικού Μουσείου*, και η *Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων* (ΦΕΚ Β' 1279/4-5-2016). Η δημιουργία μιας νέας δομής με αρμοδιότητες που αφορούν την ψηφιακή πολιτική ξεκίνησε με τη σύσταση Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής (ΓΓΨΠ), υπαγόμενης στη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού. Στην αιτιολογική έκθεση του συναφούς νόμου της ΓΓΨΠ⁶¹ αναφερόταν ότι ο νέος φορέας θα συνέβαλλε στην επίλυση χρονίων προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης που αφορούν την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ)⁶². Πιο αναλυτικά, η αιτιολογική έκθεση παρέπεμπε στις αυξημένες δαπάνες του ελληνικού κράτους για μελέτες, υποδομές, συστήματα κι εφαρμογές πληροφορικής, λόγω των επικαλύψεων, επαναλήψεων, ανεπαρκούς αξιοποίησης, ελλιπούς συνεργασίας, διαλειτουργικότητας συστημάτων, πολύ μεγάλου κόστους και προβλημάτων ασφαλείας συστημάτων και δεδομένων.

⁶⁰ Δελτίο Τύπου 5^{ης} /9 /2017, Διαθέσιμο στο: <http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1599-egatastasi-diktiou-optkon-inon-se-tei-kai-aei>

Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁶¹ Ν. 4389/2016 άρθρα 159 επ

⁶² Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής», Διαθέσιμη στο: http://www.opengov.gr/ypos/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Aitiologiki_Ekthesi.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Πράγματι, η ανάπτυξη της τεχνολογίας και η ανάγκη προστασίας από νέες μορφές προσβολής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (δικαιώματα τρίτης γενιάς) κατέστησαν αδήριτη την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου φορέα, αρμόδιου για την εποπτεία της ψηφιακής πολιτικής και επικοινωνιών. Ως εκ τούτου, η δημιουργία αυτοτελούς Γενικής Γραμματείας για την ψηφιακή πολιτική μπορεί να θεωρηθεί κατ' αρχήν επιτυχημένη.

Ζήτημα, όμως, δημιουργείται από την μετατροπή της Γενικής Γραμματείας σε νέο Υπουργείο μετά από ένα μόλις χρόνο λειτουργίας. Για τους λόγους της μεταβολής αυτής μόνο υποθέσεις μπορούν να γίνουν, το πιθανότερο όμως είναι να διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο η αδυναμία συγκρότησης του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και η αδυναμία επιτυχούς αδειοδότησης των ψηφιακών τηλεοπτικών σταθμών, στα τέλη του 2016. Τα γεγονότα αυτά ανέδειξαν τη σημασία της τεχνολογίας και των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης στη σύγχρονη κοινωνία, καθώς και τον ρόλο του κράτους στην εποπτεία τους. Είναι πολύ νωρίς, όμως, να κρίνουμε αν η μεταρρύθμιση αυτή είναι επιτυχημένη. Η διατήρηση ή μη του Υπουργείου μετά από εναλλαγές πολιτικών κομμάτων στην κυβέρνηση και ενδεχόμενους ανασχηματισμούς θα αποδείξει αν η ψηφιακή πολιτική αποτελεί βασική δημόσια πολιτική των ελληνικών κομμάτων. Είναι όμως γεγονός ότι ο προϋπολογισμός του προαναφερόμενου Υπουργείου για το 2017 υστερεί σημαντικά των υπολοίπων υπουργείων, φτάνοντας το ποσό των 38.000.000 ευρώ σύμφωνα με τα στοιχεία που εξέδωσε το Υπουργείο Οικονομικών τον Δεκέμβριο του 2016⁶³. Ο χαμηλός προϋπολογισμός μαρτυράει αφενός τις λιγοστές ανάγκες του νεοσυσταθέντος Υπουργείου και αφετέρου τη μικρή πολιτική σημασία που έχει για την κυβέρνηση. Εξάλλου, στο νεοσυσταθέν Υπουργείο απασχολούνται μόλις 402 άτομα⁶⁴.

Περαιτέρω, στην Ελλάδα στον τομέα προστασίας από νέες μορφές παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων λόγω τεχνολογικής ανάπτυξης υπάρχει επαρκής διασφάλιση της προσωπικότητας των πολιτών. Από οικονομικής πλευράς υφίσταται η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, από πολιτικής πλευράς το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και από κοινωνικής πλευράς η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ως εκ τούτου είναι αμφίβολο αν η συγκρότηση

⁶³ Κρατικός Προϋπολογισμός 2017, Διαθέσιμος στο: http://www.minfin.gr/documents/20182/515811/KENTRIKES_YPHRESIES_2017.pdf/bdee50fe-76c1-4a42-88ea-c660daea674a Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁶⁴ Απογραφή προσωπικού δημοσίου τομέα 2016-2017, Διαθέσιμη στο: http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2017/Flows_2017.htm Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

μιας νέας διοικητικής δομής θα βελτιώσει την προστασία της κοινωνίας στον τομέα αυτόν. Εξάλλου, η δημιουργία του νέου Υπουργείου δεν προέκυψε κατόπιν μνημονιακής υποχρέωσης, αλλά αποτέλεσε εθνική κυβερνητική επιλογή. Στο δεύτερο και τρίτο μνημόνιο συνεννόησης η κυβέρνηση δεσμεύεται να δημιουργήσει συστήματα πληροφορικής και νέες βάσεις ηλεκτρονικών συστημάτων. Αυτό παραπέμπει στην ανάγκη εκσυγχρονισμού της διοίκησης μέσω κωδικοποίησης της νομοθεσίας και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και όχι στη σύσταση νέου φορέα χωρίς ουσιαστικά νέες αρμοδιότητες.

Συντονισμός της Διοίκησης

Γ5. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

Το ζήτημα της δημιουργίας ενός κεντρικού φορέα, αρμόδιου για τον συντονισμό της διοίκησης δεν είναι καινούργιο. Αμέσως μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου τέθηκε στο επίκεντρο η οικονομική ανάπτυξη, ώστε να αποκατασταθούν οι ζημιές που είχε υποστεί η χώρα. Απαραίτητη προϋπόθεση για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός ήταν η συνεργασία ανάμεσα στα τότε νεοσυσταθέντα υπουργεία. Τον ρόλο αυτόν ανέλαβε το Υπουργείο Συντονισμού που συγκροτήθηκε με τον νόμο Α.Ν. 718/1945⁶⁵. Βασική αποστολή του Υπουργείου Συντονισμού ήταν «ο συντονισμός των Υπουργείων Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Εφοδιασμού ως και των Υπουργείων Εργασίας, Μεταφορών και Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργείου Ανοικοδομήσεως, προς τον σκοπόν της ταχύτερας ανασυγκροτήσεως της παραγωγής και της τακτοποιήσεως των Δημοσίων Οικονομικών και του Εθνικού Νομίσματος»⁶⁶. Έτσι, ο συντονισμός τέθηκε στην κορυφή της κυβερνητικής ατζέντας δεδομένου ότι τα προβλήματα συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων ήταν γνωστά ήδη από τον Μεσοπόλεμο και την αδυναμία των κυβερνήσεων να αντιμετωπίσουν το προσφυγικό

⁶⁵ Παπαμανώλης Ν. *Η ιστορία του Υπουργείου Συντονισμού* 2013 Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών, Διαθέσιμο στο: <http://www.inerp.gr/blog/97-i-istoria-tou-ypourgeiou-syntonismou.html>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁶⁶ Άρθρο 1 ΦΕΚ Α' 298/11-12-1945

ζήτημα τη δεκαετία του '20 και την οικονομική κρίση της δεκαετίας του '30. Επικεφαλής του Υπουργείου Συντονισμού ορίστηκε ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, κάτι που αναδεικνύει τη σημασία που είχε για τις μεταπολεμικές κυβερνήσεις η συνεργασία των υπουργείων, ώστε να συγκροτηθεί νέα δομή με αυτόν τον ρόλο⁶⁷.

Η οικονομική κρίση του 2008 ανέδειξε την αυξημένη σημασία του διϋπουργικού συντονισμού και του κυβερνητικού έργου. Έτσι μετά τη σύσταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης δημιουργήθηκε πρόσφορο έδαφος για μια ουσιαστικότερη προσπάθεια ενδυνάμωσης του επιτελικού χαρακτήρα της διοίκησης. Αυτό συνέβη εν μέρει με την ψήφιση του νόμου 4109/2013 και τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου, δίνεται μεγάλη σημασία στις συστάσεις του ΟΟΣΑ (2011) και ιδιαίτερα στις παρατηρήσεις σχετικά με το κέντρο διακυβέρνησης. Επισημαίνεται ειδικότερα (κεφάλαιο Β') ότι στην Ελλάδα οι «*χρόνιες ενδογενείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης*» σε συνδυασμό με την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός ισχυρού και διοικητικά επαρκούς κέντρου καθιστούν ακόμα πιο επιτακτική την ανάγκη ενός κέντρου διακυβέρνησης⁶⁸.

Βασική αποστολή του φορέα αυτού, που υπάγεται απευθείας στον πρωθυπουργό, είναι ο συντονισμός των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Ακόμη η ΓΓ Συντονισμού στοχεύει στον προγραμματισμό, στην οργάνωση, και στην παρακολούθηση των υπουργείων, στην εξομάλυνση και επίλυση τυχόν διϋπουργικών διαφωνιών, ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας υπουργείων προκειμένου να διασφαλιστεί η συνεκτικότητα του κυβερνητικού έργου και στον έλεγχο της εκτέλεσής του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων. Τέλος, αποσκοπεί στην εποπτεία και στην προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών καθώς και στην τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων⁶⁹.

⁶⁷ Πραβίτα Μ.-Ηλ. *Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα της κυβέρνησης*, στο Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013 σελ. 283

⁶⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις», Διαθέσιμη στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-synxo-eis.pdf>

Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁶⁹ Άρθρο 14

Προϊστάμενος της υπηρεσίας αυτή διορίζεται ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού, ο οποίος βρίσκεται σε συνεχή συνεργασία με τους οκτώ τομείς της υπηρεσίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το οργανόγραμμά της, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διαρθρώνεται στις ακόλουθες οργανικές μονάδες:

1. Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα
2. Υπηρεσία Διοίκησης
3. Υπηρεσία Προγραμματισμού
4. Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων
5. Τομείς:
 - i. Τομέας Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας
 - ii. Τομέας Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
 - iii. Τομέας Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Μακεδονίας και Θράκης
 - iv. Τομέας Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού
 - v. Τομέας Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης, Πρόνοιας και Υγείας
 - vi. Τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Περιβάλλοντος
 - vii. Τομέας Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη
 - viii. Τομέας Τουρισμού και Ναυτιλίας⁷⁰.

Οι Τομείς καταρτίζουν τριμηνιαία έκθεση προόδου εκτέλεσης του κυβερνητικού προγράμματος για τα υπουργεία ευθύνης τους, την οποία υποβάλλουν στον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού. Η τριμηνιαία έκθεση, πέρα των τυχόν παρατηρήσεων, μπορεί να περιλαμβάνει και σχετικές προτάσεις σχετικά με τρόπους βελτίωσης της εφαρμογής του προγράμματος από μέρους των υπουργείων.

Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού μέσα στο πρώτο τρίμηνο του επόμενου έτους υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Επικρατείας ετήσια έκθεση για την πορεία εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου, ανά υπουργείο, στην οποία περιλαμβάνεται και κριτική αξιολόγηση των πεπραγμένων κάθε υπουργείου σε σχέση με την εφαρμογή

⁷⁰ Άρθρο 16 Ν.4109/2013

του κυβερνητικού προγράμματος καθώς και προτάσεις για την αντιμετώπιση τυχόν καθυστερήσεων ή άλλων προβλημάτων⁷¹.

Μετά την ανάλυση της ΓΓ Συντονισμού και δεδομένου ότι πολλές από τις ανατεθειμένες σε αυτήν αρμοδιότητες ανήκαν στη ΓΓ Κυβέρνησης, εύλογα προκύπτει το ερώτημα της αναγκαιότητας ύπαρξης δύο γενικών γραμματειών για τον συντονισμό των υπουργείων. Εξάλλου, στον συστατικό νόμο της συγκρότησης της ΓΓ Συντονισμού προβλέφθηκε ότι η νέα υπηρεσία θα συντονίζει τα υπουργεία σε επιχειρησιακό επίπεδο, ενώ ταυτόχρονα διατηρείται η αρμοδιότητα της ΓΓ Κυβέρνησης να συντονίζει τους υπουργούς σε πολιτικό και νομοθετικό επίπεδο⁷². Τα πεδία δράσης των δύο υπηρεσιών συμπίπτουν, ώστε κατά την άσκηση των καθηκόντων τους να μη δρουν με ευθύτητα, ταχύτητα, οικονομία και συνοχή, όπως απαιτεί η αρχή της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της ενότητας στη δράση της διοίκησης⁷³. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η μεταφορά⁷⁴ και η διάχυση επιτυχημένων δημοσίων πολιτικών από το εξωτερικό δε σημαίνει απαραίτητα ότι θα εφαρμοστούν εξίσου επιτυχημένα στο εσωτερικό. Η αποτελεσματική εφαρμογή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την προσαρμογή στις ανάγκες του πολιτικού συστήματος. Η προσήλωση στο δόγμα ότι μια δημόσια πολιτική θα είναι πάντα επιτυχημένη δεν ταιριάζει στην διοικητική επιστήμη.⁷⁵ Συνεπώς, είναι αμφίβολο αν η Γενική Γραμματεία Συντονισμού θα λειτουργήσει αποτελεσματικότερα, όταν οι αρμοδιότητές της είναι συντρέχουσες με εκείνες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, άρα μία μεταξύ τους σύγκρουση είναι πιθανή. Στην ουσία η ύπαρξή τους δεν ενισχύει τον συντονισμό, αντίθετα δε, τον επιβραδύνει.

Τούτων δοθέντων, αναδεικνύεται ένα δυσχερές πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων. Η συνεχής ανακατανομή αρμοδιοτήτων και η σύσταση δομών με παρεμφερείς, αν όχι αλληλοσυγκρουόμενες αρμοδιότητες είναι δείγμα κακής διοίκησης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αποφυγή του φαινομένου αυτού

⁷¹ Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, Διαθέσιμη στο: <http://gscso.gov.gr/gen-grammateia/clusters/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁷² Πραβίτα Μ.-Ηλ. Όψεις Συλλογικότητας στη Λειτουργία της Κυβέρνησης: Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του μνημονίου, στο *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές, Δυνατότητες, Αδυναμίες* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014 σελ. 451

⁷³ Ο.π. (26) Μακρυδημήτρης 2012 σελ. 39

⁷⁴ Ο.π (6) Λαδή 2016 - Ως μεταφορά πολιτικής ορίζεται η επίδραση εξωγενών παραγόντων στον σχεδιασμό και στις διαδικασίες μεταβολής των δημοσίων πολιτικών σελ. 216

⁷⁵ Ο.π. (72) Πραβίτα 2014 σελ. 450 επ.

μέσω των γνωμοδοτήσεών του πριν από την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Αντίστοιχο ρόλο χρειάζεται να παίζει και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στην περίπτωση που πρόκειται για νομοθετικές ρυθμίσεις. Εν προκειμένω, αντί για τη σύσταση ΓΓ Συντονισμού, θα ήταν προτιμότερη η συγχώνευση των ΓΓ Πρωθυπουργού και Κυβέρνησης σε μία νέα δομή με αποκλειστικές αρμοδιότητες συνεργασίας και συντονισμού, υπαγόμενης απευθείας είτε στον πρωθυπουργό, είτε στην κυβέρνηση, ώστε να μην παραβιάζονται οι αρχές της σαφήνειας και της ενότητας της νομοθεσίας, αλλά και της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. Έτσι, η συγκρότηση μιας ενιαίας δομής με αποστολή την επίβλεψη της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και της εποπτείας της διυπουργικής συνεργασίας θα εξάλειφε φαινόμενα διοικητικής σύγχυσης και ταυτόχρονα θα εφαρμοζόταν η «αρχή της ενότητας της διοικήσεως», βάσει της οποίας κάθε υπάλληλος συμμορφώνεται με τις εντολές που του απευθύνει ένας μόνο προϊστάμενος. Σε κάθε περίπτωση, για να είναι δυνατή η αποτελεσματική εποπτεία της ενιαίας δομής, είναι αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός των αναγκών της υπηρεσίας και όχι η άκριτη μετάθεση υπαλλήλων από τις πρώην ΓΓ. Αυτό διότι ο έλεγχος ενός προϊσταμένου δε μπορεί να είναι αποτελεσματικός, αν ο αριθμός των υφισταμένων του είναι πολύ μικρός ή πολύ μεγάλος, ιδιαίτερα όσον αφορά την άσκηση πολύπλοκων καθηκόντων, όπως ο συντονισμός της κυβέρνησης⁷⁶.

Ενδεικτικό του μεγέθους του προβλήματος είναι το παράδειγμα της Καλής Νομοθέτησης.

- Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού συνεργάζεται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης για τον έλεγχο της νομοτεχνικής ορθότητας και ποιότητας προτεινόμενων ρυθμίσεων και διατυπώνει υποδείξεις στο οικείο υπουργείο σχετικά με την εκτίμηση των συνεπειών των παραπάνω ρυθμίσεων πριν τα συναφή νομοθετήματα προωθηθούν στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (άρθρο 15 παρ. στ Ν. 4109/2013).
- Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την ορθή εφαρμογή των αρχών

⁷⁶ Πραβίτα Μ.-Ηλ. Οι αρχές οργάνωσης και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας των προεδρικών διαταγμάτων του συμβουλίου της επικρατείας, στο *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2011 σελ. 8 επ.

Καλής Νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων, ώστε να επιβηθείται η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου⁷⁷.

Από τις παραπάνω στον νόμο περιγραφόμενες αρμοδιότητες των δύο υπηρεσιών γίνεται φανερή η σύγκρουση αρμοδιοτήτων στον τομέα του συντονισμού, ενώ ταυτόχρονα δεν προβλέπεται ποια υπερισχύει σε περίπτωση διαφωνίας.

Γ6. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

Μία ακόμη προσπάθεια ενίσχυσης του κέντρου διακυβέρνησης έγινε με τη μετατροπή του μέχρι πρότινος υφιστάμενου Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού σε Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού. Παρόλο που το Πολιτικό Γραφείο μετράει ήδη μερικές δεκαετίες λειτουργίας, οι αυξημένες ανάγκες για την καλύτερη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης οδήγησαν στην έκδοση του Π.Δ. 2/2011 (μετατροπή σε ΓΓ Πρωθυπουργού) και των υπουργικών αποφάσεων Υ 64/2011 και Υ 179/2012 για την αναδιάρθρωση της νέας αυτής δημόσιας υπηρεσίας. Αποστολή της ΓΓ Πρωθυπουργού είναι η άμεση υποβοήθηση και εξυπηρέτηση του πρωθυπουργού στην άσκηση των καθηκόντων του ως επικεφαλής της κυβέρνησης. Η συγκεκριμένη υπηρεσία υπάγεται απευθείας στον πρωθυπουργό, ο οποίος έχει μεγάλη ευχέρεια στον προσδιορισμό και στη διάρθρωση των αρμοδιοτήτων των Γραφείων, έτσι ώστε να διευκολύνεται στο έργο του. Η Γενική Γραμματεία απαρτίζεται σήμερα από επιμέρους μονάδες, οι οποίες λειτουργούν σε επίπεδο Γραφείων και συγκεκριμένα από το Ιδιαίτερο Γραφείο του πρωθυπουργού, το Νομικό Γραφείο, το Διπλωματικό Γραφείο, το Γραφείο Διοίκησης και Οργάνωσης, το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, το Γραφείο Κοινωνικών Πολιτικών, το Γραφείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Διεθνών Σχέσεων, το Γραφείο Τύπου, το Οικονομικό Γραφείο και το Γραφείο Θεσσαλονίκης⁷⁸. Το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, μάλιστα, είναι αρμόδιο για την υποβολή προτάσεων για νέες στρατηγικές και στόχους της κυβέρνησης, αναλύοντας την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου, ενώ συνεργάζεται με τα υπουργεία. Πλην όμως, η αρμοδιότητα

⁷⁷ Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, Διαθέσιμο στο: http://www.ggk.gov.gr/?page_id=120 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁷⁸ Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, Διαθέσιμη στο: <https://primeminister.gr/governance/ggk-primeminister> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

συντονισμού και συνεργασίας για τους στόχους της κυβέρνησης ανήκει τόσο στη ΓΓ της Κυβέρνησης όσο και στη ΓΓ Συντονισμού. Κατόπιν τούτου, κρίνεται ως αμφίβολης χρησιμότητας η ύπαρξη Γραφείου Στρατηγικού Σχεδιασμού στη ΓΓ Πρωθυπουργού. Σε κάθε περίπτωση, καμία κυβέρνηση από την αναδιάρθρωση του Πρωθυπουργικού Γραφείου μέχρι σήμερα (Ιανουάριος 2018) δεν κατήργησε την εν λόγω υπηρεσία.

Η μετατροπή του Πολιτικού Γραφείου σε ΓΓ Πρωθυπουργού επέτεινε το πρόβλημα του συντονισμού μεταξύ ΓΓ Πρωθυπουργού και ΓΓ Κυβέρνησης λόγω της αδυναμίας οριοθέτησης των υπηρεσιών που υπάγονται στον πρωθυπουργό. Στην προκειμένη περίπτωση, ο συντονισμός ενδεχομένως να ενισχυόταν περισσότερο μέσα από τη συγχώνευση των δύο υπαρχουσών δομών, ήτοι του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού με τη ΓΓ Κυβέρνησης, σε έναν ενιαίο φορέα υπαγόμενο στον πρωθυπουργό αντί για την αναβάθμιση μιας κατ' εξοχήν πολιτικής υπηρεσίας σε Γενική Γραμματεία με αύξηση του υπαλληλικού προσωπικού. Εξάλλου, δεν προβλέπεται στον νόμο ποια από τις δύο ΓΓ προΐσταται στο έργο του συντονισμού με αποτέλεσμα να καλείται ο Πρωθυπουργός να επιλύσει τη σύγχυση και τις διαφορές που προκύπτουν από τη λειτουργία των δύο δομών, ως ιεραρχικός προϊστάμενος. Όμως, αυτός ακριβώς είναι ο λόγος που συστάθηκαν οι δύο ΓΓ, δηλαδή ο συντονισμός και η εξυπηρέτηση της κυβέρνησης και του πρωθυπουργού στο έργο τους, και όχι το αντίστροφο.

Γ7. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (τ. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ)

Με την υπ' αριθμ. 2/6-2-2015 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου συγκροτήθηκε ένα νέο κυβερνητικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες και αρμοδιότητες παρακολούθησης, συντονισμού κι εφαρμογής των αποφάσεων της Κυβέρνησης. Ειδικότερα το Κυβερνητικό Συμβούλιο αποφασίζει «για κάθε θέμα γενικότερης σημασίας» (άρθρο 2) και παρακολουθεί τη νομοθετική πρωτοβουλία των Υπουργείων, ενώ συζητά και λαμβάνει αποφάσεις για όποιο θέμα παραπέμπει σε αυτό ο πρωθυπουργός. Συγκαλείται κάθε φορά που κρίνεται αναγκαίο από τον πρωθυπουργό (άρθρο 3).

Στο Κυβερνητικό Συμβούλιο μετέχουν ο Πρωθυπουργός, ως πρόεδρος, και ως μέλη ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και οι Υπουργοί της Κυβέρνησης. Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης αναπληρώνει τον Πρωθυπουργό σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του. Στο Κυβερνητικό Συμβούλιο μετέχουν, επίσης, χωρίς δικαίωμα ψήφου και όσα άλλα μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί καλούνται κάθε φορά από τον Πρωθυπουργό. Μπορεί, επίσης, να καλούνται για παροχή γνώμης στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Καθήκοντα Γραμματέα του Κυβερνητικού Συμβουλίου ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης (άρθρο 1).

Γ8. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Με την υπ' αριθμ. 37/ 3-11-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου ανασυστάθηκε ο θεσμός του Κυβερνητικού Συμβουλίου για την Οικονομική Πολιτική (στο εξής ΚΥΣΟΠ) με ταυτόχρονη σύσταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥΣΚΟΠ). Το ΚΥΣΟΠ, το οποίο είχε συγκροτηθεί για πρώτη φορά με τις υπ' αριθμ. 3/6-2-2015 και 19/21-7-2015 Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου, είναι αποφασιστικό όργανο, αρμόδιο για τον συντονισμό και την υλοποίηση του οικονομικού προγράμματος της Κυβέρνησης για τα δημοσιονομικά και οικονομικά θέματα και τον σχεδιασμό των στρατηγικών για την υλοποίηση του προγράμματος αυτού. Διαπραγματεύεται το Δημόσιο Χρέος και τα χρηματοπιστωτικά ζητήματα ενώ έχει την ευθύνη για την εποπτεία και τον συντονισμό της διαπραγμάτευσης αναφορικά με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (άρθρο 4 α,β, γ ΦΕΚ Α' 137/3-11-2015 σελ. 1441)⁷⁹. Επιπλέον, φροντίζει για τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα των πολιτικών που εφαρμόζουν οι Υπουργοί μέλη του ΚΥΣΟΠ, για τον σχεδιασμό διυπουργικών και διατομεακών δράσεων οικονομικής πολιτικής, συναρμοδιότητας μεταξύ περισσότερων υπουργείων και συνεργασίας με άλλα κυβερνητικά όργανα.⁸⁰

⁷⁹ Υπ' αριθμ. 37/2-11-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, Διαθέσιμη στο: <http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2015/03/%CE%A0%CE%A5%CE%A3-38-2-11-2015-%CE%91-137.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁸⁰ Υπ' αριθμ. 37/02-11-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου Άρθρα 1,2

Σήμερα, μετά τη θέση σε ισχύ της υπ' αριθμ. 4/2017 Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου στη σύνθεση του ΚΥΣΟΙΠ μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ως Πρόεδρος, οι Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης, Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών και Μεταφορών, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Τουρισμού, ο Υπουργός Επικρατείας, αρμόδιος για την Επιτροπή Συντονισμού Μεγάλων Έργων Υποδομής και για την Επιτροπή Συντονισμού Κυβερνητικής Πολιτικής για την ανάπτυξη και τις επενδύσεις, ο Υπουργός Επικρατείας, αρμόδιος για τη διασφάλιση της ενότητας της Κυβέρνησης και της συνοχής του κυβερνητικού έργου, καθώς και οι Αναπληρωτές Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών, ως μέλη. Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, τον πρόεδρο του ΚΥΣΟΙΠ αναπληρώνει ο Υπουργός Οικονομικών, τους δε υπουργούς οι οριζόμενοι απ' αυτούς αναπληρωτές υπουργοί ή υφυπουργοί⁸¹.

Από την παραπάνω περιγραφή των αρμοδιοτήτων του ΚΥΣΟΙΠ προκύπτει ότι η νέα αυτή δομή αναλαμβάνει όλα τα δημοσιονομικά και οικονομικά θέματα, τις επενδύσεις, τον ανταγωνισμό και τον έλεγχο της αγοράς, το τραπεζικό σύστημα, τη στρατηγική για τη διαπραγμάτευση του χρέους και τα χρηματοπιστωτικά θέματα και τέλος την υποστήριξη για τη συμμετοχή της χώρας στα ευρωπαϊκά συναφή όργανα. Η σύσταση του ΚΥΣΟΙΠ δεν προέκυψε από κάποια μνημονιακή ή εν πάση περιπτώσει διεθνή υποχρέωση, αλλά αντίθετα δημιουργήθηκε για τον συντονισμό της κυβέρνησης στον τομέα της οικονομικής πολιτικής. Στον νόμο προβλέπεται ότι το ΚΥΣΟΙΠ συνεδριάζει μία φορά το δεκαπενθήμερο (άρθρο 3), λειτουργώντας ουσιαστικά ως de facto Υπουργικό Συμβούλιο. Είναι γεγονός ότι ο μεγάλος αριθμός προσώπων, τα οποία λαμβάνουν μέρος στο Υπουργικό Συμβούλιο δυσχεραίνει τη διαδικασία σύγκλησής του, ώστε οι κατ' ιδίαν συναντήσεις του Πρωθυπουργού με Υπουργούς και η συγκρότηση ολιγομελών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων να καθίστανται επιβεβλημένες. Αξίζει να σημειωθεί ότι η τελευταία συνεδρίαση του ΚΥΣΟΙΠ έλαβε χώρα στις 20 Οκτωβρίου του 2015 με θέμα την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών⁸².

Τα προαναφερόμενα δύο συλλογικά αποφασιστικά κυβερνητικά όργανα (Κυβερνητικό Συμβούλιο και ΚΥΣΟΙΠ) συστάθηκαν για την ενίσχυση του ελληνικού «Κέντρου Διακυβέρνησης». Η ανάγκη του συντονισμού της δημόσιας διοίκησης είχε επισημανθεί και στην έκθεση του ΟΟΣΑ το 2011, όπου μεταξύ άλλων υπογραμμίζονταν η

⁸¹ ΠΥΣ 4/2017

⁸² Ανακοίνωση για κοινή σύσκεψη ΚΥΣΟΙΠ – ΚΥΣΚΟΙΠ, Διαθέσιμη στο: <https://primeminister.gr/2015/10/19/14196> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

καθήλωση της κυβερνητικής λειτουργίας λόγω του συγκεντρωτικού συστήματος, η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων και η απουσία αποτελεσματικότητας. Τα δύο κυβερνητικά όργανα ανέλαβαν τον ρόλο αυτό, δεδομένης της μη τακτικής σύγκλησης του Υπουργικού Συμβουλίου. Επιπλέον, ακόμη και αν συγκληθεί Υπουργικό Συμβούλιο, στην πράξη οι αποφάσεις είναι εκ των προτέρων ειλημμένες και στη συνεδρίαση απλώς επικυρώνονται από τους Υπουργούς⁸³. Στο έργο τους επικουρούνται από τη ΓΓ Κυβέρνησης.

Γ9. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Μία προσπάθεια που δε στέφθηκε με επιτυχία ήταν η σύσταση Γενικής Γραμματείας του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής. Οι αυξημένες αρμοδιότητες του ΚΥΣΟΠ στον τομέα της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής δημιούργησαν την ανάγκη σύστασης Γενικής Γραμματείας που θα εκτελεί τη γραμματειακή υποστήριξη του προαναφερόμενου Κυβερνητικού Συμβουλίου, προσδιορίστηκε δε ο αριθμός των υπαλλήλων (μόνιμων, μετακλητών και ειδικών συμβούλων) που θα τη στελεχώσουν (άρθρα 16-17 Ν. 4320/2015).

Εύλογα προκύπτει το ερώτημα, αν ήταν αναγκαίο η γραμματειακή υποστήριξη ενός συλλογικού κυβερνητικού οργάνου να ασκείται από οργάνωση μεγέθους Γενικής Γραμματείας. Εξάλλου, όπως έχει ήδη σημειωθεί, στο ΚΥΣΟΠ μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ως πρόεδρος, οι Υπουργοί Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών, αρμόδιος για θέματα Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ως μέλη, στα Υπουργεία των οποίων εντάσσονται συνολικά (μετά τον τελευταίο κυβερνητικό ανασχηματισμό – Σεπτέμβριος 2017) 15 Γενικές Γραμματείες. Πέρα από το γεγονός ότι λόγω των δύσκολων οικονομικών συνθηκών η στελέχωση μιας Γενικής Γραμματείας χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες θα απέβαινε λανθασμένη επιλογή λόγω του κόστους της, τίθεται το ζήτημα του συντονισμού. Η Γενική Γραμματεία στο

⁸³Βενιζέλος Ε. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* Εκδόσεις Σάκκουλα Αναθεωρημένη Έκδοση Αθήνα 2008 σελ. 558

ΚΥΣΟΠΠ θα διέθετε συντρέχουσες αρμοδιότητες όχι μόνο με τις Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Οικονομικών (ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής, ΓΓ Δημόσιας Περιουσίας, ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής), αλλά και με τις ΓΓ της Κυβέρνησης, Συντονισμού και Πρωθυπουργού, λόγω της ανάγκης συνεργασίας ανάμεσα στα Υπουργεία, οι επικεφαλής των οποίων μετέχουν στο ΚΥΣΟΠΠ.

Σε κάθε περίπτωση, το Συμβούλιο της Επικρατείας γνωμοδότησε αρνητικά κατά την επεξεργασία του συστατικού της Προεδρικού Διατάγματος και έκρινε ως μη νόμιμη τη συγκρότηση Γενικής Γραμματείας για λόγους που ανάγονται στη δημοσιονομική διαχείριση, τη συνθήκη και λειτουργία της ΕΕ και την ελληνική κι ευρωπαϊκή νομοθεσία. Συγκεκριμένα το ανώτατο δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι δαπάνες λειτουργίας της νέας υπηρεσίας πρέπει να βεβαιώνονται στον προϋπολογισμό και να είναι σύμφωνες με τους στόχους και τις δεσμεύσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Στο Υπουργείο Οικονομικών δεν είχαν προβλεφθεί πιστώσεις για τη σύσταση της ΓΓ και ως εκ τούτου η κάλυψή τους θα συντελούνταν με μεταφορά πιστώσεων από το αποθεματικό του Υπουργείου. Μετά ταύτα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε μη νόμιμη τη δημιουργία νέας ΓΓ.

Γ10. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΙΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Ένα βήμα για την περαιτέρω βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων έγινε με τη σύσταση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής για την ανάπτυξη και τις επενδύσεις⁸⁴. Η εν λόγω επιτροπή συστάθηκε με την Υπουργική Απόφαση 221/3-7-2015, όπως αυτή αντικαταστάθηκε από την ΥΑ 185/9-11-2016. Στην Επιτροπή μετέχουν ως μέλη ο Υπουργός Επικρατείας ως πρόεδρος, ο Υπουργός, ο Αναπληρωτής Υπουργός και ο Υφυπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης, ο Υπουργός Οικονομικών, ο Υπουργός και ο Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών, ο Υπουργός Τουρισμού και τέλος ο Γενικός Γραμματέας Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων και Αναπτυξιακής Συνεργασίας

⁸⁴ Υπουργική Απόφαση 185/9-11-2016, Διαθέσιμη στο: <https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/24954> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

του Υπουργείου Εξωτερικών, ενώ μπορεί να μετέχει και σύμβουλος από το πολιτικό γραφείο του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης. Επιπρόσθετα, όπως προβλέπει το άρθρο 2 της απόφασης, αποστολή της Επιτροπής είναι η διαμόρφωση προτάσεων για τον σχεδιασμό της κυβερνητικής πολιτικής σχετικά με την ανάπτυξη και τις επενδύσεις, ο συντονισμός των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση των παραπάνω προτάσεων καθώς και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Η δημιουργία της Επιτροπής αυτής συντελέστηκε για την ενθάρρυνση των ξένων άμεσων επενδύσεων και την εισροή ξένων κεφαλαίων, έναν στόχο που αναδεικνύεται παγίως από την ετήσια έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος⁸⁵. Ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής ως προς τις επενδύσεις μπορεί σταδιακά να οδηγήσει στην αύξηση του ποσοστού του ΑΕΠ στον τομέα αυτόν (πτώση 13% από το ποσοστό του ΑΕΠ πριν από την οικονομική κρίση), έτσι ώστε να επανέλθει η ανάπτυξη στη χώρα. Εξάλλου, σύμφωνα με δηλώσεις του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, η σύσταση της Επιτροπής προώθησε επενδύσεις ύψους 670 εκατ. ευρώ⁸⁶.

Γ11. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΜΕΓΑΛΩΝ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

Συναφής με την προαναφερόμενη επιτροπή και σε συνάρτηση με τις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας ώστε να εισέλθει η οικονομία σε αναπτυξιακή πορεία, είναι η σύσταση με την υπ' αριθμ. 48/11-12-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου της διυπουργικής Επιτροπής Μεγάλων Έργων Υποδομής⁸⁷. Μέλη της ορίζονται ο Υπουργός Επικρατείας, ο οποίος είναι αρμόδιος για θέματα συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, ως συντονιστής, ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ο Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ο Υπουργός Πολιτισμού και Αθλητισμού, ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος είναι αρμόδιος για τα θέματα της Γενικής

⁸⁵ Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το έτος 2016, σελ. 26

⁸⁶ Συνέντευξη στο «Βήμα» της 22^{ης} Οκτωβρίου 2017, σελ. 31

⁸⁷ Υπ' αριθμ. 48/11-12-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, Διαθέσιμη στο: http://gscso.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/FEK_172_A_2015.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, ο Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ο Υφυπουργός Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, αρμόδιος για θέματα ΕΣΠΑ και ο Γενικός Γραμματέας Πρωθυπουργού. Ανάμεσα στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται η έγκριση σχεδίων δράσης και η παρακολούθηση της υλοποίησής τους, ο εντοπισμός των σημείων που ενδέχεται να προκύψουν καθυστερήσεις, η προώθηση διοικητικών πράξεων για την αντιμετώπιση προβλημάτων και η αναθεώρηση των σχεδίων δράσης σε περίπτωση που αυτό χρειαστεί.

Γίνεται εύλογα αντιληπτός ο επιτελικός χαρακτήρας των δύο παραπάνω διυπουργικών επιτροπών, αφού στα καθήκοντά τους εμπίπτουν κατά κύριο λόγο ο συντονισμός των φορέων που συμμετέχουν στις επενδύσεις και η παρακολούθηση της πορείας των έργων, ώστε να εξασφαλίζεται η ομαλή εφαρμογή τους. Εξάλλου, ο μεγάλος αριθμός των υπουργών που συμμετέχουν στις Επιτροπές αναδεικνύει τις γραφειοκρατικές δυσκολίες που είναι πιθανό να ανακύψουν κατά την εκτέλεση μιας σημαντικής επένδυσης. Στις δύο προαναφερόμενες επιτροπές γίνεται εμφανής η αδυναμία και η πολυμορφία της διοίκησης όπως περιγράφεται παγίως στις εκθέσεις του ΟΟΣΑ αλλά και πολύ νωρίτερα στις εκθέσεις του Langrod, ήδη από τη δεκαετία του '60. Ως εκ τούτου, η σύσταση των εν λόγω φορέων συντονισμού, οι οποίοι στην ουσία συνιστούν μικρά Υπουργικά Συμβούλια, μπορεί να μετριάσει τις συνέπειες από τη μη τακτική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου αφενός και αφετέρου να ενδυναμώσει το Κέντρο Διακυβέρνησης σε καίριους τομείς της διοίκησης, όπως αυτούς που αφορούν την ανάπτυξη και τις επενδύσεις.

Δημοσιονομική Πολιτική

Γ12. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η καταπολέμηση της διαφθοράς τέθηκε στο επίκεντρο της διοικητικής μεταρρύθμισης με σκοπό τον εξορθολογισμό της διοίκησης και του ανθρωπίνου δυναμικού. Το δεύτερο μνημόνιο έθετε ως αναγκαιότητα την εκπόνηση ολοκληρωμένου σχεδίου κατά της διαφθοράς μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2012. Ο λόγος που η διαφθορά αποτέλεσε σημείο αναφοράς είναι οι υψηλοί δείκτες που κατέχει η Ελλάδα στον τομέα αυτόν. Η

Μη Κυβερνητική Οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια» κατατάσσει την Ελλάδα στην 69^η θέση, πολύ χαμηλό ποσοστό για φιλελεύθερη ευρωπαϊκή χώρα⁸⁸.

Η διαφθορά ανήκει στα σημαντικότερα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Συνήθεις εκφάνσεις της είναι ο χρηματισμός, η κατάχρηση ή υπεξαίρεση χρημάτων, η απάτη, ο εκβιασμός, η ευνοιοκρατία, η πλαστογραφία και ο πελατειασμός⁸⁹. Οι αιτίες γένεσης του προβλήματος ποικίλλουν και είναι πιθανό να εδράζονται στην απληστία, στην ανάγκη για χρήματα ή στους χαμηλούς μισθούς, στον φόβο ή γενικότερα σε κάποια πολιτική σκοπιμότητα. Είναι όμως εξίσου πιθανό η άνοδος της διαφθοράς στην Ελλάδα να οφείλεται στην αχανή ελληνική νομοθεσία. Ο νομικισμός δημιουργεί άχρηστη εγγραφοκρατία που συχνά για να παρακαμφθεί καταλήγει σε διαφθορά και χρηματισμό⁹⁰. Άλλες αιτίες μπορεί να είναι η ιεραρχική διαβάθμιση της εξουσίας που συνοδεύεται από αυταρχισμό και αλαζονεία απέναντι στους πολίτες ή ακόμα και η σταθερή αμοιβή και ο θεσμός της μονιμότητας, δεδομένου ότι ο υπάλληλος δε βρίσκει κίνητρα να βελτιώσει την απόδοσή του, αλλά αντίθετα προτιμά την ευκολότερη λύση, τον χρηματισμό. Υποστηρίζεται⁹¹ ότι όσο περισσότεροι περιορισμοί επιβάλλονται, τόσο περισσότερες ευκαιρίες για προσοδοθηρική συμπεριφορά δημιουργούνται, διότι πολίτες και δημόσιοι υπάλληλοι προσπαθούν να παρακάμψουν το θεσμικό πλαίσιο.

Η αντιμετώπιση του προβλήματος επιχειρήθηκε με διάφορους τρόπους με σημαντικότερο όλων τη σύσταση θέσης Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και μετέπειτα τη δημιουργία της αντίστοιχης Γενικής Γραμματείας.

Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ

Η θέση του Εθνικού Συντονιστή δημιουργήθηκε με τον νόμο 4152/2013 με στόχο τη χάραξη συνολικής στρατηγικής πάταξης της διαφθοράς με πολιτική δέσμευση, την ενίσχυση του συντονισμού και του νομικού πλαισίου, τη βελτίωση της πρόληψης, ευαισθητοποίησης και δημόσιας ακεραιότητας, τη στήριξη της οικονομικής

⁸⁸ Διεθνής Διαφάνεια, Διαθέσιμη στο: <https://www.transparency.org/country/GRC> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁸⁹ Βενετσανοπούλου Μ. *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014 σελ. 20-21

⁹⁰ Ο.π. (2) Μακρυδημήτρης 2013 σελ. 466-467

⁹¹ Κοντιάδης Ξ. *Το ανορθολογικό μας σύνταγμα- Γιατί απέτυχαν οι Πολιτικοί Θεσμοί;* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2015 σελ. 209

διεύρυνσης και δίωξη της διαφθοράς σε τομείς υψηλού κινδύνου⁹². Ο Εθνικός Συντονιστής διορίζεται με πενταετή θητεία και υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Στις αρμοδιότητές του ανήκουν η κατάρτιση, εξειδίκευση κι επικαιροποίηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η παρακολούθηση του σχεδίου εφαρμογής και ο συντονισμός των υπηρεσιών που εμπλέκονται στα σχέδια δράσης και τέλος η αξιολόγηση της εθνικής στρατηγικής (άρθρο 1, υποπαράγραφος ΙΓ 1). Ο Εθνικός Συντονιστής συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς, την ΕΕ και δικαστικά όργανα για την υλοποίηση του έργου του. Με τον ανωτέρω νόμο συστάθηκε και αντίστοιχη Συντονιστική Επιτροπή αποτελούμενη από τον Εθνικό Συντονιστή ως πρόεδρο, τον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, τον Γενικό Γραμματέα Διαθρωτικών Ταμείων και ΕΣΠΑ, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ένα μέλος της Επιτροπής του άρθρου 225 του Ν. 4281/2014 (με αρμοδιότητα τον έλεγχο περιουσιακής κατάστασης) αποκλειστικής απασχόλησης, τον προϊστάμενο της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, τον Συνήγορο του Πολίτη, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τον Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, τον Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς, τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, τον Διευθυντή της Οικονομικής Αστυνομίας και τον Διευθυντή Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας (άρθρο 1, υποπαράγραφος ΙΓ 3).

Παρόλο το αναλυτικότατο θεσμικό πλαίσιο, η θέση του Εθνικού Συντονιστή καταργήθηκε με τον νόμο 4320/2015, άρθρο 15 μετά από 2 μόλις χρόνια ζωής.

Η αντικατάσταση του Εθνικού Συντονιστή από τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς γίνεται κατανοητή αν ληφθεί υπόψη ότι στην Ελλάδα η αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αρνητική σε οποιαδήποτε μεταρρύθμιση

⁹² Αιτιολογική Έκθεση για τη σύσταση εθνικού συντονιστή κατά της διαφθοράς σελ. 2, Διαθέσιμη στο: <http://www.opengov.gr/ypgp/wp-content/uploads/downloads/2013/03/aitiologikh-epikrateias.pdf>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

προωθεί η κυβέρνηση (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση). Πιο συγκεκριμένα, η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και σταθερών κυβερνήσεων έχει οδηγήσει σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων⁹³. Το καθεστώς αυτό δεν έχει αλλάξει παρά τις κυβερνήσεις μειοψηφίας που έχουν προκύψει από τις τελευταίες εκλογικές αναμετρήσεις. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο όταν μια μεταρρύθμιση ξεπερνά τον εκλογικό κύκλο, όπως συμβαίνει με τις δομές που αφορούν την καταπολέμηση της διαφθοράς, η εναλλαγή των κυβερνήσεων είτε να καταστρατηγεί την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, είτε να επέλθει μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης. Οι συνεχείς αλλαγές στο νομικό πλαίσιο των φορέων κατά της διαφθοράς αποδεικνύουν του λόγου το αληθές.

Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς (στο εξής ΓΕΓΚΑΔ), υπήχθη στον τότε αρμόδιο Υπουργό Επικρατείας και αργότερα εντάχθηκε στην οργανωτική διάρθρωση του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η Γενική Γραμματεία συστάθηκε με τον νόμο 4320/2015 σε εφαρμογή του δεύτερου μνημονίου και των συστάσεων του ΟΟΣΑ, με αρμοδιότητα την κατάρτιση σχεδίων δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Επιλέγει τις δράσεις και τον τρόπο εφαρμογής σε κάθε υπουργείο και παρακολουθεί την υλοποίηση και τήρησή τους. Αυτό προϋποθέτει την επικοινωνία με πληθώρα δημοσίων φορέων και υπηρεσιών, ώστε να καταστεί εφικτός ο συντονισμός των δράσεων. Στο πλαίσιο της συνεργασίας, η νέα υπηρεσία βρίσκεται σε συνεχή επαφή με τον Συνήγορο του Πολίτη και κάθε άλλο ελεγκτικό μηχανισμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα (άρθρο 11 Ν. 4320/2015). Ακόμη, συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και υπηρεσίες που διαθέτουν την κατάλληλη εμπειρία, όπως η ΕΕ, και αναλαμβάνει σχετικές πρωτοβουλίες και επικαιροποιεί τις στρατηγικές της οποτεδήποτε παραστεί ανάγκη. Τέλος, αξιολογεί τις σχετικές πολιτικές και ενημερώνει συναφώς τον Πρωθυπουργό και τον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁹⁴.

⁹³ Αλεξόπουλος Α. Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στο *1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων Διοικητική Θεωρία και Πράξη: - Διοίκηση και Κοινωνία* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2007 σελ. 605 επ.

⁹⁴ Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Διαθέσιμη στο: <http://www.gsac.gov.gr/index.php/igessia/grammateia> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Παρόλο που είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί το έργο της Γενικής Γραμματείας, καθώς συμπληρώνει μόλις 2,5 χρόνια λειτουργίας, οι αναφορές και οι κατά καιρούς δημοσιευμένες εκθέσεις της δείχνουν τη βαρύτητα που έχει για την κυβέρνηση το πρόβλημα της διαφθοράς. Η ΓΕΓΚΑΔ ανέλαβε τη διεκπεραίωση ενός εθνικού σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς με ονομασία «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ». Το σχέδιο δράσης οργανώθηκε το 2012 μετά από συμφωνία των ελληνικών αρχών με την ομάδα δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (task force) και τη σύναψη ενός Οδικού Χάρτη ως βάση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής⁹⁵. Οι άξονες του σχεδίου «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» αφορούν την πρόληψη, ανίχνευση, και την καταστολή της διαφθοράς. Για την επίτευξη των στόχων η ΓΕΓΚΑΔ προωθεί νέα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα καθώς και τη θέσπιση ενός νέου κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη του κοινοβουλίου. Εξάλλου, η καινούργια δομή επιχείρησε μια πρώτη καταγραφή της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αν και τα αποτελέσματα ενδέχεται να μην είναι απόλυτα ακριβή λόγω της έλλειψης σταθερής μεθοδολογίας αφενός και της ύπαρξης πολλών περιστατικών που δεν καταγγέλλονται και δεν καταγράφονται επισήμως αφετέρου⁹⁶. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι υπάρχει η θέληση για πάταξη της φοροδιαφυγής, καθώς το ζήτημα έχει μπει στην κυβερνητική ατζέντα δεδομένης της σύστασης νέας δομής και μένει να αποδειχθεί αν θα ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα σε υλοποίηση του σχεδίου «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ».

Γ.13 ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Όπως ήταν λογικό, το πρόβλημα της διαφθοράς δε θα επιλυόταν μόνο με τη σύσταση μιας αρμόδιας Γενικής Γραμματείας. Έτσι, με την υπ' αριθμ. 13/15-3-2016 πρωθυπουργική απόφαση συστάθηκε Επιτροπή για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁹⁵ Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Μάρτιος 2015 - Ιούνιος 2016), Διαθέσιμη στο: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/GEGKAD_Etisia_ekthesi_2015_16.pdf σελ. 26 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁹⁶ Απεικόνιση συλλογής δεδομένων διαφθοράς, Διαθέσιμη στο: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/%CE%91%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%9D%CE%99%CE%A3%CE%97%20%CE%A3%CE%A5%CE%9B%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%97%CE%A3%20%CE%94%CE%95%CE%94%CE%9F%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%A6%CE%98%CE%9F%CE%A1%CE%91%CE%A3.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Στην Επιτροπή συμμετέχουν ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως πρόεδρος, ο Υπουργός Επικρατείας, ο Υφυπουργός Οικονομικών, ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών και ο Γενικός Γραμματέας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Έργο της Επιτροπής είναι η εκπόνηση και εφαρμογή του σχεδίου κατά της Διαφθοράς (άρθρο 2). Για την εφαρμογή του σκοπού αυτού η Επιτροπή χαράσσει στρατηγικές και αναλαμβάνει κάθε πρωτοβουλία, που σκοπεύει στην επίτευξη των στόχων του σχεδίου, συντονίζει τα συναρμόδια υπουργεία και υπηρεσίες για την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και συμβάλλει στη διασφάλιση κάθε μέσου και πόρου, που είναι αναγκαία για την εφαρμογή του σχεδίου. Ακόμη, εισηγείται νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των ελεγκτικών σωμάτων και την μέγιστη απόδοση του ελεγκτικού έργου και μέτρα αντιμετώπισης ζητημάτων σχετικά με την επικάλυψη αρμοδιοτήτων των ελεγκτικών μηχανισμών, ενώ εποπτεύει τη δράση των τελευταίων και εισηγείται τις προτεραιότητες των ελέγχων.

Η Επιτροπή για την καταπολέμηση της διαφθοράς δε συνεδριάζει συχνά κι εύλογα δημιουργείται το ερώτημα της σημασίας του νέου οργάνου, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται πρόσθετη αμοιβή για τα μέλη της, γεγονός που θα δικαιολογούσε πολιτικές και οικονομικές σκοπιμότητες σύγκλησής της. (άρθρο 3).

Γ14. ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΩΝ

Το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης έθετε ως βασική προϋπόθεση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την ολοκλήρωση και λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών. Με την υπ' αριθμ. 2/37345/0004 Κυβερνητική Απόφαση συστάθηκε στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης, με τίτλο Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ), υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής. Αποστολή της ΕΑΠ είναι η πληρωμή, μέσω τραπεζικού λογαριασμού, των πάσης φύσεως αποδοχών ή πρόσθετων αμοιβών, αποζημιώσεων και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενων απολαβών του πάσης φύσεως προσωπικού του Δημοσίου, ΝΠΔΔ,

ΟΤΑ και των φυσικών προσώπων που απασχολούνται με σύμβαση μίσθωσης έργου στους ανωτέρω φορείς, καθώς και των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ (άρθρο 5).

Το νομοθετικό πλαίσιο της νέας δομής συμπληρώθηκε από τους νόμους Ν. 3845/2010 και Ν. 3870/2010. Εξάλλου, στην αιτιολογική έκθεση για τη σύσταση της ΕΑΠ δεν υπογραμμίζεται κάποιος στόχος ή κατευθυντήρια γραμμή που απαιτεί τη δημιουργία ενός νέου φορέα, αλλά εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο επίτευξης του δημοσίου συμφέροντος και της δημοσιονομικής σταθερότητας⁹⁷ ή όπως τονίζεται στο πρώτο μνημόνιο: «η δημοσιονομική προσαρμογή θα πρέπει να γίνει ο ακρογωνιαίος λίθος του προγράμματος». Το πρώτο μνημόνιο άλλωστε έθετε την ολοκλήρωση της ΕΑΠ ως προϋπόθεση του εκσυγχρονισμού και των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση.

Εργαλεία Πολιτικής

Γ15. ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ

Το 2012, υπό το βάρος των μνημονιακών υποχρεώσεων για διοικητικές μεταρρυθμίσεις, το πρώην Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έθεσε σε δημόσια διαβούλευση στο διαδίκτυο τα προβλήματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού. Μετά ταύτα, εκδόθηκε Λευκή Βίβλος⁹⁸ για τη Διακυβέρνηση, ώστε να αξιολογηθεί η υφιστάμενη κατάσταση στην ελληνική δημόσια διοίκηση και να αναπτυχθούν ολοκληρωμένες προτάσεις εκσυγχρονισμού της.

Το Υπουργείο στη Λευκή Βίβλο εντοπίζει πληθωρισμό και συγκεντρωτισμό κατανομής αρμοδιοτήτων από κάθε υπηρεσία που καθιστούν αναποτελεσματικές τις υπηρεσίες προς τους πολίτες. Οι αρμοδιότητες είναι μη ορθολογικά κατανεμημένες μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που δημιουργεί δυσκολίες στη διασύνδεσή τους με συγκεκριμένους επιχειρησιακούς στόχους και ανάγκες. Επιπλέον,

⁹⁷ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», Διαθέσιμη στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/M-DNTAMEIO-eis1.qxp.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

⁹⁸ Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Διαθέσιμη στο: http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

τονίζει τη διάσπαση του αντικειμένου των δημοσίων πολιτικών σε πληθώρα επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων ιδιαίτερα στο επίπεδο των κεντρικών φορέων διοίκησης, στα Υπουργεία. Τα Υπουργεία πέρα από τις επιτελικές αρμοδιότητες, που θα έπρεπε να διαθέτουν, ήτοι εποπτεία και στρατηγικό σχεδιασμό, έχουν ακόμη παροχικές κι ελεγκτικές υπηρεσίες, κάτι που αυξάνει τον όγκο των αρμοδιοτήτων τους και κατ' επέκταση τη γραφειοκρατική δομή και την αναποτελεσματικότητα.

Ο πληθωρισμός και ο συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων προκύπτει εν μέρει από την κακή ποιότητα της νομοθεσίας. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, το ρυθμιστικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από ασάφειες, επικαλύψεις και αδυναμία οριοθέτησης αρμοδιοτήτων. Ως εκ τούτου, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο ιεραρχικά κατώτερες υπηρεσίες να ασκούν επιτελικά καθήκοντα, ενώ νομικά πρόσωπα ή ανεξάρτητες διοικητικές αρχές να έχουν μεγαλύτερη διοικητική ικανότητα από τις κεντρικές υπηρεσίες. Τα παραπάνω οδηγούν σε μία δημόσια διοίκηση που δε χαρακτηρίζεται από τις αρχές⁹⁹ του Νέου Δημόσιου Management, ήτοι αποτελεσματικότητα (κατά πόσο μία πολιτική επιτυγχάνει τους στόχους της), αποδοτικότητα (αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα), οικονομικότητα (εξοικονόμηση πόρων)¹⁰⁰.

Η απουσία ευελιξίας όμως, καταλήγει η Λευκή Βίβλος, είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσα από τον εξορθολογισμό της διοίκησης και συγκεκριμένα μέσα από τον διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο διοίκησης. Απαιτείται κατά συνέπεια, να ομαδοποιηθούν οι αρμοδιότητες σε πεδία πολιτικής. Έτσι, θα δοθεί προτεραιότητα στις εκροές της κρατικής παρέμβασης, παρά στην περιγραφή των προϋποθέσεων και στη διαδικασία εφαρμογής τους όπως συμβαίνει με τις αρμοδιότητες¹⁰¹. Επιπρόσθετα, είναι αναγκαίο να ενισχυθεί ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο να αποκτήσει αρμοδιότητες συντονισμού των τομεακών και υπουργικών προγραμμάτων και καθήκοντα αποτελεσματικής ενσωμάτωσης της ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων και της διαβούλευσης στον σχεδιασμό, στην παρακολούθηση και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας.

⁹⁹ Effectiveness, efficiency, economy

¹⁰⁰ Λαδής Σ. Νταλάκου Β. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική* Πάτρα 2008 Τόμος Α' Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Διαθέσιμο στο: https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/NAS281/deo24_A.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹⁰¹ Ο.π (98) Λευκή Βίβλος σελ. 23

Γ16. ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

Η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) στο κεφάλαιο για το Κέντρο Διακυβέρνησης κάνει επίσης αναφορά στην πρόοδο που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την Καλή Νομοθέτηση. Ειδικότερα, τα χρόνια προβλήματα της πολυνομίας και κακονομίας δυσχεραίνουν την ενιαία λήψη αποφάσεων και τη στοχοθεσία λόγω του δαιδαλώδους ρυθμιστικού πλαισίου. Η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού ξεκίνησε πριν από περίπου μια δεκαετία με αφετηρία την πρωθυπουργική εγκύκλιο Υ 190/2006. Στην εν λόγω εγκύκλιο ορίστηκαν οι αρχές και διαδικασίες της καλής νομοθέτησης¹⁰². Οι αρχές αυτές είναι: η αρχή της αναλογικότητας των ρυθμίσεων (αναγκαιότητα, καταλληλότητα και αναλογικότητα), η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου, η πλήρης εναρμόνιση με το εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο, η αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και αποφυγή περιττών ρυθμίσεων, η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις εφαρμογής των κανόνων, η ασφάλεια δικαίου, η δημοκρατική τους νομιμοποίηση και τέλος η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής τους. Ως απαραίτητες διαδικασίες ορίστηκαν: ο προσδιορισμός του υπό ρύθμιση θέματος, η αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, η στάθμιση των εναλλακτικών επιλογών και η συγκριτική εμπειρία και η ύπαρξη κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής. Την εποπτεία στις παραπάνω διαδικασίες έχει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ενώ στο έργο συμβάλλουν η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και ειδικές μονάδες Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων των Υπουργείων και των Περιφερειών. Ειδικότερα, αρμοδιότητα των προαναφερόμενων ειδικών μονάδων είναι η σύνταξη έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, η οποία αποδεικνύει αν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι συμβατές με την Καλή Νομοθέτηση. Επιπρόσθετα, στην εγκύκλιο προβλεπόταν στάδιο αξιολόγησης των ρυθμίσεων μετά την πάροδο έτους από τη θέση τους σε ισχύ. Όπως προκύπτει από τα παραπάνω στις διαδικασίες λαμβάνουν μέρος διαφορετικές επιτροπές και ως εκ τούτου καθίσταται πρόδηλη η ανάγκη συντονισμού τους από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η εγκύκλιος Υ 190/2006 δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, διότι δεν είχε την απαραίτητη δεσμευτικότητα και η καλή νομοθέτηση αν και απαραίτητη έμεινε ανεφάρμοστη.

Η επόμενη ουσιαστική προσπάθεια για τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων έγινε με την ψήφιση του νόμου 4048/2012, πλέον μετά την

¹⁰² Υ 190/2006

έλευση της οικονομικής κρίσης και την υπογραφή του δεύτερου μνημονίου κατανόησης σε εφαρμογή της δανειακής σύμβασης του Φεβρουαρίου του 2012. Αυτή τη φορά δόθηκε στη μεθοδολογία νομοθέτησης η ισχύς τυπικού νόμου. Οι ρυθμίσεις του συγκεκριμένου νόμου ήταν παρόμοιες με εκείνες της πρωθυπουργικής εγκυκλίου. Προβλέπονται οι αρχές, οι διαδικασίες και τα μέσα της καλής νομοθέτησης, η ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων, η απλοποίηση και κωδικοποίηση των διατάξεων και το στάδιο της αξιολόγησης. Στο άρθρο 3 του νόμου θεσπίζεται υποχρέωση, και όχι απλά πρωτοβουλία, του εκάστοτε Υπουργού να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης για τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που θα κατατεθούν προς ψήφιση. Η ρύθμιση αυτή θα συμβάλει στην κατάλληλη προετοιμασία των βουλευτών που θα συμμετέχουν στη διαδικασία. Ακόμη, στο άρθρο 6 προβλέφθηκε το στάδιο της διαβούλευσης και δόθηκε η δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν στη διαδικασία μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr. Η δυνατότητα αυτή που παραμένει σε ισχύ μέχρι σήμερα είναι αμφιλεγόμενη. Από τη μία πλευρά επιβεβαιώνεται η κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή, από την άλλη η συμμετοχή δεν οριοθετείται από ιδιότητες, όριο ηλικίας ή έστω εκπαιδευτικό επίπεδο των συμμετεχόντων με αποτέλεσμα να εξάγονται αμφισβητούμενα συμπεράσματα. Επιπρόσθετα, ο νόμος 4048/2012 ορίζει ότι αξιολόγηση γίνεται μετά την πάροδο τριετίας, σε αντίθεση με την πρωθυπουργική εγκύκλιο που προέβλεπε την πάροδο έτους. Η αύξηση της προθεσμίας είναι θετική βελτίωση, καθώς στην τριετία θα γίνουν αντιληπτά τα αποτελέσματα του νόμου και σε περίπτωση που αποδειχθεί ανεφάρμοστος θα είναι δυνατό να καταργηθεί. Στο άρθρο 7 παρ. 1^α του νόμου προβλέφθηκε ανάμεσα στα άλλα ότι «...κανονιστικές αποφάσεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύονται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων». Δεν καθορίστηκαν όμως επαρκή κριτήρια για το είδος των αποφάσεων που εμπίπτουν στον κανόνα με αποτέλεσμα να γίνεται δυσχερέστερος ο δημόσιος έλεγχος. Ο νόμος 4048 δεν εφαρμόστηκε στο σύνολό του. Ο αντίλογος ήταν παρόμοιος με εκείνον της πρωθυπουργικής εγκυκλίου. Υποστηρίχθηκε ότι δεν είναι δυνατόν μία διάταξη ίσης ή κατώτερης τυπικής ισχύος να καθορίζει τη διαδικασία θέσπισης των νόμων και να αποφασίζει για την κατάργηση ή τροποποίησή τους. Οι διατάξεις αυτές υπόκεινται σε τροποποίηση από τους ίδιους νόμους τους οποίους θέλουν να ρυθμίσουν. Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη από το 1998 ο καθηγητής Ι. Σπράος είχε προτείνει ένα σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων μέσω καθιέρωσης συστήματος

διαχείρισης κανόνων, βελτίωσης της ποιότητας των νέων κανόνων και επαναπροσδιορισμού των εν ισχύ κανόνων¹⁰³.

Εξάλλου, ο Ν. 4048/2012 στο άρθρο 14 καθορίζει ως οργανωτική μονάδα της καλής νομοθέτησης, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (πρώην Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης) που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η ΓΓ της Κυβέρνησης, που είχε συσταθεί ήδη από το 2004 με το ΠΔ 32/2004 αλλά και νωρίτερα ως Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ 50/1990) αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, επιτελική δημόσια υπηρεσία με αρμοδιότητες συντονισμού και παρακολούθησης της εφαρμογής των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, των λοιπών συλλογικών οργάνων και των διυπουργικών επιτροπών, ενώ παρέχει την αναγκαία γραμματειακή υποστήριξη στα όργανα αυτά. Ο Ν. 4048/2012 προσέδωσε βαρύνουσα σημασία στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, δηλώνοντας με αυτόν τον τρόπο την πρόθεση του νομοθέτη, να αλλάξει ο τρόπος εκπόνησης σχεδίων νόμων, ώστε να επιβηθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου¹⁰⁴. Η έκθεση του ΟΟΣΑ αποτιμάει θετικά την αναβάθμιση του εν λόγω Γραφείου, μολοντί η προετοιμασία αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων που συνιστά και τη βασική του αποστολή ήρθε σε δεύτερη μοίρα λόγω της ραγδαίας αύξησης των νόμων που ψηφίζονται από τη Βουλή με τη διαδικασία του επείγοντος και κατ' επείγοντος αλλά και με τη μορφή Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου. Το μέγεθος του προβλήματος της κακονομίας γίνεται αντιληπτό με την περίπτωση της ψήφισης του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης, ήτοι του τρίτου μνημονίου τον Αύγουστο του 2015. Όπως προκύπτει από τα πρακτικά της Βουλής¹⁰⁵, το νομοσχέδιο κατατέθηκε για επεξεργασία στο Κοινοβούλιο στις 12 Αυγούστου και μόλις δύο μέρες μετά η διαδικασία ολοκληρώθηκε με την κύρωσή του από τους βουλευτές. Οι προτάσεις νόμου που κατατέθηκαν προς ψήφιση, καθώς επίσης οι

¹⁰³ Σπράος Ι. *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση* Αθήνα 1998 Τράπεζα της Ελλάδος σελ. 33, Διαθέσιμο στο: http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/PublicAdmQuality_1998.pdf Τελευταία πρόσβαση 23-1-2017 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹⁰⁴ Ο.π. (26) Μακρυδημήτρης 2012 σελ. 260

¹⁰⁵ Πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων 14-8-2015 Διαθέσιμα στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20150814.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

αιτιολογικές εκθέσεις υπολογίζονται σε 750 σελίδες¹⁰⁶, το οποίο συνεπάγεται ότι το συνολικό μέγεθος των νομοθετημάτων μαζί με τα παραρτήματα, τους αναλυτικούς πίνακες όπως και τις μεταφράσεις τους ξεπερνούσαν σε μέγεθος τις 6.000 σελίδες. Εύλογα προκύπτει το ερώτημα πώς κάθε βουλευτής, ακόμα και αν είχε πρόσβαση εκ των προτέρων στο νομοθετικό υλικό, επεξεργάστηκε τα τόσο σημαντικά εκείνα νομοθετήματα και σχημάτισε άποψη, ψηφίζοντας για την κύρωσή τους. Ήταν πρακτικά αδύνατο να μελετηθούν τα έγγραφα από τους βουλευτές, οι οποίοι συμμετείχαν στη διαδικασία χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία. Μετά ταύτα, είναι λογικό οι θεσπιζόμενοι με αυτή τη διαδικασία νόμοι να έχουν ελλείψεις και να είναι πρόχειροι.

¹⁰⁶ Βουλή των Ελλήνων - Νομοθετικό έργο, Διαθέσιμο στο: http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Δ. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Μία από τις οργανωτικές βάσεις του ελληνικού πολιτεύματος συνιστά η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, όπως προβλέπεται στο Σύνταγμα (άρθρο 26), πρόκειται μάλιστα για μη αναθεωρήσιμη διάταξη (άρθρο 110). Η διάκριση των λειτουργιών απαντάται σε πολλά σύγχρονα συντάγματα φιλελεύθερων κρατών και οφείλεται στις διακηρύξεις των Locke και Montesquieu. Η αρχή αυτή, που κατοχυρώνεται ήδη από τα πρώτα επαναστατικά συντάγματα, διαχωρίζει την άσκηση των τριών εξουσιών, νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής, ώστε αυτές να ασκούνται από διαφορετικά όργανα. Αρμόδια όργανα για την άσκηση των παραπάνω λειτουργιών είναι η Βουλή, η Κυβέρνηση, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα Δικαστήρια.

Το Σύνταγμα όμως προβλέπει και την ύπαρξη θεσμικών αντιβάρων, ώστε να εξασφαλίζεται η αμερόληπτη άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Συγκεκριμένα, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώνονται και συνταγματικά πέντε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές που κρίνονται ουσιώδεις για τη λειτουργία του πολιτεύματος. Αυτές είναι:

- Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9^Α Σ)
- Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 Σ)
- Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Σ)
- Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Σ)
- Ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Σ).

Στο άρθρο 101^Α του Συντάγματος περιγράφεται το καθεστώς λειτουργίας των πέντε ανεξάρτητων αρχών και θεσπίζονται αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας, όπως απουσία εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου από κυβερνητικά όργανα και οικονομική αυτοτέλεια. Παράλληλα με τις πέντε προαναφερόμενες ανεξάρτητες αρχές προβλέπονται νομοθετικά και άλλες που δεν απολαύουν συνταγματικής προστασίας. Μερικές από αυτές είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

Ιδιαίτερος προβληματισμός επικρατεί για την εξάπλωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών (εφεξής ΑΔΑ) τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη. Αμφισβητείται έντονα η αναγκαιότητα ύπαρξης ΑΔΑ σε ένα ανεπτυγμένο κοινοβουλευτικό πολίτευμα,

καθώς, αν μη τι άλλο, αποδεικνύει την αποτυχία των κρατικών θεσμών να διαχειριστούν κρίσιμα ζητήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις δε, η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές αφορά τομείς του σκληρού πυρήνα δημόσιας εξουσίας όπως η συλλογή εσόδων και τα προσωπικά δεδομένα. Μπορεί, λοιπόν, να ειπωθεί ότι η επέκταση των ανεξάρτητων αρχών οφείλεται σε μία «*τάση ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων της πολιτικής, τα οποία μετατίθενται από το χώρο της πολιτικής ευθύνης [...] στο χώρο της ειδικής γνώσης*»¹⁰⁷.

Αναμφίβολα, η ολοένα και συχνότερη σύσταση ανεξάρτητων αρχών έχει αντίκτυπο στην εξέλιξη της δημοκρατικής αρχής, καθώς η άσκηση της δημόσιας εξουσίας ολοένα και περισσότερο μεταβιβάζεται σε μη αιρετά όργανα που διαθέτουν αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας. Το φαινόμενο αυτό (agencification¹⁰⁸) αποτελεί έκφραση της παρακμής της γραφειοκρατίας ως μορφής διακυβέρνησης κατά Weber και της ανάδυσης νέων μορφών διοίκησης ως απόρροια του νεοφιλελευθερισμού και της Νέας Μεθοδολογίας Διοίκησης Δημοσίων Φορέων και Οργανισμών (New Public Management), που βασίζονται περισσότερο στις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών φορέων παρά στην ιεραρχία και στην πυραμιδοειδή διάταξη του οργανωτικού πεδίου και τη λεπτομερή περιγραφή καθηκόντων και υποχρεώσεων βάσει αυστηρών συστημάτων κανόνων¹⁰⁹. Το Νέο Δημόσιο Management ευνόησε την ανάπτυξη της συνεργασίας, της εξωστρέφειας, την ενίσχυση της επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομίας. Έτσι, στην οργάνωση και λειτουργία των ΑΔΑ παρατηρούνται πολλά στοιχεία ΝΔΜ, γεγονός που αναδεικνύει την εμφάνιση νέων μορφών άσκησης της δημόσιας εξουσίας και την υποχώρηση του συγκεντρωτικού κράτους, όπως το οραματιζόταν ο Hobbes υπέρ μιας περισσότερο νεοφιλελεύθερης δημόσιας διοίκησης.

Ως επακόλουθο της υποχώρησης του συγκεντρωτικού κράτους εμφανίζεται το έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης ή η κρίση εμπιστοσύνης απέναντι στα κόμματα. Οι πολιτικοί θεσμοί που εξαρτώνται από αυτά (Βουλή, Κυβέρνηση) αδυνατούν να λάβουν αποφάσεις είτε λόγω του συσχετισμού των δυνάμεων (συμμαχικές κυβερνήσεις, οριακές πλειοψηφίες), είτε λόγω των ραγδαίων κοινωνικών αλλαγών, είτε τέλος λόγω του πολιτικού κόστους που ενδέχεται να επιφέρει μία πολιτική. Έτσι, προτιμάται η

¹⁰⁷ Ο.π. (83) Βενιζέλος σελ. 611

¹⁰⁸ Ο.π. (3) Spanou 2008. σελ. 160

¹⁰⁹ Ο.π. (2) Μακροδημήτρης 2013 σελ. 63

μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε νέους φορείς, όπως ανεξάρτητες αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκουν νομιμοποίηση στο κύρος των μελών τους που δρουν α-πολιτικά και ως εκ τούτου αξιοκρατικά¹¹⁰. Συμπερασματικά, η απονομιμοποίηση των πολιτικών κομμάτων είναι ακόμη ένας λόγος για την εμφάνιση ανεξάρτητων αρχών.

Δ1. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Η ψήφιση του Δεύτερου Μνημονίου Συνεννόησης, το οποίο εντάχθηκε στην ελληνική νομοθεσία με τον νόμο 4046/2012, έθεσε επί τάπητος την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ελληνικής φορολογικής και εν γένει οικονομικής πολιτικής. Αξίζει να σημειωθεί ότι η δημιουργία ανεξάρτητης φορολογικής αρχής που θα υπάγεται στο Κοινοβούλιο προβλεπόταν από το πρώτο μνημόνιο, χωρίς να συσταθεί όμως η νέα δομή. Πάγιες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στη συλλογή των φόρων, όπως αποτυπώθηκαν στο συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας που υπογράφηκε μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) το 2016, συνιστούν η περίπλοκη νομοθεσία, η χρόνια ανεπαρκής εφαρμογή, οι πολιτικές παρεμβάσεις και η πρόβλεψη γενναιόδωρων εξαιρέσεων από τους νόμους¹¹¹. Τα προβλήματα αυτά σε συνδυασμό με την υλοποίηση ρητών μνημονιακών δεσμεύσεων οδήγησαν στην ψήφιση του νόμου 4093/2012 που προέβλεπε τη σύσταση Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (εφεξής ΓΓΔΕ). Η νέα υπηρεσία αντικατέστησε τη μέχρι τότε υφιστάμενη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων. Ο νέος φορέας είχε ως σκοπό την αναβάθμιση της εφαρμογής της φορολογικής πολιτικής και ιδιαίτερα την απεμπλοκή των πολιτικών παρεμβάσεων από τη φορολογική διοίκηση. Σκοπός της ήταν ο εξορθολογισμός και η σταθεροποίηση της φορολογικής βάσης, όπως και η διασφάλιση των δημοσίων εσόδων. Η οργάνωσή και η λειτουργία της

¹¹⁰ Χρυσόγονος Κ. *Συνταγματικό Δίκαιο* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2014 σελ. 290

¹¹¹ Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας, Διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/sites/default/files/entwurf-griechenland.pdf> σελ. 7 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

έγιναν με βάση τις αρχές του Νέου Δημόσιου Management και αποφεύχθηκε το παρωχημένο γραφειοκρατικό μοντέλο που θεωρήθηκε μία από τις αιτίες της προβληματικής ως τότε φορολογικής διοίκησης, η οποία ήταν ανίκανη να αντιμετωπίσει ικανοποιητικά τις πολιτικές παρεμβάσεις.

Πιο αναλυτικά, ο Γενικός Γραμματέας ως επικεφαλής της δομής συγκέντρωνε σημαντική εξουσία και διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδιασμού, τη στοχοθεσία, την αξιολόγηση του προσωπικού και την εποπτεία των μονάδων που υπάγονται στη ΓΓΔΕ¹¹². Οι προαναφερόμενες αρμοδιότητες προσιδιάζουν περισσότερο στις αρχές του Νέου Δημόσιου Management και στις τάσεις απορρύθμισης, καθώς ο Γενικός Γραμματέας λειτουργούσε περισσότερο σαν manager παρά σαν ανώτερος δημόσιος υπάλληλος (“let the managers manage”). Σημειωτέον ότι στον νόμο 4093/2012 (κεφάλαιο ΓΓΔΕ, άρθρο 4) τονίζεται ο ενδεικτικός χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων του Γενικού Γραμματέα. Εξάλλου, κατά παρέκκλιση της συνήθους νομοθεσίας, προβλέπεται (άρθρο 5β) η υπογραφή συμβολαίου αποδοτικότητας ανάμεσα στον Υπουργό Οικονομικών και τον Γενικό Γραμματέα, στο οποίο ορίζονται οι επιδιωκόμενοι ποσοτικοί και ποιοτικοί στόχοι. Από τα παραπάνω εύλογα προκύπτει ο ιδιαίτερος, *sui generis*, χαρακτήρας της ΓΓΔΕ λόγω της υπαγωγής της στο Υπουργείο Οικονομικών από τη μία και της διατήρησης αποκλειστικών αρμοδιοτήτων από την άλλη. Επιπλέον, οι διευρυμένες αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα, ενός οργάνου που επιλέγεται άμεσα από το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελούν ριζοσπαστική μεταρρύθμιση στην ιεραρχική δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πιο αναλυτικά, ανάμεσα στις αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα ανήκαν ο καθορισμός της διάρθρωσης των υπηρεσιών που υπάγονταν στη ΓΓΔΕ, η μεταφορά πόρων από τη μία υπηρεσία στην άλλη και η πρόταση ειδικού συστήματος προαγωγών και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης. Γίνεται αντιληπτό ότι οι αρμοδιότητες αυτές παρεκκλίνουν από τα ισχύοντα για τους δημοσίους υπαλλήλους στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και εντάσσονται στη λογική της απορρυθμιστικής τάσης “let the managers manage”¹¹³

¹¹² Δημητρίου Σ. *Η αναζήτηση ενός προτύπου διοικητικής μεταρρύθμισης και τα όριά του: Το παράδειγμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων*, Διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/11/2016_Dimitriou_arhi-dimosion-esodon.pdf σελ 16-17 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Δύο χρόνια μετά τη σύσταση της ΓΓΔΕ ο νομοθέτης έκρινε επιβεβλημένη την ανάγκη αναβάθμισης της νέας δομής και τη μετατροπή της σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Οι λόγοι της αναβάθμισης δεν είναι γνωστοί, όμως βάσει εικασιών μπορεί να υποστηριχθεί ότι λόγω της άσχημης οικονομικής κατάστασης της χώρας, η φορολογική πολιτική από το 2010 και μετά ανάγεται σε κρίσιμο παράγοντα της ελληνικής διακυβέρνησης και της διαπραγμάτευσης των ελληνικών κυβερνήσεων με την τρόικα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο). Ως εκ τούτου, η ανάθεση της φορολογικής πολιτικής σε μία ημιαυτόνομη υπηρεσία¹¹⁴, που όμως υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών ενδέχεται να αποδείχθηκε ανεπαρκής για την πάταξη της φοροδιαφυγής και της πολιτικής παρέμβασης στη διοίκηση. Η πρόβλεψη πενταετούς θητείας του Γενικού Γραμματέα δεν εμπόδισε την εναλλαγή προσώπων στη θέση του επικεφαλής πριν από τη λήξη της πενταετίας, γεγονός που αποδεικνύει τον κυβερνητικά ελεγχόμενο ρόλο του Γενικού Γραμματέα¹¹⁵. Εξάλλου, δεν πρέπει να λησμονείται το ενδεχόμενο οι κυβερνήσεις και οι Υπουργοί Οικονομικών να επιθυμούσαν να απεκδυθούν από την ευθύνη της εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής λόγω του πολιτικού κόστους που επιφέρει.

Ανεξάρτητα, όμως, από τους λόγους που οδήγησαν στη μεταρρύθμιση της ΓΓΔΕ, με τον νόμο 4389/2016 μετά από την ενσωμάτωση του τρίτου μνημονίου, συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (εφεξής ΑΑΔΕ)¹¹⁶. Ήδη από πρώτο άρθρο του νόμου κατοχυρώνεται η λειτουργική ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ, καθώς και η οικονομική και διοικητική της αυτοτέλεια. Σκοπός της τίθεται ο προσδιορισμός, η βεβαίωση και η είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων ενώ με την παράγραφο 4 του άρθρου 1 καταργείται ρητώς η ΓΓΔΕ, η οποία και αντικαθίσταται από την ΑΑΔΕ. Στη συνέχεια, περιγράφονται λεπτομερώς οι αρμοδιότητες της τελευταίας (άρθρο 2) και καθορίζεται ο τρόπος επιλογής του Διοικητή και του Συμβουλίου Διοίκησης με τα απαραίτητα προσόντα, θητεία, καθήκοντα και υποχρεώσεις (άρθρο 7 επ).

¹¹⁴ Κουτνατζής Σ. Εκπαιδευτικό υλικό για το μάθημα: Ιστορική Διαμόρφωση και Σύγχρονη Εξέλιξη του Συνταγματικού Κράτους

¹¹⁵ Σχετικές και οι κατηγορίες στην πρώην Γενική Γραμματέα Διαφθοράς, Κατερίνα Σαββαΐδου τον Οκτώβριο του 2015.

¹¹⁶ Νόμος 4389/27-5-2016, Διαθέσιμος στο: http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n%204389_2016.htm Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

Επιπλέον, σε αρκετά σημεία του νόμου αναδεικνύεται η λειτουργική ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ, η οποία δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο¹¹⁷ κι εποπτεία και τα μέλη της δεσμεύονται μόνο από τον νόμο και τη συνείδησή τους (άρθρο 3). Τόσο τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης όσο και ο Διοικητής διορίζονται και παύονται από το Υπουργικό Συμβούλιο (ο Υπουργός Οικονομικών επιλέγει τον Διοικητή) με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Οι αυξημένες αρμοδιότητες της ΑΑΔΕ και η λειτουργική ανεξαρτησία που διαθέτει την κατατάσσουν *prima facie* ανάμεσα στις νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές¹¹⁸. Πλην όμως, η ΑΑΔΕ παρουσιάζει ορισμένες ιδιομορφίες ως προς το θεσμικό της πλαίσιο που τη διαφοροποιούν από τις υπόλοιπες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, προσδίδοντάς της αυξημένη αυτονομία. Έτσι, η ΑΑΔΕ ασκεί προδήλως δημόσια εξουσία (προσδιορισμός και είσπραξη δημοσίων εσόδων), επομένως εντάσσεται στην εκτελεστική εξουσία. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται την υπαγωγή της σε κοινοβουλευτικό, δημοσιονομικό και δικαστικό έλεγχο. Ο εν λόγω έλεγχος συνδέεται με το έργο της (π.χ. ετήσια έκθεση απολογισμού- άρθρο 21) ως διοικητικής αρχής και όχι με την ανεξαρτησία των μελών της (που απολαύουν ουσιαστικών εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, άρθρο 3). Όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο Υπουργός Οικονομικών λογοδοτεί για το έργο της ΑΑΔΕ και ο Διοικητής συμμετέχει υποχρεωτικά στη διαδικασία προετοιμασίας των απαντήσεων (άρθρο 14 παρ. 1 ε’).

Η σύσταση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής αρμόδιας για τη συλλογή των δημοσίων εσόδων δημιουργεί ζητήματα συνταγματικότητας και σημάδια παρακμής του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Η φορολογική πολιτική ως τμήμα της ευρύτερης δημοσιονομικής πολιτικής ανήκει στον στενό πυρήνα της δημόσιας εξουσίας και συνδέεται στενά με την κρατική διακυβέρνηση. Η ανάθεσή της σε μία ανεξάρτητη αρχή και μάλιστα ως συνέπεια δεσμεύσεων που προέκυψαν από την εφαρμογή των μνημονίων αποδεικνύει πόσο έχει μειωθεί η εμπιστοσύνη τόσο των πολιτών απέναντι στην ελληνική κυβέρνηση, όσο και των διεθνών οργανισμών και της ΕΕ. Σε μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση το κράτος δε διαθέτει το μονοπώλιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, ακόμα και στον τομέα των οικονομικών, καθώς ο προϋπολογισμός του υπαγορεύεται εν πολλοίς από τη συμμετοχή του σε υπερεθνικούς οργανισμούς (ΕΕ)

¹¹⁷ Άρθρα 1,3,5

¹¹⁸ Σε αντιδιαστολή με τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.

και στην παγκοσμιοποιημένη αγορά. Ένα από τα κριτήρια, άλλωστε, για την είσοδο της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση ήταν η υπογραφή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης¹¹⁹, με το οποίο τέθηκαν σημαντικοί περιορισμοί στους κρατικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών. Παρόλ' αυτά η αποτυχία του ΣΣΑ απέδειξε ότι ο τρόπος διαχείρισης του προϋπολογισμού δε μπορεί να επιβληθεί έξωθεν σε μία κυρίαρχη κυβέρνηση, καθώς αποτελεί «βαθύ εθνικό προνόμιο κάθε εθνικής κυβέρνησης».¹²⁰ Από τα παραπάνω προκύπτει και έντονη αμφισβήτηση της ουσιαστικής ανεξαρτησίας της ΑΑΔΕ από τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Συναφές είναι και το πρόβλημα του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της ΑΑΔΕ. Ο αποκλεισμός οποιουδήποτε ιεραρχικού ελέγχου, πέραν του κοινοβουλευτικού, ο οποίος στρέφεται ουσιαστικά κατά του Υπουργού Οικονομικών, επιτρέπει μόνο το εργαλείο της προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια¹²¹. Ο Διοικητής και το Συμβούλιο Διοίκησης (μη αιρετά όργανα) δε λογοδοτούν στον λαό παρόλο που ασκούν δημόσιο έργο. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο της υποχώρησης της δημοκρατικής αρχής, προς όφελος της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στις μνημονιακές υποχρεώσεις. Ωστόσο, ανεξάρτητα από τις θετικές ή αρνητικές συνέπειες της μεταβίβασης δημόσιας εξουσίας σε μια ανεξάρτητη αρχή, η μεταρρύθμιση παρουσιάζει ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα, η ΑΑΔΕ εμφανίζει στοιχεία που προσιδιάζουν περισσότερο στη Νέα Μεθοδολογία Διοίκησης Δημοσίων Φορέων και Οργανισμών (NPM) και σε πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, όπως μόνους αποδοτικότητας και ευρείες εξουσίες του Διοικητή στην επιλογή προσωπικού ανάλογα με τις ανάγκες της αρχής, έμφαση στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα χωρίς την εξάρτηση από πολιτικές πιέσεις κι έλλειψη κάθετης ιεραρχίας.

¹¹⁹ Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης Διαθέσιμο στο: http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹²⁰ Van Overtveldt J. *Το τέλος του Ευρώ - Το Αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Εκδόσεις Ημερησία ΑΕ Αθήνα 2014 σελ. 110

¹²¹ Σπηλιωτόπουλος Ε. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* Τόμος 2^{ος} Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ Αθήνα 2011 14^η έκδοση σελ. 224 επ.

Δ2. ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ο τομέας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων σε ιδιωτικούς φορείς αποτελούσε ανέκαθεν αγκάθι για την αμεροληψία της δημόσιας διοίκησης. Φωτογραφικές διατάξεις, έλλειψη προτυποποίησης και περιοριστικοί όροι συμμετοχής που προσβάλλουν τις αρχές του ανταγωνισμού και της ισότητας έχουν οδηγήσει επανειλημμένα σε ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις. Έτσι, η ψήφιση του Πρώτου Μνημονίου Συνεννόησης το 2010 έθεσε ως προϋπόθεση οικονομικής πολιτικής τη μεταρρύθμιση της διοίκησης με στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας, ενώ δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στην ταχεία εφαρμογή των μεγάλων έργων στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος.

Η ελληνική κυβέρνηση σε υλοποίηση των μνημονιακών δεσμεύσεων ψήφισε τον νόμο 4013/2011 με τον οποίο συστάθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής ΕΑΑΔΗΣΥ). Η νέα αρχή αποσκοπεί στην *«ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές»* (άρθρο 1)¹²². Όπως όλες οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, η ΕΑΑΔΗΣΥ απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία. Ο έλεγχος νομιμότητας του έργου της συντελείται μέσω του κοινοβουλευτικού και του δικαστικού ελέγχου. Ακόμη, ως αρμοδιότητές της καθορίζονται ο συντονισμός της δράσης της δημόσιας διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η τήρηση των κανόνων της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, η γνωμοδότηση για κάθε σχέδιο νόμου που αφορά δημόσιες συμβάσεις, η παρακολούθηση και ο έλεγχος της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων στον τομέα της κ.τ.λ. (άρθρο 2).

Ο πρόεδρος και τα μέλη της Αρχής επιλέγονται από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για πενταετή θητεία. Όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο της ΕΑΑΔΗΣΥ ισχύουν *mutatis mutandis* όσα

¹²² Νόμος 4013/2011, Διαθέσιμος στο: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eadhsy/18-c-nomiko-arxis/19-n-4013-2011?showall=&start=1> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

αναφέρθηκαν παραπάνω για τις νομοθετικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Τα μέλη προτείνονται κατ' αρχήν από διαφορετικά Υπουργεία (όπως συμβαίνει και με τα μέλη της ΕΛΣΤΑΤ). Τέλος, ο νόμος 4013/2011 που αφορά την οργάνωση και λειτουργία της Αρχής τροποποιήθηκε με τους Ν. 4412/2016 και Ν. 4413/2016.

Η ίδρυση της ΕΑΑΔΗΣΥ με πρωτοβουλία του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας είχε ως στόχο η νέα Αρχή να αναλάβει το δύσκολο έργο του συντονισμού, της εποπτείας και του σχεδιασμού της εθνικής στρατηγικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και κατ' εξοχήν την κωδικοποίηση και απλούστευση του ιδιαίτερα περίπλοκου νομικού πλαισίου. Είναι γεγονός ότι μέχρι την ίδρυση της ΕΑΑΔΗΣΥ υπήρχαν διάσπαρτες σε όλη την ελληνική νομοθεσία διατάξεις που αφορούν τον εν λόγω τομέα. Το καθεστώς αυτό δεν έχει ουσιαστικά αλλάξει και μένει να αποδειχθεί πώς μπορεί η νέα δομή να ανταπεξέλθει στους φιλόδοξους στόχους της.

Πρώτα απ' όλα, η Αρχή θα πρέπει να καθορίσει το νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, προβαίνοντας στην επικαιροποίησή του σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί η αναγκαία για τις συνθήκες ασφάλεια δικαίου και κατ' επέκταση η ανάπτυξη. Δεδομένων των ευρειών εποπτικών αρμοδιοτήτων της, ο ρόλος της μπορεί να αποβεί καθοριστικός στην αντιμετώπιση των αδυναμιών του κανονιστικού πλαισίου και στην ευόδωση των βασικών στόχων της μείωσης του διοικητικού κόστους, της καλύτερης σχέσης ανάμεσα σε ποιότητα και τιμή, της μείωσης του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνισμών και της αύξησης του ανταγωνισμού¹²³. Μετά ταύτα, η ίδρυση νέας ανεξάρτητης αρχής αντί ενός δημόσιου φορέα υπαγόμενου στον εκάστοτε υπουργό μπορεί να λογισθεί καταρχήν πετυχημένη. Δεν πρέπει όμως να παραβλέπεται το γεγονός ότι στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων δραστηριοποιούνται και άλλοι φορείς, οι οποίοι εξακολουθούν να λειτουργούν¹²⁴. Ο βασικός κίνδυνος που ενδέχεται

¹²³ Δετσαρίδης Χ. Η συγκέντρωση του Διοικητικού Αυτοελέγχου επί των δημοσίων συμβάσεων και η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων Ρόλος- Αρμοδιότητες- Προκλήσεις στο 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 2013 σελ. 124 επ.

¹²⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται: Γενική Γραμματεία Εμπορίου, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Εθνική Αρχή Συντονισμού, Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης, Μονάδα Οργάνωσης Διαχείρισης, Διυπουργική Επιτροπή για τις ΣΔΙΤ- Ειδική Γραμματεία για τις ΣΔΙΤ, Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου κ.τ.λ.

να προκύψει είναι η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων της ΕΑΑΔΗΣΥ με τις υπηρεσίες αυτές¹²⁵.

Στο σημείο αυτό ανακύπτει και πάλι το ερώτημα της αναγκαιότητας σύστασης ρυθμιστικών αρχών, φαινόμενο που αυξάνεται ραγδαία όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και στην Ευρώπη. Από τη μία, υπάρχει το ενδεχόμενο οι ρυθμιστικές αρχές να λειτουργήσουν ως θεσμικό αντίβαρο στις ευρείες εξουσίες των υπουργών, από την άλλη όμως είναι πιθανό να συμβάλλουν στη σχετικοποίηση της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης, καθώς η δημόσια διοίκηση οδηγείται σταδιακά από τον χώρο της πολιτικής ευθύνης και λογοδοσίας στον χώρο της τεχνογνωσίας¹²⁶. Εξάλλου, έχει υποστηριχθεί ότι η μερική μόνο αποσύνδεση των ρυθμιστικών αρχών από την κηδεμονία της κυβέρνησης μπορεί να λαμβάνει χώρα λόγω συμμόρφωσης με το ενωσιακό δίκαιο, όμως ενδέχεται να γίνεται λόγω των εγκατεστημένων ισχυρών οικονομικών συμφερόντων. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται η λογοδοσία και η διαφάνεια, καθώς η διεθνής πρακτική έχει αποδείξει ότι οι κρατικοί λειτουργοί διαφθείρονται ευκολότερα αν δρουν σε καθεστώς ανωνυμίας και ασάφειας όσον αφορά τις αρμοδιότητες και την ευθύνη.

¹²⁵ Βενετσανάκη Ε. Η ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): Πανάκεια της παθογένειας της Δημόσιας Διοίκησης ή παθογένεια των καιρών; *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου Τεύχος 2^ο 2013* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη σελ. 236 επ.

¹²⁶ Αλεξόπουλος Α. Θεοδοσιάδη Α. Πασιόπουλος Γ. Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων στο *2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2009 σελ. 2 επ, Διαθέσιμο στο: <http://www.arisalexopoulos.gr/files/AlexopoulosR%CE%91.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

E. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει διανύσει σημαντική πορεία στον τομέα των μεταρρυθμίσεων από το 2010 μέχρι σήμερα. Αναμφισβήτητα, η βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης θα αποτελέσει εφαλτήριο για την επιστροφή της χώρας στην οικονομική ανάπτυξη. Όμως, η προσπάθεια βελτίωσης των δομών θα παραμένει ατελής αν δεν αντιμετωπιστούν οι χρόνιες δυσλειτουργίες της διοίκησης με βάση τις αρχές του Νέου Δημόσιου Management και της Διοίκησης Αποτελεσμάτων. Η ποιοτική αναβάθμιση θα επέλθει μέσα από την κατάργηση των αναποτελεσματικών γραφειοκρατικών χαρακτηριστικών και την αντικατάστασή τους από μία διοίκηση προσανατολισμένη σε στόχους και αποτελέσματα. Η γραφειοκρατία παρουσιάζει σημαντικές δυσλειτουργίες, όπως αναποτελεσματικότητα στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, έλλειψη προσαρμοστικότητας στις κοινωνικές μεταβολές και μη εκμετάλλευση της τεχνικής εμπειρίας και των δεξιοτήτων του προσωπικού¹²⁷. Μέχρι σήμερα στόχος των αλλαγών είναι η ελαχιστοποίηση του κράτους μέσα από ιδιωτικοποιήσεις και μεταφορά αρμοδιοτήτων σε σώματα τα οποία βρίσκονται εκτός του νομικού προσώπου του κράτους. Η εμμονή των τελευταίων κυβερνήσεων και της τρόικας σε μεταρρυθμίσεις με όρους ποσοτικούς και αριθμητικούς και όχι διαρθρωτικούς δεν εξυπηρετεί ουσιαστικούς στόχους καθώς δε βελτιώνεται έτσι η διοικητική αποτελεσματικότητα¹²⁸. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές λύνουν μερικώς μόνο το πρόβλημα. Η εξυγίανση του δημοσίου τομέα θα πραγματοποιηθεί μέσα από την αναδιοργάνωση και τη δημιουργία μιας Διοίκησης Αποτελεσμάτων. Βασικά κριτήρια της νέας Διοίκησης πρέπει να είναι η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, στην ευθύνη, στη διαφάνεια, στη συνέπεια, στην ποιότητα και στην αξιοπιστία¹²⁹.

¹²⁷ Καρβούνης Α. *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους* Εκδόσεις Πατάκη Αθήνα 2012 σελ. 324 επ.

¹²⁸ Μανιτάκης Α. *Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις* 2015, Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹²⁹ Μακρυδημήτρης Α. Παπαδημητρίου Κ. *Η αναγκαία μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Διαθέσιμο στο: <http://www.enap.gr/uploads/ANAKOINOSI2.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

E1. Εθνικό κλαδολόγιο και Συντονισμός

Η ελληνική δημόσια διοίκηση ομοιάζει με κολοβή πυραμίδα στην οποία υπάρχουν τα πάντα εκτός από το ενοποιητικό στοιχείο στην κορυφή¹³⁰. Η σύσταση Γενικών Γραμματειών Κυβέρνησης, Πρωθυπουργού και Συντονισμού δεν ήταν αρκετή για την ενίσχυση του συντονισμού της κεντρικής διοίκησης. Το ζήτημα μπορεί να αντιμετωπιστεί σημαντικά με τη σύσταση διυπουργικών κλάδων προσωπικού και την κατάρτιση ενός εθνικού κλαδολογίου. Ως διυπουργικός κλάδος εννοείται η κατηγοριοποίηση όλων των υπαλλήλων που έχουν την ίδια επιστημονική ειδικότητα και επιτελούν παρόμοια καθήκοντα αλλά ανήκουν σε διαφορετικά υπουργεία. Η ένταξή τους στον ίδιο κλάδο για όλα τα υπουργεία θα συμβάλλει στην προώθηση των δημοσίων πολιτικών και στη διασφάλιση της ουσιαστικής υλοποίησής τους από όλους τους φορείς. Ακόμη, θα υπάρξει ενότητα διοικήσεως και ομοιομορφία κανόνων, ενώ ταυτόχρονα θα καταπολεμηθεί η πολυνομία και θα καταστεί δυνατή η κινητικότητα των υπαλλήλων. Η μετακίνηση του προσωπικού σε άλλες υπηρεσίες μπορεί να αποτελέσει δραστική λύση στο πρόβλημα της διαφθοράς των στελεχών σε υψηλού κινδύνου υπηρεσίες (εφορία, πολεοδομία). Ο νέος κλάδος θα αποκαταστήσει την ενότητα της διοίκησης και θα συμβάλλει στην ενοποίηση των «παράλληλων μικρών αυτοκρατοριών¹³¹», των υπουργείων.

Σχετική με το παραπάνω ζήτημα είναι και η πρόταση συγχώνευσης των υφιστάμενων υποστηρικτικών δομών συντονισμού σε μία ενιαία. Πιο συγκεκριμένα, η διοίκηση θα λειτουργήσει αποδοτικότερα αν οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού και Κυβέρνησης συγχωνευθούν σε μία ενιαία δομή που θα ασκεί γραμματειακή υποστήριξη στο Κέντρο Διακυβέρνησης. Ένα αποτελεσματικό κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει τη χάραξη μακροπρόθεσμων στόχων για την οικονομία και την κοινωνία, τη λογοδοσία μέσω αποτελεσματικής εποπτείας σε κάθε φορέα διακυβέρνησης, τον στρατηγικό σχεδιασμό (κυβερνητικό πρόγραμμα, συνοχή των πολιτικών, συλλογική δέσμευση) και την ύπαρξη διαφάνειας και ανοιχτών διαδικασιών¹³². Η ενιαία υποστηρικτική δομή θα έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες συντονισμού και θα διευκολύνει το Κέντρο Διακυβέρνησης στην υλοποίηση των παραπάνω στόχων.

¹³⁰ Σπανού. Κ. *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2001 σελ. 84

¹³¹ Ο.π. (35) Έκθεση Langrod

¹³² Ο.π. (25) Δραμαλιώτη 2013 σελ. 227

Με αυτόν τον τρόπο θα καταπολεμηθεί το φαινόμενο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, ενώ θα ενισχυθεί η λογοδοσία και η προώθηση δημοσίων πολιτικών, διότι δε θα υπάρχει κατακερματισμός των υπηρεσιών που λαμβάνουν μέρος σε αυτήν. Αντίστοιχα, προτείνεται η εκ νέου μετατροπή της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού σε Πολιτικό Γραφείο με μοναδική αρμοδιότητα την εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στις υποχρεώσεις που προκύπτουν από το αξίωμά του και χωρίς καμία συμμετοχή στη χάραξη δημοσίων πολιτικών.

E2. Μόνιμοι υφυπουργοί και γενικοί γραμματείς

Η διοίκηση συνιστά τον εκτελεστικό κλάδο της κρατικής εξουσίας. Από τη μεταπολίτευση κι έπειτα, η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τη σημαντική επίδραση του κυβερνώντος κόμματος στην ηγεσία της. Καίριες θέσεις καταλαμβάνονται από άτομα φιλικά προσκείμενα στο κυβερνών κόμμα, τα οποία συχνά δε διαθέτουν την αναγκαία εμπειρία. Έτσι, η διοίκηση καταλήγει να είναι εργαλείο των επιδιώξεων της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας¹³³. Η πρόβλεψη μόνιμων υφυπουργών και γενικών γραμματέων, οι οποίοι θα επιλέγονται αξιοκρατικά και θα διαθέτουν αυξημένα τυπικά προσόντα για τη θέση, αποτελεί μία ουσιαστική λύση στο πρόβλημα της πολιτικοποίησης και ασυνέχειας της διοίκησης. Ένα σημαντικό βήμα προς την αποπολιτικοποίηση της διοίκησης συντελέστηκε με τον νόμο 4369/2016 και την ίδρυση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, με το οποίο καθορίστηκαν τα τυπικά προσόντα που οφείλει να διαθέτει ο Γενικός Γραμματέας. Ο έλεγχος των προσόντων από το Α.Σ.Ε.Π. θα προσδώσει την αναγκαία νομιμότητα, ωστόσο η τελική απόφαση λαμβάνεται από τον αρμόδιο υπουργό, κάτι που αποδεικνύει ότι η εν λόγω μεταρρύθμιση χρήζει τροποποίησης. Είναι αναγκαίο να μην εξαρτάται η κατάληψη των παραπάνω θέσεων από κομματικές σχέσεις, αλλά να ανατίθεται σε άτομα που διαθέτουν την κατάλληλη εμπειρία. Είναι καιρός να διευρυνθεί το πλαίσιο ελέγχου του Α.Σ.Ε.Π., από το οποίο εξαιρούνται τόσο οι συμβασιούχοι όσο και οι μετακλητοί υπάλληλοι.

¹³³ Ο.π. (49) Κτιστάκη 2014 σελ. 70 επ.

Ε3. Ανεξάρτητος Φορέας Μεταρρυθμίσεων

Μία σημαντική αλλαγή θα μπορούσε να αποτελέσει η σύσταση ημιαυτόνομου φορέα, αρμόδιου για τις μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο νέος φορέας θα μπορούσε να έχει τις αρμοδιότητες του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, όμως να στελεχώνεται από εμπειρογνώμονες, μη πολιτικά πρόσωπα. Η δημιουργία του νέου φορέα θα μπορούσε να αποτελέσει ανάχωμα στις κυβερνητικές και εν γένει πολιτικές πιέσεις που εμποδίζουν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ενώ ταυτόχρονα θα προσέφερε την αναγκαία συνέχεια στη διοίκηση, παρά την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία¹³⁴.

Το νέο όργανο θα εμπνέει αξιοπιστία και θα φέρει την πλήρη ευθύνη του συντονισμού των μεταρρυθμίσεων μεταξύ των υπουργείων. Ακόμη, ο επικεφαλής του θα μετέχει σε συμβούλια με τους Υπουργούς και τον Πρωθυπουργό στα οποία θα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι του έτους και οι μορφές υλοποίησής τους. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σχετική αυτονομία του επικεφαλής της νέας δομής, ο οποίος θα λογοδοτεί μόνο ενώπιον του Πρωθυπουργού. Με αυτόν τον τρόπο θα βελτιωθεί ο οριζόντιος συντονισμός μεταξύ των υπουργείων.

Ε4. Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές

Η πρόβλεψη ρυθμιστικών αρχών δύο ταχυτήτων, των συνταγματικά και των νομοθετικά κατοχυρωμένων αναδεικνύει τον βαθμό αυτονομίας και λειτουργικής ανεξαρτησίας κάθε δομής. Είναι σημαντικό να ενισχυθεί ο βαθμός δημοκρατικότητας και διαφάνειας των ανεξαρτήτων αρχών ιδιαίτερα στους κρίσιμους οικονομικούς τομείς που λειτουργούν η ΕΑΑΔΗΣΥ και η ΑΑΔΕ. Έτσι, προτείνεται η αναβάθμιση της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων των αρχών και η υποχρεωτική συζήτηση σε πέντε συνεδρίες ενώπιον της Βουλής, που θα έχει στόχο τον έλεγχο των ανεξάρτητων αρχών και την ενημέρωση των βουλευτών για τη δράση τους. Στο παρελθόν έχει προταθεί και

¹³⁴ Παπαδημητρίου Κ. *Η απαραίτητη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2015*, Διαθέσιμο στο: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Papadimitriou_Dioikitiki%20Metarruthisi%202015.pdf σελ. 23 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

η σύσταση μιας αυτοτελούς Ειδικής Επιτροπής για την άσκηση επιτόπιων ελέγχων και όχι μόνο ακροάσεων¹³⁵.

Αναφορικά με την ΑΑΔΕ προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στη διαδικασία παραγωγής δημοσίων εσόδων και όχι απλά λήψης τους. Είναι σημαντικό να καταστεί η Αρχή επιτελική μονάδα σχεδιασμού, να προτείνει μορφές διευκόλυνσης των οφειλετών και τρόπους συμψηφισμού των απαιτήσεων, να βελτιώνει την εξυπηρέτηση του πληθυσμού και να στοχεύει στη μεγέθυνση της αποδοτικότητας, να επιβραβεύει τους συνεπείς πολίτες και εν γένει να τους αντιμετωπίζει με όρους ισότητας. Τα παραπάνω μέσα δράσης είναι απαραίτητα για να μη μετατραπεί η Αρχή σε μία ακόμη εισπρακτική υπηρεσία δεδομένου ότι οι στόχοι που εξαγγέλθηκαν με τη σύστασή της αφορούσαν:

- Την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης
- Την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου
- Τη διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου
- Μια εξωστρεφή, αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση, με σεβασμό προς τον πολίτη και
- Την προστασία του κοινωνικού συνόλου¹³⁶

Οι παραπάνω στόχοι αναδεικνύουν την πολύπλευρη αποστολή που οφείλει να έχει η ΑΑΔΕ, στην οποία απέτυχε η κεντρική διοίκηση.

E5. Γραφειοκρατία

Η γραφειοκρατία ως μορφή οργάνωσης της διοίκησης έχει κατακριθεί πολλές φορές στο παρελθόν για αναποτελεσματικότητα, έλλειψη διαφάνειας και οικονομίας και πολυνομία. Οι νεοφιλελεύθεροι μάλιστα υποστηρίζουν ότι η έλλειψη μηχανισμών ελέγχου των γραφειοκρατών οδηγεί σε συνεχή αύξηση των τυπικών κανόνων και ρυθμίσεων. Επιπλέον, θεωρούν ότι οι παραπάνω δυσλειτουργίες μεταβάλλουν τη γραφειοκρατία σε παρασιτικό οργανισμό, καθώς επιβιώνει όχι παράγοντας αγαθά και

¹³⁵ Μαυρομούστακου Η. *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών* Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2013 σελ. 156 επ.

¹³⁶ Στρατηγικό Σχέδιο 2017-2020 της ΑΑΔΕ, Διαθέσιμο στο: <http://www.aade.gr/epicheiresiaka-schedia/strategiko-schedio-aade-2017-2020> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

υπηρεσίες που προωθούν την κοινωνική ευμάρεια, αλλά με το να απομυζά και να καταστρέφει τον κοινωνικό ιστό που την περιβάλλει¹³⁷.

Ως εκ τούτου, αποτελεί αναπόδραστη ανάγκη να εφαρμοστούν πολιτικές κινήτρων στο ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα σε αντίθεση με τους κατασταλτικούς μηχανισμούς ελέγχου που εφαρμόζονται σήμερα. Συγκεκριμένα, μπορούν να προβλεφθούν κίνητρα¹³⁸ (π.χ. αμοιβές) για τα διευθυντικά στελέχη της υπηρεσίας, οι υπάλληλοι της οποίας δεν εξαντλούν τον κρατικό προϋπολογισμό που της παρέχεται, αλλά συμβάλλουν στην οικονομία και στη μείωση των μη αναγκαίων δαπανών. Ακόμη, είναι δυνατό να θεσπιστούν ανταμοιβές για τις υπηρεσίες που εκπληρώνουν τους ετήσιους στόχους τους ή βαθμολογούνται υψηλότερα από τους πολίτες. Τα κίνητρα που μπορούν να δοθούν από την κεντρική διοίκηση στους υπαλλήλους είναι πολλά και αφορούν κάθε είδους ανταπόδοση για τις προσφερόμενες υπηρεσίες τους. Είναι γεγονός ότι το προσωπικό λειτουργεί αποδοτικότερα όταν τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι.

Μία αρκετά σημαντική πρωτοβουλία ελήφθη από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο πλαίσιο του σχεδιασμού της εθνικής στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση για τα έτη 2017-2019. Συγκεκριμένα, ανάμεσα στα άλλα στη σχετική έκθεση αναφέρεται ότι θα προτείνονται από τους προϊσταμένους στον αρμόδιο Υπουργό οι στρατηγικοί στόχοι κάθε υπηρεσίας την πρώτη εβδομάδα του Οκτωβρίου. Εν συνεχεία, ο Υπουργός με βάση τις εισηγήσεις γνωστοποιεί τους στόχους κάθε υπηρεσίας για το επόμενο έτος στους προϊσταμένους, οι οποίοι και αναθέτουν στους υπαλλήλους καθήκοντα ανάλογα με τις δεξιότητες, τις γνώσεις και τις εμπειρίες τους. Στις αποφάσεις στοχοθεσίας προβλέπονται ακόμη ο βαθμός προτεραιότητας για κάθε στόχο, το χρονοδιάγραμμα και οι πόροι¹³⁹. Η εν λόγω δράση δύναται να παραγάγει σημαντικά αποτελέσματα στον τομέα της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών που πολύ συχνά μένουν ανεφάρμοστες.

Εν κατακλείδι, η εισαγωγή της στρατηγικής διοίκησης και της μέτρησης αποτελεσμάτων μπορεί να συμπεριλάβει εργαλεία πολιτικής με έμφαση στη βελτίωση

¹³⁷ Σεραφετινίδου Μ. *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας* Τόμος Ι Εκδόσεις Gutenberg Αθήνα 2003 σελ. 149-158

¹³⁸ Συνδυασμός πολιτικών κινήτρων και ιεραρχικού ελέγχου (πολιτικές καρότου και ροπάλου)

¹³⁹ Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, Διαθέσιμη στο: http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio_booklet-forsite.pdf σελ. 59 επ. Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

των επιτελικών λειτουργιών, τη λογοδοσία, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και τη συνεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους, με αξιοποίηση και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Common Assessment Framework), που στηρίζεται στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Η Διοίκηση Αποτελεσμάτων θα αναδεικνύει σε ετήσια βάση μέσω κατάλληλων δεικτών τα αποτελέσματα των υπηρεσιών στους τομείς της αποδοτικότητας, εξυπηρέτησης, αποτελεσματικότητας, οικονομίας κ.τ.λ. Οι παραπάνω αλλαγές θα καταστήσουν περισσότερο ευπροσάρμοστη, ευέλικτη και συμμετοχική τη δυσλειτουργική δημόσια διοίκηση.

Ε6. Διαφθορά

Οι δομές που δημιουργήθηκαν για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι πολύ πιθανό να βελτιώσουν την κατάσταση στη δημόσια διοίκηση, αρκεί να συνοδευτούν από τη θέσπιση των κατάλληλων εργαλείων πολιτικής. Ανάμεσα στα άλλα μπορούν να προβλεφθούν:

- Ομοιόμορφο συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο
- Κοινοί πανευρωπαϊκοί δείκτες καταμέτρησης διαφθοράς
- Καθορισμός προληπτικών μέτρων όπως μηχανισμοί διαφάνειας, προσδιορισμός περιπτώσεων ακαταλληλότητας (π.χ. αμετάκλητη καταδίκη), έκπτωση από αξιώματα, κώδικας δεοντολογίας για κόμματα
- Δυνατότητα χρησιμοποίησης προβοκατόρων για αποκάλυψη διεφθαρμένων υπαλλήλων
- Εξασφάλιση νομικής προστασίας των πληροφοριοδοτών (whistleblowers)
- Εκπαίδευση δικαστικών λειτουργών και αστυνομίας
- Δικαστική και αστυνομική συνεργασία μεταξύ Europol, Eurojust, ENISA, OLAF¹⁴⁰.

Τα παραπάνω εργαλεία ενδέχεται να βελτιώσουν το πρόβλημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Ουσιαστικά αποτελέσματα, όμως, θα παραχθούν μόνο αν μεταβληθεί η νοοτροπία των πολιτών απέναντι στο ζήτημα. Είναι σημαντικό να

¹⁴⁰ Βενετσανοπούλου Μ. Ράπτη-Βελή Ν. Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* Τεύχος 19^ο 2013 Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη

αλλάξει το καθεστώς ανοχής απέναντι στη μικροδιαφθορά και η παθητική στάση απέναντι στην παρανομία.

E7. Κανονιστική και Νομοθετική Μεταρρύθμιση

Με την πρόβλεψη αρχών Καλής Νομοθέτησης αποδείχθηκε εν τοις πράγμασι ότι έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες καταπολέμησης της πολυνομίας και της κακονομίας. Οι παραπάνω παθογένειες μπορούν να αντιμετωπιστούν με θέσπιση υψηλής ποιότητας νομοθετικών ρυθμίσεων. Ο νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα εξής εργαλεία κατά τη διαδικασία κατάρτισης των νόμων:

- Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων: Σχηματισμός συνολικής εικόνας των συνεπειών της ρύθμισης
- Απλούστευση: Θέσπιση κανόνων, γενικών και αφηρημένων, οι οποίοι θέτουν το ρυθμιστικό πλαίσιο και καλύπτουν το σύνολο των περιπτώσεων χωρίς να εξειδικεύουν
- Κωδικοποίηση: Συστηματοποίηση και συγκέντρωση των κανόνων σε τομείς, ανάλογα με το υπό ρύθμιση αντικείμενο, προκειμένου να γίνουν περισσότερο προσβάσιμοι στον χρήστη.

Τα παραπάνω εργαλεία σε συνδυασμό με την εφαρμογή του νόμου 4048 για την Καλή Νομοθέτηση μπορούν να βελτιώσουν αισθητά το καθεστώς πολυνομίας και κακονομίας¹⁴¹.

E8. Αναδιοργάνωση κυβέρνησης

Η αναδιοργάνωση της κυβέρνησης μπορεί να επιτευχθεί με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και την εστίαση σε επιτελικές αρμοδιότητες και κυρίως στη χάραξη δημοσίων πολιτικών. Πιο συγκεκριμένα, η κυβέρνηση για να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα δύναται να διατηρήσει τις επιτελικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες μεταβιβάζοντας την εκτέλεσή τους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης. Έτσι, και κατ' αναλογική εφαρμογή της αρχής της

¹⁴¹ Καρκατσούλης Π. *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Management» στη «Διακυβέρνηση»*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004

επικουρικότητας η αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να αποκτήσει περισσότερες εξουσίες, σε κλάδους οι οποίοι στην Ελλάδα παραδοσιακά ανήκουν στην κεντρική διοίκηση, όπως στην εκπαίδευση, στη φορολογική πολιτική και στις υποδομές. Η αύξηση των εξουσιών της αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής διοίκησης θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των εκτελεστικών οργάνων, τη λογοδοσία και την προσβασιμότητα του πολίτη.

Όσον αφορά τα υπουργεία, στη διεθνή θεωρία και εμπειρία έχουν προταθεί διάφορα σχήματα, ενώ ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ υποστηρίζουν ότι πρέπει να αναλαμβάνονται από ξεχωριστό υπουργείο οι εξής τομείς¹⁴²:

1. Γενικές δημόσιες υπηρεσίες
2. Άμυνα
3. Δημόσια Τάξη & Ασφάλεια
4. Οικονομικά
5. Περιβαλλοντικά
6. Οικιστική και Κοινωνική μέριμνα
7. Υγεία
8. Αναψυχή, Πολιτισμός και Θρησκεία
9. Εκπαίδευση
10. Κοινωνική προστασία

Με βάση την παραπάνω κατηγοριοποίηση ο αριθμός των ελληνικών υπουργείων θα μπορούσε να μειωθεί σε 11 από 18 που είναι σήμερα και συγκεκριμένα σε:

1. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (στο εν λόγω υπουργείο εντάσσεται και το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής¹⁴³)
2. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
3. Υπουργείο Εξωτερικών
4. Υπουργείο Δικαιοσύνης
5. Υπουργείο Οικονομικών και Ανάπτυξης (εδώ περιλαμβάνεται το Υπουργείο Οικονομίας)

¹⁴² Ο.π. (134) Παπαδημητρίου σελ. 3 επ.

¹⁴³ Δεν πρέπει φυσικά να λησμονείται η αποτυχημένη προσπάθεια κατάργησης του Υπουργείου Ναυτιλίας τον Οκτώβριο του 2009.

6. Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Αγροτικής Ανάπτυξης
7. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Ψηφιακής Πολιτικής
8. Υπουργείο Υγείας
9. Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (εδώ εντάσσεται και ο Τουρισμός)
10. Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, και
11. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (εδώ εντάσσεται και η μεταναστευτική πολιτική).

E9. Αξιολόγηση

Παρόλο που στην εργασία αυτή δεν εξετάζονται οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού, είναι απαραίτητη η εφαρμογή της αξιολόγησης των υπαλλήλων, σύμφωνα και με την έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2015¹⁴⁴. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ασκούν γραφειοκρατική εξουσία, ενώ δε λογοδοτούν στους πολίτες και είναι πολύ δύσκολος ο καταλογισμός ευθυνών σε περίπτωση σφάλματος. Η εδραιωμένη εξουσία των γραφειοκρατών συνδέεται άμεσα με τον κομματισμό της διοίκησης, ώστε ο έλεγχος των υπαλλήλων να καθίσταται θεμελιώδης για να έχει ουσία η αντιπροσωπευτική δημοκρατία¹⁴⁵.

Η λογοδοσία μπορεί να επιτευχθεί μέσω του μηχανισμού της αξιολόγησης. Αναγκαίες μεταρρυθμίσεις ενίσχυσης της λογοδοσίας αποτελούν:

- Η βελτίωση του ισχύοντος εθνικού μητρώου επιτελικών στελεχών, η οποία μπορεί να βελτιώσει τη διαφάνεια και την αξιοκρατία στη δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, η επιλογή των προσώπων για ανώτερες και ανώτατες θέσεις (προϊσταμένων, γενικών διευθυντών, γενικών γραμματέων) πρέπει να εκτελείται μέσω ενός εθνικού μητρώου στελεχών που διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα και όχι βάσει σχέσεων πολιτικής εξάρτησης. Με αυτόν τον τρόπο θα κατοχυρωθεί η συνέχεια της δημόσιας διοίκησης και θα καταπολεμηθεί ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων και οι συνεχείς εναλλαγές προσώπων σε κρίσιμα πόστα της διοίκησης¹⁴⁶.

¹⁴⁴ OECD *Going for growth* - Greece 2015 σελ. 3

¹⁴⁵ Ο. π. (18) Heywood 2014 σελ. 472 επ.

¹⁴⁶ Νόμος 4369/2016 Άρθρο 1

- Η εφαρμογή του υφιστάμενου συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων (ουσιαστικά και τυπικά προσόντα, εκθέσεις αξιολόγησης, συνέντευξη).
- Ο αντίκτυπος της αξιολόγησης στο μισθολογικό καθεστώς. Η θέσπιση του ενιαίου μισθολογίου με τον νόμο 1505/1984 κατοχύρωσε την ακώλυτη μισθολογική εξέλιξη όλων των υπαλλήλων, δηλαδή την πλήρη αποδέσμευση της εξέλιξής τους από οποιαδήποτε αξιολόγηση της εργασίας τους. Η αύξηση ήταν σχεδόν αυτόματη με τη συμπλήρωση του προβλεπόμενου χρόνου υπηρεσίας. Το γεγονός αυτό εμποδίζει τάσεις αυτοβελτίωσης από το προσωπικό, δεδομένου ότι σε οποιαδήποτε κατηγορία και αν ανήκει ο υπάλληλος αμείβεται με τον ίδιο βασικό μισθό. Αντίθετα, θα ήταν προτιμότερο να εξαρτάται η μισθολογική και υπηρεσιακή ανέλιξη από δείκτες αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των εργαζομένων.

Η αξιολόγηση σήμερα δεν εφαρμόζεται με πρωτοβουλία των συνδικαλιστικών οργάνων των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ σύμφωνα με στοιχεία που εξέδωσε η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), η αποχή από την αξιολόγηση κυμαίνεται σε ποσοστό 80%¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Διαδικτυακός Ιστότοπος ΑΔΕΔΥ, Διαθέσιμος στο: http://axiologisi.adedy.gr/?page_id=121
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

ΣΤ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η έλευση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα και η υπογραφή των Μνημονίων Συνεννόησης μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων και των δανειστών έφερε στο προσκήνιο μερικές από τις συνέπειες της παγκοσμιοποίησης που επηρεάζουν τη διαμόρφωση των εθνικών δημοσίων πολιτικών. Ιδιαίτερα στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής το εθνικό κράτος έχει απολέσει σημαντικό κομμάτι της κυριαρχίας του, καθώς οι μεταρρυθμίσεις που αναλύθηκαν στην παρούσα εργασία έλαβαν χώρα ως αναγκαίες προϋποθέσεις της οικονομικής χρηματοδότησης (conditionality)¹⁴⁸. Τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ήταν άλλωστε γνωστά ήδη από τη δεκαετία του '50 με πληθώρα εκθέσεων Ελλήνων και ξένων επιστημόνων. Παρόλ' αυτά, τα προβλήματα της διοίκησης δεν επιλύονταν και οι κυβερνήσεις εμφανίζονταν είτε απρόθυμες είτε αδύναμες να υλοποιήσουν τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις.

Η ψήφιση των Μνημονίων άλλαξε το διοικητικό τοπίο, διότι τέθηκε ως προτεραιότητα η οικονομική εξυγίανση και μεγέθυνση. Μάλιστα, τα δύο Μνημόνια «Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» και «Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» που ενσωμάτωσε ο Ν. 3845/2010 χαρακτηρίστηκαν ως «παρασύνταγμα» επειδή η εφαρμογή τους προϋπέθετε αναγκαστικά τον παραμερισμό πολλών θεμελιωδών συνταγματικών ρυθμίσεων¹⁴⁹. Σήμερα, οι σύγχρονες κυβερνήσεις καλούνται να ισορροπήσουν ανάμεσα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και στην επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης με βάση τις αρχές του νεοφιλελευθερισμού και τις διεθνείς οικονομικές υποχρεώσεις. Παρατηρείται, λοιπόν το φαινόμενο να μεταβάλλονται οι κρατικές αρμοδιότητες λόγω των διαβρωτικών πιέσεων της παγκοσμιοποίησης¹⁵⁰. Η αυξανόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση έχει μειώσει την εθνική οικονομική αυτονομία¹⁵¹. Η συρρίκνωση της κρατικής εξουσίας και η μετάθεσή της σε τρίτους φορείς, όπως ανεξάρτητες αρχές ή υπερεθνικούς

¹⁴⁸ Spanou C. *Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system. Conceptual framework and research agenda* 2016 σελ. 4 επ.

¹⁴⁹ Κατρούγκαλος Γ. *Το Κοινωνικό Κράτος σε πολιορκία* 2011 σελ. 15 επ., Διαθέσιμο στο: <https://ejournals.e-publishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/6722/6452> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹⁵⁰ Παπακωνσταντίνου Α. *Κρατική κυριαρχία και διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας*, Διαθέσιμο στο: http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Papakonstantinou_Apostolos.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

¹⁵¹ Hall S. McGrew A. Held D. *Η Νεωτερικότητα σήμερα* Εκδόσεις Σαββάλας Αθήνα 2010 σελ. 168 επ.

οργανισμούς (ΕΕ, ΔΝΤ) έχει επίπτωση στο συνταγματικά προστατευόμενο κοινωνικό κράτος. Τα οικονομικά μεγέθη τίθενται ως προϋποθέσεις *sine qua non* της χρηματοδότησης από την τρόικα και οι μεταρρυθμίσεις στην πλειοψηφία τους αφορούν οικονομικές παραμέτρους παρά κανονιστικές. Φαίνεται να αποδεικνύεται η υπόθεση ότι οι εκλεκτοί της αγοράς θα επικρατούν επί των δημοκρατικών ηγεσιών και τα δικαστήρια και τα κοινοβούλια θα χάνουν τις εξουσίες τους προς όφελος των κεντρικών τραπεζών. Όπως προέβλεπε ο J. Attali στα τέλη του 20^{ου} αιώνα, κατάληξη των ανωτέρω θα είναι η κυριαρχία της αγοράς και η διαφθορά, η δημιουργία ενός είδους δικτατορίας της αγοράς δίχως αντίρροπους δημοκρατικούς θεσμούς. Οι πολιτικές αποφάσεις θα αγοράζονται και θα πωλούνται ενώ η οικονομία της αγοράς θα δεσπόζει παντού στον δημόσιο βίο. Κάτι τέτοιο φαίνεται να αποδεικνύεται σήμερα με τις μαζικές ιδιωτικοποιήσεις και την τελική υποταγή του ατομικού δικαιώματος στο επιχειρηματικό οικονομικό δικαίωμα. Οι επενδύσεις είναι θεμιτές για όλους, διότι αυξάνουν το κοινωνικό προϊόν, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται ουσιαστική αναδιανομή του από το κράτος με όρους κοινωνικής ισότητας.

Συμπερασματικά, το ελληνικό κράτος οφείλει να προσαρμοστεί στις ανάγκες της σύγχρονης παγκοσμιοποιημένης κοινωνίας. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ανάγεται σε αναγκαίο παράγοντα επίτευξης της κανονιστικής και οικονομικής σταθερότητας. Ιδιαίτερα όσον αφορά τις ρυθμιστικές αρχές είναι απαραίτητο να αποσυνδεθούν από την κηδεμονία της κυβέρνησης, ώστε να μην εισχωρεί η πολιτική στη διοικητική εξουσία. Η υιοθέτηση νεοφιλελεύθερων τάσεων και εργαλείων όπως το ΝΔΜ ενδέχεται να επιλύσει πολλά από τα διοικητικά και οικονομικά προβλήματα της χώρας, όμως το γεγονός ότι αυτά επιβάλλονται έξωθεν λόγω οικονομικών συμφωνιών και λόγω της συμμετοχής σε υπερεθνικούς οργανισμούς, είναι πιθανό να προκαλέσει περισσότερες δυσχέρειες για τους πολίτες, ιδιαίτερα στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων και στον σεβασμό της προσωπικότητας του ανθρώπου. Η ισορροπία ανάμεσα στην κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων και στην οικονομική κατεύθυνση της χώρας είναι περίπλοκη και μένει να αποδειχθεί αν οι επερχόμενες κυβερνήσεις θα ανταποκριθούν στο δύσκολο αυτό έργο¹⁵².

¹⁵² Όπως ειρωνικά έλεγε ο Brecht για τις κυβερνήσεις της Ανατολικής Γερμανίας: («αν δεν αρέσει η κυβέρνηση στον λαό, τότε ας αλλάξουμε τον λαό»).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

1. Αλεξόπουλος Α. Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στο 1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων Διοικητική Θεωρία και Πράξη: - Διοίκηση και Κοινωνία Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2007
2. Αλεξόπουλος Α. Θεοδοσιάδη Α. Πασιόπουλος Γ. Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων στο 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2009
3. Αρανίτου Β. Παπαβλασόπουλος Ε. Σπουρδαλάκης Μ. Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο μνημόνιο: το «χρονικό» μιας προαναγγελθείσας κρίσης *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών* Τεύχος 134
4. Βενετσανοπούλου Μ. Ράπτη-Βελή Ν. Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* Τεύχος 19^ο 2013 Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη
5. Βενετσανοπούλου Μ. *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014
6. Βενιζέλος Ε. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* Εκδόσεις Σάκκουλα Αναθεωρημένη Έκδοση Αθήνα 2008
7. Βερναρδάκης Χ. *Πολιτικά Κόμματα, Εκλογές και Κομματικό Σύστημα* Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. Αθήνα 2011
8. Δραμαλιώτη Π., Παπαδημητρίου Κ. Αξιολόγηση- Αναδιοργάνωση δομών και Κυβερνητικός Συντονισμός, στο 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 2013

9. Καρβούνης Α. *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους* Εκδόσεις Πατάκη Αθήνα 2012
10. Καρκατσούλης Π. *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Management» στη «Διακυβέρνηση»*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004
11. Κοντιάδης Ξ. *Το ανορθολογικό μας σύνταγμα - Γιατί απέτυχαν οι Πολιτικοί Θεσμοί;* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2015
12. Κουτνατζής Σ. Εκπαιδευτικό υλικό για το μάθημα: Ιστορική Διαμόρφωση και Σύγχρονη Εξέλιξη του Συνταγματικού Κράτους
13. Κτιστάκη Σ. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2014
14. Λαδή Σ. Νταλάκου Β. *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2016 Β' Αναθεωρημένη έκδοση
15. Μαϊστρος Π. *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]* Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ Αθήνα 2009
16. Μακρυδημήτρης Α. *Διοικητικές Μελέτες* Εκδόσεις Σάκκουλα Αντ. Αθήνα Κομοτηνή 1991
17. Μακρυδημήτρης Α. *Διοίκηση και Κοινωνία- Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα* Εκδόσεις Θεμέλιο Αθήνα 1999
18. Μακρυδημήτρης Α. *Ο «Μεγάλος Ασθενής» Η μεταρρύθμιση κι ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1999
19. Μακρυδημήτρης Α. Πραβίτα Μ. *Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης* Εκδόσεις Σάκκουλα Ε' έκδοση Αθήνα Θεσσαλονίκη 2012
20. Μακρυδημήτρης Α. (2012), *Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.6.2012
21. Μακρυδημήτρης Α. *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013 Ε' Έκδοση

22. Μακρυδημήτρης Α. *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης - Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2013
23. Μαυρομούστακου Η. *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών* Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2013
24. Πραβίτα Μ.-Ηλ. *Οι αρχές οργάνωσης και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας των προεδρικών διαταγμάτων του συμβουλίου της επικρατείας, στο 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2011
25. Πραβίτα Μ. *Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα της κυβέρνησης* Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2013
26. Πραβίτα Μ.-Ηλ. *Όψεις Συλλογικότητας στη Λειτουργία της Κυβέρνησης: Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του μνημονίου, στο 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές, Δυνατότητες, Αδυναμίες* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014
27. Σεραφετινίδου Μ. *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας* Τόμος I Εκδόσεις Gutenberg Αθήνα 2003
28. Σεραφετινίδου Μ. *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας* Τόμος II Εκδόσεις Gutenberg Αθήνα 2012
29. Σπανού. Κ. *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση* Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2001
30. Σπηλιωτόπουλος Ε. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* Τόμος 2^{ος} Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ Αθήνα 2011 14^η έκδοση

31. Σωτηρόπουλος Δ. *Γραφειοκρατία και Πολιτική εξουσία* Εκδόσεις Σάκκουλα
Αντ. Αθήνα Κομοτηνή 1996
32. Χριστονάκης Γ. Ο εκσυγχρονισμός της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης, στο 2^ο
*Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική
Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία
των Πολιτών* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2009
33. Χρυσόγονος Κ. *Συνταγματικό Δίκαιο* Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2014

Ξένη Βιβλιογραφία

1. Hague R. Harrop M. *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση* Εκδόσεις Κριτική
Αθήνα 2011 8^η έκδοση
2. Hall S. McGrew A. Held D. *Η Νεωτερικότητα σήμερα* Εκδόσεις Σαββάλας
Αθήνα 2010
3. Held D. *Μοντέλα δημοκρατίας* Εκδόσεις Πολύτροπον Αθήνα 2007
4. Heywood A. *Εισαγωγή στην Πολιτική* Εκδόσεις Επίκεντρο Τέταρτη Έκδοση
Αθήνα 2014
5. Lindblom C. The Science of "Muddling Through" 1959 Public Administration
Review, Vol. 19, No. 2 (Spring)
6. Makrydemetres A. Zervopoulos P. Pravita M.-El. - *Reform of Public
Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central
Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*
2016 Greek Observatory GreeSE Paper No. 97 Hellenic Observatory Papers on
Greece and Southeast Europe
7. OECD *Going for growth - Greece* 2015
8. Rhodes R.A.W. *The New Governance: Governing without Government* 1996
Political Studies
9. Spanou C. *European Integration in Administrative Terms: A Framework for
Analysis and the Greek Case* στο Journal of European Public Policy 1998

10. Spanou C. *Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system. Conceptual framework and research agenda* 2016
11. Van Overtveldt J. *Το τέλος του Ευρώ- Το Αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Εκδόσεις Ημερησία Α.Ε. Αθήνα 2014

Διαδικτυακή Βιβλιογραφία

1. European Commission Growth for Greece Strasbourg 2012 σελ. 12 επ., Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm_en.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
2. OECD Public Governance Reviews- Greece, Review of the Central Administration 2011 Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διαθέσιμη στο: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
3. Spanou C. State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges 2008, Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/235262169_State_Reform_in_Greece_Responding_to_Old_and_New_Challenges Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
4. Task Force for Greece Seventh Activity Report July 2014 (Reporting Period February - May 2014), Διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-495_en.htm Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
5. Αιτιολογική Έκθεση για τη σύσταση εθνικού συντονιστή κατά της διαφθοράς σελ. 2, Διαθέσιμη στο: <http://www.opengov.gr/ypep/wp-content/uploads/downloads/2013/03/aitiologikh-epikrateias.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
6. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις», Διαθέσιμη στο:

- <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-synxo-eis.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
7. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», Διαθέσιμη στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/M-DNTAMEIO-eis1.qxp.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
 8. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής», Διαθέσιμη στο: http://www.opengov.gr/yypes/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Aitiologiki_Ekthesi.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
 9. Αλεξόπουλος Α. Θεοδοσιάδη Α. Πασιόπουλος Γ. Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων στο 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2009, Διαθέσιμο στο: <http://www.arisalexopoulos.gr/files/AlexopoulosR%CE%91.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
 10. Ανακοίνωση για κοινή σύσκεψη ΚΥΣΟΙΠ – ΚΥΣΚΟΙΠ, Διαθέσιμη στο: <https://primeminister.gr/2015/10/19/14196>
 11. Απεικόνιση συλλογής δεδομένων διαφθοράς, Διαθέσιμη στο: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/%CE%91%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%9D%CE%99%CE%A3%CE%97%20%CE%A3%CE%A5%CE%9B%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%97%CE%A3%20%CE%94%CE%95%CE%94%CE%9F%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%A6%CE%98%CE%9F%CE%A1%CE%91%CE%A3.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
 12. Απλούστευση και Ανασχεδιασμός Διοικητικών Διαδικασιών, Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=15730> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
 13. Απογραφή προσωπικού δημοσίου τομέα 2016-2017, Διαθέσιμη στο: http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2017/Flows_2017.htm Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

14. Βουλή των Ελλήνων - Νομοθετικό έργο, Διαθέσιμο στο:
http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
15. Δελτίο Τύπου 28ης /8 /2017, Διαθέσιμο στο:
<http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1590-online-media>
 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
16. Δελτίο Τύπου 5ης /9 /2017, Διαθέσιμο στο:
<http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1599-egatastasi-diktiou-optkon-inon-se-tei-kai-aei> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
17. Δελτίο Τύπου Υπουργείου 24ης /8 /2017, Διαθέσιμο στο:
<http://mindigital.gr/index.php/press-office-gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85/1582-internet> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
18. Δημητρίου Σ. Η αναζήτηση ενός προτύπου διοικητικής μεταρρύθμισης και τα όριά του: Το παράδειγμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, Διαθέσιμο στο: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/11/2016_Dimitriou_arhi-dimosion-esodon.pdf
 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
19. Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, Διαθέσιμη στο: http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio_booklet-forsite.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
20. Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Μάρτιος 2015 - Ιούνιος 2016), Διαθέσιμη στο: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/GEGKAD_Etisia_ekthesi_20_15_16.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
21. Εφαρμογή συστήματος με στόχους για το έτος 2018, Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=24376> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

22. Κατρούγκαλος Γ. Το Κοινωνικό Κράτος σε πολιορκία 2011 σελ. 15 επ., Διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/6722/6452>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
23. Κρατικός Προϋπολογισμός 2017, Διαθέσιμος στο: http://www.minfin.gr/documents/20182/515811/KENTRIKES_YPHRESIES_2017.pdf/bdee50fe-76c1-4a42-88ea-c660daea674a Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
24. Λαδή Σ. Νταλάκου Β. Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική Πάτρα 2008 Τόμος Α' Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Διαθέσιμο στο: https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/NAS281/deo24_A.pdf
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
25. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Διαθέσιμη στο: http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
26. Μακρυδημήτρης Α. Παπαδημητρίου Κ. Η αναγκαία μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης Διαθέσιμο στο: <http://www.enap.gr/uploads/ANAKOINOSI2.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
27. Μανιτάκης Α. Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις 2015, Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi/>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
28. Μαντζούφας Π. *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των Υπουργών*, Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
29. Νόμος 4013/2011, Διαθέσιμος στο: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eaadhsy/18-c-nomiko-arxis/19-n-4013-2011?showall=&start=1> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

30. Νόμος 4389/27-5-2016, Διαθέσιμος στο: http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n%204389_2016.htm
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
31. Π.Δ 82/8-8-2017 Άρθρο 1, Διαθέσιμο στο: <http://mindigital.gr/attachments/article/1609/%CE%A0.%CE%94.%2082%20-%20CE%9F%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CC%81%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%A5%CE%A8%CE%A0%CE%A4%CE%95.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
32. Παπαδημητρίου Κ. Η απαραίτητη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2015, Διαθέσιμο στο: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Papadimitriou_Dioikitiki%20Metarruthisi%202015.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
33. Παπακωνσταντίνου Α. Κρατική κυριαρχία και διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας, Διαθέσιμο στο: http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Papakonstantinou_Apostolos.pdf Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
34. Παπαμανώλης Ν. Η ιστορία του Υπουργείου Συντονισμού 2013 Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών, Διαθέσιμο στο: <http://www.inerp.gr/blog/97-i-istoria-tou-ypourgeiou-syntonismou.html> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
35. Πληροφορίες για το Πρόγραμμα Σταθερότητας - Task Force for Greece, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en#taskforceforgreece Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
36. Πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων 14-8-2015, Διαθέσιμα στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20150814.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018

37. Σπράος Ι. *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση* Αθήνα 1998 Τράπεζα της Ελλάδος
σελ. 33, Διαθέσιμο στο:
http://utopia.duth.gr/mpetmes/txts_files/PublicAdmQuality_1998.pdf
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
38. Στρατηγικό Σχέδιο 2017-2020 της ΑΑΔΕ Διαθέσιμο στο:
<http://www.aade.gr/epicheiresiaka-schedia/strategiko-schedio-aade-2017-2020>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
39. Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεργασίας, Διαθέσιμο στο:
<http://www.iefimerida.gr/sites/default/files/entwurf-griechenland.pdf>
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
40. Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Διαθέσιμο στο:
http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=en
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
41. Συνεδριάσεις Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, Διαθέσιμες στα: <https://primeminister.gr/2016/09/05/15114> και http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170517_dt_organogrammata_synedriasi_kysym.pdf
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
42. Υπ' αριθμ. 37/2-11-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, Διαθέσιμη στο:
<http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2015/03/%CE%A0%CE%A5%CE%A3-38-2-11-2015-%CE%91-137.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
43. Υπ' αριθμ. 48/11-12-2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, Διαθέσιμη στο:
http://gsco.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/FEK_172_A_2015.pdf
Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
44. Υπουργική Απόφαση 185/9-11-2016, Διαθέσιμη στο:
<https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/24954> Τελευταία πρόσβαση:
10/1/2018
45. ΦΕΚ Β' 3674/2016, Διαθέσιμο στο: http://gsco.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/FEK_3674_B_2016.pdf Τελευταία πρόσβαση:
10/1/2018

Διαδικτυακοί Ιστότοποι

1. Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Διαθέσιμη στο: <http://www.gsac.gov.gr/index.php/igessia/grammateia> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
2. Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, Διαθέσιμο στο: <https://primeminister.gr/governance/gg-primeminister> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
3. Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, Διαθέσιμο στο: <http://gsco.gov.gr/gen-grammateia/clusters/> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
4. Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, Διαθέσιμο στο: http://www.ggk.gov.gr/?page_id=120 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
5. Διαδικτυακός Ιστότοπος ΑΔΕΔΥ, Διαθέσιμος στο: http://axiologisi.adedy.gr/?page_id=121 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
6. Διεθνής Διαφάνεια, Διαθέσιμη στο: <https://www.transparency.org/country/GRC> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
7. Ελληνική Στατιστική Αρχή, Διαθέσιμο στο: <http://www.statistics.gr/>
8. Κυβερνητικά Συλλογικά Όργανα, Διαθέσιμο στο: http://www.ggk.gov.gr/?page_id=138 Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
9. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, Διαθέσιμο στο: <https://primeminister.gr/2016/09/05/15114> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=12496> Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018
10. Υπουργείο Οικονομικών – Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων, Διαθέσιμο στο: http://www.minfin.gr/web/guest/proupologismos?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=http%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2Fguest%2Fproupologismos%3Fp_auth%3DNy0CtIL%26p_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D1%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_state_rcv%3D1&_101_assetEntryId=101668&_101_type=content&_101_urlTitle=url-node-7491&redirect=http%3A%2F%2Fwww.minfin.gr%2Fweb%2Fguest%2Fproupologismos%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_entryClassName%3D%26_3_modified

selection%3D0%26_3_keywords%3D%25CE%259A%25CF%258E%25CE%
25B4%25CE%25B9%25CE%25BA%25CE%25B1%25CF%2582%2B%25C
E%259A%25CE%25B1%25CF%2584%25CE%25AC%25CF%2584%25CE
%25B1%25CE%25BE%25CE%25B7%25CF%2582%2B%25CE%2595%25
CF%2583%25CF%258C%25CE%25B4%25CF%2589%25CE%25BD%2B%
25CE%25BA%25CE%25B1%25CE%25B9%2B%25CE%2595%25CE%25B
E%25CF%258C%25CE%25B4%25CF%2589%25CE%25BD%2B2014%26_
3_documentsSearchContainerPrimaryKeys%3D15_PORTLET_492519%252
C15_PORTLET_489562%26_3_modifieddayFrom%3D10%26_3_format%3
D%26_3_modifiedfrom%3D11%252F06%252F2017%26_3_formDate%3D1
497675848686%26_3_modified%3D%26_3_folderId%3D%26_3_modifiedda
yTo%3D11%26_3_modifiedto%3D12%252F06%252F2017%26_3_groupId%
3D0%26_3_modifiedyearTo%3D2017%26_3_modifiedyearFrom%3D2017%
26_3_modifiedmonthFrom%3D5%26_3_cur%3D2%26_3_userName%3D%2
6_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_assetTagNames%3
Dsecondly_page%26_3_modifiedmonthTo%3D5&inheritRedirect=true

Τελευταία πρόσβαση: 10/1/2018