



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

UNIVERSITY OF PELOPONNESE

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

*Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων*

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΔΟΜΩΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ  
ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.

(ΤΟ ΝΕΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ)

*ΓΕΩΡΓΙΑ Κ. ΧΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ*

*Τρίπολη, 2013*

### **Εξεταστική Επιτροπή**

1. Λιαργκόβας Παναγιώτης, Καθηγητής της Σχολής Επιστημών Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.
2. Δασκαλοπούλου Ειρήνη, Επίκουρη καθηγήτρια, της Σχολής Επιστημών Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Επιβλέπουσα της διπλωματικής εργασίας.
3. Πέτρου Αναστασία, λέκτορας, της Σχολής Επιστημών Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ-ΑΦΙΕΡΩΣΗ

### ΑΦΙΕΡΩΣΗ

**Αφιερώνω την εργασία αυτή στους καθηγητές που με στήριξαν και με βοήθησαν και κυρίως στον ομότιμο καθηγητή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών κο Καζάκο Παναγιώτη.**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

#### **ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ**

1.1	Ορισμοί.	10
1.2.	Ευρετήριο Πινάκων	7
1.2.1	Γραφήματα	7
1.2.2	Συντομογραφίες	8
1.2.3	Εισαγωγή	16
1.2.4	Abstract	19

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Δημόσιος Τομέας**

2.1.	Σύντομη Ιστορική Διαδρομή	21
2.1.1	Γραφειοκρατία & διαφθορά	23
2.1.2	Γραφειοκρατία & χρέος	24
2.2.	Θεσμική κατοχύρωση της διαφάνειας	26
2.2.1.	Ιστορική Συνέχεια της Πελατειακής Δομής του Κράτους	27
2.2.2.	Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη	29
2.3	Δημόσιος Τομέας και Κράτος	30
2.3.1.	Διάκριση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	31
2.3.2.	Διάκριση-λειτουργίας στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα	32
2.3.3.	Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα	33
2.3.4.	Ιστορική συνέχεια εμφανίζει η διαδικασία των προσλήψεων	33
2.3.5.	Π.Δ. 164/2004 & 180/ 2004	34
2.4.	Δημόσιοι υπάλληλοι	35
2.5.	Έλλειψη υποδομών	37
2.6.	Καταγραφή των νόμων για την κατανόηση των πράξεων	38

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο**

3.1. Παγκόσμιες Εξελίξεις	40
3.1.1. Σύγκλιση Δημοσιονομικών Μεγεθών	40
3.2. Σύγκριση μεγέθους του κράτους	42
3.2.1. Υπερμεγέθης δημόσιος τομέας	43
3.2.2. Ελλάδα & ΑΕΠ	43
3.3. Δημόσια Διοίκηση και Παγκοσμιοποίηση	45
3.4. ΕΕ_27 & Απασχόληση την περίοδο της κρίσης	45
3.5. Δανεισμός και χρέη	47
3.5.1 Κόστος διαφθοράς	48
3.6. Κρίση χρέους, μνημόνια και Ελλάδα	49
3.6.1.Κρατικός Προϋπολογισμός & Δημοσιονομικά Προγράμματα	53
3.6.2. Προϋπολογισμός ΕΣΠΑ	54
3.7. Ελλάδα και Οικονομική κρίση	57
3.7.1. Αδυναμία διαχείρισης χρέους της Ελλάδας	57
3.7.2. Πολιτικές και Οικονομικές προσδοκίες	58
3.8. Ευρωπαϊκή και παγκόσμια διακυβέρνηση	58
3.9. Κρίση και Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση	60
3.9.1. Προβληματισμοί και Τοπική Αυτοδιοίκηση	62

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο**

4.1. Δημόσιος Τομέας Ελλάδας την εποχή των Μνημονίων	63
4.2 Αξιολόγηση δομών της δημόσιας διοίκησης	69
4.3. Αναδιοργάνωση δημοσίων υπηρεσιών	70
4.4. Κινητικότητα Υπαλλήλων	71
4.5. Πειθαρχικό δίκαιο	73
4.6. Ιδιωτικός τομέας και (ΜΠΔΣ)	74
4.7. Καινοτομία η Αξιολόγηση Υπαλλήλων	74

4.8. Παραχώρηση μέρη του δημοσίου στον Ιδιωτικό τομέα	74
4.9. ΕΣΠΑ & απασχόληση	75

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο**

5.1. Ο δημόσιος τομέας του μέλλοντος	77
5.2. Περιγραφή της μελλοντικής διοίκησης	79
5.2.1. Αναστολή προσλήψεων –αρχή παραχωρήσεων	80
5.2.2. Σύσταση νέας δομής	84
5.2.3. Συμπέρασμα	88

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6**

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

6.1. Καινοτομία ή Φαύλος Κύκλος	90
6.2 . Ο δημόσιος υπάλληλος στην δίνη της κρίσης	93
6.2.1 Το τέλος μιας πελατοκεντρικής εποχής	94
6.3. Γενικά Συμπεράσματα	95

## ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: σ. 42.

Πίνακας 2:σ. 50

Πίνακας 3: σ.70

## ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 1:σ.23

Γράφημα 2:σ.36

Γράφημα 3:σ. 39

Γράφημα 4:σ. 43

Γράφημα5:σ. 48

Γράφημα 6:σ. 49

Γράφημα 7:σ. 55

Γράφημα 8:σ. 56

Γράφημα 9:σ. 57

Γράφημα 10:σ.58

Γράφημα 11:σ. 59

Γράφημα 12:σ. 60

Γράφημα 13 :σ.67

Γράφημα 14 :σ.68

Γράφημα 15 :σ.86

Γράφημα 16 :σ.88

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΝ: Αναγκαστικός Νόμος
ΑΔΑ: Ανεξάρτητες Αρχές
ΑΕ :Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΔ :Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠ: Άρειος Πάγος
ΑΣΕΠ:Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΔ: Διεθνής Διαφάνεια
ΔΔ-Ε: Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδα
ΔΕΗ :Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ:Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας
ΔΕΥ : Δ/ση Εσωτερικών Υποθέσεων
ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΥΚ: Δημοσιόπαλληλικός Κώδικας



ΕΔ: Ειδικό Δικαστήριο
ΕΔΕΛ: Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ : Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΣΑ: Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας
ΕΕ-27: Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 Κρατών Μελών
ΕΖ-17: Ευρωζώνη των 17 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ασφάλειας

#### ΑΓΓΛΙΚΕΣ

<b>EU-27</b>	European Union of 27 member states
<b>EA-17</b>	Euro Area of 17 EU member states
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>ERM</b>	European Restructuring Monitor
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>CEDEFOP</b>	European Centre for the Development of Vocational Training

## **Κεφάλαιο 1. Βασικές έννοιες και ορισμοί**

### 1.1. Ορισμοί:

**ΑΕΠ:** Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν, αξιόπιστος δείκτης της οικονομικής δραστηριότητας μιας χώρας( δαπάνες, έσοδα ως ποσοστά του ΑΕΠ).

**Αμοιβαιότητα:** διεθνής όρος και ιδιαίτερα συνήθης στη φρασεολογία της Διπλωματίας. Πρόκειται για την "Αρχή της αμοιβαιότητας" όπως σαφέστερα προσδιορίζεται, κατά την οποία μια Πολιτεία (Χώρα) αναγνωρίζει σε άλλη δικαιώματα, ή που μπορεί και να αναδέχεται υποχρεώσεις έναντι άλλης, υπό την προϋπόθεση όμως της αναγνώρισης από την ετέρα ίσων δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων έναντι αυτής.

**Αρχή Δημόσιου συμφέροντος:** με βάση την ηθική στηρίζεται στην οικονομική ισότητα ότι «όλοι οι άνθρωποι πρέπει να έχουν πρόσβαση στην παιδεία, την ιατρική περίθαλψη, τον ηλεκτρισμό, κλπ», στη σχέση των δυνάμεων της αγοράς, των αγαθών & υπηρεσιών που οι άνθρωποι πρέπει να απολαμβάνουν επειδή είναι σημαντικοί ως *ανθρώπινα όντα*. Το δημόσιο συμφέρον εξισώνεται με την ανταγωνιστικότητα στην αγορά. Όσο ανταγωνιστική είναι μια αγορά, τόσο χαμηλότερες θα είναι οι τιμές και τόσο μεγαλύτερη θα είναι η προσφορά αγαθών και υπηρεσιών...» (Ferguson Ken,2004:133). Το δημόσιο συμφέρον διασφαλίζει χαμηλό κόστος τιμής προϊόντος κατά του μονοπωλίου, την ύπαρξη θεσμικής ανταγωνιστικότητας για τη διατήρηση μικρών εταιρειών έναντι του μονοπωλίου (Ferguson Ken,2004:164).

**Αρχή της αναλογικότητας:** ορίζει την εύλογη σχέση ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και στο μέτρο που επιδιώκεται ο σκοπός αυτός από τη δημόσια διοίκηση.

**Αρχή της επικουρικότητας:** μεταβάλλεται και τροποποιείται ανάλογα με τις νέες πολιτικές του κράτους στον κοινωνικό και οικονομικό χώρο κατ' εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Συνταγμάτων και τις τρέχουσες πολιτικές του κράτους- απασχόλησης-

οι οποίες εκφράζονται στα πλαίσια της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας στην εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής (Κατρούγκαλος, 2009:16).

**Αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης:** σημαίνει ότι η διοίκηση τηρεί τις σχέσεις της με τους πολίτες στο περί δικαίου αίσθημα και όχι σε δογματικές εκδοχές, ενώ παράλληλα να προστατεύει τα συμφέροντα του πολίτη.

**Γενική κυβέρνηση:** οι κρατικές δραστηριότητες που ασκούνται από την κεντρική κυβέρνηση, τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους λοιπούς δημόσιους φορείς, την κοινωνική ασφάλιση, την παροχή υπηρεσιών πρόνοιας και περίθαλψης.

**Γραφειοκρατία:** εμπλέκεται στην καθυστέρηση διεκπεραίωσης της εργασίας με τήρηση σχολαστικά των τύπων και διαδικασιών με αποτέλεσμα την ταλαιπωρία του πολίτη για την εξυπηρέτησή του. Ο ρόλος των γραφειοκρατών στη σύγχρονη κυβέρνηση είναι η με ίση μεταχείριση παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες με τρόπο *διαφανή* για το δημόσιο συμφέρον. Κατά την Σπανού Καλλιόπη, 2000:292, η οργανωτική αρχή της ιεραρχίας στη γραφειοκρατία αντιτίθεται με την ισότητα των δικαιωμάτων των πολιτών. Η γραφειοκρατία προωθεί **ίδια συμφέροντα** στηριζόμενα στην τεχνογνωσία και οργάνωση, εμφανίζεται «εξουσιαστική», συγκεντρωτική. Κατά τον Rosenbloom<sup>1</sup> η δημοκρατία απαιτεί ισότητα, εναλλαγή στην εξουσία, ελευθερία, πλουραλισμό, συμμετοχή πολιτών στα δρώμενα, διαφάνεια πολιτικών και διοικητικών πράξεων. Μεταξύ γραφειοκρατίας και δημοκρατίας υπάρχει διάκριση, η δημοκρατία ευνοεί την ιεραρχία, την αρχαιότητα, την εντολή.

**Δημόσια διοίκηση:** ευνοεί την ιεραρχία, αρχαιότητα, εντολή, ενότητα, συμμετοχή βάσει εξειδικευμένης γνώσης, το απόρρητο και συνάμα απρόσωπο και τέλος, την νομιμοποίηση βάσει εξειδικευμένης γνώσης. Ως διοίκηση υποτάσσεται στην πολιτική ηγεσία συνεπώς ο *χαρακτήρας της περιορίζεται της συνταγματικής ελευθερίας, του δημοκρατικού και διοικητικού κράτους και δη της διοικητικής κουλτούρας.*

**Δημόσιος τομέας:** είναι η Δημόσια Διοίκηση με την στενή και ευρεία έννοια. Ο στενός δημόσιος τομέας εκφέρει την υπερκείμενη εξουσία βούλησης του κράτους με

---

David H. Rosenbloom (γεν. 1943) είναι ένας γνωστός μελετητής στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης (Σπανού 2000: )

τις διοικητικές πράξεις. Ο ευρύς είναι το νομικό πρόσωπο του κράτους και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε τυπική και λειτουργική, τυπική είναι όλοι οι φορείς δημόσιας εξουσίας, εκτός από τα δικαστήρια και τη Βουλή. Η λειτουργική ασκείται από κάθε φορέα δημόσιας εξουσίας και διέπεται από το Σύνταγμα του Κράτους.

**Διαφάνεια:** Κατά τα άρθρα **α.** 29 & 2 του Συντάγματος «...νόμος ορίζει τις εγγυήσεις *διαφάνειας* ως προς τις εκλογικές δαπάνες, την οικονομική διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψηφίων κοκ» και **β.** Στο άρθρο 103 & 5 του Συντάγματος, «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι ... με ταυτόχρονη διασφάλιση της *διαφάνειας* κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών».

**Διαφθορά:** υποθάλπει συνωμοτικές πρακτικές, καλλιεργεί, την αυθαιρεσία, την παρανομία & οχυρώνεται πίσω από το πελατειακό σύστημα. Η διαφθορά στερεί πόρους για έργα κοινωφελή, προάγει τη φτώχεια, μειώνει την ανταγωνιστικότητα και υπονομεύει την ίδια τη Δημοκρατία. Εν κατακλείδι η διαφθορά αναγνωρίζεται ως υπονομευτής της σταθερότητας και της ευημερίας της κοινωνίας (Εκθεση ΔΔ-Ε).

**Διοικητικό δίκαιο:** είναι σύνολο συνταγματικών κανόνων, τυπικών νόμων στους οποίους περιέχονται η **αρχή δημοσιότητας** των κανόνων δικαίου και η **αρχή της διαφάνειας της κρατικής δράσης**.

**Ανταγωνιστικότητα:** στον δημόσιο τομέα επιφορτίζεται το υψηλό ποσοστό του **ΑΕΠ** στα πλαίσια της κάθε χώρας, στο κεντρικό ρόλο του κράτους παρέχοντας ευημερία, ποιότητα ζωής στους πολίτες αλλά και στις διεθνείς αγορές. Αντίθετα, ο ρόλος του μετατρέπεται σε παθητικό και εξουσιαστικό με την παροχή υψηλών αγαθών που ενισχύει την γραφειοκρατία.

**Έσοδα:** που προκύπτουν από την φορολογία, την κοινωνική ασφάλιση και την Ε.Ε.

**Καλύτερη νομοθέτηση:** μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο για την αποφυγή νομικού φορμαλισμού,

**Κεντρική κυβέρνηση:** οι δραστηριότητες που ασκεί η κυβέρνηση και το κοινοβούλιο.

**Κοινωνική ευημερία:** συνοψίζει τις προτιμήσεις της κοινωνίας που αφορούν τις προτιμήσεις της κοινωνίας για να βρεθεί η κατανομή των πόρων που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία.

**Κράτος δικαίου:** κατά τον Χαράλαμπε Δημήτρη, Πρακτικά του ΙΝΕΠ (2012), είναι το σύνολο των αρχών και αξιών που καθοδηγούν και νομιμοποιούν την δράση του κράτους, διέπουν τις έννομες σχέσεις και προστατεύουν τα άτομα από άδικες ή αδικαιολόγητες παρεμβάσεις του κράτους στο χώρο της ατομικής και κοινωνικής αυτονομίας. Τα άτομα –πολίτες- απαιτούν σεβασμό της αξίας τους ως πρόσωπα και φορείς ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα. Οι αρχές και οι κανόνες του κράτους δικαίου αναφέρονται στην αξία του προσώπου, στην ίση, αποτελεσματική και απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25&2 του Συντάγματος. Η διοίκηση ασκεί imperium ως εξουσιαστική δύναμη και fiscus για συμβάσεις. Λειτουργεί ως imperium της καλής πίστης, της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, της αναλογικότητας, της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης.

**Κράτος πρόνοιας:** είναι ο καθολικός τύπος οργάνωσης όλων των σύγχρονων βιομηχανικών χωρών και περιγράφει τη θεσμική οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών. Δεν πρέπει να συγχέεται με το **κοινωνικό κράτος**, όρος που συμπυκνώνει θεσμικά και πολιτειολογία την ανάληψη από το κράτος συνταγματικών υποχρεώσεων για την εξασφάλιση των βασικών αναγκών των μελών της κοινωνίας και προσδιορίζει ένα υποσύνολο μόνο των κρατών πρόνοιας» (Κατρούγκαλος,2004:16).

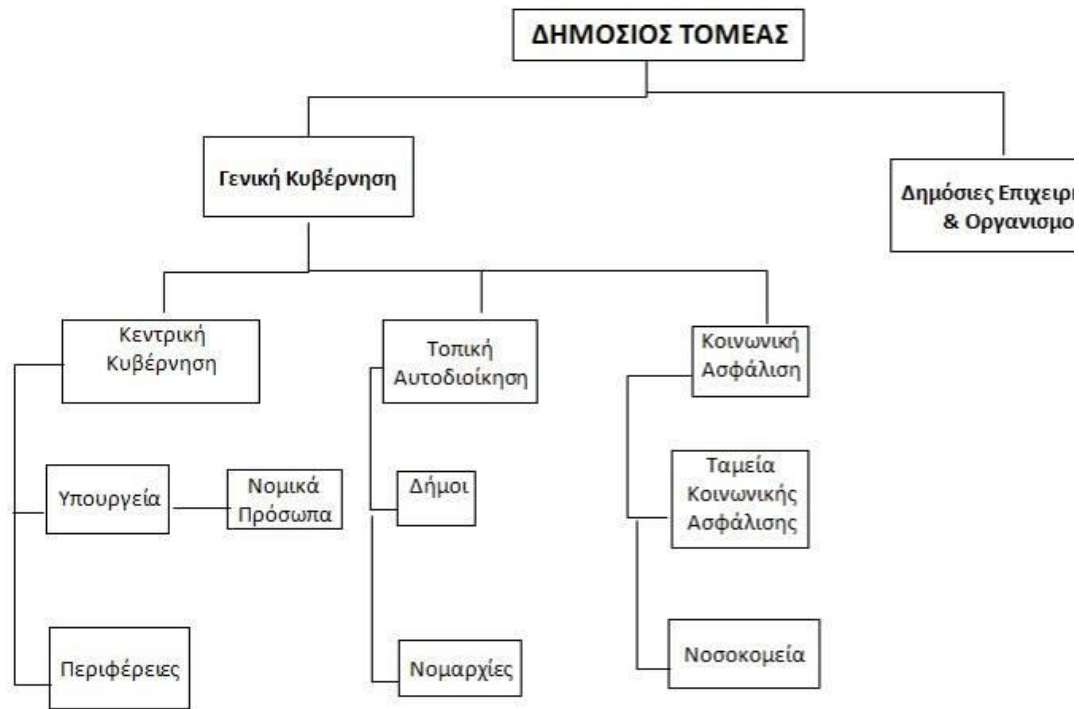
**Ο Δημόσιος Τομέας:** είναι οι **Γενικές αρχές** που ελέγχουν την διοικητική πράξη, υπηρεσιών πρόνοιας και περίθαλψης. Η κεντρική κυβέρνηση είναι οι δραστηριότητες που ασκούν η κυβέρνηση και το κοινοβούλιο( Ράπανος Βασίλη, 2007:49).

**Σύμφωνο Σταθερότητας:** (το οποίο έχει σκοπό να διασφαλίζει ότι τα κράτη μετά την ένταξη στην ευρωζώνη οφείλουν να ικανοποιούν τα κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ).

**Προσοδοθηρία** (rent-seeking): ομάδες συμφερόντων που χειρίζονται το πολιτικό σύστημα με σκοπό την αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ τους.

**Υφεση:** χαρακτηρίζει την οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα λόγω αύξησης της ανεργίας, μείωσης των πραγματικών εισοδημάτων, γενική πτώση της ζήτησης και κρίση χρέους.

Γράφημα: 1 Τίτλος: οι υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Διοικητική Μεταρρύθμιση και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η στρατηγική της Ευρώπης\_2020 προωθεί μεταρρυθμιστικά προγράμματα για σταθερότητα/σύγκλιση των κρατών μελών. Νέες στρατηγικές διασφάλισης και πρόληψης από δημοσιονομικούς κινδύνους εφαρμόζει με σκοπό την εναρμόνιση της πολιτικής των διαφορών που ενσκήπτουν μεταξύ των χωρών βορρά και νότου. Η ΕΕ\_27 προσπαθεί να συντονίσει, να διαχειριστεί τα προβλήματα της οικονομικής κρίσης του 2009, όπως η αύξηση της ύφεσης και της ανεργίας την Ελλάδα. Στην πρόκληση της αντιμετώπισης της κρίσης η ιδέα της ομοσπονδιακής ΕΕ\_27 επανέρχεται να συνδράμει αλληλέγγυα τα κράτη –μέλη που βρίσκονται σε οικονομικό κίνδυνο. Η Ελλάδα εμφανίζεται ευάλωτη στην αντιμετώπιση του κρίση του χρέους της λόγω των παθογενών της προβλημάτων και τέθηκε σε καθεστώς επιτήρησης κατόπιν αιτήματός της στην τριμερή (ΔΝΤ, ΕΕ & ΕΚΤ).

Στα πλαίσια του δημοσιονομικού εξορθολογισμού, το σύνολο των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, που υπέγραψε η Ελλάδα με την Τρόικα σε πρώτη φάση, ήταν η χρηματοδότησή της από τα ΕΤΧΣ<sup>2</sup> & ΔΝΤ και μέρος αυτού από το PSI<sup>3</sup>. Τα μνημόνια και τα μεσοπρόθεσμα που ακολούθησαν, συντάχθηκαν με βάση τις τεχνοκρατικές μελέτες του ΟΟΣΑ συνεπικουρούμενες από το map road της Ατζέντας της ΕΕ\_2020. Στόχος των προγραμμάτων η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της Ελλάδας για να αποκτήσει μια βιώσιμη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Προαπαιτούμενο της εκταμίευσης η υπογραφή θεσμικών δεσμεύσεων της Ελλάδας. Οι δεσμεύσεις αυτές εκπονήθηκαν σε θεσμοθετημένα μνημόνια και μεσοπρόθεσμα. Η άμεση εφαρμογή τους προκάλεσε κυκεώνα διεργασιών και διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης. Η τήρηση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος εξελίχθηκαν κατά σειρά σε εφεδρεία, διαθεσιμότητα προσωπικού κατηγορίας ΙΔΑΧ (άρθρο35 Ν.4024/2011), ακολουθεί η αξιολόγηση δομών και υπηρεσιών και έπεται η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων για την κάλυψη των κενών θέσεων και αναγκών των δημοσίων υπηρεσιών. Στόχος η σμίκρυνση του μεγέθους του κράτους και των διοικητικών βαρών με την απαλοιφή παθογενών προβλημάτων από το δημόσιο τομέα.

<sup>2</sup> ΕΤΧΣ: Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

<sup>3</sup> PSI: Private Sector Involvement – (Συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα)



Οι αναφορές παρά ταύτα από τα reports της Task Force καταγράφουν χαμηλό ρυθμό διάρθρωσης του δημόσιου τομέα λόγω έλλειψης υποδομών των υπουργείων. Η υλοποίηση των προγραμμάτων προσκρούει σε παθογενή μορφώματα (διαφθορά, ασύμμετρη πληροφόρηση, νομική τυπολατρία) του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η κεντρική διοίκηση εμφανίζεται φτωχή και ανεπαρκή σε πρακτικές πολιτικές και βέλτιστα εργαλεία και αδύναμη στην παρακολούθηση και εφαρμογή συνεκτικών πολιτικών για συνέργεια των δράσεων σε επίπεδο υπουργείων. Η ύπαρξη ενός σαφούς και πλήρους στρατηγικού διακυβερνητικού οράματος θα ενίσχυε την κεντρική διοίκηση να προχωρήσει στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα.

Πολλές οι φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις όμως αναποτελεσματικά τα μέτρα της διοίκησης λόγω της υπερβολικής νομικής τυπολατρίας. Έλλειψη της συνέχειας του κράτους παρατηρείται στις δομές των υπουργείων, στην απουσία τήρησης αρχείων, στην ταξινόμηση και ανάλυση στατιστικών δεδομένων. Ο νομικός formalismός οριοθετεί αρνητικά το γενικό όραμα, τις προσδοκίες και τις επιθυμίες της κοινωνίας. Η έλλειψη τεκμηριωμένης χάραξης στρατηγικού οράματος έχει δημιουργήσει ένα περιβάλλον ευνοϊκό για rent seeking που χαρακτηρίζει το ελληνικό δημόσιο τομέα.

Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης θα συντελέσει στην εύρυθμη λειτουργία της για χάριν του δημόσιου συμφέροντος και στην χρηστή δημόσια διοίκηση αλλά και στην καινοτόμο παροχή υπηρεσιών προς τον ιδιωτικό τομέα. Η ριζική αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης ενισχύει την διαφάνεια των διοικητικών διαδικασιών, την ανταγωνιστική αγορά με την ορθολογική διαχείριση πόρων (ΕΣΠΑ) και τον εξορθολογισμό του κοινωνικού κράτους. Γίνεται προσπάθεια χαρτογράφησης της δημόσιας διοίκησης ώστε οι δομές των υπουργείων να αποκτήσουν βιωσιμότητα και δημοσιονομική τεκμηρίωση σχετικά με την ανόρθωση της χώρας. Συνεπώς, για «το πέρασμα από μια διακυβευμένη κρίση στη μετάβαση μιας ανοικτής οικονομίας της αγοράς» απαιτείται αρχικά αξιολόγηση δομών του δημοσίου και προσωπικού για την «σύγκλιση» του Προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Μία προσπάθεια που προσκρούει σε πλήθος διοικητικών προβλημάτων που προκύπτουν από την κουλτούρα, την διάθεση και την επιθυμία της χώρας να παύσει να θεωρείται ο “free rider” του νότου. Η ΕΕ\_27 οφείλει να ενσκήψει και να παρακολουθήσει τις ιδιαιτερότητες των προβλημάτων των μελών κρατών της. Η κοινή

αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης στηρίζεται σε αλληλέγγυες πολιτικές πρακτικές. Η πολιτική της συντάσσεται με την πολιτική λιτότητας του ΔΝΤ δηλ. την μέτρια και όχι ευέλικτη πολιτική της ΕΕ\_2020 για μια βιώσιμη ανάπτυξη. Στην εργασία αυτή γίνεται προσπάθεια προσέγγισης των πλευρών αυτών ώστε να δοθούν απαντήσεις- σενάρια - λύσεις στην παρούσα κατάσταση της χώρας και στα εύλογα ερωτήματα που η ελληνική καθημερινότητα θέτει λόγω της αυξημένης συχνότητας και ανάγκης να επιλύσει τα βιοποριστικά της προβλήματα.

## **ABSTRACT**

EE\_2020's strategy promotes reform programs for stability / convergence of Member States. New strategies assurance and prevention of financial risks apply to harmonize policy disputes between countries north and south. The EE\_27 is trying to coordinate, to manage problems of the financial crisis of 2009 as the recession and increased unemployment in Greece. The challenge of dealing with the crisis, the idea of EE\_27 federal returns jointly to assist member states that are in financial risk. Greece appears vulnerable to tackle debt crisis because of the pathogenic problems. Greece was put under surveillance at the request of the three members (IMF, EU and ECB). Within the financial rationalization, all the reform programs, signed by Greece with the Troika in the first phase was the funding of the EFSF and IMF and part of the PSI.

The memoranda and the medium that followed, drawn by the technocratic OECD studies assisted by map road of Agenda EE\_2020. The programs aim to restore credibility of Greece to acquire a sustainable financial stability. Prerequisite disbursement signature institutional commitments of Greece. These commitments have been institutionalized in papers and medium term. The immediate implementation processes caused Memorandum and structure of public administration. Observance of the reform program developed in order to backup, availability of staff category IDACH (arthro35 N.4024/2011), followed by evaluation of structures and services and follows the mobility of public employees to cover vacancies and needs for public services. The aim is to reduce the size of the state and the administrative burden by eliminating pathogenic problems of the public sector.

References nevertheless from the reports of the Task Force record low rate structure of the public sector due to lack of infrastructure ministries. The implementation of programs faces pathogenic constructs (corruption, asymmetric information, legal formalism) the narrow and wider public sector. The central government appears poor with insufficient policies. The whole situation demands best practices tools to regulate the weak monitoring and implementation of coherent policies for synergy at ministries. The existence of a clear and comprehensive intergovernmental strategic vision will strengthen the central government to proceed with the implementation of

reforms in Greece. Many ambitious reforms but ineffective measures of administration were taken due to excessive legal formalism. Lack of continuity of the state observed in the structures of the ministries, the lack of record keeping, classification and analysis of statistical data. The legal formalism defines negatively the overall vision, aspirations and desires of society. The lack of documented making strategic vision has created an environment conducive to rent seeking that characterizes the Greek public sector.

The modernization of the Public Administration will contribute to the smooth operation for the public interest and good public administration and its innovative services to the private sector. A radical reform of public administration enhances the transparency of administrative procedures, competitive market with rational management of resources (NSRF) and the rationalization of the welfare state. Attempting mapping of public administration that structures of ministries to gain sustainability and financial documentation regarding the recovery of the country. Thus, for "the transition from a crisis endangered the transition of an open market economy" requires initial assessment of public structures and staff to "convergence" of the Administrative Reform.

An effort that faces many administrative problems arising from the culture, and a desire of the country to no longer be the "free rider" of the south. The EE\_27 must conjure and monitor the specific problems of the Member States. The common response to the economic crisis based on solidarity political practices. The policy supports the IMF's austerity policy ie moderate and not EE\_2020 flexible policy for sustainable development. This paper bringing the sides thereof to answer-scripts-solutions to the current situation of the country and the legitimate questions that Greek everyday places because of the increased frequency and urgency to solve the livelihood problems.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>:

### 2. Δημόσιος Τομέας

#### 2.1. Σύντομη Ιστορική Διαδρομή

Μηχανισμός άσκησης εξουσίας η διοίκηση συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής των κανόνων δικαίου κατά τον Chevalier (Διοικητική επιστήμη, 1993: IX<sup>4</sup>). Η διοίκηση ως σύγχρονος Ιανός<sup>5</sup> προσπαθεί να συγκεράσει τις δύο μορφές, της μέριμνας για τον πολίτη αφενός και της επιβολής εξουσίας στη διευθέτηση των σχέσεων πολίτη-κράτους (Σπανού, 2000:16). Η καλή νομοθέτηση διαφέρει από την γραφειοκρατική διοίκηση ως προς το πολιτικό μοντέλο. Ο Πουλαντζάς (1978: 252) έγραφε «...η γραφειοκρατία ενσαρκώνει κατ' εξοχή την απόσταση μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων, τη στεγανοποίηση της εξουσίας από το δημοκρατικό έλεγχο[...].Ο διοικητικός μηχανισμός είναι καλά οργανωμένος με τρόπο που αποκλείει από το πεδίο αντίληψής του τις ανάγκες του λαού». Η βεμπεριανή γραφειοκρατία υποστηρίζει ότι ο επαγγελματισμός των δημοσίων υπαλλήλων μετατρέπεται σε διαχειριστή του δημόσιου συμφέροντος (Barth, 1996:281). Η συναλλαγή του πολίτη με το δημόσιο παράγει δημοκρατική ταυτότητα, μία διαδικασία συναλλαγής και νομιμοποίησης της διοίκησης. Κατά τον Weber<sup>6</sup>, «η γραφειοκρατία είναι μορφή κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης που ανταποκρίνεται στις ανάγκες διοίκησης μαζικών κοινωνιών» και ταυτίζεται η άποψή του με εκείνη του Schumpeter<sup>7</sup> ( Σπανού, 2000:62). Ο «δημόσιος τομέας» ενισχύεται θεσμικά ως εκφραστής της κρατικής εξουσίας, μιας και μοναδικής εξουσίας στο σύγχρονο και ενιαίο «Διοικητικό Κράτος» (Τάχος, ΣτΕ, 2005:953). Η οντολογική υπεροχή της δημόσιας διοίκησης απέναντι στα ιδιωτικά συμφέροντα είναι επειδή επιδιώκει το «δημόσιο συμφέρον» (Chevalier, 1993:15)

<sup>4</sup> Στον Πρόλογο του Βιβλίου από τον Αριστόβουλο Μάνεση σ,ΙΧ

<sup>5</sup> Σπανού, Εισαγωγή , «Το κράτος , ως εργαλείο κυριαρχίας αλλά και εξασφάλισης της κοινωνικής τάξης και ολοκλήρωσης ... Που σημειώνονται οι δύο όψεις του Ιανού .. θεμελιώνονται οι σιωπηρές κανονιστικές προσδοκίες των πολιτών έναντι της διοίκησης»

<sup>6</sup> Ο Max Weber υπήρξε ο σημαντικότερος θεωρητικός , που έδειξε τα πλεονεκτήματα της γραφειοκρατίας εναντίον του πατριμονιαλισμού , όπου οι κυβερνήσεις χαρακτηρίζονται από αδυναμία. Με την εμφάνιση του καπιταλισμού αναπτύσσεται η έννοια της διοίκησης που προστατεύει τα δημόσια συμφέροντα και την οδηγεί στην σύγχρονη γραφειοκρατία.

<sup>7</sup> Ο Schumpeter επισημαίνει ότι : «δημοκρατία δεν σημαίνει περισσότερη ελευθερία. Την ελευθερία εγγυάται η αγορά και όχι η δημοκρατία, αφού στο πλαίσιο της αγοράς καθένας μπορεί να επιδιώκει τους δικούς του στόχους με βάση τα μέσα που διαθέτει (Σπανού, 2000:72).

Η δομή της Δημόσιας Διοίκησης λειτουργεί ως στρατηγείο ανάπτυξης. Τα υποκείμενα οι «administrators» -είναι η ελίτ<sup>8</sup>- της Διοίκησης διαχειρίζονται διοικητικές και νομοθετικές αποφάσεις καθώς το σώμα των αιρετών παρουσιάζεται αδιάφορο και συχνά απληροφόρητο για τα τεκταινόμενα. Το πέρασμα από την ιδεώδη στην υπαρκτή δημοκρατία στηρίζεται στην συμμετοχική εγρήγορση του πολίτη, στην αλλαγή του ρόλου και την υποβολή της Διοίκησης υπό τον έλεγχο των αιρετών (Σπανού, 2000:220).

Η πορεία της δημόσιας διοίκησης, (public administration<sup>9</sup>) (Chevalier, 1993:15), ως τομέας «εξουσιαστικής αντίληψης» των δημοσίων υπαλλήλων, κυριαρχούσε με ένα γραφειοκρατικό –τυπολατρικό μηχανισμό, μέσω του πελατειακού συστήματος υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και κατά του ατομικού. Η άποψη ταυτίζεται με εκείνη του (Keller,1994: A1) ότι: «Μόνο οι γραφειοκράτες γνωρίζουν τα μυστικά της διοίκησης του κράτους». Η εισροή μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων τη δεκαετία του '80 αποσκοπούσε στη μείωση του πελατοκεντρικού συστήματος. Ο εκδημοκρατισμός της δημόσιας διοίκησης προκάλεσε αύξηση των δημοσιονομικών προβλημάτων λόγω του μεγάλου μεγέθους του κράτους( Καρκατσούλης, 2012:31)<sup>10</sup>. Οι δημόσιοι λειτουργοί «ενισχύουν» την *διαφθορά* στο δημόσιο τομέα μέσω του «χρηματισμού» όπου οι «δημόσιοι υπάλληλοι διοικούν ως ηγεσία και ως διαδικασία». Το “rent seeking” (προσοδοθηρία) μετατρέπεται σε «ομηρία δουλείας» (Geffray Edouard, Πρόεδρος του ΣτΕ, Γαλλία ). Σύμφωνα με την «οικονομική θεωρία της πολιτικής, η δημοκρατία και η «αγορά» είναι οι μηχανισμοί μέσω των οποίων τα άτομα ως πελάτες/καταναλωτές ή ως ψηφοφόροι, επιχειρούν να πραγματοποιήσουν τους στόχους τους (Σπανού, 2000:72).

Ο «Administrator» είναι επικεφαλής των μεγάλων δημόσιων οργανισμών ενώ ο «manager<sup>11</sup>» ασκεί καθήκοντα προϊσταμένου. Η Διοίκηση μεταβάλλεται ανάλογα με τις κοινωνικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές και τεχνολογικές πιέσεις. Μορφοποιείται σε σύστημα που εξυπηρετεί τους σκοπούς του Κράτους, έχει

---

<sup>9</sup> Ο όρος προήλθε από τις ΗΠΑ και στόχευε στη δημιουργία μιας δομημένης, πραγματικής διοίκησης.

<sup>10</sup> «Η δημόσια διοίκηση παρέμεινε ένας κλειστός χώρος που συντηρούσε την ανισότητα των πολιτών απέναντί της, με κυρίαρχο χαρακτηριστικό γνώρισμα το πελατειακό σύστημα, ως προς τη λειτουργία και τη στελέχωσή της (Καρκατσούλης, Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο: σ31).

<sup>11</sup> Manager/management : η ετυμολογία της λέξης προέρχεται από το manus και το άγω / agement που σημαίνει χειραγωγή.

συγκεκριμένες αρμοδιότητες, κανόνες, διαδικασίες οργάνωσης και λειτουργίας του Δημόσιου τομέα. Κατά τον Παναγιώτη Καρκατσούλη το “new public management” είναι μία νέα κουλτούρα δεοντολογίας με στόχο τη μείωση της διαφθοράς και της πολιτικής επιρροής. Το δημόσιο σύγχρονο Management οργανώνει, αξιολογεί και κατανέμει εργασιακούς ρόλους, εξειδικεύει και ιεραρχεί τις δομές της εξουσίας, επιβάλλει σύγχρονους όρους διοίκησης, εφαρμόζει νέες ηγετικές αντιλήψεις, και τέλος ικανοποιεί τις ανάγκες των πελατών-πολιτών.

Ο εκσυγχρονισμός της Διοίκησης επιβάλλει διαρθρωτικές αλλαγές να κινούνται σε θεσμικά πλαίσια, να παρέχουν οργανωτική ευελιξία, να επιβάλλουν διαφάνεια στην τυποποιημένη τους λειτουργία, που στηρίζεται στην παρεχόμενη φύση των υπηρεσιών (εγκρίσεις στη διαδικασία προσλήψεων, άδειες, Δημόσια έργα, προμήθειες, πόροι διαρθρωτικών ταμείων<sup>12</sup>, δικαστικές υπηρεσίες). Με τον τρόπο αυτό διορθώνονται οι συστημικές ατέλειες και οι εμφανείς αδυναμίες της Διοίκησης.

Στη σύγχρονη δημοκρατία η ελευθερία του πολίτη κινείται στα θεσμικά ή μη πλαίσια της καταναλωτικής αγοράς, στην αναζήτηση εργασίας, για τη διεκδίκηση κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων στα πλαίσια του βιοπορισμού του. Στις μέρες μας, η δημόσια διοίκηση υπερασπίζεται την αποστολή της, γίνεται πιο ανταγωνιστική χωρίς να έχει εξορθολογισθεί. Ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης απαιτεί την εφαρμογή νέων μοντέλων και βέλτιστων πρακτικών.

## 2. 1.1.Γραφειοκρατία και διαφθορά

Στο δημόσιο η διαφθορά συντρέχει όταν ο δημόσιος λειτουργός συμπεριφέρεται με ιδιοτέλεια. Το φαινόμενο της «απόκτησης της πληροφόρησης είναι η επιδίωξη του κέρδους» σύμφωνα με την άποψη του Schumpeter (Chevalier, 1994:282). Συναντάται κυρίως στα δημόσια έργα, στις πολυεθνικές εταιρείες μέσω της «εκτροπής δημοσίων αγαθών/πόρων για ιδιωτική χρήση». Παράνομες δραστηριότητες που υποκρύπτουν κατάχρηση, υπερτιμολογήσεις για την είσπραξη φόρων, κατοχύρωση ανύπαρκτων εγγράφων, «φούσκωμα» μισθοδοσίας είναι μερικές από τις εκφάνσεις της διαφθοράς. Η κρατική παρέμβαση στη παραγωγή και ο έλεγχος των υπηρεσιών στηρίζεται σε

---

<sup>12</sup> Κατά τους Παναγιώτη Λιαργκόβα –Αστέρη Χουλιάρα οι λειτουργικές σχέσεις που διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων (Επανεκτιμώντας τις Επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα: Μία Διαφορετική Προσέγγιση).

πολιτικά και όχι οικονομικά κριτήρια αφού εξαρτάται από τη «φιλοσοφία» της εκάστοτε κυβέρνησης.

Η διαφθορά, φαινόμενο διάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου, εκμεταλλεύεται την πολυνομία των νόμων, την κάθε μορφή εξουσίας της κυβέρνησης (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική) την έλλειψη συνεργασίας, την συνέχεια και ασυνέχεια των διοικητών πράξεων. Μερικά δείγματα είναι: η καθυστέρηση υπογραφής συμφωνιών μεταξύ των εμπλεκόμενων αρχών, η αποφυγή έκδοσης εντάλματος για την σύλληψη των υπαιτίων, επίορκοι που αθώνονται και αθώοι που συλλαμβάνονται. Η κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος έλαβαν χώρα στις μεγάλες δημόσιες προμήθειες χωρίς την ύπαρξη κάποιου περαιτέρω ελέγχου. Γνωστά γεγονότα έχουν αποκαλυφθεί όπως: Siemens, χρηματιστήριο, αγορά ελαττωματικού υλικού για τα νοσοκομεία ή άχρηστο εξοπλισμό-ανταλλακτικά- για την Εθνική Άμυνα. Παρατηρείται ότι η διαφθορά επικρατεί εκεί όπου δεν εφαρμόζονται πιστά οι νόμοι ή όπου υπάρχουν κενά στον νόμο.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι καθίστανται ευάλωτοι, επιρρεπείς ανάλογα με το ύψος της δωροδοκίας. Η μαθηματική αναλογία αποτυπώνεται στο λόγο της προσόδου (πολυνομία, κανονισμοί, διοικητικές εντολές, εγκύκλιοι που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία) και στις «σύνθετες και ασαφείς» αποφάσεις. (Δηλ. το ύψος της μονοπωλιακής προσόδου (M) με το εύρος της δικαιοδοσίας του δημοσίου υπαλλήλου (D) ως προς τον έλεγχο των πράξεων της δικαιοδοσίας των υπαλλήλων (A) (Ράπανος,2009:244). Ο διαρθρωτικός έλεγχος στα πλαίσια του ανταγωνισμού του δημόσιου τομέα ορίζει τους κοινωνικό-πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες ,τις πιέσεις από το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον (διαγωνισμοί του δημοσίου για προμήθειες κοκ.).

### 2.1.2. Γραφειοκρατία & χρέος

Το μεγάλο μέγεθος του Κράτους συντηρεί μεγάλο δημόσιο τομέα. Η συνεχής διατήρησή του επιβαρύνει την φορολογία και δημιουργεί ελλείμματα. Σύμφωνα με έρευνα της Public Issue A.E., που διεξάγεται τα τελευταία έτη για λογαριασμό της



ΔΔ-Ε<sup>13</sup>, ο έλληνας πολίτης θεωρεί ότι η δημόσια διοίκηση παρουσιάζει χρόνια παθογένεια λόγω απουσίας ελέγχου και κυρώσεων των παρανομιών. Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος προαπαιτεί πειθαρχικό έλεγχο των παρανομούντων δημοσίων υπαλλήλων, πάταξη της γραφειοκρατίας, μείωση χρόνου στην εξυπηρέτηση των πολιτών, επικράτηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της ανοικτής διοίκησης και διακυβέρνησης. Η έλλειψη διαφάνειας στο δημόσιο τομέα δρα αρνητικά για την οικονομία. Κατά τον Λιαργκόβα Παναγιώτη (2010: 177) η δημόσια διοίκηση απαιτεί άμεση μεταρρύθμιση λόγω της αυξημένης γραφειοκρατίας, της κακοδιαχείρισης του δημόσιου χρήματος, της απουσίας οργάνωσης, της ασύμμετρης πληροφόρησης και της έλλειψης θεσμικής διαφάνειας. Εκτιμάται ότι η ορθολογική διαχείριση της φορολογίας από το εισόδημα αναλογεί στην οικονομική μεγέθυνση του κράτους και επηρεάζει τους τομείς παιδείας, έρευνας και τεχνολογίας.



«Μεταξύ των συνθηκών εκείνων που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η απουσία βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων...» υποστηρίζουν οι τεχνοκράτες του ΟΟΣΑ<sup>14</sup>. Παρατηρείται ότι η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση παράγει μεγάλη πληθώρα νόμων, οι οποίοι άλλοτε εφαρμόζονται και άλλοτε παραμένουν ανενεργοί. Η «πολυπλοκότητα» του νομικού φορμαλισμού ταυτίζεται με την τυπολατρία και κατά συνέπεια στην καθυστέρηση έκδοσης άμεσα αποφάσεων αναγκαίες για την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Συνεπώς από τα στοιχεία προκύπτει ότι για τα έτη 1975-2005 η Ελλάδα έχει μετατραπεί σε «Βιομηχανική παραγωγή νόμων»<sup>15</sup>.

- 3.430 Νόμοι
- 20.580 Προεδρικά διατάγματα
- 114.905 Υπουργικές Αποφάσεις
- 24.010 Αποφάσεις Περιφερειών
- 8.575 Αποφάσεις Νομαρχιών

<sup>13</sup> ΔΔ-Ε: Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδα

<sup>14</sup> OECD (2011d), OECD Economic Survey: Greece 2011, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eeco\\_surveys-grc-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eeco_surveys-grc-2011-en).

<sup>15</sup> OECD (2011d) ό.π.

- 171.500 ρυθμίσεις

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης(ΟΟΣΑ Έκθεση, 2011)

## 2.2. Θεσμική κατοχύρωση της διαφάνειας

Οι κατωτέρω νόμοι ενισχύουν τον ρόλο της διαφάνειας στο δημόσιο τομέα όπως αναλυτικά σημειώνεται κατωτέρω: Με τον Ν. **3812/2009** αναμορφώνεται το σύστημα προσλήψεων στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα», ο Ν.**3839/2010** προχωρεί στην διαδικασία αξιολόγησης προϊσταμένων, ο Ν. **3849/2010** επιβάλλει το πειθαρχικό (παθητική δωροδοκία, η απιστία, η παράβαση καθήκοντος)με την συμπλήρωση στον ΠΚ(263B) για θέμα προστασίας μαρτύρων σε θέσεις διαφθοράς όπως «Πόθεν έσχες», δηλ. προσπορισμό υπαλλήλων για παράνομα περιουσιακά στοιχεία άνω των 73000 ευρώ, έλεγχος τραπεζικών λογαριασμών, την ευνοϊκή μεταχείριση υπαλλήλων που αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς προϊσταμένων κ.α..

Ο Ν.**3852/2010** εισάγει «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο Ν.**3861/2010** την «Διαύγεια». Με τον Ν.**3882/2010** ενισχύεται η ελεύθερη πρόσβαση σε ιστοχώρους για ενημέρωση προσωπικών υποθέσεων με το δημόσιο, ο Ν.**3900/2010** στον «Εξορθολογισμό των διαδικασιών, επιτάχυνση ης διοικητικής δίκης και άλλων διατάξεων», ο Ν. **3943/2011** ενισχύει τον θεσμό του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, ο Ν.**3961/2011** τροποποιεί τον Ν.**3126/2011** «περί ποινικής ευθύνης υπουργών», ο Ν.**3979/2011** αφορά στις «περί Δημοσίων Συμβάσεων στους τομείς Άμυνας και Ασφάλειας» και ενισχύει την **διαφάνεια** στον τομέα των εξοπλισμών, το λειτουργικό κόστος με ηλεκτρονική ρύθμιση της επικοινωνίας και την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Ο Ν.**4013/2011** υποχρεώνει τις διεθνείς και δημόσιες συμβάσεις να περιέλθουν στην αρμοδιότητα της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων αφού η χώρα έχει δικαστικό προηγούμενο με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Ν. **4057/ΦΕΚ 54/Α΄/14-3-2012** τροποποιεί το «Πειθαρχικό Δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου», συμπληρώνει και αναμορφώνει τον Υπαλληλικό Κώδικα (Ν.3528/2007 «Κύρωση Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και

Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.) και τέλος θεσμοθετείται η «Χάρτα Αυτοδέσμευση, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων» (2006).

Αντί επιλόγου, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να ενεργεί βάσει των παραπάνω για το δημόσιο συμφέρον και να αξιολογεί συνεκτικά τις εντολές της πολιτικής ηγεσίας να συνάδουν με τις ανάγκες του πολίτη.

### 2.2.1. Ιστορική Συνέχεια της Πελατειακής Δομής του Κράτους.

Η ιστορικότητα της πελατειακής διακυβέρνησης του κράτους και η σχέση της με τον πολίτη ξεκινά από το 1875 με την αρχή της «δεδηλωμένης εμπιστοσύνης λόγω της απουσίας της δομής της δημόσιας διοίκησης (Χαραλάμπης, 2012: 35). Στην Ελλάδα το 1832 οι αιρετοί των τοπικών κοινοτήτων- οι τότε ελίτ της «αποκεντρωμένης διοίκησης»- έλεγχαν τους κρατικούς πόρους, απέδιδαν φόρους και εξασφάλιζαν με αυτό τον τρόπο την επανεκλογή τους. Η μεταρρύθμιση του 1880 με τον Τρικούπη περιόρισε τις τοπικές πελατειακές σχέσεις με σκοπό την έναρξη της βιομηχανικής παραγωγής για την στήριξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η αποτυχία ήταν αναμενόμενη αφού ήταν αντίθετη στην θεμελιωμένη κοινωνική ανοχή και στα πελατειακά συμφέροντα της πολιτικής τάξης.

Το σύστημα της καθολικής ψηφοφορίας επέτρεπε την εκμετάλλευση της αγροτικής γης, ως πελατειακή παραχώρηση (παροχή αγροτικών προϊόντων –γη), κατ' αναλογία των ψήφων προς τους «εμπόρους- πολιτικούς». Το κλείσιμο των ορυχείων Λαυρίου, η πτώχευση της Σταφιδικής Ένωσης (1860 & 1880 αντίστοιχα) στηρίχθηκε στην πελατειακή δομή του κράτους (Χατζηιωσήφ, 2002:52-56). Μεγάλος αριθμός ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού αναγκάζεται να μεταναστεύσει στην Αμερική και στην Αυστραλία (1919) εξ αιτίας της έλλειψης της παραγωγικής βιομηχανίας και της αναφερόμενης σταφιδικής κρίσης. Από το 1922 έως 1930 παρατηρήθηκε μικρή εσωτερική βιομηχανική παραγωγή με υψηλούς δασμούς και παρωχημένη τεχνολογία. Την δεκαετία 1950-1960 η βιομηχανική παραγωγή ήταν περιορισμένη και ευάλωτη στο διεθνή ανταγωνισμό ακόμη και μετά την πετρελαϊκή κρίση(1973).

Η χαμηλή παραγωγικότητα και ο υπερδανεισμός (1826, 1843, 1860, 1893, 1923) επαναλαμβάνεται στην ιστορία της χώρας στα πλαίσια της οικονομικής της

ανόρθωσης. Μέρος του σχεδίου Marshall<sup>16</sup> (1947) (Χριστοδουλίδης, 2004:42) - παροχής οικονομικής βοήθειας μετά τον πόλεμο- δόθηκε για την οικονομική και συνταγματική αναδιοργάνωση της χώρας. Σημαντική αναφορά ότι τα δικαιώματα και οι ατομικές ελευθερίες δεν αναφέρονται στα Συντάγματα (1843, 1864, 1911, 1927, 1952, 1975) αλλά επαναλαμβάνεται η τυπολογία ότι εκφέρονται με «την επιφύλαξη υπέρ του νόμου» δηλ. το κοινοβούλιο εμφανίζεται ως κύριος εκφραστής της συνταγματικά θεμελιωμένης λαϊκής κυριαρχίας. Η καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας στηρίζεται σε πελατειακές σχέσεις και μετά το 1974 με την μεταπολίτευση όπου αλλάζει το διοικητικό τοπίο της χώρας.

Μετά το 1980 θεμελιώνεται η υποκατάσταση των εντολέων από τους εντολοδόχους μετατρέποντας τα θεμελιώδη δικαιώματα με την αναθεώρηση του Συντάγματος. Το 1981 η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην ΕΕ\_27 εξορθολογίζει το σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο που μέχρι τότε καθοριζόταν με την προσκόμιση στα δικαιολογητικά και του *πιστοποιητικού κοινωνικών φρονημάτων-καινοτομία-* ενώ η χρηματοπιστωτική κρίση ( πετρέλαιο) προκαλεί τη εν μέρει χρεοκοπία ελληνικών επιχειρήσεων λόγω της παρωχημένης τους τεχνολογίας και εξειδίκευσης (Ναυπηγεία Σκαραμαγκά, Σύρου, ΕΑΒ, ΔΕΗ κα). Οι επιχειρήσεις αυτές μετατρέπονται σε κρατικές με συνδικαλιστικές οργανώσεις να συνδιοκούν και να προσφέρουν υψηλούς μισθούς προνόμια και σε σύγκριση με τη μισθολογική κατάσταση του στενού δημόσιου τομέα. Η εξωθεσμική συνέχεια της πελατειακής σχέσης πάτρωνα-πελάτη συνεχίζεται παρά τη θωράκιση του Δημοκρατικού Κράτους Δικαίου δημιουργώντας ένα ad hoc πλαίσιο συμφωνίας με ανορθολογικές διαδικασίες από μια αναπτυσσόμενη σε αναπτυγμένη οικονομία (Χαραλάμπης, 2012: 48). Η οικονομία αποσταθεροποιήθηκε το 1980 λόγω της παροχής σωρευτικών κοινωνικών προνομίων. Η συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα (ΔΕΚΟ) πολιτικοποίησε τα κοινωνικά αιτήματα σε βάρος του κρατικού μηχανισμού.

---

<sup>16</sup> Το σχέδιο Marshal (5-6-1947) λίγα ιστορικά στοιχεία: ο υπουργός Εξωτερικών George Marshal «εξήγγειλε το ομώνυμο σχέδιο, προτείνοντας την συνέχιση της αμερικανικής βοήθειας προς τα ευρωπαϊκά κράτη με τη σύσταση ενός οργανισμού επιφορτισμένου με τη συλλογική διαχείριση της οικονομικής βοήθειας για την συνδρομή προγράμματος για την ευρωπαϊκή ανοικοδόμηση. Στις 16-4-1948 στη διάσκεψη στο Παρίσι υπεγράφη η ιδρυτική συνθήκη του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ), ο οποίος θα συντόνιζε τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών, σύστημα πληρωμών και την απελευθέρωση των ανταλλαγών. Ο ΟΕΟΣ σήμερα μετασχηματίστηκε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ).

### 2.2.2. Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη

Ο Ν.2539/1997 -Καποδίστριας- αποσκοπούσε στην Διοικητική και Προγραμματική Συνένωση των δήμων και κοινοτήτων), στην κοινωνική συναίνεση και δράσεις χωροταξικού σχεδιασμού των ΟΤΑ μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών. Η χρηματοδότηση των ΟΤΑ γίνεται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) σε συνδυασμό με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΣΑΤΑ)<sup>17</sup>. Το πελατειακό σύστημα προσλήψεων των αιρετών μετατράπηκε σε «υπερεξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης», επέφερε κακοδιαχείριση των οικονομικών τους και απουσία τήρησης των κανόνων χρηστής διοίκησης. Η έλλειψη στοχοθεσίας των αιρετών για μία τοπική και περιφερειακή διοικητική ανάπτυξη και αξιοποίηση πόρων οδήγησε στην συρρίκνωσή της τοπικής αυτοδιοίκησης με την θέσπιση του Καλλικράτη.

Οι «ψηφοφόροι» των αιρετών στελέχωναν τους ΟΤΑ α΄ βαθμού με συνεχείς συμβάσεις ορισμένου χρόνου που κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Τα ΠΔ 164 & 180/ 2004 μετέτρεψαν συμβάσεις προσωπικού που ήταν σε ομηρία<sup>18</sup> λόγω «υπερεξουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης» από την κατηγορία ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ, εφόσον τηρούσαν τις προϋποθέσεις των ΠΔ. Οι προσπάθειες όμως εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού δεν περιόρισαν την νομική τυπολατρία και την πελατοκεντρική προσέγγιση του κάθε αιρετού (δίμηνες προσλήψεις, 5μηνα μέσω ΟΑΕΔ κλπ) ανανεώσεις συμβάσεων που κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

Ο Ν. 3852/2010 –Καλλικράτης- θεμελιώθηκε στις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας για τον εξορθολογισμό των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων. Στόχος η μείωση του κόστους των δημοσίων υπηρεσιών, η καλύτερη διαχείριση δαπανών με την θεσμική περιχαράκωση των προσοδοθηρικών δεσμεύσεων των αιρετών ότι «δήθεν» ενισχύουν το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο. Συμπερασματικά η αρχιτεκτονική εφαρμογή του Ν.3852/2010 εξορθολογίζει τον δημόσιο ορίζοντα με κατάργηση- συγχώνευση φορέων των ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού-. Ο Καλλικράτης επιφέρει την σμίκρυνση των

<sup>17</sup> Την τελευταία τριετία (2010-2012) η Τ.Α. αντιμετωπίζει μείωση πόρων για λειτουργικές δαπάνες (ΚΑΠ) κατά 60%, και της επιχορήγησης για επενδύσεις (ΣΑΤΑ) κατά 55% και επομένως αδυναμία μισθών και υποχρεώσεων ( Τμήμα ψηφίσματος Έκτακτου Συνεδρίου ΚΕΔΕ /30-12-2012).

<sup>18</sup> «Ομηρία» συνεχείς συμβάσεις 8μηνης διάρκειας, κατ' εφαρμογή της παρ.1 του άρθρου 6 του ΠΔ164/2004 κατά το οποίο «συμβάσεις που καταρτίζονται διαδοχικώς και εκτελούνται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα απαγορεύεται να υπερβαίνουν τους είκοσι τέσσερις (24) μήνες σε συνολικό χρόνο διάρκειας της απασχόλησης...».

δήμων και την μείωση των διοικητικών βαρών<sup>19</sup> χωρίς όμως την ριζική αναμόρφωση του μορφώματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κυρίως την αξιολόγηση προσωπικού).

### 2. 3. Δημόσιος Τομέας και κράτος

Από την περίοδο της εμποροκρατίας με την προσφορά «φόρων» για τη χρηματοδότηση της εξουσίας και των πολέμων στην κλασική σχολή του Adam Smith. Το «αόρατο χέρι» υποστήριζε ότι το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου εξυπηρετείται καλύτερα όταν τα άτομα αναπτύσσουν ελεύθερα τις δραστηριότητες τους. Το σύστημα αυτό διαχειρίζεται την ελεύθερη κατανομή των παραγωγικών μέσων και το κράτος παρεμβαίνει μόνο σε θέματα άμυνας, δικαιοσύνης, έργα υποδομής και δημόσιας διοίκησης. Στη συνέχεια, η 1<sup>η</sup> γενιά οικονομολόγων (1870-1920) υποστηρίζει ότι ο μηχανισμός των τιμών μεγιστοποιεί την ευημερία χωρίς κρατική παρέμβαση. Ακολουθεί η νεοκλασική σχολή (2<sup>η</sup> γενιά νεοκλασικών) με εκπρόσωπο τον Ρίγου που συνδυάζει τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Η διεύρυνση του ρόλου του κράτους και η μετατροπή του από ουδέτερο σε παρεμβατικό, κατά τον Keynes, γίνεται με τη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος, την αύξηση των δημοσίων δαπανών με σκοπό τη μείωση του πληθωρισμού.

Η παρεμβατική πολιτική του κράτους διαφοροποιήθηκε από τους μονεταριστές οικονομολόγους της σχολής των νέων κλασικών οικονομολόγων τη δεκαετία του '70 στους οικονομολόγους της προσφοράς το 1980. Η άποψη ότι η κρατική επέμβαση αντιμετωπίζει την ανεργία και επομένως τον πληθωρισμό κρίνεται αναποτελεσματική. Η σχολή της δημόσιας επιλογής (1980) υποστηρίζει την ανταγωνιστική απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς, απέναντι στον παρεμβατισμό και στην αναποτελεσματικότητα των δράσεων του κράτους. Οι ιδιωτικοποιήσεις αντισταθμίζουν την κρατική παρέμβαση, διορθώνουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα και το δημόσιο χρέος. Με τις ιδιωτικοποιήσεις αυξάνεται η οικονομία, μειώνεται το κόστος της παραγωγής, ο πληθωρισμός, η ανεργία και

---

<sup>19</sup> Διοικητικά Βάρη και ΕΕ\_27: Από το 2007 η Επιτροπή –Γενική Δ/ση Επιχειρηματικότητας ασχολείται με το Πρόγραμμα Δράσης για τη Μείωση των Διοικητικών Βαρών . Μέχρις σήμερα η Ελλάδα δεν είχε συμμετάσχει στην Επιτροπή αυτή . Η καλή νομοθέτηση και η σωστή διαχείριση των διοικητικών βαρών εστιάζουν στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο σε συνεργασία με την Επιχειρηματικότητα, τα ΜΜΕ , τις εργατικές οργανώσεις κα.

αυξάνονται τα κέρδη των επενδύσεων. Η ελληνική διοίκηση εμφανίζεται κατακερματισμένη και κατατεταγμένη εντός των υπουργείων αφού επηρεάζεται από την οργανωσιακή εξάπλωση<sup>20</sup>.

Στις μέρες μας, η συγκράτηση των μισθολογικών απαιτήσεων αποτελεί τον βασικό πυλώνα άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ\_2020 (ΕΣΑ<sup>21</sup>) στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας.

### 2.3.1. Διάκριση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Ο πρώτος τομέας κάνει κοινωνική πολιτική μέσω των επιχειρήσεων και ο δεύτερος λειτουργεί με κερδοσκοπικά κριτήρια. Δημόσιοι οργανισμοί (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ κλπ) στην Ελλάδα λειτουργούν και ως ιδιωτικοί οργανισμοί αφού παρέχουν τιμολογημένες υπηρεσίες στον πολίτη-πελάτη. Το Κράτος πρόνοιας αναδιανέμει τους πόρους, παρέχοντας εισοδηματική πολιτική και προσφορά υγείας στα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα (ηλικιωμένοι – άνεργοι κλπ). Μέρος των κρατήσεων των τιμολογίων του δημόσιου που έχουν χαρακτήρα ανταποδοτικό, κατανέμεται σε κοινωφελή έργα (φωτισμός οδών, αποχέτευση κα.).

Η πολιτική προσλήψεων στον ευρύτερο τομέα διαφέρει από τον στενό δημόσιο τομέα. Οι προσληφθέντες σε διάφορες ΔΕΚΟ όπως ΔΕΗ ή στον ΟΤΕ έχουν μειωμένο τιμολόγιο κατανάλωσης και άλλα προνόμια. Ο μέσος καταναλωτής και ο δημόσιος υπάλληλος-συνταξιούχος οφείλει να αποδώσει χωρίς το προνόμιο της «έκπτωσης».

### 2.3.2. Διάκριση- λειτουργίας στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ο δημόσιος τομέας διακρίνεται στον στενό και ευρύτερο δημόσιο, στις Δημόσιες Επιχειρήσεις, Οργανισμών- ΔΕΚΟ- (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κοκ) ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ. Ο ρόλος τους πηγάζει από τις ανάγκες του κράτους πχ ο ΟΑΕΔ<sup>22</sup> γίνεται φορέας διαχείρισης

---

<sup>20</sup> Παρατηρείται ότι κατά ΜΟ κάθε υπουργείο πέντε τουλάχιστον γενικές γραμματείες και επαναλαμβανόμενες αρμοδιότητες. OECD (2009k), "Supporting administrative change" OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

<sup>21</sup> Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ) η ΕΣΑ

<sup>22</sup> ΟΑΕΔ: Με τον Ν. 1545/1986-που ισχύει μέχρι σήμερα- «Εθνικό σύστημα προστασίας από την ανεργία και άλλες διατάξεις στο άρθρο 1 Γενικές διατάξεις σημειώνεται ότι στον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) ανατίθεται η εφαρμογή και λειτουργία συστήματος προστασίας από την ανεργία (ΕΣΠΑ) με

κοινοτικών προγραμμάτων (ΕΣΠΑ ή ενισχύσεων από την ΑΜΣ<sup>23</sup> κ.α.) για μείωση του αριθμού των ανέργων-διαρθρωτική ανεργία<sup>24</sup>-, μετεκπαιδευεί προσωπικό δηλ. εισάγει το marketing mix στο δημόσιο τομέα. Η εύρυθμη λειτουργία του κάθε οργανισμού στηρίζεται στην ικανότητα του manager, στην εύρυθμη λειτουργία των δομών του, την απόδοση και αποτελεσματικότητα του δυναμικού του (Ν.3230/2004<sup>25</sup>) στην αντιμετώπιση των εξωτερικών πιέσεων.

### 2.3.3. Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα.

Κατά την ένταξη της Ελλάδας (1981) στην ΕΕ η πλήρωση των όρων της ένταξης προαπαιτούσε τον περιορισμό και την αναστολή των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα. Η αναστολή των προσλήψεων στο δημόσιο εφαρμόστηκε με τον Ν.1256/1982 λόγω των *άσχημων δημοσιονομικών* συνθηκών και συνεχίστηκε μέχρι την θέσπιση του Ν.1232/1988, ο οποίος *εξαιρούσε* την αναστολή πρόσληψης προσωπικού εμπλεκόμενου για τη σύνδεση της Ελλάδας με την ΕΟΚ και τους Διεθνείς Οργανισμούς, ΟΟΣΑ κλπ ή την σύναψη συμβάσεων για κάλυψη των τρεχουσών και έκτακτων αναγκών της χώρας που προέκυψαν από τον σεισμό της Θεσσαλονίκης (1978).

Στην συνέχεια οι ΠΥΣ 82/1979, 111/1979 & 209/1980 εξαίρεσαν προσλήψεις διαφόρων ειδικοτήτων όπως καθαριστριών, εργατοτεχνιτών και δικαστικών λειτουργιών να γίνεται με *ανάθεση έργου* ή με *ανάθεση καθηκόντων*. Η *πολιτική αναστολής* προσλήψεων στόχευε στη «διοικητική και οικονομική ανόρθωση της χώρας» που ορίστηκε με τον Ν.1232/1982, τον Ν.1811/1951( Κώδικα Δημοσίων

---

σκοπό την προστασία των εργαζομένων από τις συνέπειες που δημιουργεί η ανεργία και την απότιση κρατικού χρέους σύμφωνα με τις επόμενες διατάξεις.

<sup>23</sup> Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) με αρμοδιότητα στην κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση προσπαθεί να δημιουργήσει ένα κοινό πλαίσιο άσκησης πολιτικής μεταξύ των χωρών μελών.

<sup>24</sup> διαρθρωτική ανεργία: «οφείλεται στο ύψος των μισθών και το βασικό ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί μέσα από τις ασκούμενες πολιτικές είναι η αύξηση της ελαστικότητας των μισθών προς την ανεργία» κατά τους Μονεταριστές. Η διαφορά μεταξύ Νέο- Κεϊνσιανών στηρίζεται ότι εκτός από την διαρθρωτική ανεργία, υπάρχει ένα ποσοστό το οποίο οφείλεται στην ελλιπή ενεργό ζήτηση κατά την καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου και μπορεί να εξαλειφθεί με μέτρα αντικυκλικής μακροοικονομικής πολιτικής.

<sup>25</sup> Ν.3230/2004: Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις. Ο νόμος επιδιώκει την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης.



Υπαλλήλων) σύσταση του ΑΣΔΥ<sup>26</sup> που υπήρξε ο πρόδρομος του Ν. 2190/1994 του ΑΣΕΠ που ελέγχει την διαδικασία των προσλήψεων κατ' εφαρμογή των άρθρων 18, 19 & 21 του Ν.2190 /1994. Ρητή προϋπόθεση σε κάθε περίπτωση η ύπαρξη κενών οργανικών θέσεων και πιστώσεων εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό των φορέων.

#### 2.3.4. Ιστορική συνέχεια εμφανίζει η διαδικασία των προσλήψεων.

Κύκλοι επαναλαμβανόμενοι εξαιτίας της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και μετά την μεταπολίτευση. Ο ρυθμός των προσλήψεων, η ζήτηση της αγοράς εργασίας, το χαμηλό βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού επηρεάζεται από τις διεθνείς συγκυρίες και από τα κριτήρια που προαπαιτούν την τότε ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ.

Σειρά νόμων που επιβάλλουν σύνολο μέτρων με σκοπό τη μείωση του δημόσιου τομέα. Ο Ν.3833/2010 αφορά στον περιορισμό των προσλήψεων τακτικού και έκτακτου προσωπικού, ο Ν.3845/2010 με την τροποποίηση του άρθρου 20 του Ν.3870/2010 αναφέρεται στην απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων και στην επικαιροποίησή τους στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου<sup>27</sup>. Ο Ν. 4093/2012 παρέχει διευκρινιστικές οδηγίες σχετικές με την απογραφή των υπαλλήλων, τρόποι υπολογισμού, αποσπάσεις ΙΔΑΧ σε άλλο δήμο ή φορέα<sup>28</sup>. Ο Ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» θέτει σε ισχύ τον Ν.1256/1982 με την επαναφορά της διαδικασίας «η κάθε πρόσληψη αντιστοιχεί στο λόγο μία πρόσληψη σε πέντε (5) αποχωρήσεις – συνταξιοδοτήσεις». Βασική προϋπόθεση πάλι η ύπαρξη πιστώσεων και οι ανάγκες του φορέα για ανθρώπινο δυναμικό. Διάκριση στη διαδικασία προσλήψεων: α) Προσωπικό ΙΔΟΧ ανταποδοτικού χαρακτήρα προσλαμβάνεται με ΚΥΑ<sup>29</sup> και β) με

---

<sup>26</sup> Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ) Ν.1811/1951) πρόδρομος του ΑΣΕΠ με την Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών(ΚΕΔ)- πυρήνα του ΑΣΕΠ, λειτούργησε μέχρι το 1974. Ακολούθησε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης (ΓΣΔΔ) μέχρι το 1992 με συνεχιστή το ΑΣΕΠ.

<sup>27</sup> Η απογραφή και η κάθε υπηρεσιακή μεταβολή των υπαλλήλων είναι υποχρεωτική για τους φορείς. Το ΥΔΜΗΔ κατόπιν της καταγραφής θα προχωρήσει ανάλογα με την μεταβολή του υπαλλήλου σε διαθεσιμότητα ή αυτοδίκαιη αργία. Σε περίπτωση μη έγκαιρης αποστολής στοιχείων θα προχωρήσει σε διαθεσιμότητα ή αργία προσωπικού χωρίς να ληφθεί υπόψη η κάθε μεταβολή του προσωπικού.

<sup>28</sup> Η απόσπαση προσωπικού ΙΔΑΧ σε άλλο δήμο ή φορέα ο αποσπασμένος προσμετράται για τον υπολογισμό των ποσοστών 25% και 10% στον φορέα που έχει αποσπασθεί.

<sup>29</sup> Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) του υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του ομολόγου του Υπουργείου Οικονομικών.

ΠΥΣ<sup>30</sup> το προσωπικό Βρεφονηπιακών σταθμών κλπ.. Την περίοδο των βουλευτικών εκλογών (2012) οι δήμοι προχώρησαν σε δίμηνες συμβάσεις λόγω των αυξημένων αναγκών στις υπηρεσίες καθαριότητας κατόπιν αιτήματός και της έγκρισής του από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η έλλειψη θέσεων εργασίας, η αύξηση ανεργίας και η οικονομική κρίση προέτρεψε μεγάλο αριθμό διμνητών να προσφύγουν σε ασφαλιστικά μέτρα με το πρόσχημα ότι η πρόσληψη αφορά πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Το προσωπικό αυτό συνέχισε να παρέχει υπηρεσίες και πέρα της λήξης της δίμηνης απασχόλησης κατόπιν λήψης πρωτόδικης απόφασης μέχρι την εκδίκαση των οριστικών αποφάσεων (Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΙΠΙΔΔ/ Α20/ 800/ οικ. 22370/21-10-2010). Παρατηρείται ότι ο νόμος ισχύει να εκφέρεται υπέρ του εργαζομένου.

#### 2.3.5.ΠΔ 164/2004 &180/2004

Τα ΠΔ 164/2004 & 180/2004 αφορούν μετατροπή συμβάσεων προσωπικού που είχε συνάψει συνεχείς συμβάσεις στους ΟΤΑ ή στις ΔΕΚΟ σε αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 70/99. Η επαναλαμβανόμενη πρόσληψη ίδιων ατόμων πέρα του 24μήνου κηρύττεται καταχρηστική. Η αρνητική άποψη των υπηρεσιών Επιτρόπων του Ελεγκτικού να εγκρίνουν τα εντάλματα πληρωμών του ίδιου προσωπικού ΙΔΟΧ στους καλλικρατικούς ΟΤΑ α' βαθμού στηρίζεται στο σκεπτικό ότι οι νυν καλλικρατικοί δήμοι είναι καθολικοί διάδοχοι των προηγούμενων δήμων και επομένως η ανανέωση συμβάσεων των υποψηφίων είναι παράνομη και καταχρηστική. Η άποψη αυτή αντικρούεται με τις διατάξεις του νόμου 3852/2010 όπου οι καλλικρατικοί δήμοι είναι νέα πρόσωπα που προήλθαν από την κατάργηση και συνένωση παλιών δήμων (καποδιστριακοί δήμοι). Το γεγονός αυτό δημιουργεί σύγχυση πράξεων στους δήμους και στους ελεγκτικούς μηχανισμούς για την τήρηση της νομιμότητας.

Παρατηρείται «ασυνέπεια» στην εφαρμογή του Ν.3852/2010 εκ μέρους των υπηρεσιών επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εγκρίνει τα εντάλματα προσλήψεων υποψηφίων που είχαν απασχοληθεί σε προηγούμενο δήμο αφού ο νέος

---

<sup>30</sup> Πράξη υπουργικού συμβουλίου (ΠΥΣ) που αποτελείται από τρεις υπουργούς.

δήμος συνιστά νέο πρόσωπο. Το εποχικό αυτό προσωπικό συνεχίζει να παρέχει υπηρεσία στους δήμους χωρίς να πληρώνεται λόγω της άρνησης πληρωμής των υπηρεσιών του Ελεγκτικού<sup>31</sup>. Η ίδια διαδικασία επανέρχεται και επανεξετάζεται από το Υπουργείο Εργασίας για να εκδοθούν τα εντάλματα πληρωμής των επιτρόπων στον έλεγχο που είχαν κάνει. Συμπέρασμα: παρατηρείται επανάληψη της ίδιας πράξης ελέγχου του συστήματος προσλήψεων που επιβαρύνει την δημόσια οικονομία.

#### 2.4.Δημόσιοι υπάλληλοι

Παρά τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα μετά την μεταπολίτευση για «ριζική αλλαγή/αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης» το πλήθος των νόμων που έχει ψηφιστεί, όπως ο ν.3230/2004 (καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις) παραμένει ανεφάρμοστος λόγω απουσίας της αμφίδρομη ιεραρχικά αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Η επιδίωξη για εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης παραμένει μονοδιάστατη. Η αξιολόγηση και η απόδοση του προσωπικού πρέπει να γίνεται αμφίδρομα από την ανώτατη ιεραρχία προς τα κάτω και αντίστροφα τη με βάση την επίτευξη της δράσης<sup>32</sup> σύμφωνα με τον ετήσιο προγραμματισμό του φορέα/φορέων. Η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων οφείλει να είναι συνεχής για να καταρρίπτονται τα στεγανά της παραδοσιακής γραφειοκρατίας. Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελείται από προσωπικό ηλικιακά μεγάλο. Απουσιάζει η αναδιάρθρωση του προσωπικού με βελτιωμένες καλές πρακτικές για μια διοίκηση πιο ευέλικτη, τεχνοκρατική, ικανή να διαχειρίζεται βιώσιμα δημοσιονομικά κριτήρια με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και όχι το πελατειακό. Η κινητικότητα<sup>33</sup> (βλ. κατωτέρω) και η ευελιξία<sup>34</sup> εξειδικευμένου

<sup>31</sup> «...από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο νέος δήμος που συνεστήθη από τη συγχώνευση δύο ή περισσότερων δήμων ή κοινοτήτων αποτελεί νέο νομικό πρόσωπο και για τους προσλαμβανόμενους με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, ο χρόνος απασχόλησης για τον υπολογισμό των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών αρχίζει από την αρχή με εργοδότη τον νέο δήμο».

<sup>32</sup>οι προβλέψεις του Ν3230/2004 (στοχοθεσία, αποδοτικότητα) εξακολουθούν να παραμένουν «προαιρετικές» δέκα χρόνια μετά την ψήφισή του.

<sup>33</sup> Κινητικότητα: η εφαρμογή της ΕΣΑ αναφέρεται στη φυσική κινητικότητα σε άλλη χώρα, για σπουδές, άλλη δραστηριότητα μάθησης ή διδασκαλίας ή σχετική διοικητική δραστηριότητα, υποστηριζόμενη κατάλληλα με προετοιμασία ή επανεκπαίδευση όσον αφορά τη γλώσσα της χώρας υποδοχής. Στην παρούσα εργασία η λέξη κινητικότητα έχει διαφορετική έννοια βάσει του άρθρου

προσωπικού επιτρέπεται για τη μεταφορά γνώσεων και εμπειρίας και ενδυνάμωση των άλλων δομών της διοίκησης κατά την ΕΣΑ. Στην προκειμένη περίπτωση η πολιτική βούληση απέχει. Κινητικότητα υπαλλήλων ΙΔΑΧ κατηγορίας ΔΕ προϋποθέτει την αξιοποίηση προσωπικού σε υπηρεσίες που έχουν άμεση ανάγκη να ενισχυθούν με προσωπικό. Κριτήρια είναι οι αποσπασμένοι να μην ξεπερνούν τους δέκα (10) ή το 25% του συνολικού αριθμού των τακτικών υπαλλήλων ανεξαρτήτως εκπαιδευτικής βαθμίδας.

Η εφεδρεία, η διαθεσιμότητα, η κινητικότητα<sup>35</sup>(Ν.3528/2007) των δημοσίων υπαλλήλων είναι όροι που μνημονεύονται καθημερινά και διακυβεύουν την ριζική μεταμόρφωση και τον περιορισμό της έκτασης του δημοσίου τομέα. Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στους διαφορετικούς τομείς και κλάδους ενθαρρύνεται για την ενίσχυση της δημοσιονομικής σταθερότητας. Η εξάλειψη της διαφθοράς στη διαχείριση του κρατικού πλούτου, απαιτεί ριζικές παρεμβάσεις, μεταρρυθμίσεις, στο νομοθετικό πλαίσιο όπου ενδεχομένως υπάρχουν στρεβλώσεις του κράτους. Τα μεταρρυθμιστικά μέτρα προκαλούν δυσπιστία, φόβο στους εργαζόμενους για απολύσεις, μείωση κοινωνικών παροχών, έλλειψη εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, αύξηση της ανεργίας, απώλειες κοινωνικές, συρρίκνωση του δημοσίου τομέα, αλλαγές στο εργασιακό περιβάλλον. Στον αντίποδα η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων επηρεάζει αρνητικά τον ιδιωτικό τομέα αφού αυξάνονται τουλάχιστον κατά 20 μονάδες οι κενές θέσεις στον ιδιωτικό τομέα λόγω της μειωμένης ζήτησης αγαθών. Οι αλλαγές αυτές απαιτούν ρυθμίσεις στις σχέσεις των γραφειοκρατών με τα κόμματα και την ισχύ των συνδικαλιστών( Λιαργκόβας, 2010: 117). Στην περίπτωση της Ελλάδας οι όροι αυτοί (κινητικότητα, εφεδρεία δεν ταυτίζονται πλήρως με τις έννοιες της ΕΕ\_2020).

---

65 στον Υ/Κ( ..όπου ο υπάλληλος , μετά τον διορισμό του , τοποθετείται, με απόφαση του προϊσταμένου της οικείας αρχής και μετά γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, σε θέση για την κατάληψη της οποίας συμμετείχε στη διαδικασία πρόσληψης).

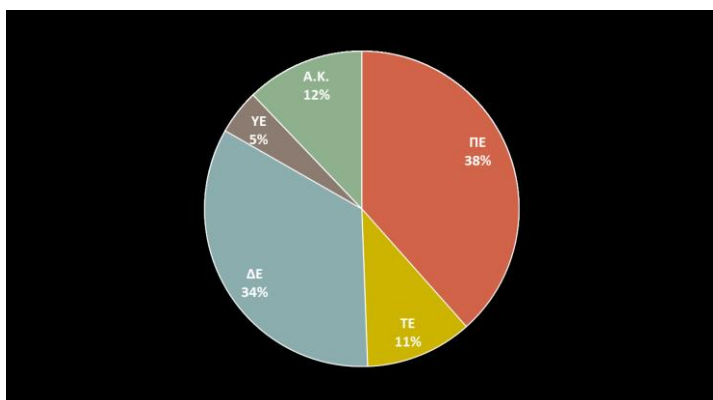
<sup>34</sup> Οι όροι αναφέρονται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική και Απασχόληση (ΕΣΑ) μίγμα πολιτικών μονεταριστών και νέο-κλεισιανών που ενισχύουν την ευελιξία με ασφάλεια της αγοράς εργασίας. Η ευελιξία αφορά τις επιχειρήσεις με την ταυτόχρονη άρση του προστατευτισμού της εργασίας αλλά ταυτόχρονα την κατάρτισή του. Οι διαδικασίες κατάρτισης βοηθούν το «ευέλικτο προσωπικό» να εισέρχεται και να παραμένει ευκολότερα μέσα στην εργασία χωρίς την ανάγκη προστασίας της εργασίας.

<sup>35</sup> Ν.4093/2012 παραγ.Ζ.4 αναφέρεται στη διαδικασία και στα κριτήρια της μετάταξης των υπαλλήλων ΙΔΑΧ ΔΕ, Διοικητικών καθηκόντων, που τέθηκαν σε διαθεσιμότητα, λόγω κατάργησης της θέσης τους κατόπιν εφαρμογής της ανωτέρω παραγράφου.

## 2.5. Έλλειψη υποδομών

Η πολυδιάσπαση των κτιρίων<sup>36</sup> μειώνει την παραγωγικότητα μειώνει την παραγωγικότητα στις δημόσιες υπηρεσίες και επιβαρύνει με γραφειοκρατία και ταλαιπωρία τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Από τα 2.011 κτίρια για τα οποία υπάρχουν στοιχεία, τα 1.048 (52%) είναι ιδιόκτητα, τα 887 (44%) είναι μισθωμένα και 76 (4%) έχουν παραχωρηθεί στο κράτος για δωρεάν χρήση από ιδιώτες ή ΝΠΙΔ. Η κυβέρνηση καταβάλλει 80 εκατ. ευρώ τον χρόνο, σε μια περίοδο που απαιτούνται σημαντικές περικοπές λειτουργικών δαπανών. Επισημαίνεται ότι οι κεντρικές υπηρεσίες αν και καταλαμβάνουν το 30% των συνολικών κτιρίων, η ετήσια συνολική δαπάνη μίσθωσης είναι τριπλάσια (60 εκατ. ευρώ) από αυτήν που καταβάλλεται για τα κτίρια των περιφερειακών υπηρεσιών που αντιστοιχούν στο 70% των συνολικών κτιρίων (20 εκατ. ευρώ). Κτήρια χωρίς κατάλληλη υποδομή για προσβασιμότητα ΑμΕΑ. Παράλληλα παρουσιάζεται απουσία χώρου εστίασης ή κυλικείου στο 95,38% των δημοσίων κτιρίων, σύσκευσης απουσιάζουν από το 89,51% των κτιριακών υποδομών, κτίρια χωρίς συντονισμό δράσεων, πληροφόρησης και παρακολούθηση των κοινών προγραμμάτων που υλοποιούνται. Μόνο το 1,29% των κτιριακών υποδομών διαθέτουν χώρο φύλαξης παιδιών(π.χ.. η Βουλή). Σε μια περίοδο όπου συνήθως εργάζονται και οι δύο γονείς, η απουσία χώρων φύλαξης των παιδιών στο εργασιακό περιβάλλον επιβαρύνει την οικογένεια.

Γράφημα: 2. Προσωπικό που υπηρετεί στην κεντρική διοίκηση



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης(ΟΟΣΑ Έκθεση ,2011)

<sup>36</sup> OECD(2011), Greece Review of the Central Administration, OECD Public Governance Review.

## 2.6. Καταγραφή των νόμων για την κατανόηση των πράξεων :

Η μέχρι τώρα διοίκηση του κράτους κινείται σε πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, το οποίο περιορίζει τις πρωτοβουλίες , ανακυκλώνει τις διαδικασίες χωρίς να προχωρεί σε αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος.

- Ο Ν.3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. για την ανασυγκρότηση των δήμων και των περιφερειών.
- Ο Ν.3871/2010 αναφέρεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης δημοσιονομικής διαχείρισης με τον οποίον η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.
- Ο Ν.3833/2010 άρθρο 1 καθορίζει την ετήσια πρόσληψη με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ στους φορείς του άρθρου 1 του ν.3812/2009 ένα προς πέντε, και όπως ορίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 3 του Ν.3899/2010. Στον ανωτέρω νόμο ορίζεται η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού ΙΔΟΧ, ΙΔΑΧ και Συμβάσεις Μίσθωσης Έργου όπου απαγορεύεται η πρόσληψη προσωπικού από φορείς κατηγορίας ΔΕ διοικητικών αναγκών ή γραμματειακής υποστήριξης. Το αυτό ισχύει και για τις ΔΕΚΟ.
- Ο Ν.3845/2010 που τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.3870/2010 αναφέρεται στην υποχρέωση του φορέα να καταγράψει το προσωπικό του και τις μεταβολές αυτού. Από τα στοιχεία αυτά θα προκύψει η παραπομπή του προσωπικού σε διαθεσιμότητα ή αργία.
- Ο Ν.4024/2011(Α' 226) αφορά την αναδιοργάνωση δημοσίων υπηρεσιών και την ανακατανομή οργανικών θέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ανωτέρω νόμου. Στόχος του νόμου η ριζική αλλαγή της οργάνωσης και της λειτουργίας του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να αποκτήσει η χώρα ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που να εξυπηρετεί τον πολίτη, να συμβάλλει στην ανάπτυξη και να κοστίζει όσο δυνατόν λιγότερο.

- Ο Ν.3986/2011 είναι γνωστός ως μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2012/2015 , το 1ο μεσοπρόθεσμο.
- Ο Ν.4057/2012 το πρώτο άρθρο αντικαθιστά τα άρθρα 103 & 104 του Υ/Κ (Ν. 3528/2007) που στη συνέχεια αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις των περ.1 και 2 της υποπαραγράφου Ζ.3 του πρώτου του Ν.4093/2012.
- Ο Ν.4093/2012 αναφέρεται στην συγχώνευση και κατάργηση σειρά οργανισμών και φορέων του δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου. Επίσης, με τις διατάξεις της περ. 2 της υποπαρ. Ζ.3. του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012 αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή υπηρεσιακοί λόγοι μπορεί να τεθούν σε αργία οι υπάλληλοι που έχουν τεθεί σε αργία καθώς και η κατάργηση αυτοδικαίως οι οργανικές θέσεις του προσωπικού που κάλυπτε πάγιες και διαρκείς ανάγκες (πχ Ν.2190/1994, Ν. 2836/2000, ΠΔ 164/2004 κα ). Διευκρινίζεται ότι από τον ανωτέρω νόμο εξαιρούνται υπάλληλοι ΙΔΑΧ που ανήκουν στις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΥΕ ή στα κριτήρια των εξαιρέσεων του νόμου.
- Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ<sup>37</sup>) ΦΕΚ 256/2012 αφορά ρυθμίσεις προσλήψεων στο ΥΔΜΗΔ και στους ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού.
- Η Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ-ΔΙΠΙΔ/οικ.560/8-1-2013 έχει θέμα: «Κινητικότητα υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα».
- Η Εγκύκλιος Α.Π.: οικ. 34600/6-7-2005 φέρει θέμα: Θέματα προσωπικού των ΟΤΑ που ρυθμίζονται με τον ν.3320/2005 και σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου.

---

<sup>37</sup> Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) πράξεις ρυθμιστικού περιεχομένου που εκδίδονται από το αρμόδιο Υπουργικό Συμβούλιο, υπογράφονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση(άρθρο 44 του Συντάγματος)

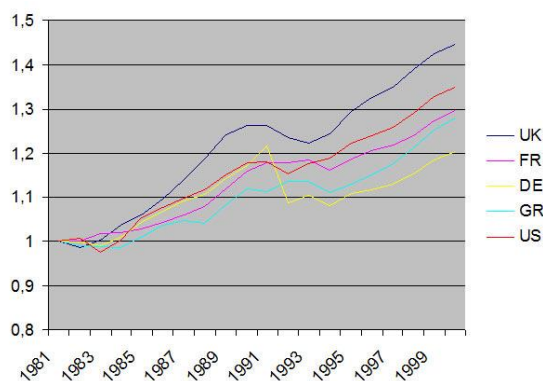
## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>

### 3.1. Παγκόσμιες Εξελίξεις

Οι νέες παγκόσμιες εξελίξεις δημιουργούν καινούρια δεδομένα για την λειτουργία, αρμοδιότητα και τον ρόλο του κράτους, ως βασική οικονομική μονάδα παραγωγής και εργασίας με το εξωτερικό περιβάλλον. Το διακύβευμα της κρίσης του 1930 διαμόρφωσε οικονομικούς θεσμούς όπως το Fed, την σύγχρονη οικονομική θεωρία, την αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική που πρότεινε ο Keynes -θεραπεία για την ύφεση. Το πέρασμα από την αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική στον μονεταρισμό υπερτονίζει τον ρόλο της νομισματικής πολιτικής αφού προσδιορίζεται η συμπεριφορά του προϊόντος και των τιμών κατά τον Milton Friedman και ακολούθως στη συμφωνία του Μπρέτον Γουντς (1944) όπου θεσμοθετείται το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο(ΔΝΤ)<sup>38</sup>. Η Ελλάδα έχει ενταχθεί στην ΕΕ\_27 και στην ευρωζώνη. Η παγκοσμιοποίηση δημιούργησε παγκόσμιες χρηματοδοτικές αγορές, οικονομική αλληλεξάρτηση των αποταμιεύσεων και των επενδύσεων (Λιαργκόβας Π.,2010: 210). Η κινητικότητα των κεφαλαίων περιορίζει την ανεξάρτητη πολιτική των κρατών στα πλαίσια της μακροοικονομικής πολιτικής τους.

#### 3.1.1. Σύγκλιση Δημοσιονομικών Μεγεθών

Γράφημα 3. Αύξηση ΑΕΠ 1980-2000



.Πηγή :Penn World Tables


<sup>38</sup> ΔΝΤ: Ο ρόλος του είναι η διαφύλαξη της πλήρους απασχόλησης, της σταθερότητας των τιμών, της ισορροπίας στο εξωτερικό τομέα της οικονομίας και σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα στοχεύει στην ανοικοδόμηση των κατεστραμμένων από τον πόλεμο οικονομιών



Η Ελλάδα προχώρησε σε σύγκλιση των δημοσιονομικών μεγεθών της με τα κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ το 2000 (πληθωρισμός, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, το δημόσιο χρέος, με τον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών και μακροπρόθεσμο επιτόκιο δανεισμού). Το ΑΕΠ καλπάζει με ρυθμούς άνω του ευρωπαϊκού ΜΟ λόγω της χρηματοδότησης υποδομών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες το 2004 και με την παροχή δανείων από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Η παραβίαση των κριτηρίων του ελλείμματος κάτω από το 3% του Συμφώνου Σταθερότητας έγινε τα έτη 2001-2005. Η χαλαρή δημοσιονομική πολιτική 2000-2008 ενισχύει τις κυκλικές τάσεις και το 2009 οδηγεί το ΑΕΠ στο επίπεδο του 2004. Στις αρχές του 2010, η ελληνική οικονομία επηρεάστηκε άμεσα από την παγκόσμια κρίση και εμφάνισε το μεγαλύτερο έλλειμμα στον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό και το δεύτερο μεγαλύτερο δημόσιο χρέος στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Eurostat 2010 και Ε.Ε.). Η ανεργία ανήλθε στο 16% τον Ιούνιο του 2011 και κυρίως για τις ηλικίες κάτω των 25 ετών ανήλθε στο 38%.<sup>39</sup>

Βλ. Πίνακα 1 κατωτέρω:

Πίνακας 1. Τίτλος Δημοσιονομικό Έλλειμμα Ελλάδα .

Στοιχεία  Eurostat	<a href="#">ΑΕΠ</a> σε τιμές αγοράς (GDP mp)	Δημοσιονομικό Έλλειμμα (% <a href="#">ΑΕΠ</a> )	Δημόσιο χρέος (% <a href="#">ΑΕΠ</a> )	Δημόσιο χρέος (σε δις €)	Ανεργία
<b>Κριτήρια</b>		max 3%	max 60%		
2000		3,7 %	103,4 %		11,2 %
2001		4,5 %	103,7 %		10,7 %
2002		4,8 %	101,7 %	166,1 δις €	10,3 %
2003		5,6 %	97,4 %	177,8 δις €	9,7 %
2004		7,5 %	98,6 %	201,2 δις €	10,5 %
2005		5,2 %	100,0 %	215,4 δις €	9,9 %

<sup>39</sup> OECD (2011d), OECD Economic Survey: Greece 2011, OECD Publishing ,Paris , [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2011-en).

Στοιχεία	ΑΕΠ σε τιμές αγοράς (GDP mp)	Δημοσιονομικό Έλλειμμα (%ΑΕΠ)	Δημόσιο χρέος (%ΑΕΠ)	Δημόσιο χρέος (σε δις €)	Ανεργία
Eurostat					
2006		5,7 %	106,1 %	226,2 δις €	8,9 %
2007	227,0 δις €	6,4 %	105,4 %	239,4 δις €	8,3 %
2008	236,9 δις €	9,8 %	110,7 %	262,3 δις €	7,7 %
2009	235,0 δις €	15,4 %	127,1 %	298,7 δις €	9,5 %
2010	230,2 δις €	10,5 %	142,8 %	328,6 δις €	12,6 %
2011		9,5 %	157,7 %		
2012		6,3 %	166,1 %		
2013					

Πηγή: Eurostat

Παρατηρείται ότι η μεγέθυνση του χρέους, η έκταση της διαφθοράς και η γραφειοκρατία επηρεάζει τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ, προκαλεί ύφεση, στάσιμο πληρωμών, αύξηση του μεγέθους του δημοσίου τομέα ενώ δημιουργεί αρνητικό επενδυτικό κλίμα, κατασπατάληση διαθέσιμων πόρων, δυσλειτουργία του δημοσίου τομέα σύμφωνα με τις εκθέσεις των ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμιας Τράπεζας κοκ.

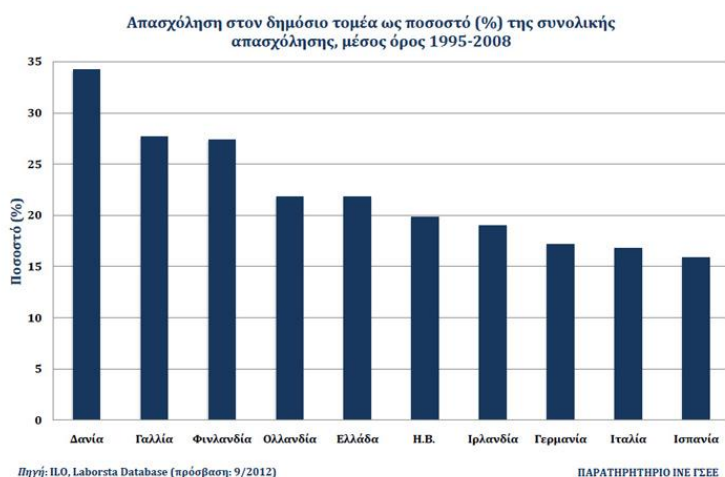
### 3.2. Σύγκριση μεγέθους του κράτους

Οι νέο-Κευνσιανιστές υποστηρίζουν την αυστηρή ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους θέτοντας νέους κανόνες-μοντέλα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης κατά το Δημοσιονομικό Σύμφωνο της ΕΕ-27. Το Σύμφωνο προαπαιτεί για την ενσωμάτωση των κ-μ την ύπαρξη του «χρυσού κανόνα» του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού του κράτους. Διορθωτικούς μηχανισμούς, αυξήσεις φόρων ώστε η μείωση να είναι μικρότερη του ετήσιου ελλείμματος κατά 0,5% του ΑΕΠ (Rosen, και Gayer, 2009: 438). Οι χώρες με ελλείμματα που υπερβαίνουν το 3% του ΑΕΠ τους, θα αντιμετωπίζουν αυτόματα κυρώσεις, με εξαίρεση σε ορισμένα κ\_μ της ευρωζώνης (Rosen, και Gayer, 2009: 240), ενώ σε περίπτωση δημοσιονομικών προβλημάτων να

δανείζονται από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ), το μόνιμο ταμείο 'διάσωσης' της ΕΕ-27.

### 3.2.1. Υπερμεγέθης δημόσιος τομέας

Γράφημα 4. Τίτλος: Απασχόλησης στον δημόσιο τομέα ως ποσοστό(%) της συνολικής απασχόλησης



Πηγή: Eurostat

Διεθνείς μελέτες στηρίζουν ότι ο υπερμεγέθης ελληνικός δημόσιος τομέας προέκυψε λόγω του μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων, της μισθολογικής δαπάνης, προκάλεσε την κρίση στην Ελλάδα. Τα Μνημόνια επιχειρούν με εξορθολογισμό τη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα. Τα στοιχεία απασχόλησης στο Δημόσιο των χωρών της ΕΕ όμως το αντικρούουν. Στο ανωτέρω Γράφημα 3. (1995-2008) δείχνει ότι ο ΜΟ των ελλήνων εργαζομένων στον δημόσιο τομέα αγγίζει το 22%, ποσοστό αντίστοιχο της Ολλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου και χαμηλότερο της Δανίας, Γαλλίας και Φινλανδίας. Τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δείχνουν ότι η μισθολογική δαπάνη του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν στα ίδια επίπεδα με την αντίστοιχη μέση δαπάνη στην ΕΕ-15 (10,9% έναντι 10,8% του ΑΕΠ αντίστοιχα).

### 3.2.2.Ελλάδα & ΑΕΠ.

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ(2011)<sup>40</sup> (Δημόσια Διοίκηση Ελλάδα(2012) η απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων στην γενική κυβέρνηση ανέρχεται συνολικά

<sup>40</sup> ΟΟΣΑ(2011) για την Δημόσια Διοίκηση της Ελλάδας το 2012

στους 392.000 για το 2008, ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού και ασφαλιστικούς φορείς. Συγκεκριμένα η απασχόληση στο δημόσιο σημειώνεται χαμηλότερη σε σχέση με άλλα κράτη του ΟΟΣΑ κατά 7,9%. Ο αριθμός όμως των απασχολούμενων σε δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ανέρχεται στους 692.000, συνεπώς συνολικά οι εργαζόμενοι φθάνουν στο 1.000.000 δηλ. μεγαλύτερο από το ΜΟ του ΟΟΣΑ<sup>41</sup>.

Η απογραφή του δημοσίων υπαλλήλων το 2010 και η καταγραφή των φορέων έδειξε ότι οι υπάλληλοι άγγιζαν τους 540.000. Σύμφωνα με το ΜΠΔΣ<sup>42</sup> απασχολούνται γύρω στους 727.000 υπάλληλους. Επομένως, υπάρχει απόκλιση γύρω στις 300.000 χιλιάδες που απασχολούνται στις δημόσιες επιχειρήσεις (όπως προκύπτει από το μητρώο μισθοδοτούμενων του ελληνικού δημοσίου και από το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2012 Ελλάδα). Ενδεχόμενα στους αριθμούς αυτούς να συμπεριλαμβάνονται και το προσωπικό ορισμένου χρόνου.

Παρατηρείται η ύπαρξη διαφορετικών ταχυτήτων σε μισθολογικές καταστάσεις – συμβάσεις και συντάξεις. Η διαφορετικότητα μεταξύ στενού δημόσιου τομέα και επιχειρήσεων ενισχύει την αύξηση δαπανών και εισροών, με μείωση του πρωτογενή τομέα, αποδέσμευση των εισοδημάτων από την παραγωγικότητα και αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους. Διαφορετικές ταχύτητες επικρατούν και στην διαδικασία πρόσληψης διαφόρων κατηγοριών: μόνιμοι υπάλληλοι του στενού δημόσιου τομέα, δημόσιοι υπάλληλοι ΙΔΑΧ, η διαφορετικότητα μεταξύ των ανωτέρω ήταν η ασφάλιση δημοσίου και η άλλη του ΙΚΑ. Εποχικά εργαζόμενοι ΙΔΟΧ στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, μη τακτικοί υπάλληλοι με απασχόληση στα υπουργικά γραφεία ή αριθμός μετακλητών υπαλλήλων από άλλες υπηρεσίες. Το τελευταίο φαινόμενο έχει περιοριστεί λόγω της μείωσης ή της κατάργησης των επιπλέον επιδομάτων των υπαλλήλων στα υπουργικά γραφεία ή των μετακλητών υπαλλήλων στη Βουλή, διαδικασία που «καταστρατηγεί το ενιαίο μισθολόγιο».

---

<sup>41</sup> Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, Labour Force Statistics (βάση δεδομένων), ΟΟΣΑ Εθνικοί Λογαριασμοί (βάση δεδομένων) Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2011), «Ελλάδα : Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική 2012-2015», έγγραφο παρουσίασης, ΟΟΣΑ (2002), Οικονομικές Μελέτες του ΟΟΣΑ , Ελλάδα 2002, OECD Publishing , Παρίσι, <http://dx.doi.org/10.178/eco-surveysgrc-2002-en>, και ΟΟΣΑ (2009), «Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στην Κυβέρνηση», OECD Working Paper H5, αδημοσίευτο .

<sup>42</sup> ΜΠΔΣ: Πρόγραμμα Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής

### 3.3. Δημόσια Διοίκηση και Παγκοσμιοποίηση

Η παγκοσμιοποίηση συναντά την ελληνική διοίκηση στον παραδοσιακό τρόπο οργάνωσης του *service public*, του δημόσιου συμφέροντος, της παροχής υπηρεσιών στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους να επηρεάζει αρνητικά τα δημοσιονομικά στοιχεία του κράτους (Καρκατσούλης, 2012:9). Η ελληνική δημόσια διοίκηση απαιτεί εξορθολογισμό της δημοσιονομικής της λειτουργίας και της κουλτούρας που προκύπτει από την γεωγραφική της κατάταξη, χώρα του ευρωπαϊκού νότου (Sapir, 2005: 459). Οι μεσογειακές χώρες διαφέρουν από τις βόρειες στον χειρισμό των δημοσιονομικών τους δαπανών, στο μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα τους, που επηρεάζει τα διοικητικά βάρη και το ΑΕΠ (Rosen, και Gayer, 2009). Η κακή διαχείριση των πόρων, η άμεση και έμμεση φορολογία και η μη ορθή χρήση των δημοσίων δαπανών απορρυθμίζει την κοινωνική ευημερία της Ελλάδας, που την κατατάσσει στις τελευταίες θέσεις της Ε.Ε. (Ράπανος, 2007). Συνεπώς, ο πληθωρισμός προκαλείται από τις στρεβλώσεις των αγορών, τα μεγάλα ελλείμματα, την γραφειοκρατία των κυβερνητικών πολιτικών και το εύρος του κοινωνικού κράτος πρόνοιας.

### 3.4. ΕΕ-27 & απασχόληση την περίοδο της κρίσης

Η πορεία της απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης- 27 κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης αναδεικνύει τέσσερις ομάδες χωρών. Η πρώτη ομάδα δεν επηρεάστηκε από την κρίση, Γερμανία, Μάλτα, Λουξεμβούργο, Πολωνία. Η δεύτερη ομάδα με την Σουηδία, Νορβηγία, Εσθονία, Λιθουανία επηρεάστηκε από την κρίση τα πρώτα χρόνια με ανάκαμψη και ενίσχυση της απασχόλησης αργότερα. Η τρίτη ομάδα αποτελείται από τις Αυστρία, Βέλγιο, Φιλανδία, Γαλλία, Αγγλία, Ιταλία, Ρουμανία, Ουγγαρία, Κύπρος, οι οποίες διερευνούν κατά την περίοδο της κρίσης τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης και άλλες χώρες (Λετονία, Τσεχία, Σλοβακία) όπου ενισχύεται η πλήρη μορφή απασχόλησης. Η τέταρτη ομάδα αποτελείται από χώρες (Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ολλανδία, Βουλγαρία, Δανία, Σλοβενία, Ισλανδία, Κροατία) των οποίων η απασχόληση μειώθηκε καθ' όλη την διάρκεια της οικονομικής κρίσης και ύφεσης.

Οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ να κυριαρχούν στην δημοσιονομική προσαρμογή της πολιτικής για την εσωτερική υποτίμηση της χώρας. Οι αλλαγές επιδιώκουν ιδιωτικοποιήσεις, συρρίκνωση των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων στο status quo της Ελλάδας. Ειδικότερα, οι συντελούμενες αλλαγές στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων εκδηλώνονται σε τέσσερις βασικούς άξονες σχετικά με το πλαίσιο της μισθωτής εργασίας: α) στην υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών απασχόλησης που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, β) στην αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των συλλογικών συμβάσεων και τρόπου καθορισμού των αποδοχών, γ) στην ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας με την απόλυτη προσαρμογή του στις ανάγκες της επιχείρησης και δ) στην άμβλυνση των όρων προστασίας από τις απολύσεις δηλ. εφαρμογή της ευελιξίας και της ασφάλειας (flexicutify), όροι που εμφανίστηκαν την δεκαετία του 1990 και θα φέρουν ανατροπές στην κοινωνική και εργασιακή δομή του κράτους.

Οι αλλαγές στο σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων με τον Ν. 3996/2011 αλλά και των άλλων διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων από το 2009 μέχρι και σήμερα (2012) διαμορφώνουν ένα νέο κοινωνικό- ασφαλιστικό θεσμικό πλαίσιο συρρίκνωσης ή κατάργησης κοινωνικό- ασφαλιστικών δικαιωμάτων, με άμεσο αποτέλεσμα την μείωση των συντάξεων (κύρια, επικουρική, εφάπαξ) αλλά και τον περιορισμό ή την κατάργηση των κοινωνικών επιδομάτων. Η αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και η σύνδεση τους με το προσδόκιμο ζωής μεταλλάσσει το κοινωνικό-ασφαλιστικό σύστημα από το διανεμητικό (κοινωνική αλληλεγγύη) στο κεφαλαιοποιητικό (εξατομικευμένο) σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (βασική σύνταξη, ιδιωτικά συνταξιοδοτικά σχήματα.)

Η μέχρι τώρα εφαρμογή μέτρων για την Ελλάδα ακολουθεί την πολιτική λιτότητας του ΔΝΤ και της ΕΕ-27. Η Ελλάδα τιμωρείται για την μέχρι πρότινος συμπεριφορά της ως free rider και την προσοδοθηρική της επιλογή απέναντι των εταίρων που επιδιώκουν με επιθετικά μέτρα τον ριζικό εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης για μια ανοικτή οικονομική αγορά. Η Ελλάδα όμως δεν είναι μια από τις ώριμες κοινωνίες με κουλτούρα του ευρωπαϊκού βορρά. Η απουσία κανόνων δεοντολογίας

σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και πολιτικής ζωής ενισχύει την αναξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης.

Συμπερασματικά οι δημόσιοι υπάλληλοι, κυνηγοί του ονείρου «της μιας θέσης-καρέκλας στο δημόσιο» μπορούν να θεωρηθούν «οι χαμένοι στην ιστορία του Λαοκώοντα» απέναντι στη σκληρή πραγματικότητα των Εκθέσεων των τριμερών. Παρατηρείται ασυνέχεια των γεγονότων που κατακλύζουν τον δημόσιο τομέα. Το ανθρώπινο δυναμικό του να εκφέρεται με την δυναμική έκφραση του Λαοκώοντα στην υπερβατική δύναμη της Αθηνάς (Ενωμένης Ευρώπης), ΕΚΤ & ΔΝΤ. Μια ασυνέχεια της ιστορικής πραγματικότητας αφού παρουσιάζονται ως μονάδες χαμένες ανεδαφικών προϋπολογισμών στην παραβατικότητα των πελατειακών σχέσεων, του καθήκοντος και του όρκου τους απέναντι στο Κράτος και το Σύνταγμα, την Οδηγία 70/1999.

### 3.5. Δανεισμός και χρέη.

Το Α΄ Πακέτο Delors (Α΄ ΚΠΣ)(1987) περιλάμβανε μεταρρυθμιστικές προτάσεις χρηματοδότησης των κρατών-μελών (γεωργία & προϋπολογισμός), το Β΄ Πακέτο Delors (Β΄ ΚΠΣ) προέβλεπε ένα μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό χρηματοδότησης με στόχο την ανταγωνιστικότητα, την κοινωνική και οικονομική συνοχή της Ε.Ε.<sup>27</sup>. Διατέθηκαν συνολικά πόροι ύψους 9,6 τρις δρχ. για τα έτη 1994 -1999 για τη χρηματοδότηση έργων και προγραμμάτων σε όλη την ελληνική επικράτεια. Το ‘πακέτο Ντελόρ’ ακολούθησε το ‘πακέτο Σαντέρ’ και τέλος, το ΕΣΠΑ. Από τα πακέτα Delors και Sanders στον ξένο διεθνή δανεισμό (Golden Sachs) το κόστος του χρέους έγινε τεράστιο.

Ο «δανεισμός»<sup>43</sup> δημιούργησε θέσεις εργασίας στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, δράσεις, επιπτώσεις στο εισόδημα, στο μακροοικονομικό μοντέλο, στο ΑΕΠ. Η εισροή των πόρων δεν προέβλεπε την θεσμική δέσμευση της κυβέρνησης αλλά την εμφανή την προσοδοθηρική διάθεση των μεσαζόντων στην απόκλιση των κινήτρων και των στόχων εκμετάλλευσης των πόρων. Η παγκόσμια κρίση επηρέασε την οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, αύξησε την ανεργία, μείωσε τα πραγματικά

---

<sup>43</sup> Στην περίπτωση αυτή «εσωτερική» ανακατανομή των πόρων της ΕΕ\_27 θεωρήθηκε δανεισμός.

εισοδήματα, προκάλεσε κρίση χρέους, έθεσε την χώρα σε κατάσταση ύφεσης και σε έξαρση τα παθογενή της προβλήματα.

### 3.5. 1. Κόστος διαφθοράς

Συνεργάτης του δημόσιου χρέους η διαφθορά προκαλεί έλλειμμα και αύξηση του πληθωρισμού πάνω από το 20% και τόκους δανεισμού πάνω από το 25% (Χαραλάμπης, 2012:46). Η ένταξη στην ΟΝΕ (1999) ανέδειξε τα κενά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τον πληθωρικό νομικό φορμαλισμό της. Τα επενδυτικά προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων μεγιστοποίησαν τις δημόσιες επενδύσεις από πόρους της ΕΕ (το διεθνές αεροδρόμιο, το μετρό κ.α. ) για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 κλπ. Το δημόσιο χρέος άγγιζε το 100% του ΑΕΠ (2004-2009) και οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελλάδας να αμβλύνονται λόγω των πελατειακών σχέσεων. Η φόρο-ασυλία των κλάδων της ελαφριάς βιομηχανίας, τα κλειστά επαγγέλματα, τα αγροτικά εικονικά τιμολόγια, οι offshore εταιρίες εμφανίζουν δύο ταχύτητες των χαμηλό-φορολογούμενων με υψηλό πλουτισμό και των χαμηλών τεκμηρίων διαβίωσης (Χαραλάμπης, 2012: 46-48).

Η άνιση φορολόγηση προκαλεί μείωση της ανταγωνιστικότητας, των εξαγωγών, την κοινωνική εξαθλίωση και το βιομηχανικό “lobby” να «φλερτάρει» με το πελατειακό σύστημα της δραχμής. Το έλλειμμα επηρεάζει την ανεργία, (...την γρήγορη οικονομική μεγέθυνση προκαλεί η αύξηση των δημοσίων δαπανών που επηρεάζουν αρνητικά τη μεγέθυνση του ΑΕΠ βραχυχρόνια», Rosen, και Gayer, 2009). Η ελληνική διοίκηση οφείλει να κινείται σε θεσμικά πλαίσια της δημοσιονομικής εξυγίανσης ώστε να γίνει ανταγωνιστική, συμμετοχική και αποκεντρωτική αφού έχει μηχανισμούς που δεν λειτουργούν συνεκτικά. Πολλά υπουργεία λειτουργούν σε ένα πεδίο πολιτικής χωρίς κατάληξη υλοποίησης του διοικητικού τους έργου. Η διοικητική δραστηριότητα εμφανίζεται κατακερματισμένη και κατατετμημένη<sup>44</sup>.

Στον αντίποδα η γραφειοκρατία συγκαλύπτει την διαφθορά. Η χώρα εμφανίζεται ευάλωτη στις εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις με στρέβλωση της οικονομίας της: Siemens, χρηματιστήριο, δημόσιο χρέος κλπ. Η «θετική» πλευρά της διαφθοράς είναι ότι ο «χρηματισμός» ξένων επενδυτών αποσκοπεί στην άμεση απορρόφηση επενδύσεων. Στο διεθνές εμπόριο οι μεσάζοντες χρησιμοποιούν την δωροδοκία για

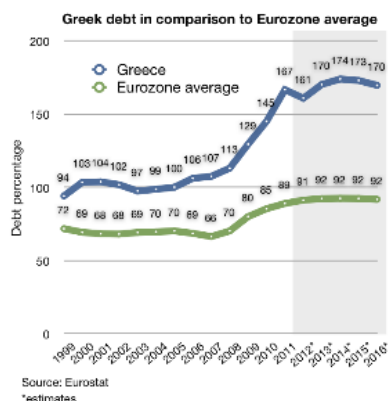
<sup>44</sup> ΜΠΔΣ: Πρόγραμμα Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015



να ανοίξουν τις αγορές, τα έσοδα του κράτους μειώνονται, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται καθώς η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα απουσιάζει.

### 3.6. Κρίση χρέους , μνημόνια και Ελλάδα

Γράφημα: 5. Τίτλος: κρίση χρέους



Η πορεία του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ την περίοδο 1999-2010.

Πηγή: Eurostat

Μετά το 1993 η ελληνική οικονομία στόχευε στην σύγκλιση με τα κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ. Με υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης και ιδιωτικοποιήσεων το χρέος μειώθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ και όταν το έλλειμμα έπεσε κάτω από το 3% το 1999 η χώρα προσέγγισε το κριτήριο ένταξης για την ΟΝΕ. Οι σχετικά όμως «υψηλές επιδόσεις» οφείλονταν σε αποκρύψεις ελλειμμάτων και δανείων, πρακτική της *δημιουργικής λογιστικής*, της τράπεζας επενδύσεων Goldman Sachs. Το 2004, η Eurostat σε οικονομική απογραφή εμφάνισε δαπάνες και ελλείμματα για το 1990 που ήταν -1.347,6 και το 1994 – 1.590,6 στον τομέα της αποταμίευσης. Ελλείμματα που θα αναθεωρούσαν την σύγκλιση του Μάαστριχτ το 1999 αφού ήταν μεγαλύτερα από το 3% του ΑΕΠ.

Την τριετία 2004-2007 το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώνεται, η χώρα εμφανίζει υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και αύξησης του εθνικού εισοδήματος κατά 12-15 δις. ευρώ τον χρόνο. Από το φθινόπωρο του 2008 όμως η χρηματοπιστωτική κρίση του

2007 επηρέασε την ελληνική οικονομία με γρήγορη αύξηση του ελλείμματος και του χρέους.

Πίνακας: 2. Τίτλος: Διαβάθμιση του χρέους Γενικής και Κεντρικής Κυβέρνησης

	2009	2010	2011	2012
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (ως% του ΑΕΠ)	129,3%	144,9%	161,7%	145,5%
Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης (ως% του ΑΕΠ)	128,9%	149,7%	167,4%	149,3%

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών

Η κρίση χρέους συνδέεται με την χαώδη στάση πληρωμών που προκαλεί οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα και την αύξηση του ρυθμού ανεργίας (Καζάκος Π.,2010: 206). Η Ελλάδα προχώρησε σε συνεργασία με την Τρόικα (ΔΝΤ, ΕΕ & ΕΚΤ), η οποία την υποχρέωσε θεσμικά να προβεί σε δραστικές προσαρμογές για την δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας. Ο προϋπολογισμός του 2010 έδειξε απόκλιση από το πρόγραμμα. Η υποβάθμιση της χώρας την οδήγησε να αιτηθεί από τον «Μηχανισμό Στήριξης» 80 δις ευρώ από την ΕΕ και 30 δις ευρώ από το ΔΝΤ. Η παροχή και έγκριση των δανείων προαπαιτούσε την σύναψη 3 μνημονίων, το "Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής" (ΜΟΧΠ), το "Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης" (ΤΜΣ) και το "Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής" (ΣΠΟΠ). Τα ανωτέρω αποτελούν το Μνημόνιο Ι.

Η παροχή του 2<sup>ου</sup> πακέτου<sup>45</sup> προαπαιτούσε σκληρά μέτρα. Η προσφυγή στον μηχανισμό στήριξης ενεργοποιήθηκε από την τριμερή (2-5-2010) με προϋπόθεση για το δημόσιο τομέα την αντικατάσταση του 13ου και 14ου μισθού των δημοσίων

<sup>45</sup> Η κρίσιμη κατάσταση της χώρας σε θέση χρεοκοπίας 30% μείωση στα δώρα Χριστουγέννων, Πάσχα, 12% μείωση σε όλα τα επιδόματα του Δημοσίου, 7% μείωση στις αποδοχές υπαλλήλων ΔΕΚΟ, ΟΤΑ, ΝΠΔ κα.. Παρά ταύτα η οικονομική κατάσταση δεν βελτιωνόταν.

υπαλλήλων με επίδομα 500 Ευρώ σε όλους όσους έχουν αποδοχές μέχρι 3.000 Ευρώ και πλήρης κατάργησή των δύο μισθών για μεγαλύτερες αποδοχές. Την αντικατάσταση 13ης και 14ης σύνταξης με επίδομα 800 Ευρώ για συντάξεις ως 2500 Ευρώ και περαιτέρω περικοπή επιδομάτων 8% στα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων και 3% στους υπαλλήλους των ΔΕΚΟ όπου δεν υπάρχουν επιδόματα.

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (2012-2015) (29-6-2011)N.4024/2011 στοχεύει στην κατάργηση των κλειστών επαγγελματιών, στην αλλαγή εργασιακών σχέσεων, στην μείωση αποδοχών (για μισθούς άνω των 1800 ευρώ) και στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων για λήψη ποσού 50 δις ευρώ. Παρά τις αλλαγές το χρέος άγγιξε το 142,8% του ΑΕΠ το 2010 με έλλειμμα στο 10,5%. Η απειλητική αύξηση του ελληνικού χρέους έπεισε την ΕΕ\_27 να λάβει μέτρα θωράκισης του Ευρώ από τις κερδοσκοπικές επιθέσεις και χορήγησε την Ελλάδα με δάνειο 158 δις ευρώ, 109 δις ευρώ από την ΕΕ\_27, 49 δις ευρώ από το ΔΝΤ, 37 δις ευρώ από τον ιδιωτικό τομέα και 12 δις ευρώ από την επαναγορά ομολόγων. Ο όλος δανεισμός επιδείνωσε την οικονομική κατάσταση της χώρας λόγω των συμπεφωνημένων όρων των συμβάσεων<sup>46</sup>. Προαπαιτούμενο των δανείων η επιβολή θεσμικά δραστικών μέτρων όπως η εργασιακή εφεδρεία<sup>47</sup> σε ή μη καταργούμενους οργανισμούς, νέος φόρος για τις κατοικίες μέσω της ΔΕΗ-χαράτσι-, νέες περικοπές μισθών και συντάξεων, άνοιγμα κλειστών επαγγελματιών και μείωση αφορολόγητου στις 5000 ευρώ(ΔΜΠΣ).

Τέσσερις μήνες (23-10-2011) μετά η ΕΕ\_27 προχώρησε σε κούρεμα χρέους κατά 50% και πακέτο βοήθειας 130 δις ευρώ. Για την μείωση ελληνικών ομολόγων κατά 50% η Τρόικα απαίτησε τη δημιουργία μόνιμου μηχανισμού εποπτείας της δημόσιας διοίκησης και ανακεφαλαίωση τραπεζών με 30 δις ευρώ. Παρά τα μέτρα εξυγίανσης

---

<sup>46</sup> Συμπεφωνημένοι όροι των συμβάσεων: η αναφορά γίνεται στους λανθασμένους πολλαπλασιαστές που επηρέασε το κόστος ευκαιρίας, αύξηση της ανεργίας στο 31% και της ύφεσης στο 4% (2013) και επηρέασε αρνητικά την οικονομία.

<sup>47</sup> εργασιακή εφεδρεία: το 1<sup>ο</sup> κύμα εφεδρείας έγινε το 2011 μόνιμοι υπάλληλοι στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ α' & β' βαθμού ή στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, έχουν συμπληρώσει σήμερα 33 χρόνια υπηρεσίας και είναι 53 ετών, δηλαδή τον Δεκέμβριο του 2013 θα συμπληρώσουν 35 έτη δουλειάς και τα 55 χρόνια της ηλικίας τους. Περίπου 16.000 υπαλλήλους που τίθενται σε «προσυνταξιοδοτικό καθεστώς» έλαβαν τις διαπιστωτικές πράξεις, οι οποίες αναμένεται παράλληλα να δημοσιευθούν σταδιακά στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Παράλληλα το ΣτΕ έκρινε αντισυνταγματική την 1<sup>η</sup> εφεδρεία λόγω της μη τήρησης των άρθρων 103, 80, 73 και 74 του Συντάγματος το οποίο προβλέπει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να παυθούν χωρίς προηγούμενη απόφαση του υπηρεσιακού τους συμβουλίου

η ελληνική οικονομία συνεχίζει να επιδεινώνεται, η ανεργία των νέων να προσεγγίζει το 28,9% και οι κοινωνικές παροχές να αποδομούνται<sup>48</sup>. Το ΜνημόνιοΠ (Ν.4093/2012/10-2-2012) περιλαμβάνει νέα μέτρα μείωσης μισθών και το (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016) προβλέπει μέτρα ύψους 18,9 δις ευρώ μείον τα 9,4 δις να αφορούν το 2013. Η αλλαγή του πολιτικού τοπίου επιτάχυνε τις αλλαγές όπως την αύξηση στην συνταξιοδότηση των ορίων ηλικίας κατά (2) έτη, την μείωση του ποσού των συντάξεων και του εφάπαξ, κατάργηση της Εθνικής Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας, των επιδομάτων αδείας, τα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα, η εφαρμογή της διαθεσιμότητας για ένα έτος μονίμων υπαλλήλων ΙΔΑΧ, κατάργηση πολυάριθμων επιδομάτων και αντικατάσταση με το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων καθώς και επιβολή εισιτηρίου 25 ευρώ για εισαγωγή νοσοκομεία.

Τα έξοδα για τόκους του χρέους της κεντρικής κυβέρνησης αυξήθηκαν από το 2007-2011 για να προσεγγίσει το 7,5 % του ΑΕΠ σε σύγκριση με το 2012 που φτάνουν το 6% .

Πίνακας :3. Τίτλος : Έξοδα κυβέρνησης

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Τόκοι ως % του ΑΕΠ (πριν PSI)	4,3%	4,7%	5,3%	5,8%	7,5%	8,4%
Τόκοι ως % του ΑΕΠ( μετά PSI)						6,0%

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών .

Η διαφορά μεταξύ δημόσιου χρέους και δανεισμού στηρίζεται στην προέλευση των πόρων δηλ. στον εσωτερικό και εξωτερικό δημόσιο δανεισμό με τον πρώτο να μειώνει την αγοραστική δύναμη και την ενεργό ζήτηση και τον δεύτερο να βελτιώνει το ισοζύγιο πληρωμών κατά την περίοδο σύναψης του δανείου και να αυξάνει το χρέος της χώρας στην ΕΕ\_27. Η μείωση του εισοδήματος (περικοπές στους μισθούς

<sup>48</sup> Η μείωση των κοινωνικών παροχών για τις τρίτεκνες οικογένειες, η μείωση επιδόματος ανεργίας προκάλεσε επεισόδια υποσιτισμού σε σχολεία Α/θμιας Εκπαίδευσης.

και στις συντάξεις των εργαζομένων στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα) είναι έμμεσα μέρος του εσωτερικού δανεισμού.

Σκοπός του δανεισμού η επανεκκίνηση των επενδύσεων, η ανεπάρκεια κάλυψης δαπανών των φορέων και των ασφαλιστικών ταμείων και η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης για να μην γίνει αύξηση στους φόρους μέσω των τιμολογίων των ΔΕΚΟ (τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα μέσω ΔΕΗ ή αύξηση ασφαλιστικών εισφορών). Η αύξηση της ανεργίας δεν εμποδίζει τον δημόσιο τομέα να προχωρήσει σε αυξήσεις τιμολογίων πχ ΔΕΗ και υπηρεσιών παρά τον δανεισμό από ιδιωτικές αποταμιεύσεις.

### 3.6.1. Κρατικός Προϋπολογισμός & Δημοσιονομικά Προγράμματα

Ο Ισολογισμός του Κράτους παρουσιάζει την κατάσταση του Δημοσίου Ταμείου και χρησιμοποιείται στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού. Ο Προϋπολογισμός<sup>49</sup> στοχεύει στην άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, στην διάθεση αγαθών (δημόσιων και ιδιωτικών), στην διανομή του εισοδήματος, στην σταθεροποίηση της οικονομίας, στην οικονομική μεγέθυνση που προκύπτει από την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων σε έργα υποδομής, ιδιωτικές επιδοτήσεις και φορολογικές απαλλαγές. Η φύση των δημοσίων εσόδων και εξόδων προκύπτουν από τον Προϋπολογισμό Εκμετάλλευσης έσοδα και έξοδα του κράτους που δεν επηρεάζουν το μέγεθος της δημόσιας περιουσίας, κεφαλαίο που αφορά την αύξηση ή μείωση της αξίας της δημόσιας περιουσίας, τον Κανονικό Προϋπολογισμό (τις προβλεπόμενες οικονομικές εξελίξεις) και τέλος, τον έκτατο προϋπολογισμό.

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός διακρίνεται στον τακτικό, για Υπουργεία, φορείς Περιφέρειες, Ειδικοί φορείς, κωδικοί αριθμοί εξόδων τακτικού Π/Υ στο ένα σκέλος και στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων(ΠΔΕ), Υπουργεία Περιφέρειες, Τομείς και Κωδικοί αριθμοί εξόδων στο άλλο. Εξάλλου με την ΠΝΠ<sup>50</sup> (ΦΕΚ 228/18-11-2012) ορίζεται η σύνταξη του προϋπολογισμού για το στενό και ευρύτερο δημόσιο

<sup>49</sup> Ν.3871/2010 αναφέρεται στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ,της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας, της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, αρχές που διέπουν την διαχείριση των δημοσίων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης

<sup>50</sup> Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) (ΦΕΚ 228/τ.Α'/2012) καθορίζει τους δημοσιονομικούς κανόνες και άλλες διατάξεις.

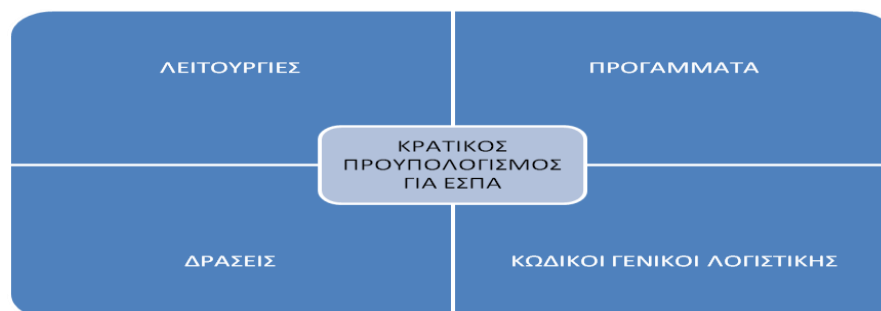
τομέα με την καινοτόμο αναφορά της σύστασης του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ .

Με τον ν.3871/2010 ενισχύεται η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και ο έλεγχος των δημόσιων οικονομικών. Προβλέπεται στον νόμο η σύσταση Γραφείου Προϋπολογισμού με αρμοδιότητα την κατάρτιση, εκτέλεση και τον έλεγχο του κρατικού προϋπολογισμού. Θέτει όρια στις δαπάνες για την κεντρική και την γενική κυβέρνηση στα πλαίσια της διαφάνειας. Ο προϋπολογισμός του 2011 συντάχθηκε για πρώτη φορά και εκτελείται «...σύμφωνα με την αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης<sup>51</sup>). Ρόλος του η παροχή συμβουλών, ο εξονυχιστικός έλεγχος των φορολογικών θεμάτων και εφαρμογών κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

### 3.6.2. Προϋπολογισμός ΕΣΠΑ

Η απορρόφηση πόρων από τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα (ΕΣΠΑ) καταγράφεται σε ειδικό σημείο του προϋπολογισμού που επιτρέπει την καταγραφή των επενδύσεων – δαπανών πχ ΕΕΤΑ ενδιάμεσος φορέας εκτέλεσης επιχειρηματικών προγραμμάτων διάφορα προγράμματα με τους ΟΤΑ. Η δημιουργία ειδικού προϋπολογισμού προγραμμάτων γίνεται με βάση την κατηγοριοποίηση των δημοσίων δαπανών, τις πολιτικές εφαρμογής τους με βάση την ατζέντα Ε2020. Η θέσπιση προϋπολογισμού για τα (ΕΣΠΑ) ξεκίνησε το 2007, το 2010 καθορίστηκαν 13 λειτουργίες, 92 προγράμματα και 605 δράσεις με επέκταση προγραμμάτων ανάλογης εφαρμογής και πολιτικής για το 2012-15. Οι διαφορές μεταξύ κρατικού προϋπολογισμού και των ΕΣΠΑ αποτυπώνεται κατωτέρω:

Γράφημα:6 Τίτλος : Προϋπολογισμός ΕΣΠΑ «Διοικητική Μεταρρύθμιση»



<sup>51</sup> Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2012 Ελλάδα

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών

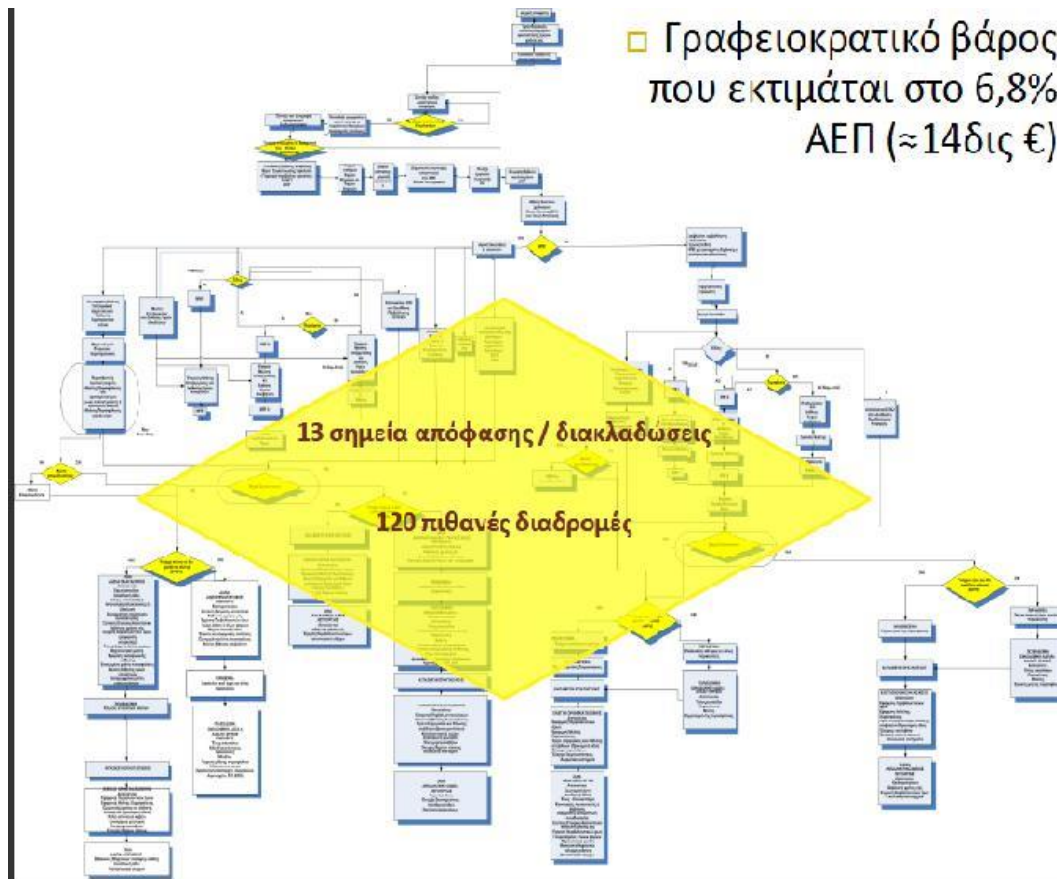
*ΕΣΠΑ «δυναμική απόκρουσης της οικονομικής κρίσης:»*

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης εμφάνισε χαμηλή απορροφητικότητα (9,4% στο σύνολο των 505 εκατομ. Ευρώ) των κοινοτικών πόρων το 2011. Η αναθεώρηση των στρατηγικών ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας ανατάσσει τις μικρές επιχειρήσεις. Η μη ενεργοποίηση των πόρων απορρυθμίζει και μεγεθύνει τα χρέη του δημοσίου καθώς επαναλαμβάνεται το φαινόμενο της έλλειψης του κατάλληλου ανθρώπου στην κατάλληλη θέση –εκπαίδευση αντικείμενο κλπ.- για την άμεση απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων. Σύμφωνα με την Έκθεση<sup>52</sup> η δυναμικότητα των πόρων περικλείει εμβληματικές πρωτοβουλίες και εμφανίζει τη Διοικητική Μεταρρύθμιση σαν «Μια βιομηχανική πολιτική στην εποχή της παγκοσμιοποίησης» και την « Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας». Στόχος του μεταρρυθμιστικού προγράμματος η εφαρμογή «...ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης βασισμένο στις επενδύσεις και εξαγωγές για σταδιακή ανάκαμψη μεσοπρόθεσμα και βελτίωση («... των δημοσιονομικών επιδόσεων από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και την ανταγωνιστικότητα των αγορών»σ.11) . Κρίνεται επιτακτική η ανάγκη άμεσης απορρόφησης πόρων (ΕΣΠΑ). Η εκπόνηση μελετών και η έγκριση προγραμμάτων δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας. Επίσης, με την εφαρμογή περιφερειακών προγραμμάτων βελτιώνεται η ποιότητα ζωής των κατοίκων στις περιφέρειες σύμφωνα με την ΕΕ\_2020. Τα διοικητικά βάρη και η καλή νομοθέτηση είναι μέρος του προγράμματος της διαχείρισης των πόρων.

---

<sup>52</sup> Έκθεση του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2011-2012 Ελλάδα

Γράφημα: 7. Τίτλος : Διοικητικά βάρη



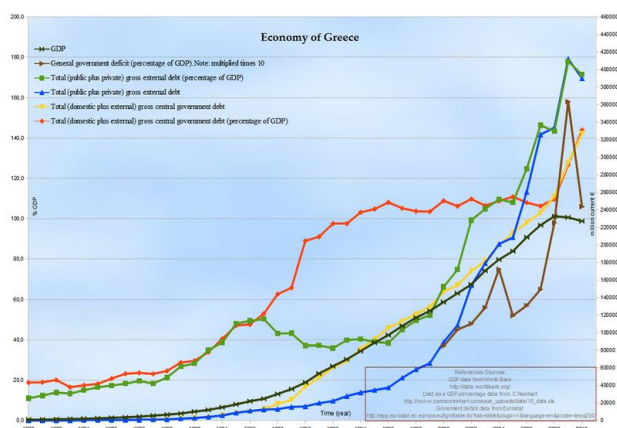
Πηγή : Καρκατσούλης, Π. « Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά : Σχέση αμφίδρομη;»

Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάδα (2012).



### 3.7 .Ελλάδα και Οικονομική κρίση

Γράφημα 8. Τίτλος: «η οικονομία στην Ελλάδα»



Πηγή: World bank, Eurostat,

Τα ελλείμματα που έχουν δημιουργηθεί λόγω της πτώσης της εσωτερικής παραγωγής και της μείωσης της ανταγωνιστικότητας στο εσωτερικό και στο εξωτερικό της χώρας επιτάχυνε το καθεστώς της δημοσιονομικής πειθαρχίας από την ΕΚΤ και την ΕΕ\_27, χωρίς ιστορικό προηγούμενο για άλλο κράτος\_μέλος της ΕΕ.. Η κατάσταση αυτή, της χώρας μας, επιβραδύνει την οικονομία των νοικοκυριών. Οι σπασμωδικές κινήσεις των κυβερνήσεων για την οικονομική διάσωση της χώρας κινούνται σε φορολογικές μεταρρυθμίσεις για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Η έλλειψη όμως συστήματος σταθερής φορολογικής βάσης δημιουργεί αρνητικό κλίμα για ιδιωτικές επενδύσεις και νέες θέσεις απασχόλησης.

#### 3.7.1. Αδυναμία διαχείρισης χρέους της Ελλάδας.

Η ατομία λήψης διαρθρωτικών μέτρων εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας μέχρι το 2010 όξυνε το φαινόμενο της διαφθοράς. Η μεταπολεμική Ελλάδα δεν διαφέρει από τη σημερινή της φοροδιαφυγής, της εισφοροδιαφυγή σε βάρους του ΙΚΑ που

ανέρχεται σε 3,5 δις ευρώ. Η Ελλάδα εμφανίζει την άναρχη ανάπτυξη ενός κοινωνικού κράτους της περιόδου 1980-90 με την κακοδιαχείριση των κοινοτικών πόρων η οποία δημιούργησε φοροδιαφυγή και πολλά ελλείμματα (Λιαργκόβας,2010: 22).

Κατά τους Rogoff και Reinhart (Χαραλάμπης,2012: 38) η εξωτερική επιτήρηση της Ελλάδας συνεχίζεται από το 1950 μέχρι σήμερα. Το φορολογικό σύστημα στηρίχθηκε στην «υποφορολόγηση» των βιομηχάνων με τους έμμεσους φόρους, την προστατευτική φορολογική πολιτική των αγροτών (1955), την χρηματοδότηση ΚΠΑ-ΕΣΠΑ, στον δανεισμό από την Αγροτική Τράπεζα, στην παραγραφή χρεών των αγροτών από τη δικτατορία (1967) αφού η φορολογία εκμετάλλευσης της αγροτικής γης είναι μηδενική. Το μεγάλο ύψος των επιδοτήσεων περιορίζεται στο προφίλ ανταγωνισμού της ελαφριάς ελληνικής βιομηχανίας. Από το 1922 η άμεση φορολογία των μισθωτών, συνταξιούχων - το 40% - που αντιστοιχεί στο 70-75% του συνολικού φόρου εισοδήματος ήταν η κύρια πηγή του κράτους (Χαραλάμπης, 2012: 38)

### 3.7.2. Πολιτικές και Οικονομικές προσδοκίες

Λανθασμένες πολιτικές προκαλούν οικονομικές κρίσεις παγκόσμια. Κατά τον Πολ Κρούγκμαν η συνέπεια και η διατήρηση συστήματος σταθερής συναλλαγματικής ισοτιμίας στην μακροοικονομική πολιτική μιας χώρας αποτρέπει κερδοσκοπική επίθεση (Λιαργκόβας Παναγιώτης,2010: 106). Η κάλυψη ελλειμμάτων με εγχώριες πιστώσεις μειώνει τα συναλλαγματικά διαθέσιμα με κατάρρευση της συναλλαγματικής ισοτιμίας ( Λιαργκόβας , 2010: 43).

### 3.8. Ευρωπαϊκή και παγκόσμια διακυβέρνηση.

Η παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση πρέπει να είναι δημοκρατική, εξειδικευμένη και ολιστική, να αποσκοπεί σε κοινούς στόχους με αποτελεσματικότητα και να διαπερνά εθνικά και κλαδικά όρια και ενδιαφέροντα (Λιαργκόβας, 2010: 207). Στο σύστημα σταθερών ισοτιμιών το δολάριο είναι το νόμισμα ισοτιμίας σε σύγκριση με

τα άλλα νομίσματα. Ο ρόλος του ΔΝΤ<sup>53</sup> στην παγκόσμια οικονομία είναι να παρέχει οικονομική βοήθεια σε φτωχές οικονομίες κρατών συνεπικουρούμενο από την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία χρηματοδοτεί τις αναπτυσσόμενες χώρες. Κοινό σημείο οικονομικής πολιτικής στην αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων είναι ο εξορθολογισμός των παγκόσμιων.

Η ΕΕ\_27 αντιμετώπισε την κρίση με σκοπό την διατήρηση και σταθερότητα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Με δέσμες στήριξης προς χώρες με οικονομικά προβλήματα, η περίπτωση της Ελλάδας, προχώρησε στην θέσπιση ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης σε συνεργασία με το ΔΝΤ, με σκοπό μια ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση, ομοσπονδιακού τύπου. Η δημοσιονομική διατηρησιμότητα απαιτεί δημοσιονομική εξυγίανση και μακροοικονομική επιτήρηση κατά το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η συνεργασία της ΕΕ\_27 με το ΔΝΤ δυστοκεί ως προς την αυστηρή γραμμή λιτότητας που εφαρμόζει το ΔΝΤ. Η ΕΕ\_27 εμφανίζει απουσία καλών χειρισμών στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης. Το 2010 με την Ατζέντα 2020 προχώρησε στην θέσπιση προγράμματος για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη<sup>54</sup> στην Ευρώπη.

Το Πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης στηρίζεται στη δημοσιονομική εξυγίανση των κρατών μελών της ΕΕ\_27 για την υλοποίηση των πέντε πρωταρχικών στόχων όπως την απασχόληση, την καινοτομία, την έρευνα και την ανάπτυξη, την προώθηση της κοινωνικής ένταξης με έμφαση στην μείωση της φτώχειας (Λιαργκόβας, 2010: 114). Η εφαρμογή του ανωτέρω πλαισίου καθορίζει τους εθνικούς στόχους, την άρση των εμποδίων για την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς των κρατών-μελών. Η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ\_27 ενισχύθηκε με την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης λόγω της αδυναμίας των κρατών μελών να διαχειριστούν τα δημοσιονομικά τους. Στην περίπτωση της Ελλάδας η αδυναμία αυτή την οδήγησε στην μακροοικονομική εποπτεία της, η οποία εφαρμόζεται από το 1<sup>ο</sup> «Ευρωπαϊκό εξάμηνο» του 2011. Το πρόγραμμα σύγκλισης ταυτίζεται με τις διαδικασίες ψήφισης των εθνικών προϋπολογισμών. Η περάτωση των

---

<sup>53</sup> ΔΝΤ: η πολιτική που ακολουθεί είναι αυστηρότερη της ΕΕ\_27, χρησιμοποιεί αυστηρή λιτότητα στις δημόσιες δαπάνες και όπως προκύπτει από τις ex ante, ex iter & ex post Εκθέσεις του ΟΟΣΑ η οικονομική πολιτική του απέχει από της ΕΕ\_27.

<sup>54</sup> Η Ατζέντα της ΕΕ\_2020 ενδιαφέρεται για την κοινωνική συνοχή και ακολουθεί μια πιο ανθρωποκεντρική πολιτική σε σύγκριση με την αυστηρή πολιτική της λιτότητας του ΔΝΤ.

μεταρρυθμίσεων στοχεύει στην εξυγίανση και αποκατάσταση της οικονομικής σταθερότητας, θεσπίζεται από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη διασφάλιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Συστημικών Κινδύνων και την νομοθέτηση για τη λειτουργία των Διαχειριστών Οργανισμών Εναλλακτικών Επενδύσεων.

Η εφαρμογή των δράσεων στις εθνικές πολιτικές, η περίπτωση της Ελλάδας, απαιτεί πολιτική καλών πρακτικών για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, αλλαγή δομών για τον εξορθολογισμό του διοικητικού τομέα, απελευθέρωση αγορών, σμίκρυνση του κράτους με αποκρατικοποιήσεις κ.α. Δραστηριότητες που μειώνουν το φορολογικό βάρος των πολιτών, ενισχύουν την αποτελεσματικότητα των αγορών, την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, την κερδοφορία, τη διαφάνεια ενώ το κράτος επωφελείται (Λιαργκόβας, 2010:113). Τα ανωτέρω για να εφαρμοστούν πρέπει να συνάδουν με την εκάστοτε πολιτική, οικονομική και κοινωνική κατάσταση των χωρών.

### 3.8. Κρίση και Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση λόγω της ύπαρξης υπερβολικών ελλειμμάτων που ο Καλλικράτης (ν.3852/2010) στα δύο χρόνια από την ψήφισή του δεν μπόρεσε να διαχειριστεί. Το νέο πλαίσιο εκτός από τις δομές της υγείας μείωσε τους δήμους από 335 σε 225, και ένταξε παράλληλα νέες δομές σε αυτούς όπως οι δομές της κοινωνικής πολιτικής στη διαχείριση των δήμων. Οι νέες δομές, πρόνοια, αθλητισμός, παιδικοί σταθμοί, φροντίδα ηλικιωμένων, σχολεία κλπ είναι οι κύριες αρμοδιότητες των δήμων από την 1.1.2013 δηλ. οι ΟΤΑ ενισχύονται με 200 επιπλέον αρμοδιότητες. Ταυτόχρονα απαγορεύονται οι προσλήψεις ΙΔΑΧ στους δήμους. Δήμοι που αποκλίνουν από την ψήφιση του προϋπολογισμού τους κατά 10% τίθενται σε επιτροπεία. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων του τομέα καθαριότητας των δήμων σε ιδιώτες θα αυξήσει ενδεχομένως τα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας και του φωτισμού στους δήμους της χώρας.

Στον αντίποδα η διαθεσιμότητα και κινητικότητα των δημοτικών υπαλλήλων εμφανίζει, την αποσάθρωση των Δήμων πλήττοντας τις πελατοκεντρικές τους σχέσεις, με τη μείωση του προσωπικού. Η μετάταξη προσωπικού του οποίου καταργήθηκε η οργανική θέση σε φορείς, ανατρέπει το ήδη υπάρχον θεσμικό πλαίσιο (οι Κώδικες Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων και δημοσίων υπαλλήλων αντίστοιχα, το Σύνταγμα της Ελλάδας διατάξεις των άρθρων 22 & 103 αυτού). Οι 200 τουλάχιστον επιπλέον αρμοδιότητες των δήμων έχουν επιβαρύνει αρκετά τους προϋπολογισμούς τους και δυσκολεύεται η λειτουργία τους με την περικοπή εσόδων κατά 65% λόγω της κρίσης. Ο ρόλος των δημοτικών αρχών μειώνεται λόγω της επιτροπείας<sup>55</sup>. Ενδέχεται από την όλη κατάσταση να προκύψει η αύξηση φόρων στους δήμους, όπως του ΤΑΠ μέχρι και 1000% ή και του φόρου παρεπιδημούντων με αποτέλεσμα η όλη διαδικασία να οδηγήσει στο κλείσιμο και άλλων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ο τομέας καθαριότητας και συγκεκριμένα η διαχείριση απορριμμάτων θα γίνεται μέσω θερμικής επεξεργασίας με δημοπράτηση της ΕΣΔΝΑ τεσσάρων(4) εργοστασίων θερμικής επεξεργασίας -και όχι με το σύστημα της ανακύκλωσης- αρχική δέσμευση τουλάχιστον είκοσι πέντε (25) Δήμων της Αττικής. Το κόστος διαχείρισης των απορριμμάτων γίνεται τετραπλάσιο του σημερινού κόστους. Η μελέτη απαιτεί από τους Δήμους την ελάχιστη συλλογή ποσότητας σκουπιδιών να ανέρχεται στους 1.350.000 τόνους ετησίως. Η μείωση των σκουπιδιών δεν περιορίζεται με την αύξηση τους κόστος. Η ανακύκλωση δεν θα πραγματοποιείται και οι ιδιώτες θα αποκομίζουν μέρος των κερδών από την καθαριότητα<sup>56</sup>. Η ιδιωτικοποίηση της συλλογής των απορριμμάτων θα επιφέρει την αύξηση των τελών. Η αναλογία για ένα σπίτι 100 τμ θα αντιστοιχεί σε 800 ή 1200 ευρώ το χρόνο για τα σκουπίδια και το ΤΑΠ θα ανέρχεται σε 250 ευρώ περίπου. Αποδόμηση των δήμων δημιουργεί ενδεχομένως η επερχόμενη μεταρρύθμιση.

---

<sup>55</sup> ΚΕΔΚΕ ενημέρωση και σχόλια της σημερινής κατάστασης της Τ.Α.

<sup>56</sup> Πριν την εφαρμογή του Καποδίστρια στους δήμους η «συλλογή» απορριμμάτων γίνονταν κατ' αποκοπή από ιδιώτες, οι οποίοι δεν τηρούσαν τους υγειονομικούς όρους διάθεσης των απορριμμάτων –Ψήφισμα Έκτακτου Συνεδρίου ΚΕΔΕ (Αθήνα, 30-8-2012).

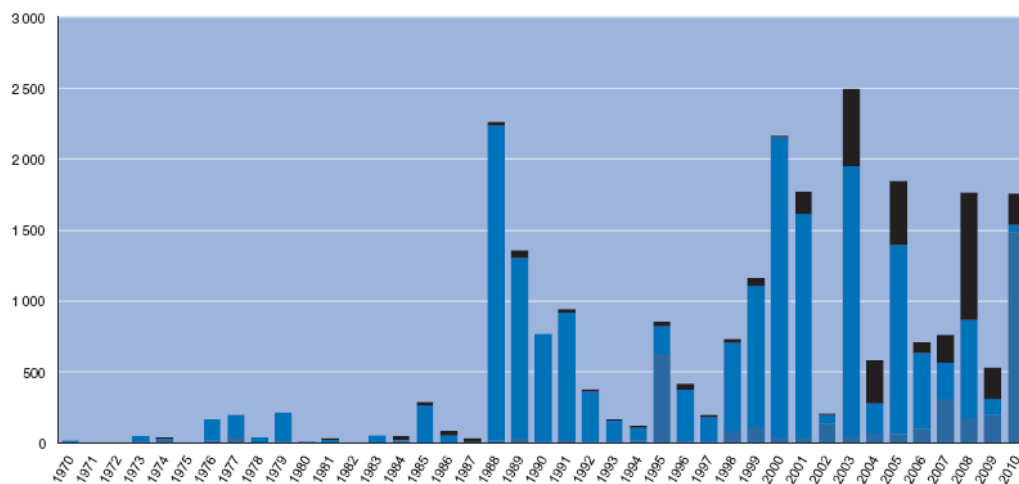
### 3.9.1. Προβληματισμοί και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η Τ.Α. απέναντι στην ιδιωτικοποίηση της συλλογής απορριμμάτων εμφανίζεται αδύναμη. Ο «Καλλικράτης» εφαρμόζεται στη διαχείριση απορριμμάτων. Τα μεγάλα ποσά όμως που δόθηκαν στην αγορά ειδικών οχημάτων για μεταφόρτωση και διαχείριση απορριμμάτων στους σταθμούς επεξεργασίας ΧΥΤΑ κ.α. εξ αιτίας «παροπλισμού» δεν αποδίδουν την σκοπιμότητα της αγοράς τους. Ο δανεισμός και η αγορά των νέων οχημάτων έγινε στα πλαίσια της κατάργησης των παλαιών συμβάσεων από ιδιώτες που διαχειρίζονταν με «ανορθόδοξο» τρόπο τα απορρίμματα. Τα οχήματα μεταφόρτωσης, ανακύκλωσης, πχ τα καδοπλυντήρια, τριαξονικά οχήματα που υπάρχουν στις μεγάλες εγκαταστάσεις (γκαράζ – επισκευαστικές λειτουργίες), της Δ/σης Πρασίνου των Δήμων αγοράστηκαν με πόρους των ανταποδοτικών τελών και με δανεισμό. Τα δάνεια αυτά επιβαρύνουν οικονομικά τους κατοίκους, επειδή η πληρωμή αυτών γίνεται μέσω των τελών της ΔΕΗ. Δημιουργείται η απορία αν τα οχήματα αυτά θα χρησιμοποιούνται στην αποκομιδή σκουπιδιών ή θα παραμένουν ανενεργά μετά την παραχώρησή τους σε ιδιώτες. Η Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ) προσπαθεί να ποδηγετήσει την τρέχουσα κατάσταση των ειλημμένων αποφάσεων χωρίς όμως θετικό αποτέλεσμα αφού τα χρέη αυξάνονται και δεν εξορθολογίζονται. Οι ΟΤΑ οφείλουν να συνεργαστούν αλληλέγγυα για τη σωστή κατανομή, διάθεση και διαχείριση των πόρων τους ώστε να συνδράμουν τα μέγιστα στην τοπική κοινωνία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>

### 4.1. Δημόσιος Τομέας Ελλάδας την εποχή των Μνημονίων (πριν και μετά)

Γράφημα: 9. Τίτλος : Κυβερνητικές αρμοδιότητες που ορίζονται δια νόμου ετήσια



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΟΟΣΑ Έκθεση, 2011)

Η Έκθεση του 2011 «Κριτικές για τη Δημόσια Διοίκηση: Ελλάδα 2012», επισημαίνει ότι τα διαρθρωτικά μέτρα διοικητικής μεταρρύθμισης την τελευταία δεκαετία δεν εφαρμόστηκαν ικανοποιητικά. Η δημοσιονομική στρατηγική αποκλίνει των στόχων της Συνθήκης της Λισαβόνας για ευρωπαϊκή ολοκλήρωση λόγω της απουσίας κατάλληλου φοροεισπρακτικού μηχανισμού και την κατάρτιση προϋπολογισμού του κράτους. Απουσιάζει ένα σαφές στρατηγικό όραμα της κεντρικής διοίκησης να υλοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Η κεντρική διοίκηση εμφανίζεται φτωχή σε πρακτικές πολιτικές και βέλτιστα εργαλεία, αδύναμη να εφαρμόσει συνεκτικές πολιτικές λόγω της ανεπαρκούς συνέργειας των δράσεων σε επίπεδο υπουργείων. Αφθονες οι φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις όμως αναποτελεσματικά τα μέτρα της διοίκησης εξαιτίας του υπερβολικού formalισμού. Έλλειψη της συνέχειας του κράτους παρατηρείται στις δομές των υπουργείων με την απουσία τήρησης αρχείων και ταξινόμησης.

- Στόχος: η σύσταση ισχυρού Κέντρου διακυβέρνησης για την εφαρμογή συνεκτικών πρακτικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, που δεν υφίσταται.

Γράφημα.:10. Τίτλος: Εποπτεία των υπουργείων πάνω σε άλλους φορείς του δημόσιου τομέα.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης είναι να εποπτεύει, να καθοδηγεί και να διαχειρίζεται τον δημόσιο τομέα στο σύνολό του. Το Γράφημα δείχνει το σημαντικό ρόλο των υπουργείων που τυπικά εποπτεύουν τους φορείς όλου του δημόσιου τομέα.

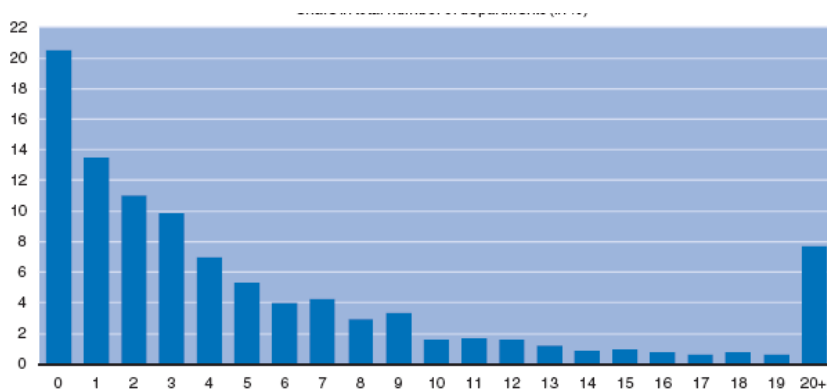
Η στρατηγική για την αναδιάταξη του σημερινού Κέντρου Διακυβέρνησης κρίνεται αναγκαία αφού η τωρινή κατάσταση παραμένει ασαφής, περιορισμένη και αποσπασματική. Το σημερινό Κέντρο αδυνατεί να καθορίσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες πολιτικής διαχείρισης δημοσιονομικών θεμάτων. Ο προγραμματισμός του είναι ασαφής και απαιτείται άμεσα η σύνταξη ενός συνεκτικού πλαισίου για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Αναγκαία κρίνεται η συνεργασία όλων των υπουργείων υπό την καθοδήγηση μιας μεταρρυθμιστικής ηγεσίας με στρατηγικό όραμα, υπευθυνότητα, στρατηγικό σχεδιασμό, πολιτική και επικοινωνιακή συνοχή και συλλογική δέσμευση. Συνεπώς,

Παρατηρείται :

- Απουσία βέλτιστων πολιτικών πρακτικών και εργαλείων



- Απουσία δομών εποπτείας και συντονισμού για να υποστηρίξει αποτελεσματικές και μακροπρόθεσμες εφαρμογές επαρκούς ενημέρωσης όλων των υπουργείων για μια βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη.
- Τα ανωτέρω ενισχύονται λόγω της απουσίας συντονισμού και ασύμμετρης πληροφόρησης της Κεντρικής Κυβέρνησης με τα επιτελεία των άλλων υπουργείων.
- Η έλλειψη διοικητικής κουλτούρας αποκλείει την συνεργασία των υπουργείων και καθιστά αδύνατη την διαχείριση και οργάνωση τους. Οι δομές των υπουργείων στο μεγαλύτερο μέρος τους εμφανίζουν πολλά τμήματα χωρίς προϊστάμενη αρχή ή πολλοί προϊστάμενοι χωρίς υφισταμένους. Η αναλογία είναι, (1) στα (5) τμήματα είναι χωρίς υπάλληλο ενώ (1) στα (10) τμήματα έχουν περισσότερο από (20) υπαλλήλους.
- Γράφημα: 11. Τίτλος: Καταγραφή τμημάτων σύμφωνα με τους υπαλλήλους τους.

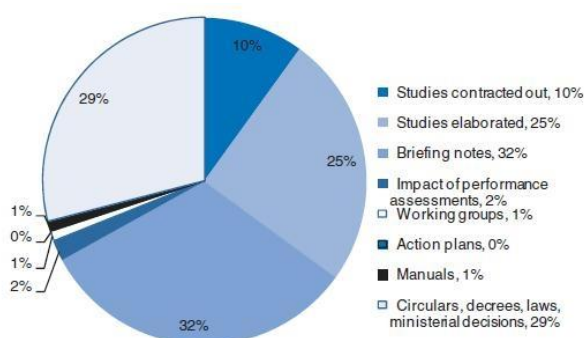


Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Το ανωτέρω γράφημα δείχνει τον εσωτερικό κατακερματισμό των τμημάτων στα υπουργεία. Υπουργεία που αδυνατούν να ιεραρχήσουν τις προτεραιότητές τους λόγω συντονισμού και προγραμματισμού που βασίζεται σε αδυναμία προσωπικής πρωτοβουλίας και εμπειρίας των υπαλλήλων. Απουσία πάλι πολιτικών πρακτικών και μεταρρυθμίσεων και αδυναμία χειρισμού των υπουργείων να προχωρήσουν σε διαρθρωτικές αλλαγές των δομών ακόμη και σε πιλοτικό στάδιο. Ενδεικτικά αναφέρεται: η μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας στην Ελλάδα, το ΕΣΥ (1983), ομόφωνα έγινε αποδεκτό ως εκσυγχρονισμός του συστήματος υγείας, χωρίς

όμως να υλοποιηθούν τα πιο σημαντικά στοιχεία του. Η ψήφιση πληθώρας νόμων που παραμένουν ανεφάρμοστοι στο χρονοντούλαπο. Το 2003 σημαντικός νόμος για την πολιτική προστασία ψηφίστηκε χωρίς να εφαρμοστεί ποτέ. Προκαλεί έκπληξη η οργάνωση και υλοποίηση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, όπως και το<sup>57</sup> Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013.

Γράφημα: 12. Τίτλος: Εγχειρίδια, 1%, Εγκύκλιοι, διατάγματα, νόμοι, υπουργικές αποφάσεις, 29%



Note: This figure covers the output of the general directorates with executive competencies, and thus excludes the output of general directorates with support competencies.

Source: Ministry of Administrative Reform and E-Governance.

Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Διαπίστωση της έκθεσης: Μέγιστη νομική τυπολατρία

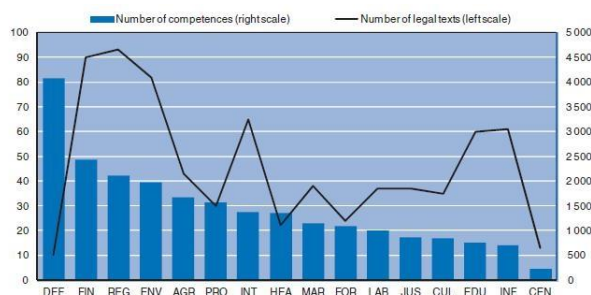
- αναποτελεσματική διακυβέρνηση και μεταρρυθμιστικές αποτυχίες λόγω υπερβολικής νομικής τυπολατρίας. Η θέσπιση νόμων εμποδίζει την σύσταση μιας αποτελεσματικής και αποδοτικής διακυβέρνησης.
- υπονομεύει την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα της διοίκησης για την άμεση εξυπηρέτηση του πολίτη και του επιχειρηματία.
- είναι υποπροϊόν του θεσμικού συστήματος, στηρίζεται στον αστικό κώδικα και ενισχύει μια συγκεντρωτική δομή λειτουργιών.

<sup>57</sup> Στα πλαίσια της συγχρηματοδότησης εκπονούνται μελέτες, π.χ. Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2012 Ελλάδα

- η τήρηση των προνομίων και των διοικητικών διαδικασιών δεν εμβαθύνει τους αστικούς νόμους αλλά επιβραδύνει το έργο της δικαιοσύνης.
- Εμποδίζει τα στάδια εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων.

Προτείνεται η *κινητικότητα* των υπαλλήλων από την μία υπηρεσία στην άλλη ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες των υπουργείων και τα δημιουργηθέντα κενά από τις υπάρχουσες αποχωρήσεις –εφεδρείες και αλλαγή στην κουλτούρα της «ακινησίας» των υπαλλήλων στην ίδια θέση , αντικείμενο κλπ .

Γράφημα:13. Τίτλος: Κατανομή του αριθμού των υφισταμένων τμημάτων με το προσωπικό τους Αριθμός υφισταμένων ανά τμήμα



Note: The complete names of the ministries are provided in Annex B.

Source: Ministry of Administrative Reform and E-Governance.

Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

- Παρατηρείται ότι υπάρχει πλήθος θεσμικών και οργανωτικών επικαλύψεων Δ/νσεων , τμημάτων στα Υπουργεία .

Ο συντονισμός μεταξύ των υπουργείων είναι σχεδόν αδύνατος. Υπουργεία που καθιλώνονται λόγω των πολυπληθών δομών. Κάθε ένα μπορεί να έχει και 439 εσωτερικές δομές. Ο όγκος των τμημάτων δεν έχουν το απαραίτητο μέγεθος για να λειτουργούν αποτελεσματικά. Ο αριθμός προϊσταμένων είναι αναποτελεσματικά μεγάλος . Μπορεί να υπάρχει ένας προϊστάμενος και κανείς υφιστάμενος.

Η κατανομή προσωπικού, τμημάτων & Δ/νσεων ορίζεται στα οργανογράμματα των υπηρεσιών βάσει των οποίων λειτουργούν οι φορείς του Δημοσίου Τομέα. Τα οργανογράμματα έχουν εγκριθεί και δημοσιευθεί σε ΦΕΚ συνεπώς είναι δύσκολο για

το κυβερνητικό επιτελείο να προχωρήσει σε συρρίκνωση αν προηγουμένως δεν έχει προβεί σε κατάργηση και συγχώνευση των δομών.

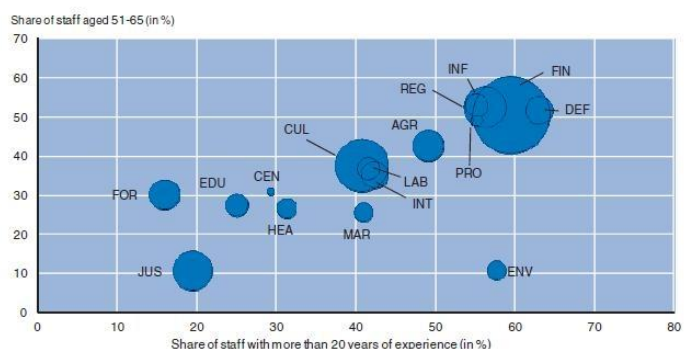
Παρατηρείται:

- απουσία διαχείρισης δεδομένων, καταγραφής στοιχείων τεκμηρίωσης πράξεων απαραίτητα για τη συνέχεια του κράτους.
- αδυναμία διαχείρισης δεδομένων από τα αρμόδια τμήματα. (Υπάρχουν περιπτώσεις υπαλλήλων που αρνούνται να δεχθούν την ψηφιακή επιμόρφωση λόγω το ότι «καταστρατηγούν» την περιγραφή του καθηκοντολογίου τους).

**Στόχος** :Απαιτείται σχεδιασμός τεκμηρίωσης δεδομένων και απαλοιφή της νομικής τυπολατρίας από την δημόσια διοίκηση, ενδυνάμωση προσωπικού για λειτουργική απόδοση της υπηρεσίας, ενίσχυση της συνεκτικότητας των δράσεων μέσω των σύγχρονων τεχνολογιών και της ψηφιακής «σύγκλισης». Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έχει εκπονήσει μεγάλο αριθμό ex ante, ex itinere και ex post μελετών για την άμεση ηλεκτρονική εκπαίδευση των υπαλλήλων ώστε η λειτουργία των υπηρεσιών να είναι συνεκτική και όχι συστημική. Το σύστημα αυτό δεν έχει τύχη εφαρμογής.

**Στόχος**: πλήρης και συνεκτική στρατηγική ενδυνάμωσης του HR του δημόσιου τομέα και εξάρτησής του από τον κρατικό Προϋπολογισμό.

Γράφημα:14 Τίτλος: Ηλικιακές τάσεις και εμπειρία στα Υπουργεία Τα μεγέθη των κύκλων απεικονίζουν τον λόγο των υπαλλήλων ανά Υπουργείο



Note: The size of the bubbles is proportionate to each ministry's staff numbers (central and decentralised services).

Source: Ministry of Administrative Reform and E-Governance.

Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Παρατηρείται: ο δημόσιος τομέας εμφανίζει ένα γερασμένο πρόσωπο να ταλαιπωρείται λόγω του νομικού φορμαλισμού, να παγιοποιείται και να εξιδανικεύεται στα «στεγανά των υπηρεσιών. Ο περιορισμός των προσλήψεων λόγω της δημοσιονομικής κρίσης συρρίκνωσε τον γερασμένο πληθυσμό των φορέων και πρόκειται να τον μετατοπίσει από ή προς σε φορείς ή υπηρεσίες με κενές οργανικές θέσεις.

Συνοπτικά οι απαριθμημένες λειτουργικές ελλείψεις, ο κύκλος των συστημάτων δημιουργούν συνθήκες ανάπτυξης της διαφθοράς και διευκολύνουν την εκδήλωση ανάρμοστων ατομικών συμπεριφορών, προσοδοθηρικών διεκδικήσεων και πελατειακών σχέσεων με επικρατούσα την έλλειψη διαφάνειας. Τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα προσκρούουν στις αδυναμίες αυτές. Οι μέχρι τώρα μεταρρυθμίσεις εμφάνισαν αδυναμία υλοποίησης, έλλειψη αξιοκρατικών κριτηρίων, παγιοποίηση προσωπικού στην ίδια θέση. Πολυδαίδαλο εμφανίζεται το πρόσωπο της δημόσιας διοίκησης. Οι άτυποι κανόνες του παιγνιδιού αυτού ενισχύουν τις πελατοκεντρικές σχέσεις. Η διοίκηση συνεχίζει να υπακούει στην «άρχουσα τάξη» την ελίτ της διοίκησης χωρίς να επιδιώκει την προώθηση θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων.

#### 4.2.Αξιολόγηση δομών της δημόσιας διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση επιδιώκει να γίνει πιο λειτουργική και αποτελεσματική για τον πολίτη. Ο σχεδιασμός ελέγχου δομών των υπηρεσιών και η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού απαιτεί την σύσταση λειτουργικών οργανογραμμμάτων των υπηρεσιών με καταγραφή του εργασιακού αντικείμενου. Ο σχεδιασμός αφορά όλον τον δημόσιο τομέα. Η αξιολόγηση ακολουθεί τις επιταγές του Ν.3871/2010 που καθιέρωσε την εφαρμογή του «Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)», δεσμεύσεις για τα έτη (2013-2016) τις διατάξεις του άρθρου 35 του Ν. 4024/2011 που αφορούν την εφεδρεία, την αξιολόγηση δομών κ.α. Το (ΜΠΔΣ) είναι η άμεση εφαρμογή των πονημάτων της Έκθεσης του ΟΟΣΑ, για τον εκσυγχρονισμό των κυβερνητικών πολιτικών, τις θεσμικές εργασιακές αλλαγές με την μείωση των εργασιακών κεκτημένων και την αποδιάρθρωση του υφιστάμενου μοντέλου απασχόλησης. Οι αναμενόμενες μεταρρυθμίσεις προβλέπουν την μείωση

του μισθολογικού κόστους, του δημόσιου τομέα, τις ενδεχόμενες ευκαιρίες συγκέντρωσης κεφαλαίου με αυτοαπασχόληση .

#### 4.3. Αναδιοργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών

Η εφαρμογή του τριετούς σταθεροποιητικού προγράμματος απαιτεί την συνεργασία της επιστημονικής κοινότητας και του ΟΟΣΑ για την επίτευξη του στόχου. Ο Ν. 4024/2011 άρθρο 35 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» αφορά την αναδιοργάνωση υπηρεσιών καθώς και την ανακατανομή θέσεων σε τρεις φάσεις.

##### **Α΄ Φάση:**

Η συγκρότηση της επιτροπής απαρτίζεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου και τους Ειδικούς Γραμματείς των υπηρεσιών του ΥΔΜΗΔ με έργο τον έλεγχο της υφιστάμενης οργανωτικής διάρθρωσης του οικείου υπουργείου και των υπηρεσιών του. Υπηρεσιακές μονάδες με περιορισμένο εργασιακό αντικείμενο π.χ. τμήμα δακτυλογραφών και πλεονάζων προσωπικό μεταφέρονται σε φορείς ανάλογα με τις υπηρεσιακές τους ανάγκες αφού προηγουμένως έχουν καταγραφεί έως και την 30-11-2011, οι πλεονάζουσες θέσεις σύμφωνα με την εισήγηση της Επιτροπής.

##### **Β΄ Φάση:**

Οι πλεονάζουσες θέσεις κατά κατηγορία και κλάδο μεταφέρονται σε άλλα υπουργεία ή νπδδ που έχουν κενά με κua (παρ.3 άρθρο 35 του ν.4024/2011/Α΄226). Οι υπηρεσίες του ΥΔΜΗΔ αφού επεξεργάστηκαν και αξιολόγησαν τις εισηγήσεις των Επιτροπών και των κua προχωρούν στη μεταφορά του προσωπικού σε υπηρεσίες που έχουν κενά έως και την 31-12-2011. Στην περίπτωση που δεν υπάρχουν κενά οι θέσεις αυτές καταργούνται.

##### **Γ΄ Φάση :**

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 35 ορίζεται έκδοση κua των υπουργών Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

στην οποία προσδιορίζονται οι φορείς του δημοσίου όπου μεταφέρονται οι κενές θέσεις. Η αξιολόγηση του προσωπικού ορίζεται για το έτος 2012 να έχει ολοκληρωθεί κατά τρόπο αξιοκρατικό και αντικειμενικό από τις επιτροπές του υπουργείου και της Task force. Η παράλειψη της αποστολής και καταγραφής συνιστά **πειθαρχικό παράπτωμα**( περίπτωση 5 της υποπαρ. Ζ.4. της ανωτέρω παράγρ. του σχετικού νόμου. Η υποχρέωση αυτή της υποβολής των στοιχείων εκ μέρους των φορέων ορίζεται και στις διατάξεις της παρ.1β του 2<sup>ου</sup> άρθρου του ν.3845/2010 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του ν .3870/2010 και την ερμηνευτική αυτού με την οποία όλες οι Διευθύνσεις Διοικητικού- Προσωπικού οφείλουν να συμπληρώνουν τα στοιχεία των υπαλλήλων στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου και να επικαιροποιούν κάθε τυχόν μεταβολή. Η τοποθέτηση του προσωπικού έπεται της ενημέρωσης για τα κενά των υπηρεσιών.

Οι βουλευτικές εκλογές και οι συνεχείς απεργίες του προσωπικού των ΟΤΑ καθυστέρησαν στην αποστολή των στοιχείων. Εποπτεύον όργανο για τη τήρηση της διαδικασίας στα πλαίσια της αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας είναι το ΑΣΕΠ. Η όλη διαδικασία αξιολόγησης αφορά την αναδιάρθρωση δημοσίων υπηρεσιών του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα με νέα οργανογράμματα, κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων με περιορισμένο αντικείμενο, του οποίου το προσωπικό μετατίθεται σε υπηρεσίες με κενά θέσεων.

#### 4.4. Κινητικότητα Υπαλλήλων

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Έκθεσης ο τυπικός formalismός συνδέεται με την λειτουργία των διευθύνσεων και των θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων που πλαισιώνονται θεσμικά από τον Υπαλληλικός Κώδικας(Ν.3528/2007) και είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με το οργανόγραμμα των φορέων γεγονός που εμποδίζει την κινητικότητα των υπαλλήλων. Στόχος του «Προγράμματος Κινητικότητας» είναι η άμεση ένταξη περιορισμένου αριθμού υπαλλήλων, ορισμένων κατηγοριών σε κενές θέσεις υπηρεσιών για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και η ενίσχυση του πειθαρχικού πλαισίου παραπτωμάτων και ποινικών αδικημάτων για τη προστασία του κύρους του Δημοσίου. Η κινητικότητα των υπαλλήλων έρχεται να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα που προκαλούνται από την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού αλλά και λόγω συνταξιοδοτήσεων και

κενών με τον περιορισμό των προσλήψεων (1πρόσληψη 5 αποχωρήσεις), καθώς και στην αξιοποίηση του δυναμικού υπερστελεχωμένων υπηρεσιών.

Η κινητικότητα αναφέρεται σε υπαλλήλους κατηγορίας ΙΔΑΧ, δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, Διοικητικού, Διοικητικού-Λογιστικού, Διοικητικού-Οικονομικού και Διοικητικών Γραμματέων, που προσελήφθησαν χωρίς διαδικασία επιλογής του ΑΣΕΠ, κριτήρια ορθολογικής κατανομής και ιεράρχησης των αναγκών των υπηρεσιών. Η μετακίνηση γίνεται σε υπηρεσίες που έχουν διαπιστωμένες ανάγκες σε προσωπικό, ΚΕΠ, δ/νσεις συντάξεων στο δημόσιο, ασφαλιστικά ταμεία ή στην παιδεία και στους ΟΤΑ, με εξαίρεση τις υπηρεσίες του τομέα υγείας, ΟΑΕΔ, αρχαιολογικοί χώροι και μουσεία. Εξαιρούνται επίσης και άτομα κοινωνικών κατηγοριών – πολύτεκνοι, ΑΜΕΑ κα.. Το ΥΔΜΗΔ είχε τη δυνατότητα από τις λίστες αυτές των υπαλλήλων που εστάλησαν στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου να προχωρήσει στην σύνταξη λίστας σε διάθεση υπαλλήλων. Προϋπόθεση της καταγραφής των υπαλλήλων σε λίστες διαθεσιμότητας η αποστολή στοιχείων μεταβολών και οικογενειακής κατάστασης προς αποφυγή λαθών εκ μέρους του Υπουργείου .

Η εφαρμογή του νόμου ισχύει από την ημερομηνία δημοσίευσής του και οι υπάλληλοι τίθενται σε καθεστώς διαθεσιμότητας με μισθολογική περικοπή. Υπάλληλοι που μεταφέρονται σε κενές θέσεις και αναλαμβάνουν υπηρεσία παύουν να είναι σε καθεστώς διαθεσιμότητας και πληρώνονται κανονικά. Η καθυστέρηση των στοιχείων από τις υπηρεσίες δεν έχει χαρακτήρα ανασταλτικό αφού με τη δημοσίευση του παρόντος νόμου το προσωπικό έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα. Η όλη διαδικασία οφείλει να ολοκληρωθεί εντός του 2013. Η διαδικασία μετακίνησης των υπαλλήλων ακολουθεί τον αντικειμενικό έλεγχο του ΑΣΕΠ και της τριμερούς που αποτελείται από ένα αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ, ένα εκπρόσωπο του ΥΔΜΗΔ και ένα εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών.

Η διαδικασία αυτή δεν διακρίνεται για το καινοτόμο του χαρακτήρα της αλλά ενισχύει και διευρύνει τα ήδη υπάρχοντα άρθρα του Υπαλληλικού Κώδικα. Η νεοτερισμός της κινητικότητας είναι ότι ο δημόσιος υπάλληλος μετακινείται όπου η υπηρεσία έχει ανάγκη. Με τον τρόπο αυτόν κόβεται ο γόρδιος δεσμός του υπαλλήλου



με την «θέση», με στόχο την μείωση της γραφειοκρατίας και των διοικητικών βαρών.

#### 4.5. Πειθαρχικό δίκαιο

Το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων δεν καινοτομεί αλλά ενισχύει το ήδη υπάρχον θεσμικό πλαίσιο με τον Ν.4057/2012. Στόχος η διασφάλιση του κύρους των δημοσίων υπηρεσιών και των δημοσίων υπαλλήλων. Η ενίσχυση του πειθαρχικού δικαίου πλήττει τη διαφθορά των υπαλλήλων και τους αποτρέπει να πράττουν έκνομες πράξεις (απόκτηση οικονομικού οφέλους, ανάρμοστη και αναξιοπρεπή συμπεριφορά σοβαρή απείθεια κα). Αξιοσημείωτο είναι ότι η υπαλληλική αργία είναι διοικητική και όχι ποινική πράξη .

Με τον τρόπο αυτό θα ελέγχονται οι αξιόποινες πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων που αλληλεπικαλύπτονταν λόγω :

- Αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων ελεγκτικών σωμάτων και έλλειψη συντονισμού
- Γραφειοκρατικά εμπόδια
- Λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών με βραδύτητα που προκαλείται παραγραφή των πειθαρχικών αδικημάτων
- Διακριτική ευχέρεια των ελεγκτικών μηχανισμών που κρίνουν ανάλογα των επιταγών της εκτελεστικής εξουσίας
- Απουσία θεσμικής προστασίας των επιθεωρητών
- Βραδύτητα της απονομής δικαιοσύνης και παραγραφής των αδικημάτων

#### 4.6. Ιδιωτικός τομέας και (ΜΠΔΣ)

Το 2010, η ΓΣΕΕ υπέγραψε συλλογική σύμβαση (2010-2013) και πάγωμα του εθνικού κατώτατου μισθού το 2010 και μέση ετήσια αύξηση κάτω από 1% . Η τρόικα

όμως ζήτησε την κατάργηση της εθνικής γενικής συλλογικής σύμβασης εργασίας στην εκταμίευση της 6<sup>ης</sup> δόσης, η οποία δεν έγινε αποδεκτή από την ελληνική κυβέρνηση. Η κατάργηση της εθνικής γενικής συλλογικής σύμβασης εργασίας θέτει το τέλος των εργασιακών δικαιωμάτων και αποσυνθέτει το ελληνικό μοντέλο απασχόλησης ( Κουζής, 2002:156)

#### 4.7. Καινοτομία η Αξιολόγηση Υπαλλήλων

Το ελληνικό δημόσιο δεν τήρησε τα χρονικά πλαίσια του έως τον Οκτώβριο του 2012 το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των διατάξεων παρ.1 έως και 4 του άρθ.35 που ορίζεται με τη δημοσίευση των ΚΥΑ για την κατάργηση οργανικών θέσεων. Το σύστημα βαθμολογικής εξέλιξης οφείλει να είναι αντικειμενικό με βάση τα πραγματικά στοιχεία αφού θα προσδίδει το 15% του βασικού μισθού στους υπαλλήλους, στόχος υλοποίησης τουλάχιστον του 90% (άρθρο 36 ν. 4024/2011). Η έλλειψη τεχνογνωσίας όμως των κατάλληλων υπαλλήλων στις κατάλληλες υπηρεσιακές δομές του κράτους ενίσχυσε την ανάπτυξη 23.000 αρμοδιοτήτων μίας ελιτίστικης εικόνας του δημόσιου που κινείται σε ένα νομοθετικό πληθωρισμό που απαιτεί 15 δις ευρώ για να κινηθεί. Προτείνεται η αξιολόγηση προσωπικού με σύστημα «multiple choice test» των υποψηφίων με διαδικασία ΑΣΕΠ, συνεχή επιμόρφωση σύμφωνα με τις επιταγές της ΕΕ\_2020. Η όλη διαδικασία επιδιώκει την ομαλή λειτουργία του δημόσιου τομέα, τη μείωση βαρών που προκαλούσαν άνιση κατανομή των φόρων. Η αντικυκλική πολιτική επιδιώκει νέα πολιτική τακτική, διαφάνεια και έλεγχο των δημοσίων υπηρεσιών.

#### 4.8. Παραχώρηση μέρη του δημοσίου στον Ιδιωτικό τομέα

Η Αιτιολογική Έκθεση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 βασική μεταρρύθμιση του Ν.3871/2010 αναφέρεται σε αποκρατικοποιήσεις νομικών προσώπων των ΕΟΤ ή ΕΛΤΑ, όπως σημειώνεται στην υποπαράγραφος ΣΤ.2. «Αναστολή προσλήψεων και διορισμών λόγω μεγάλου αριθμού προσωπικού ΥΕ & ΔΕ και με την παραχώρηση δικαιώματος χρήσης των κοινοχρήστων χώρων των ΟΤΑ, την σύσταση ύπαρξης του Παρατηρητηρίου

Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ , την μετάταξη –μεταφορά προσωπικού για το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας, τη διαθεσιμότητα, την αργία στα πλαίσια της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας κοκ.» δηλ. γενικά αναφέρεται στην συνολική αναδιοργάνωση των δομών και έλεγχο του προσωπικού του δημόσιου τομέα».

Η ίδια η Εγκύκλιος δεν θέτει πειθαρχικά παραπτώματα σε φορείς που δεν ανταποκρίνονται στις υπαγορεύσεις. Ο Ν. 2738/1999 (ΦΕΚ 180/τ'Β'/09-09-1999) ΚΕΦ.Β' άρθρο 14 (Διορισμός σε μόνιμες θέσεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του δημοσίου, των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ) αναφέρεται στην παρελθοντική διαδικασία των προσλήψεων προσωπικού ΙΔΑΧ με τον διορισμό δημοσιευμένο σε ΦΕΚ, του οποίου η πρόσληψη υλοποιήθηκε κατά το άρθρο 40 του Υπαλληλικού Κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων

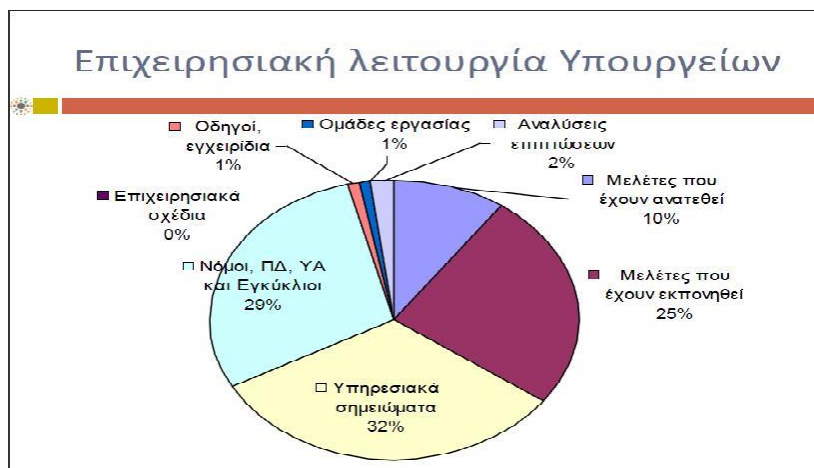
#### 4.9. ΕΣΠΑ & απασχόληση

Στο ΦΕΚ 556/τ.Β'/29-04-2010 που αναφέρεται στο ΕΣΠΑ κ.α. διατάξεις κάνει λόγο στη χρήση της *απασχολησιμότητας –flexicurity-* που θα εφαρμόζεται στο στενό και στο ευρύ δημόσιο τομέα αλλά και στον ιδιωτικό τομέα μέσω κοινοτικών προγραμμάτων που αφορούν την πρόσληψη και απορρόφηση προσωπικού ανάλογα με τις υπάρχουσες ανάγκες εργασίας. Σημειώνεται ότι «*Η οριζόντια εφαρμογή του νόμου θα ενισχύσει την άνιση ανταγωνιστικότητα και την μείωση της κοινωνικής ευημερίας*».

Το Μεσοπρόθεσμο περιλαμβάνει απολύσεις στο δημόσιο, κατάργηση του 40% των δομών των υπηρεσιών, συγχωνεύσεις. Το μεταρρυθμιστικό αυτό πλαίσιο για την αναδιάρθρωση υπηρεσιών υλοποιείται βάσει της προγραμματικής συμφωνίας με την τρικομματική (ΔΝΤ, ΕΕ & ΕΚΤ) και την κινητικότητα των υπαλλήλων εν μέρει. Η δε αξιολόγηση των δομών της δημόσιας διοίκησης στοχεύει στη συγκρότηση του αποτελεσματικού κράτους με το ελάχιστο λειτουργικό κόστος στα πλαίσια των δημοσιονομικών στόχων.

Συμπερασματικά η αξιολόγηση δομών και υπηρεσιών αποσκοπεί στη μείωση του μεγέθους του κράτους, στην αποδοτικότερη λειτουργία του – ικανός αριθμός υπαλλήλων ανά δομή με περιγραφή αντικειμένου- απουσία γραφειοκρατικών εμποδίων που θα επιφέρουν περικοπή δημοσίων βαρών. Η Δημόσια Διοίκηση εκσυγχρονίζεται στα πλαίσια της Ατζέντας ΕΕ\_2020 στα πλαίσια μίας βιώσιμης ανταγωνιστικότητας.

Γράφημα: 15. Τίτλος : η λειτουργία των υπουργείων



Πηγή: : Καρκατσούλης, Π. « Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά : Σχέση αμφίδρομη;»

Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάδα (2012).

## Κεφάλαιο 5ο .

### 5.1.Ο δημόσιος τομέας του μέλλοντος

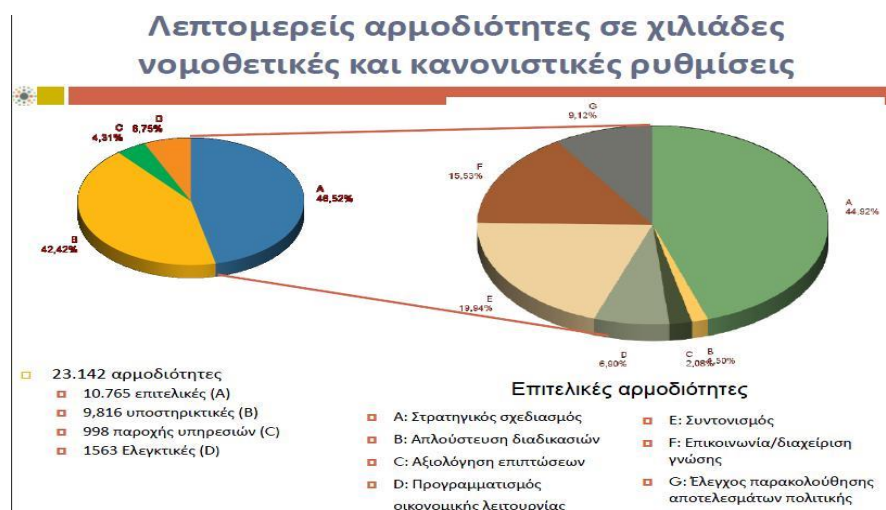
Η εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου ανέδειξε χρόνια προβλήματα τα οποία η δημόσια διοίκηση οφείλει να επιλύσει με συντονισμό και παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού προγράμματος. Η απουσία όμως μηχανισμών και κουλτούρας οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων, η πληθώρα αρμοδιοτήτων και οι πολυάριθμες ρυθμίσεις εμφανίζουν τη δυσλειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Η καλή λειτουργία προαπαιτεί ένα ισχυρό και διοικητικά επαρκή κυβερνητικό κέντρο, το οποίο απουσιάζει. Η έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2012 παρατηρεί ότι στη κεντρική κυβέρνηση απουσιάζει η στρατηγική δράση συνεκτικής διαχείρισης και επικοινωνίας των Υπουργείων. Προτρέπει τη σύσταση ενός «μικρού συνόλου που θα αποτελείται από θεσμοθετημένα όργανα, τον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας. Ο πυρήνας θα παρέχει εξουσιοδότηση, ευθύνη, ικανότητα για βέλτιστες πρακτικές που θα αποσκοπούν στην ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού κυβερνητικού οράματος που η δημόσια διοίκηση για το δημόσιο συμφέρον θα διαχειρίζεται και θα υλοποιεί τους μακροχρόνιους στόχους.

Η καθυστέρηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων οφείλονται στην έλλειψη κεντρικής διεύθυνσης και στρατηγικής δράσης, συντονισμού και οράματος η οποία θα εξουσιοδοτεί, θα προγραμματίζει και θα κατευθύνει τις άλλες διοικητικές υπηρεσίες. Η σημερινή Διοίκηση διακρίνεται για έλλειψη της αποτελεσματικότητας, της σπατάλη στη διαχείριση πόρων, την ύπαρξη ήσσονος προσπάθειας συμπεριφορών, την έλλειψη ανταγωνιστικών συνθηκών, τον μη ορθολογικό σχεδιασμό, την έλλειψη συστήματος μέτρησης και απόδοσης των στόχων που έχουν σαν αποτέλεσμα την δυστοκία παροχής υπηρεσιών προς το πολίτη που πρέπει να είναι και το ζητούμενο. Η απουσία εξορθολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης λόγω της θεσμικής της περιφρούρησης εμποδίζει την εύρυθμη λειτουργία της και δημιουργεί προσκόμματα στη εφαρμογή των διαρθρωτικών προγραμμάτων. Με τον τρόπο αυτό υπάρχουν πολλά Τμήματα ή Δ/νσεις με αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες.

Προτείνεται :

Με την εφαρμογή του ν. 4093/2012 το δημόσιο ελαφρύνεται από φορείς και οργανισμούς που δεν εξυπηρετούν ή είναι ανεπαρκείς. Ο στόχος της ορθολογικής αναδιάρθρωσης και συρρίκνωσης του δημοσίου γίνεται με την κατάργηση οκτώ (8) φορέων και συγχώνευση εκατόν πενήντα (150) νομικών προσώπων καθώς οι 23.000 αρμοδιότητες του ελληνικού κράτους παρέχουν αρνητική εικόνα για επενδύσεις και οξύνουν το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας. Η περιστολή των δαπανών συνδέεται με την κατάργηση δομών και απολύσεις προσωπικού.

Γράφημα: 15 Τίτλος: Πολλές αρμοδιότητες αναποτελεσματική η χρήση.



Πηγή: Καρκατσούλης, Π. « Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά : Σχέση αμφίδρομη;»

Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάδα (2012).

Η εικόνα του γενικού κράτους περιλαμβάνει: α) 15 υπουργεία, 75 γενικές και ειδικές γραμματείες, 4.000 τμήματα με 0-3 υπαλλήλους, 23.000 αρμοδιότητες, 23.000 νομικά πρόσωπα και 700.000 προσωπικό. β) Η πολυνομία, η συσσώρευση νομικών υποθέσεων, πχ 20 μέρες για να κινηθεί ένα έγγραφο από το πρωτόκολλο στο αντίστοιχο τμήμα, παρά τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους, το οδηγεί να παραχωρεί κυριαρχικά του δικαιώματα σε ιδιωτικές εταιρείες.

Καινοτομία θεωρείται η διεύθυνση του ιδιωτικού τομέα σε δραστηριότητες που ασκούσε το δημόσιο που θα «λειτουργήσει» ανταγωνιστικά και θα αναβαθμίσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη. Με τον τρόπο αυτό το κράτος γίνεται πιο επιτελικό.

Κατάργηση ή συγχώνευση: Το ΝΠΔΔ «Ελληνική Θαλάσσια Ένωση με μεταφορά αρμοδιοτήτων στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το «Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών(ΙΟΚ) στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων. Το Ταμείο Διαχείρισης Πιστώσεων για την Εκτέλεση Αρχαιολογικών Έργων και κυρίως συγχρηματοδοτούμενα έργα από το Ε.Σ.Π.Α.. Οι εκπαιδευτικές δομές ( ΟΤΕΚ, ΑΣΤΕ, ΕΠΑΣ, ΙΕΚ, οι Σχολές Ξεναγών- αρμοδιότητες του Ο.Τ.Ε.Κ.) γίνονται περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Τουρισμού (άρθρο 4). Στα άρθρα 5 έως 14 του ν. 4093 /2012 αναφέρεται η οριζόντια συγχώνευση και κατάργηση των φορέων με την αυτοδίκαιη λήξη της θητείας των Προέδρων, των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως και η μεταφορά του προσωπικού τους σε φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα χωρίς σύσταση νέων θέσεων, η σύσταση νέων θέσεων καταστρατηγεί τον νόμο 3812/2009 σύμφωνα με τον οποίο για κάθε νέα θέση απαιτούνται πέντε (5) αποχωρήσεις, στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των φορέων υποδοχής.

## 5.2. Περιγραφή της μελλοντικής διοίκησης

Η αναγκαιότητα θεμελίωσης διαρθρωτικής αλλαγής της δημόσιας διοίκησης, δημιουργεί οικοδόμημα με τρεις πυλώνες.

1<sup>ος</sup> Πυλώνας: Προσλήψεις-κινητικότητα υπαλλήλων –δομές

Προτείνεται περικοπή δομών έως και 60% αντί 30% (όριο περιορισμού του Δημοσίου). Ο Χάρτης (map road) της ΕΕ\_2020 αναφέρεται σε περικοπή δεκάδων υπηρεσιών, διευθύνσεων, τμημάτων και οργανισμών με ομογενοποίηση των επιτελικών λειτουργιών τους. Απλούστευση και περιστολή των γραφειοκρατικών διαδικασιών και μείωση του πολυδαίδαλου κράτους κατά 25% εντός του 2012. Μη

υλοποιήσιμος **στόχος** μέχρι σήμερα. Το κόστος της ελληνικής γραφειοκρατίας αποτιμάται στο 6,7% του ΑΕΠ, την ώρα που στις άλλες χώρες της ΕΕ ο ίδιος δείκτης είναι στο 3%. Το 50% του ανθρώπινου δυναμικού στο ελληνικό δημόσιο, που εργάζεται στον μηχανισμό υποστήριξης, ενδέχεται να απολυθεί. *Διοικητικοί υπάλληλοι που ασχολούνται με τη μισθοδοσία, υπάλληλοι πρωτοκόλλου, κλητήρες, τεχνικοί υπολογιστών, υπάλληλοι Προμηθειών, Καθαριστές των κτιρίων και άλλοι, χάνουν τις θέσεις τους.* Το 60% της μείωσης του δημοσίου τομέα (υπουργεία, οργανισμοί, νπδδ, ανεξάρτητες αρχές) θα οδηγήσει στην μείωση του προσωπικού του κατά 50%.

Η κάλυψη των αναγκών του Δημοσίου Τομέα θα γίνεται από προσωπικό –μικρό στον αριθμό-με συμβάσεις ορισμένου ή αορίστου ή με συμβάσεις μίσθωσης έργου (μπλοκάκι) ή ελεύθεροι επαγγελματίες, που θα παρέχουν υποστηρικτικές υπηρεσίες. Ο ιδιωτικός τομέας θα διεισδύσει στον δημόσιο με ανάληψη των υποστηρικτικών μηχανισμών των υπουργείων. Η ριζική αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα ενισχύεται στο πλαίσιο της ΕΣΑ για την αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας<sup>58</sup>.

#### 5.2.1. Αναστολή προσλήψεων - αρχή παραχωρήσεων.

Με το πολυνομοσχέδιο (ΜΠΔΣ 2013-2016) καθορίζεται η αναστολή των προσλήψεων (παραγρ.ΣΤ.2) με εξαίρεση τους νησιωτικούς δήμους (άρθρο 11 του ν.3833/2010). Παραχωρούνται οι κοινόχρηστων χώρων (ΟΤΑ) έναντι ανταλλάγματος ΣΤ.3. Η παράγραφος Ζ.1 εισάγει την υποχρεωτική μετάταξη ή μεταφορά ή κινητικότητα προσωπικού για ενίσχυση του *δημόσιου συμφέροντος*, η Ζ.2 ευρύνει την *κινητικότητα* των δημοσίων υπαλλήλων μέσα στον δημόσιο τομέα για πρώτη φορά (άρθρο 5 του ν.4024/2011). Ο περιορισμός των προσλήψεων και οι σχετικές «δεσμεύσεις» προκύπτουν από το Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (Κ/Δ.Υ). Η Ζ.3 αναφέρεται στην *κατάργηση* των θέσεων και στην *αυτοδίκαιη διαθεσιμότητα* των υπαλλήλων σύμφωνα με το άρθρο 154 παρ.2 Υ.Κ. και το άρθρο 158 παρ.2 του

---

<sup>58</sup> Η ΕΣΑ υιοθέτησε την έννοια της διαρθρωτικής ανεργίας στα πλαίσια της ανεργίας. Η οικονομία εμφανίζει ένα ποσοστό ανεργίας ισορροπίας «φυσικό»ή «διαρθρωτικό» που προέρχεται από τις ακαμψίες της αγοράς και την πολιτική που ακολουθείται στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Η ενίσχυση της απασχολησιμότητας με την υιοθέτηση της μείωσης του μισθολογικού ή μη μισθολογικού κόστους ενισχύει την αγορά, προσπαθεί να ισορροπήσει την αυξητική τάση της ανεργίας και τις εγγενείς ατέλειες της αγοράς εργασίας (ελλιπής ή ασύμμετρη πληροφόρηση, κόστος επαγγελματικής ή γεωγραφικής κινητικότητας της εργασίας, κόστος ανακύκλησης εργατικού δυναμικού κα).



Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων –το ΚΚΔΚΥ- όπου σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν.4024/2011 προκύπτει η κατάργηση των θέσεων ΙΔΑΧ.

Εφαρμόζεται ο θεσμός της *αυτοδίκαιης αργίας*( παρ. Ζ.3), θεσμός που γίνεται πιο ευέλικτος ώστε να αξιολογήσει τους υπαλλήλους ανάλογα με τα καθήκοντά τους ή σύμφωνα με το συμφέρον της υπηρεσίας κυρίως για τις κατηγορίες ΔΕ & ΥΕ. Το συνολικό έργο της κινητικότητας ολοκληρώνεται στην παράγραφο Ζ, για 2.000 υπαλλήλους σύμφωνα με το άρθρο 101 του (Κ/Δ.Υ).Με τον τρόπο αυτόν υπολογίζεται η αποχώρηση 15.000 υπαλλήλων το 2012 που μέχρι στιγμής δεν έχει «υλοποιηθεί». Οι προσλήψεις ΙΔΟΧ<sup>59</sup> θα είναι περιορισμένες όπως και ο αριθμός των μετακλητών υπαλλήλων θα υλοποιείται σύμφωνα με το Π.Δ. 63/2005<sup>60</sup>. Οι πίνακες διορισμού του ΑΣΕΠ ισχύουν και επιδιώκεται να μην μεσολαβούν μεγάλα χρονικά διαστήματα για την υλοποίησή τους (παρ. Ζ.6. του ανωτέρω νόμου).

Ο κάθε φορέας του δημοσίου τομέα υποχρεούται ετήσια να ψηφίζει προϋπολογισμό, συντονιστικό πρόγραμμα για την υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων με κοινοποίηση στην Κεντρική Κυβέρνηση. Η μη ψήφιση και έγκριση του προϋπολογισμού των φορέων θα έχει αρνητικές επιπτώσεις και κυρώσεις για τη λειτουργία τους( η παρούσα Έκθεση του ΟΟΣΑ).

Οι ανωτέρω διαδικασίες έχουν πιλοτικά εφαρμοστεί σε δύο Υπουργεία ( *ΥΔΜΗΔ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ*). Από την εφαρμογή αυτή αναμένεται εξοικονόμηση πόρων ύψους 2.447.963 ευρώ που θα προσεγγίσει ενδεχόμενα και τα 7 εκατ. ευρώ. Η ανάληψη εκτυπωτικών εργασιών του Δημοσίου θα γίνεται από το Εθνικό Τυπογραφείο που θα μεταφερθεί στη Γενική Γραμματεία της κυβέρνησης. Στις κύριες και υποστηρικτικές μονάδες του υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης απασχολούνται τώρα 483 άτομα που θα μειωθούν σε 86 εργαζομένων (- 18%) . Το προσωπικό θα ανέλθει στα 397 άτομα και το όφελος σε 8 εκατ. ευρώ. Το υπουργείο θα αποτελείται από την κεντρική υπηρεσία και τρεις δομές επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. 1) διοικητική υποστήριξη που θα συγχωνευθεί στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών. Σε αυτή θα

---

<sup>59</sup> Η ΠΙΝΠ ΦΕΚ256/31-12-2012 αναφέρεται στον αριθμό επιτρεπόμενο αριθμό ατόμων με πρόσληψη ΙΔΟΧ

<sup>60</sup> Π.Δ. ΑΡΙΘΜ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα»

συσταθούν τρεις νέες διευθύνσεις. Η Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών, η Διεύθυνση Προμηθειών Υποδομών και Διαχείρισης Υλικού και η Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών 2) Διοικητική Μεταρρύθμιση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση & τέλος, η Δ/νση, Διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Οι μονάδες που θα υπάγονται στην πολιτική ηγεσία του υπουργείου από οκτώ θα γίνουν 13 (αύξηση 63%).

Το *Υπουργείο Περιβάλλοντος* μειώνεται κατά 55% με το νέο οργανόγραμμα, οι οργανικές μονάδες του από 299 μειώνονται σε 134. Το δημοσιονομικό όφελος από τις παρεμβάσεις και τη νέα δομή του υπουργείου θα ανέρχεται στα 8.083.989 ευρώ. Το προσωπικό που σήμερα απασχολείται στο υπουργείο είναι στα 1.137 άτομα. Με βάση το νέο οργανόγραμμα, οι υπάλληλοι μειώνονται από 23% στο 13%. Το προσωπικό αναμένεται ότι θα μεταταγεί, έπειτα από αξιολόγηση, σε άλλες θέσεις του Δημοσίου, όπου υπάρχει ανάγκη. Κατάργηση και συγχώνευση τεσσάρων νομικών προσώπων του (ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ, ΟΡΘΙ, ΕΑΧΑ Α.Ε.) στην Κεντρική Υπηρεσία του υπουργείου. Η μετεγκατάσταση των υπηρεσιών του υπουργείου σε ένα ενιαίο κτίριο (από τα 26 υφιστάμενα σήμερα κτίρια).

- Ο γενικός επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης συγχωνεύονται σε μία νέα δομή, η οποία διατηρεί όλες τις αρμοδιότητες των δύο θεσμών και τη λειτουργική ανεξαρτησία του ΣΕΔΔ. Οι διευθύνσεις από πέντε που είναι σήμερα θα περιορισθούν σε δύο (μείωση 60%). Τα τμήματα και τα γραφεία από δέκα που είναι σήμερα θα περιορισθούν σε τρία (μείωση 70%). Οι διευθύνσεις από 5 που είναι σήμερα θα περιορισθούν σε 2 (μείωση 60%).\* Τα τμήματα και τα γραφεία από 10 σε 3 (μείωση 70%). Οι μονάδες που υπάγονται στο γενικό επιθεωρητή από 32 σε 12 (μείωση-63%).
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης: Οι διευθύνσεις από 6 που είναι σε 4 (μείωση 33,33%). Τμήματα και τα γραφεία από 25 σε 13 (μείωση 48%). Συνολικά, οι γενικές διευθύνσεις μειώνονται σε ποσοστό 50%, οι διευθύνσεις σε ποσοστό 62,79% και τα τμήματα και τα γραφεία σε ποσοστό 67,06%. Τα τμήματα και τα γραφεία από 70 θα περιορισθούν σε 37 Δ/νσεις (μείωση 47,14%).

- Η συγχώνευση του ΟΚΧΕ και της Κτηματολόγιο Α.Ε. σε νέο Οργανισμό με βασικό στόχο τη συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων χαρτογράφησης και κτηματογράφησης σε ενιαίο φορέα.
- Στη Γ.Δ. Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος από 37 Δ/νσεις θα παραμείνουν 20 (μείωση 46%).
- Στη Γ.Δ. Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος από 43 , 23 (μείωση 47%).
- Στη Γ.Δ. Περιβαλλοντικής Πολιτικής από 42 σε 21 (μείωση 50%).
- Στη Γ.Δ. Ενέργειας και Ορυκτών Πόρων από 55 σε 17 (μείωση 69%).
- Στη Γ.Δ. Οικονομικών, Διοικητικών Υπηρεσιών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης από 66 θα παραμείνουν 19 (μείωση 71%).
- Οι μονάδες για τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα από 16 περιορίζονται σε εννέα (μείωση 44%).

2<sup>ος</sup> Πυλώνας:

#### ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Προτείνεται βάσει του ΜΠΔΣ :

- Σύσταση *Κέντρου Διακυβέρνησης*: Το κέντρο αυτό θα αποτελεί τον «δυναμικό βραχίονα» των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού. Η συγκρότηση του ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης θα δανειστεί τις καλές πρακτικές των Κέντρων Διακυβέρνησης των Κ\_Μ της Ε.Ε. σε συνεργασία με τη γαλλική ομάδα δράσης στην παροχή τεχνογνωσίας.
- Η έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2012 καθορίζει *«μικρό σύνολο θεσμοθετημένων οργάνων, που θα είναι ο πυρήνας της εκτελεστικής εξουσίας με αρμοδιότητα την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών για τον εξορθολογισμό της διακυβέρνησης της χώρας»*. Στόχος του «Κέντρου Διακυβέρνησης» η ορθολογική διοίκηση και ο σχεδιασμός, η οργάνωση, η ηγεσία και ο έλεγχος. Μακροχρόνιοι και

σημαντικοί στόχοι δημοσιονομικού περιεχομένου θα είναι η κινητήριος δύναμις των δημοσίων υπηρεσιών.

- Η δομή της *Γενικής Γραμματείας Συντονισμού* είναι το κέντρο βάρους για την πάγια κυβερνητική λειτουργία, με ετήσιο προγραμματισμό, εφαρμογή και συντονισμό των δράσεων των Υπουργείων και άμεση εκτέλεση διαδικασιών απορρόφηση πόρων (ΕΣΠΑ) ή άλλων συγχρηματοδοτούμενων πράξεων με βάση τις αρμοδιότητες της. Ο ετήσιος προγραμματισμός θεωρείται καινοτομία(άρθρο 18 του ανωτέρω νόμου) ενώ τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων μετά την οριστικοποίησή τους θα αποτελούν το ενιαίο Πρόγραμμα εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου.

Το υπάρχον Κέντρο Διακυβέρνησης έχει περιορισμένη δυνατότητα να θέτει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες. Ο ρόλος του εμφανίζεται κατακερματισμένος. Απουσιάζει ο «κύριος-ηγέτης», η στρατηγική δράση που είναι ο συντονιστής των κυβερνητικών αποφάσεων. Το όργανο αυτό εμφανίζει αδυναμία εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων με ενίσχυση της νομικής τυπολατρίας η οποία δεσπόζει στο χώρο της διοίκησης. Από παράδειγμα η μέχρι τώρα θεσμοθέτηση των μνημονίων – μεσοπρόθεσμοι, όπου για κάθε πράξη θεσπίζεται και νόμος (ενεργός ή ανενεργός). Συνάγεται ότι η σύσταση του Κέντρου θα εξορθολογίζει τον δημόσιο τομέα προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών. Η νέα δομή θα συνδράμει το συντονιστικό ρόλο του πρωθυπουργού με παροχή επαρκούς ενημέρωσης και τεχνογνωσίας για μια νέα και σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση.

#### 5.2.2. Σύσταση νέας δομής:

- Η Γενική Γραμματείας Συντονισμού θα συντονίζει δράσεις και ενέργειες που απαιτούνται για τον προγραμματισμό της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου από τα Υπουργεία. Καινοτομία χαρακτηρίζεται η *ετήσια* κατάρτιση προγράμματος εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου από την υπηρεσία Προγραμματισμού της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού σε συνεργασία με τα Υπουργεία .
- Το Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων θα υποστηρίζει τη *συνέχεια* του κράτους με τήρηση στοιχείων και αρχείων τεκμηρίωσης . Η θητεία του

Γενικού Γραμματέα Συντονισμού θα είναι πενταετής, ανώτατο διοικητικό στέλεχος και θα υπάγεται στον Πρωθυπουργό, (άρθρο 19 του ανωτέρω νόμου). Η στελέχωση της υπηρεσίας θα αποτελείται από 63 θέσεις προσωπικού με βάση τις λειτουργίες της Γενικής Γραμματείας με το υφιστάμενο πλαίσιο δημοσιονομικών συνθηκών (άρθρα 20 & 21).

- Η Γενική Γραμματεία, Υπηρεσιακού και Πειθαρχικού Συμβουλίου έχει δικαίωμα εκχώρησης υπογραφής πράξεων και εγγράφων με θέματα διοικητικά και οικονομικά στον προϊστάμενο του Γραφείου Διοίκησης της Γενικής Γραμματείας.
- Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης για κωδικοποίηση του συνόλου των διατάξεων για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά όργανα.

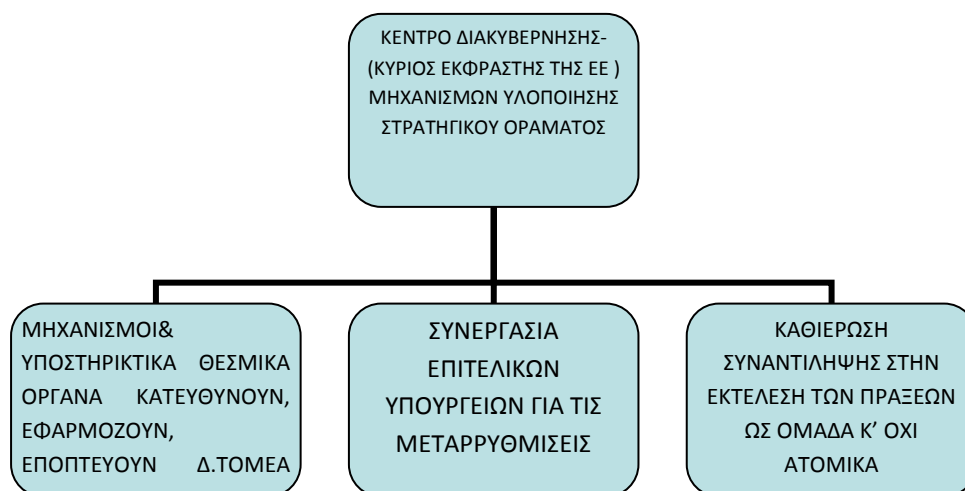
Επιτελική η δομή της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού με κέντρο βάρους την πάγια κυβερνητική λειτουργία. Η εκτελεστικότητα του ετήσιου προγραμματισμού, η εφαρμογή και ο συντονισμός των δράσεων των Υπουργείων γίνεται άμεσα για την εκτέλεση πράξεων του ΕΣΠΑ ή άλλων συγχρηματοδοτούμενων πράξεων με βάση τις αρμοδιότητες της. Ο ετήσιος προγραμματισμός θεωρείται καινοτομία (άρθρο 18 του ανωτέρω νόμου) ενώ τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων μετά την οριστικοποίησή τους θα αποτελούν το ενιαίο Πρόγραμμα εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Από την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα –Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

Γράφημα: 15 .Τίτλος:

Αποτύπωση του κεντρικού μηχανισμού της μελλοντικής δομής της κυβέρνησης.



Πηγή : ΟΕCD Έκθεση για τη Δημόσια Διοίκηση

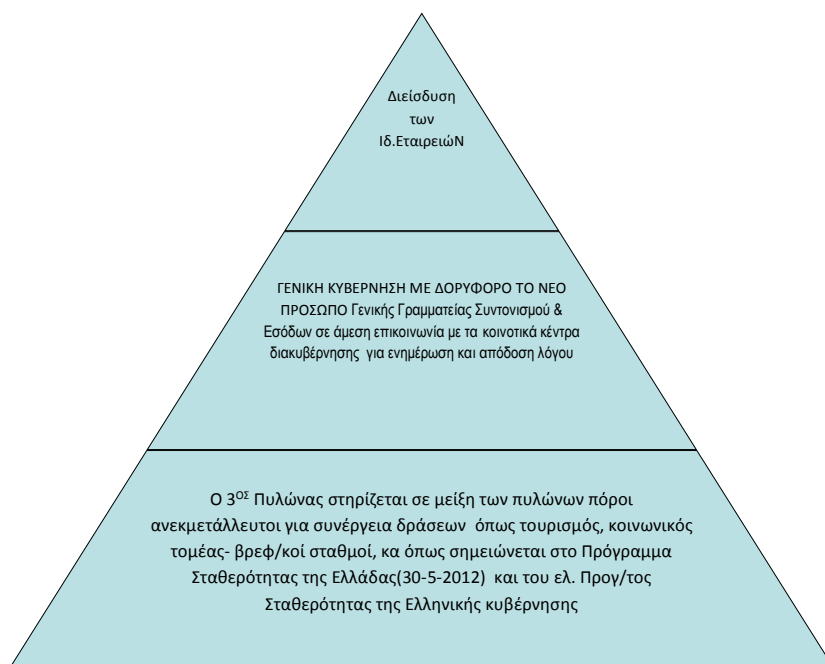
#### Θετικά και αρνητικά στοιχεία

- Η κυβερνητική πολιτική εμφανίζει απουσία στρατηγικής δράσης και ανεπαρκή ενημέρωση των κυβερνητικών στελεχών. Η έλλειψη δομών, ανταγωνιστικών συνθηκών, ορθολογικού σχεδιασμού, θεσμικής διαφάνειας, ύπαρξη οργανωτικών επικαλύψεων και ο υψηλός χρόνος διεκπεραίωσης των αιτημάτων των πολιτών προκαλεί την κοστοβόρο παθογένεια του δημόσιου τομέα.
- Προτείνονται βέλτιστες πρακτικές με συγκεντρωτική εφαρμογή που θα βοηθούσαν τον εξορθολογισμό της Δημόσιας Διοίκησης και ενίσχυσή της με καινοτόμους δράσεις που θα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.
- Ισχυροποίηση του Πυλώνα με ομάδες – ειδικοί σύμβουλοι ή μετακλητοί υπάλληλοι –ανάλογα με το job description τους και τη στρατηγική δράση θα απασχολούνται όσο διαρκεί η εφαρμογή και υλοποίηση του σχεδιασμού.
- Η σημερινή αδυναμία υλοποίησης των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και εκλογικών δεσμεύσεων είναι εμφανής στην τήρηση του χρονοδιαγράμματος των διαρθρωτικών αλλαγών. Η ετήσια δέσμευση προγραμματισμού είναι απαραίτητη.
- Έλλειψη καλής νομοθεσίας & ανεπάρκεια ελέγχου εφαρμογής της.

### 3<sup>ος</sup> Πυλώνας : Ελλάδα και ΕΕ ΔΝΤ ΕΚΤ – Παγκόσμια Διακυβέρνηση

Η εφαρμογή του ίδιου μοντέλου διοίκησης προσκρούει στις διαφορές που διακρίνει τις ευρωπαϊκές χώρες του βορρά και του νότου. Η γεωγραφική κατανομή των χωρών, η πολιτισμική τους κουλτούρα, ο τρόπος σκέψης, η ιδιοσυγκρασία τους και ο τρόπος διαχείρισης των δημοσιονομικών θεμάτων διαφέρει στην πολιτική που ακολουθείται από τις χώρες του νότου. Παραδείγματα η Ελλάδα και η Γερμανία, χώρες με διαφορετικό τρόπο χειρισμού πολιτικών διακυβέρνησης και δημόσιας πρακτικής. Το μοντέλο της διοίκησης πχ στην Γερμανία διαφοροποιείται ως προς την κατανομή των πόρων, την απασχόληση, την ασφάλιση, την ανεργία με αναντιστοιχία ποσόστωσης λόγω της κουλτούρας των χωρών Βορρά –Νότου. Στο σύνολο 100%, ο 1<sup>ος</sup> Πυλώνας είναι 20%, ο 2<sup>ος</sup> Πυλώνας 70% και ο 3<sup>ος</sup> 10% όπου ο οικονομικός εργάτης απασχολείται πολλαπλά σε διαφορετικές δομές για την Γερμανία. Στην Ελλάδα η ποσόστωση κατανομής της διοίκησης είναι 40% για τον 1<sup>ο</sup> Πυλώνα , 55% για τον 2<sup>ο</sup> και 5% για τον 3<sup>ο</sup> Πυλώνα . Το νέο μοντέλο κρατικής διοίκησης ακολουθεί τις επιταγές των συνθηκών (Μάαστριχτ και Λισαβόνα), οδηγεί σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό μοντέλο στο οποίο θα υπάρχουν μεν αποκλίσεις (κυρίως μεταξύ του ευρωπαϊκού βορρά και του ευρωπαϊκού Νότου) αλλά δεν θα είναι ουσιαστικές επειδή οι αποκλίσεις αυτές οφείλονται στην διαφορετική κουλτούρα. Εάν τα χαρακτηριστικά του επερχόμενου γραφειοκρατικού μοντέλου είναι οι προαναφερόμενοι πυλώνες τότε οι επιμέρους διαφοροποιήσεις μεταξύ των εθνικών κρατών που αποτελούν την Ε.Ε. , όπως περιγράφεται στους πυλώνες θα αποτελούν το νέο μοντέλο διοίκησης. Δηλ. ο ευρωπαϊκός βορράς θα ενισχύει τον 2<sup>ο</sup> πυλώνα και ο ευρωπαϊκός νότος τον πυλώνα των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα λόγω της κουλτούρας και της ιδιοσυγκρασίας για την επιδίωξη της δια βίου εργασίας. Σίγουρα οι αποκλίσεις δεν θα είναι εμφαντικές.

Γράφημα:16. Τίτλος: πυραμίδα της μελλοντικής δομής της κυβέρνησης



Πηγή: Πηγή : OECD Έκθεση για τη Δημόσια Διοίκηση

### 5.2.3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:

Δημιουργείται διακυβερνητικό πλαίσιο όπου η κυβέρνηση θα περιχαρακώνεται από μια άλλη, τη Γενική Κυβέρνηση και τις συναφείς Υπηρεσίες της, που θα έχει θεσμικό χαρακτήρα, θα εκτελεί και θα διασφαλίζει το πλαίσιο της «κινητικότητας» των πράξεων και των αποφάσεων. Οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ «μετακλητοί» θα απασχολούνται όσο χρόνο κρίνεται απαραίτητος για την εκτέλεση του έργου και όσο χρόνο διαρκεί το «πρόσωπο». Προσωπικό ΙΔΟΧ θα απασχολείται με την ίδια ευελιξία μέχρι την ολοκλήρωση του έργου και σε περίπτωση παράτασης θα ανανεώνεται η σύμβασή του.

Η δημόσια διοίκηση εκσυγχρονίζεται με τη διείσδυση του ιδιωτικού τομέα στις υποστηρικτικές δομές των υπηρεσιών της γενικής κυβέρνησης. Ο δημόσιος τομέας εξέρχεται από την κρίση με ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, παραγωγικότητας, ενδυνάμωση του προσωπικού και των κοινωνικών δομών. Οι μεσοπρόθεσμες και



μακροπρόθεσμες μεταρρυθμίσεις των μνημονίων σκοπεύουν να εξορθολογίσουν τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας στη βάση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η εποπτεία των υπουργείων γίνεται υποχρεωτική με σκοπό να καταστήσει την Ελλάδα μία ανοικτή και ανταγωνιστική οικονομία που θα προκύψει από τον εξορθολογισμό του δημοσίου τομέα και την ορθή διαχείριση του φορολογικού της συστήματος<sup>62</sup> .

---

<sup>62</sup> ΠΗΓΗ: EUCO 13/10 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο , Βρυξέλλες , 17-06-2010 .

## Κεφάλαιο 6ο

### 6.1. Καινοτομία ή Φαύλος κύκλος

Στην εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου οι εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ ρητά αναφέρουν «Εάν αυτό δεν αλλάξει, -η διοίκηση-δεν θα αποδώσει κανένα μέτρο δημοσιονομικής πολιτικής». Από τις ανωτέρω αναφορές προκύπτει ότι υπάρχει συνέχεια ασυνέπειας εκ μέρους του κράτους που κατατάσσει την Ελλάδα χαμηλά στον δείκτη της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο οποίος μελετά και αξιολογεί τις ανταγωνιστικές οικονομίες του κόσμου (doing business) στη θέση 141<sup>η</sup> σε σύνολο 180 χωρών που συμμετέχουν στη μέτρηση.

Η Ελλάδα οφείλει να υπακούσει στο νέο σύνολο κανόνων για μια ενισχυμένη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ\_27 και τίθεται σε επιτήρηση οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών από τις 13-12-2011 για ένα ενισχυμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Το Σύμφωνο αποσκοπεί στη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών για σύγκλιση της ανταγωνιστικότητας και μείωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών που προκαλούν στρεβλώσεις στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ.

Τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία στοχεύουν στην μείωση των ελλειμμάτων του δημόσιου χρέους με την συρρίκνωση του δημοσίου τομέα –εφεδρεία, κινητικότητα υπαλλήλων- μείωση του φαινομένου διαφθοράς. Η προσδοκία της ανταπόκρισης, η ευνοιοκρατία του νεποτισμού μετατρέπεται στο κεντρικό μοτίβο της προσοδοθηρίας που ιστορικά στηρίζεται στα απομεινάρια των προεστών του παρελθόντος. Κυβέρνηση χωρίς στρατηγική πολιτικών στόχων που επηρεάζεται από την ελληνική κουλτούρα χάνει το εθνικό της χαρακτήρα. Απαιτείται διαβούλευση, συνεργασία, συντονισμός και επικοινωνία<sup>63</sup>, καλή νομοθέτηση με ανάλυση και εφαρμογή, συλλογή και αξιολόγηση διοικητικών δεδομένων, εγκαθίδρυση του συστήματος μέτρησης αποτελεσματικότητας του κάθε έργου για κάθε υπουργείο.

Η ελληνική κουλτούρα στον τομέα της απασχόλησης διαφέρει της ΕΕ\_27. Η Κοινοτική Οδηγία 70/1999 αν και έδωσε το πράσινο φως για τους ορισμένου χρόνου

<sup>63</sup> OECD(2011), Greece Review of the Central Administration, OECD Public Governance Review.

εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα να μετατρέψουν τις συμβάσεις τους από ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου η Οδηγία έτυχε εφαρμογής με τα γνωστά ΠΔ 164/2004 για το στενό δημόσιο τομέα και το 180/2004 για το ευρύτερο-ΔΕΚΟ κλπ. Η Κοινοτική Οδηγία αναφερόταν σε παραβίαση της επανάληψης των συλλογικών συμβάσεων εκ μέρους των φορέων στην Ελλάδα και την μετατροπή τους σε συμβάσεις ΙΔΑΧ επειδή η παροχή υπηρεσιών κάλυπτε πάγιες και διαρκείς ανάγκες (άρθρο 2 παραγ. 2 του αναμορφωμένου Συντάγματος 2008).

Η Ελλάδα στη σημερινή εποχή παρουσιάζει εξαγωγές σε ανθρώπινο δυναμικό με την καλύτερη τεχνογνωσία. Παλαιά το μεταναστευτικό φαινόμενο συνετέλεσε στην Οικονομική άνοδο και κοινωνική ανασυγκρότηση-στα μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα- λόγω εμβασμάτων από την ναυτιλία, μετανάστευση (Αμερική, Αυστραλία, χώρες της Δυτικής Ευρώπης κλπ). Η σημερινή παγκόσμια κρίση, κυρίως η χρηματιστηριακή προσανατολίζει την αναζήτηση εργασίας των νέων στο παγκόσμιο περιβάλλον της εργασίας. Η Ελλάδα στερείται νέου ανθρώπινου δυναμικού λόγω της αναστολής των προσλήψεων και μετατρέπεται αυξητικά σε μια χώρα συνταξιούχων και μεγάλης ηλικίας δημοσίων υπαλλήλων .

### **Προτείνεται:**

- Εφαρμογή του Νόμου για την Καλή Νομοθέτηση (Ν. 4048/2012) ο οποίος προέβλεπε: Ανάλυση επιπτώσεων (ex ante, ex itinere και ex post) της Οργάνωσης Κοινωνικής Διαβούλευσης & μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων .
- Ενίσχυση επενδύσεων και άνοιγμα των «κλειστών επαγγελμάτων».
- Αναδιάρθρωση του κρατικού μηχανισμού και είσοδος των ιδιωτών στις υποστηρικτικές δομές όπου το δημόσιο θα έχει επιτελικό χαρακτήρα.
- Άμεση απορρόφηση κονδυλίων του ΕΣΠΑ, εφαρμογή διοικητικών βαρών, ανασυγκρότηση για ένα επιτελικό κράτος.
- Εξαγγελία δέσμης προγραμματικών δεσμεύσεων για την αγορά εργασίας, προγράμματα απασχόλησης νέων, ευκολότερη απορρόφηση κοινοτικών πόρων από τους ιδιώτες, προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης κυρίως με την συνέργια των τριών εταίρων).
- Συνολική ηγεσία και επίβλεψη από την πλευρά του Κέντρου Διακυβέρνησης.

- Αλλαγή κουλτούρας εκ μέρους της διοίκησης και ενίσχυση των ικανοτήτων.
- Ανάγκη να εμπλακούν όλοι οι δρώντες της Διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Εξισορρόπηση των εισροών που προέρχονται από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.
- Ενσωμάτωση της διεθνούς διάστασης της διακυβέρνησης και – για τα κράτη μέλη της Ε. Ε. – της ευρωπαϊκής προοπτικής.
- Δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών βάσει προτύπων, διαδικασιών, κριτηρίων και μηχανισμών για την αποτελεσματική προετοιμασία των πολιτικών και κανονισμών. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων απαιτεί συντονισμό, την εποπτεία για την εφαρμογή των διαδικασιών ,
- Ανασύνταξη του ( Κ/Δ.Υ<sup>64</sup>) του στενού και ευρύτερου δημόσιο τομέα.
- Η εφαρμογή της κινητικότητας στα πλαίσια αξιοκρατίας και διαφάνειας.
- Θεσμικές ρυθμίσεις για τη διοίκηση του ανθρωπίνου δυναμικού με την εποπτεία της πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων από το ΑΣΕΠ.
- Κατανομή και πληρωμή του προσωπικού του δημόσιου τομέα ανάλογα το αντικείμενο, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του έργου τους.
- Αντίληψη ότι οι ΙΔΑΧ θα μετατραπούν σε «προσωπικό μύθο» που θα εκπέσει όπως ο Λαοκόων, που παραφράζει τον δημόσιο τομέα – τον στενό και τον ευρύτερο -με τα παιδιά του (τακτικοί υπάλληλοι, δημόσιοι υπάλληλοι, ΙΔΑΧ, ΙΔΟΧ(ΣΟΧ, ΣΜΕ, ΚΟΧ) απέναντι στην Αθηνά – Ευρώπη (ΕΕ\_27) .
- Απασχολησιμότητα με βάση των επιταγών της ΕΣΑ & ΑΜΣ<sup>65</sup> για την αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργία και όπως εκπορεύεται από την τρέχουσα πολιτική συγκυρία.
- Απαιτείται συμμετοχική διαβούλευση όλων των εμπλεκόμενων μερών για τη λύση προβλημάτων με αξιολόγηση των πορισμάτων.
- Να γίνει διαβούλευση για την επικείμενη διαδικασία του ορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και εισηγητική έκθεση βάσει του Ν. Ν. 4048/2012.

<sup>64</sup> Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων (Κ/Δ.Υ)

<sup>65</sup> ΕΣΑ & ΑΜΣ: Ευελιξία με ασφάλεια σημαίνει η δυνατότητα επιλογής του είδους της εργασίας και υποχρέωση του εργαζόμενου στις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας.

## 6.2. Ο δημόσιος υπάλληλος στην δίνη της κρίσης

Ο δημόσιος υπάλληλος θύμα ή θύτης της κακοδιαχείρισης των πολιτικών συγκυριών ενός μικρού αλλά και υπερχρεωμένου κράτους. Η συνεχής παραμονή του υπαλλήλου στην ίδια θέση προκαλεί δυσλειτουργία και στενότητα διαχείρισης κρίσεως για την αποτελεσματική εκτέλεση του έργου. Η νέα προσέγγιση της διοίκησης μέσω της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων επιχειρεί να συγκεράσει τις δυνάμεις ενός νέου μοντέλου, μιας στοχευόμενης και αποδοτικής διοίκησης. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης είναι απαραίτητος στα πλαίσια της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας. Με τον τρόπο αυτό μέσω της κινητικότητας το δημόσιο αποκτά πολυεπίπεδο χαρακτήρα, ενδυναμώνεται με προσωπικό κατάλληλο να ανταποκριθεί ανάλογα με τις επιταγές του πνεύματος της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Μιας διοίκησης που οφείλει να ελίσσεται, να στοχεύει δημιουργικά, έγκαιρα, να αξιοποιεί τα δεδομένα, να κινείται προγραμματισμένα μέσω στόχων και δράσεων, να αξιοποιεί άμεσα και με εγρήγορση τους κοινοτικούς πόρους. Οι πόροι αυτοί είναι απαραίτητοι για την οικονομία της χώρας και κατ' επέκταση για την κοινωνία καθότι θα μειώσει τα φορολογικά της βάρη και θα παύσει να αισθάνεται σαν το μόνιμο φορολογικό υποζύγιο, το οποίο μάλιστα μέχρι σήμερα δεν απολαμβάνει τις υπηρεσίες μίας αποδοτικότερης και αναβαθμισμένης διακυβέρνησης.

Το σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο στην Ελλάδα με τη διαμορφωμένη κουλτούρα του τόπου επιβάλλει τις αυστηρές, τυπολατρικές, σχεδόν αυτοματοποιημένες διαδικασίες τύπου ΑΣΕΠ κατά τον Αριστείδη Χατζή<sup>66</sup> που είναι κατάλληλες για την ελληνική πραγματικότητα αφού «οι κανόνες έχουν τη μορφή γενικών ρητρών παρέχουν διακριτική ευχέρεια και ο έλληνας πολίτης προσαρμόζεται στην πολιτική αυτή».

---

<sup>66</sup> Αριστείδης Χατζής : Το πατερναλιστικό ένστικτό

### 6.2.1. Το τέλος μιας πελατοκεντρικής εποχής

Ο ΟΟΣΑ με τις μελέτες του και την τελική του Έκθεση εκτιμά ότι το νέο σύστημα αμοιβών στο Δημόσιο θα πρέπει να συμβάλλει στη διαμόρφωση μιας κουλτούρας, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά, συστατικό στοιχείο της οποίας θα είναι «η επιβράβευση των ικανών και αποδοτικών υπαλλήλων, θα πρέπει να υπάρξει αξιολόγηση του προσωπικού με βάση στόχων. Προτείνεται άρση της μονιμότητας «Το καθεστώς για τους νεοπροσλαμβανόμενους δημοσίους υπαλλήλους θα πρέπει να τροποποιηθεί, ιδίως με τον τερματισμό της διά βίου “ασφάλειας της εργασίας». Η αίσθηση της διαφθοράς στο Δημόσιο χαρακτηρίζει την κουλτούρα της σημερινής δημόσιας διοίκησης με την αποδιοργάνωση των αξιών. Τα περίπλοκα οργανογράμματα και η γραφειοκρατία διευκολύνουν τις πελατειακές σχέσεις και τον χρηματισμό. Με βάση τη δημοσκόπηση του Ευρωβαρόμετρου, το 98% του ελληνικού πληθυσμού εκτιμά ότι η διαφθορά αποτελεί μείζον θέμα. «Ακόμα και οι θετικές προσπάθειες αξιόλογων στελεχών της δημόσιας διοίκησης υπονομεύονται από την κυρίαρχη κουλτούρα που επικρατεί στο ελληνικό Δημόσιο».

Παρατηρείται έλλειψη κυβερνητικού προγραμματισμού, συλλογικής δράσης, πληροφόρησης της κυβέρνησης και των υπουργείων στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που η κάθε διαδικασία γίνεται κατά περίπτωση. Το κράτος εμφανίζει συνεχή παραγωγή κανονισμών και διοικητικών πράξεων χωρίς έλεγχο και παρακολούθηση της εφαρμογής τους ανά Υπουργείο. Άλλες αποφάσεις το Υπουργείο, άλλη κατεύθυνση οι ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού λόγω πιέσεων. Απαιτείται συνεχής ανάληψη ευθύνης και έλεγχος στόχων και αρμοδιοτήτων. Ο προϋπολογισμός των Υπουργείων εμφανίζεται κατακερματισμένος.

Το άκαμπτο και πολύπλοκο σύστημα κεντρικής παρακολούθησης δεν αφήνει περιθώρια ελιγμών σε διευθυντικά στελέχη. Η διοικητική ιεραρχία είναι «βαριά» και αναξιόπιστη, ενώ αρκετοί ανώτεροι υπάλληλοι ηγούνται σε διευθύνεις-φαντάσματα, χωρίς υπαλλήλους. Τα υπουργεία με την πάροδο του χρόνου έχουν εξαπλωθεί με αλλαγή ονομασιών σε νέες διευθύνσεις και τμήματα για την εξυπηρέτηση των ημετέρων υπαλλήλων της πολιτικής εξουσίας. Αρχεία δεν τηρούνται στο ελληνικό Δημόσιο και είναι ανύπαρκτη η συλλογή και αξιοποίηση δεδομένων για την εφαρμογή πολιτικών και επομένως δεν υφίσταται η συνέχεια του κράτους. Η

συστηματική χρήση δεδομένων και η χάραξη πολιτικής βάσης δεδομένων αποτελεί «βαθιά πολιτισμική αλλαγή» στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η κοινωνική και πολιτική δυσaréσκεια αυξάνεται από την αδράνεια για την άμεση εφαρμογή του εξορθολογισμού του κράτους με την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Αδράνεια ή απουσία κυβερνητικής ικανότητας να συνδυάσει βραχυπρόθεσμα λιτότητα σε μακροπρόθεσμο πλαίσιο –όραμα για την ανάκαμψη της ανάπτυξης και την βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού.

### Γενικά Συμπεράσματα

6.3. Η Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες ακολούθησε σειρά πολιτικών που επηρέασαν θετικά και αρνητικά την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Το 2009 η οικονομική κρίση και η ύφεση, που αντιμετώπισε στην συνέχεια, την ανάγκασε να προχωρήσει σε διμερείς συμφωνίες με την ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ. Η χώρα προχώρησε σε μεταρρυθμίσεις που προέκυψαν από τις συμβάσεις – μνημόνια – μεσοπρόθεσμα κ.α. Η όλη κατάσταση διεύρυνε τις ανισότητες, την κατάργηση υπαλληλικών δικαιωμάτων με την κατάργηση άρθρων του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και του αντίστοιχου Κώδικα των Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων. Η κρίση είναι ταυτόχρονα οικονομική, πολιτική και κοινωνική.

Η ΕΕ\_27 στην αρχή αντιμετώπισε την κρίση χρέους της Ελλάδας με δυστοκία. Η καθυστέρηση της αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης από την ΕΕ έδειξε αδυναμία να αναγνωρίσει τα αίτια του δημοσιονομικού προβλήματος που επεκτάθηκε αργότερα στον ευρωπαϊκό νότο. Η πολιτική λιτότητας που επιβλήθηκε από την Τρόικα και η πολιτική αδυναμία των κυβερνώντων, που δεν αντιμετώπισαν έγκαιρα τις αιτίες των προβλημάτων ,δημιούργησαν κοινωνική αναταραχή λόγω και της «φήμης» επικείμενης χρεοκοπίας της Ελλάδας. Η πολιτική λιτότητας με την οποία επιβαρύνεται ο ελληνικός λαός για να καλύψει τα κενά από την αναδιανομή των πόρων τον έχει μετατρέψει σε απλό πένητα.

Η παγκοσμιοποίηση και η πρόοδος της τεχνολογίας έχει αλλάξει το πλαίσιο της ΕΕ\_27. Ο πυλώνας της γρήγορης ταχύτητας (1957) έχει μετεξελιχθεί 60 χρόνια μετά σε μια Ευρώπη συνοχής που αποτελείται από 27 χώρες και 15 στην ευρωζώνη. Η ΕΕ\_27 προσπαθεί να αντιμετωπίσει κυρίως τα οικονομικά της προβλήματα. Η

πολιτιστική πολυπλοκότητα της ΕΕ\_27 την εμποδίζει να ολοκληρώσει την συνοχή της θεσμικά, αφού ενδιαφέρεται μόνο για την διάσωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει λόγω των μεγάλων κοινωνικών προβλημάτων, την μετανάστευση, την πολυπολιτισμικότητά της είναι προβλήματα που οφείλει να αντιμετωπίσει στα πλαίσια της ΕΣΑ και ΑΜΣ.

Η επιθετική πολιτική της ΕΕ\_27 δημιούργησε μεγάλο αριθμό φτωχών -ανέργων σε κατάσταση υστέρησης και αλλαγή της κοινωνικής πολιτικής της. Η νέα πολιτική αντιμετώπισης της ανεργίας ως ευέλικτης μορφής της κινείται στα πλαίσια μιας νέας πλατφόρμας απασχόλησης για την αντιμετώπιση της κρίσης και περιορισμό των δημοσιονομικών, των κρατών μελών. Η Ευρώπη κινείται στη δημιουργία ανέργων καταρτισμένων έτοιμοι να προσφέρουν έργο με ευελιξία και ασφάλιση. Η σκέψη για τη θέσπιση μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης θα ενίσχυε τις δυνάμεις της και τα κράτη της ΕΕ\_27 σε μια άλλη μορφή διεθνούς διακυβέρνησης που θα αντιμετώπιζε τα δημοσιονομικά ελλείμματα .

Απαιτείται επομένως συνολική μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, το οποίο θα επιτύχει να ενισχύσει αποτελεσματικά την επιτελική και διαχειριστική ικανότητα της διοίκησης και κυρίως τη διαφάνεια της κρατικής λειτουργίας. Η Ελλάδα ως κ\_μ της ΕΕ έχει άνισα «εξευρωπαϊσει» τα μέρη της. Συγκεκριμένα η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν εναρμονίζεται άμεσα με την κοινοτική. Παρατηρείται καθυστέρηση στην υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών. Η απουσία προγραμματισμού οφείλεται στην έλλειψη ρυθμιστικής ικανότητας του ελληνικού κράτους. Η ανταπόκριση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εμφανίζεται, καθυστερημένη, αποσπασματική και βραχυπρόθεσμη. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης απαιτεί άμεση μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εγρήγορση του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού στην κατάρτιση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων για την προτεινόμενη εφαρμογή του νέου μεταρρυθμιστικού μοντέλου της δημόσιας διοίκησης. Η διακύβευση της κρίσης και ο στόχος της ΕΕ\_27 είναι η δημιουργία μιας ανοικτής οικονομίας ευέλικτης και ανταγωνιστικής.



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Τάχος, Α. (2004), (ΣτΕ) *Σκέψεις για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα* ( στο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια), εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004), σ. 913.
2. «*Η Ευρώπη από το Α έως το Ω : Οδηγός της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997.
3. «Πειθαρχικό Δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου» συμπληρώνει και αναμορφώνει τον Υπαλληλικό Κώδικα (Ν.3528/2007 «Κύρωση Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.)
4. Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
5. OECD (2011d), OECD Economic Survey: Greece 201, OECD Publishing, Paris , [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2011-en).
6. OECD Public Governance Reviews; OECD (2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting
7. BERTELSMANN STIFTUNG, SGI(Sustainable Governance Indicators) 2009, Greece –report , April 2009. “management index = δείκτης ικανότητας για διακυβέρνηση και όχι για διοίκηση
8. Chevalier, J.(1993). Διοικητική Επιστήμη, Διεθνής Βιβλιοθήκη Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα.
9. Ferguson, K.(2004). *Βασικές αρχές οικονομικής θεωρίας*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
10. Geffray Edouard, Πρόεδρος του ΣτΕ , Γαλλία
11. ΔΔ-Ε, Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς,(2012) (Σχετικά με την αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας-Μεθοδολογία της Έρευνας-) Αθήνα.
12. Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, Labour Force Statistics (βάση δεδομένων), ΟΟΣΑ Εθνικοί Λογαριασμοί (βάση δεδομένων) Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2011), «Ελλάδα : Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική 2012-2015», έγγραφο παρουσίασης,

13. ΟΟΣΑ (2002), Οικονομικές Μελέτες του ΟΟΣΑ , Ελλάδα 2002, OECD Publishing , Παρίσι, <http://dx.doi.org/10.178/eco-surveysgrc-2002-en>, και ΟΟΣΑ (2009), «Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στην Κυβέρνηση», OECD Working Paper H5, αδημοσίευτο.
14. Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών.
15. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 17 Ιουνίου 2010, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ, EUCO13/10
16. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Αξιολόγηση του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων του 2012 και του Προγράμματος σταθερότητας της ΕΛΛΑΔΑΣ (30-5-2012).
17. Harvey S. Rosen , Ted Gayer, Ραπανο Βασίλη, Καπλάνογλου Γεωργία, (2009), *Δημόσια Οικονομική*, εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα.
18. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ/ ΑΔΕΔΥ/ Έκθεση 2012 «Υφεση και Δημοσιονομικές Εξελίξεις στην Ελλάδα».
19. Ιωάννου, Χ. (2000) ‘*Social pacts in Hellenic industrial relations: Odysseus of Sisyphus?*’ στο G. Fajertag and P. Pochet (eds), *Social pacts in Europe – new dynamics*, Βρυξέλλες: ETUI (2nd edition), σελ. 219 –236.
20. Καζάκος, Π.(2011), *Μετά το «Μνημόνιο», Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
21. Καραμεσίνη, Μ. (2009) ‘From a state-led familistic to a liberal partly de-familialized capitalism: the difficult transition of the Greek model’, στο G. Bosch, S. Lehndorff and J. Rubery, *European employment models in flux: a comparison of institutional change in nine European countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, σελ. 223 – 246.
22. Καρκατσούλης, Π.(2007-2013), *Δημοσιότητα Διοικητική Δράσης Μέθοδοι Καταπολέμησης της Διαφθοράς., Προγράμματα Δια Βίου Εκπαίδευσης- Για το Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα.
23. Κατρούγκαλος Γ., (2004), «*Θεσμοί και συστήματα κοινωνικής προστασίας στο σύγχρονο κόσμο*», Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

24. Κουζής, Γ. (2002) «Οι αλλαγές των εργασιακών σχέσεων στην Ελλάδα», στο Π. Γετίμης κ.α. (επιμ.), Επετηρίδα Εργασίας 2002, Αθήνα: ΙΑΠΑΔ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
25. Κώδικας Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.(Ν.3528/2007).
26. Λιαργκόβας, Π.(2010), *Σύγχρονα Θέματα της Ελληνικής & Διεθνούς Οικονομίας*, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα.
27. Λιαργκόβα, Π. –Αστέρη Χουλιάρα(2012) «Οι λειτουργικές σχέσεις που διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων (Επανεκτιμώντας τις Επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα: Μία Διαφορετική Προσέγγιση), Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
28. Πουλαντζάς, Ν. (1978), *L'Etat, le pouvoir, le socialism*, PUF, Paris.
29. Σπανού,Κ.(2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία* , εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
30. Συνήγορος του Πολίτη, (2012) *Ανεξάρτητη Αρχή, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών –Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα.
31. Το *Σύνταγμα της Ελλάδος* (1975/1986/2001/2008 ) εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
32. ΦΕΚ 141 Α/17-8-2010 (Ν.3871/2010) Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη
33. ΦΕΚ 44Α/11-2-2004(Ν.3230/2004 Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις).
34. Χαραλάμπης Δημήτρης, 2012, *Κράτος, δημόσια διοίκηση και οικονομία της αγοράς στην Ελλάδα*, Πρακτικά του ΙΝΕΠ
35. Χατζηιωσήφ, Χ. (2005), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ου αιώνα*, Οι απαρχές 1900-1922,Α Τόμος , Μέρος 2ο , Εκδόσεις Βιβλιόραμα,Αθήνα.
36. Χριστοδουλίδης, Θ.(2004), *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Η ιστορική διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, 1923-2004, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα.

37. Ψήφισμα Έκτακτου Συνεδρίου ΚΕΔΕ (Αθήνα, 30-8-2012).

38. [www.inerp.gr](http://www.inerp.gr)