



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Κωνσταντίνα Τζιαγκόζη

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Καλαμάτα, Αύγουστος, 2022

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Κωνσταντίνα Τζιαγκόζη

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπων: Δημήτρης Σωτηρόπουλος

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την 04/11/2022

Δημήτριος Σωτηρόπουλος, επιβλέπων
Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, μέλος
Θεόδωρος Τσέκος, μέλος

Καλαμάτα, Αύγουστος 2022



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

School of Management (Kalamata)

Department of Business and Organization Administration

**POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL
GOVERNMENT**

“THE CONTRIBUTION OF THE STAFF STATE TO PUBLIC ADMINISTRATION”

Konstantina Tziagkozi

Kalamata, August 2022

Περίληψη

Οι διοικήσεις των οργανισμών πρέπει να σχεδιάσουν εκ των προτέρων ένα μοντέλο διοικητικής πρακτικής που θα προσθέτει ολοένα και μεγαλύτερη αξία στις υπηρεσίες που προσφέρουν στο συνεχώς μεταβαλλόμενο δημόσιο περιβάλλον του σήμερα. Αυτό το πρότυπο δεν είναι τίποτα λιγότερο από την ανάπτυξη ενός επιτυχημένου εκτελεστικού κράτους και μιας μελλοντικής νέας δημόσιας διοίκησης. Στόχος του παρόντος δοκιμίου είναι να εντοπίσει και να διερευνήσει τα ζητήματα και τις λύσεις που έχουν αντίκτυπο στη διαχείριση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Προσφέρει τους ορισμούς που είναι οι πιο ενδεικτικοί, καθώς και μεταρρυθμιστικές στρατηγικές που μπορούν να συμβάλουν στην αποτελεσματικότερη επίλυση των αδιεξόδων του δημόσιου τομέα. Ο θεμελιώδης στόχος είναι να εντοπιστούν όλοι οι παράγοντες που απαγορεύουν την αποτελεσματική λειτουργία του εκτελεστικού κράτους και της δημόσιας διοίκησης.

Λέξεις κλειδιά: δημόσια διοίκηση, επιτελικό κράτος, νόμος

Abstract

The administrations of organizations must establish a model of administrative practice that will increase the value of the services they offer in the constantly changing public environment of today. This hypothetical new public administration and the development of a successful executive state are no longer represented by this paradigm. This essay's goal is to pinpoint and investigate the issues and solutions that have an impact on the management and operation of public administration. It provides the concepts that are most useful and reform strategies that can help deal with public sector crashes more skillfully. The major goal is to list all the factors that hinder the executive state and public administration from operating effectively.

Keywords: public administration, staff state, law

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη	4
Abstract.....	5
Εισαγωγή	7
1. Η δημόσια διοίκηση.....	7
1.1. Οργάνωση και λειτουργία	8
1.2. Ιστορική αναδρομή.....	10
1.3. Δημόσια Διοίκηση: Οι ελληνικές παθογένειες.....	13
1.4. Το φαινόμενο της διαφθοράς.....	15
1.4.1. Η προσέγγιση του φαινομένου	15
1.4.2. Οι μορφές της διαφθοράς	17
1.4.3. Τα πιθανά αίτια και οι δυσμενείς επιπτώσεις του φαινομένου	19
1.5. Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας	21
1.5.1. Η έννοια της γραφειοκρατίας και οι κρατικές της επεκτάσεις.....	21
1.5.2. Επιπτώσεις.....	26
1.6. Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης.....	28
2. Η λειτουργία της επιτελικότητας	33
2.1. Διακυβέρνηση.....	33
2.2. Η έννοια της επιτελικότητας	34
2.3. Κέντρο διακυβέρνησης.....	38
2.4. Οι απαρχές της επιτελικότητας στην Ελλάδα.....	40
2.5. Ο νόμος 3230/2004.....	45
3. Νόμος 4622/2019	47
3.1. Συντονισμός της Κυβερνητικής Δράσης	52
3.2. Αναμόρφωση Δικαίου	53
3.3. Σχεδιασμός	54
3.4. Αποκέντρωση	55
3.5. Το επιτελικό κράτος στη Νέα Δημόσια Διοίκηση.....	56
3.6. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.....	60
Συμπεράσματα	63
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	66

Εισαγωγή

Η υπερβολική συγκέντρωση της κρατικής εξουσίας, η αυθαίρετη λήψη αποφάσεων και η διαφθορά είναι όλα σε έξαρση, ιδιαίτερα στην ελληνική δημόσια διοίκηση, που χρονολογείται από τα αρχικά στάδια του φιλελεύθερου αστικού κράτους. Οι τακτικές κατά της διαφθοράς περιλαμβάνουν συνταγματικές εγγυήσεις, συστήματα δημόσιας διοίκησης και δημόσιες πολιτικές που αγωνίζονται ενεργά για την εξάλειψη της διαφθοράς. Σύμφωνα με αυτή τη μελέτη, σκοπός αυτής της έρευνας είναι να διερευνήσει την παθογένεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι δημόσιες πολιτικές μπορούν ή όχι να εφαρμοστούν επιτυχώς, με άμεση εστίαση στην εξάλειψη της διαφθοράς. Η Δημόσια Διοίκηση και οι απόπειρες διοικητικής της μεταρρύθμισης βρίσκονται πάντα στο προσκήνιο, ληστεύοντας όχι μόνο τους κυβερνώντες αλλά και το γενικό λαό. Τα τελευταία χρόνια, κατά τα οποία η διοικητική και οικονομική σύγκλιση με τους εταίρους μας στην ΕΕ έχει επιβληθεί από μνημονιακές πολιτικές, οι απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης κυριαρχούν στην επικαιρότητα. Η επιτακτική ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση στη χώρα μας είναι εμφανής και καταβάλλονται προσπάθειες για την εφαρμογή των τεχνικών διαχείρισης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα. Στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι η οικοδόμηση μιας πιο αποτελεσματικής και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης που θα μπορεί να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του κοινού. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι συνιστώσα της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία τοποθετείται φυσικά και δομικά πιο κοντά στον πολίτη.

1. Η δημόσια διοίκηση

Από τότε που οι πρώτες προσπάθειες κοινωνικής οργάνωσης στην ιστορία τόνισαν την αναγκαιότητα της ηγεσίας και της διαχείρισης για την επίτευξη κοινών στόχων, η διοίκηση και η ανθρώπινη εξέλιξη είναι στενά συνδεδεμένες. Αυτό είναι το κύριο μήνυμα που μεταδίδει η αρχαία ελληνική κίνηση "ν" (Κούρτης, 1983). Κατά συνέπεια, μπορούμε να ορίσουμε τη δημόσια διοίκηση ως τις αποφάσεις που λαμβάνονται και τις πράξεις που εκτελούνται από το οργανωμένο κράτος για την επίτευξη ενός στόχου. Καλύπτει κάθε εργαλείο και πόρο που έχει στη διάθεσή της η κυβέρνηση για να εκπληρώσει τα καθήκοντά της για τη γενική ευημερία της κοινωνίας. Δεδομένου ότι περιλαμβάνει την εκτελεστική εξουσία, έναν από τους τρεις ρόλους των κρατικών θεσμών, η δημόσια διοίκηση αποτελεί

μέρος της κρατικής εξουσίας. Τα νομοθετικά και δικαστικά καθήκοντα, αντίστοιχα, ασκούνται από το νομοθετικό σώμα και τα δικαστήρια. Ο Αριστοτέλης ήταν ο πρώτος που περιέγραψε τις "τρεις συνιστώσες της Πολιτείας στο σύνολό της", ορίζοντάς τες ως "πρώτον, αυτό που ασχολείται με το κοινό", "δεύτερον, αυτό που ασχολείται με τις αρχές" και "τρίτον, αυτό που ασχολείται με τη δικαστική εξουσία". Αυτός ο διαχωρισμός μεταξύ των κρατικών καθηκόντων έχει τις ρίζες του στην αρχαία ελληνική φιλοσοφία. Ο Γάλλος φιλόσοφος Μοντεσκιέ ανέπτυξε αυτές τις θεωρίες για το κράτος κατά τη διάρκεια του Διαφωτισμού και είχαν αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται σήμερα το κράτος.

Σύμφωνα με τον Μοντεσκιέ, εάν η κρατική εξουσία ανατεθεί σε άλλες, μη συνδεδεμένες οργανώσεις, μπορεί να αποφευχθεί τόσο η κατάχρηση της εξουσίας όσο και η υπεράσπιση της πολιτικής ελευθερίας (Montesquieu, 2006). Η δημόσια πολιτική και η δημόσια διοίκηση είναι αλληλένδετες. Η άσκηση δημόσιας πολιτικής αναφέρεται στις πρωτοβουλίες που επιλέγει μια κυβέρνηση. Με βάση τη νομική εντολή που απέκτησε από τη δημοκρατική διαδικασία που της παραχώρησε την εξουσία, η κυβέρνηση δημιουργεί σχέδια και λαμβάνει αποφάσεις. Η δημόσια διοίκηση καλείται να υλοποιήσει τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας, διότι ένα από τα καθήκοντά της είναι η διαχείριση των κρατικών θεσμών και οργανισμών. Ο Μαξ Βέμπερ, γερμανός φιλόσοφος και κοινωνιολόγος, υποστηρίζει ότι πρέπει να υπάρχει εργασιακός διαχωρισμός μεταξύ της εκτελεστικής και της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να υπερασπίζεται τη νομιμότητα των κυβερνητικών αποφάσεων, να διατηρεί την αμεροληψία τους και να τις εκτελεί μόνο όταν είναι προς το συμφέρον του γενικού πληθυσμού και σύμφωνα με το νόμο και το Σύνταγμα (Weber, 1987). Κατά συνέπεια, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να θέτει πάντα ως προτεραιότητα την κοινωνική ευημερία και το κοινό καλό και δεν μπορεί να αρνηθεί την εκτέλεση προεδρικών εντολών, εκτός εάν υπάρχει νομική παράβαση. Για να το θέσουμε αλλιώς, είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί και να εκτελεί ό,τι αποφασίζει η διοίκηση και της κοινοποιεί εγγράφως, κάνοντας ρητή αναφορά στους νόμους που έχουν δημιουργηθεί από τα νομοθετικά όργανα.

1.1. Οργάνωση και λειτουργία

Η δημόσια διοίκηση είναι ο εκτελεστικός κλάδος, καθώς υποστηρίζει τα νομοθετικά μέτρα και βοηθά στην εφαρμογή τους, καθώς η κυβέρνηση εργάζεται για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Αυτό υποδηλώνει ότι πρέπει να τηρεί τους νόμους που έχει εγκρίνει ο νομοθέτης και ότι η δικαστική εξουσία θα εξετάσει τυχόν παραβάσεις. Η δημόσια διοίκηση ασκείται από διοικητικές οντότητες. Όλοι αυτοί οι οργανισμοί -δημόσιες υπηρεσίες, Νομικά

Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), δήμοι, περιφέρειες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, αυτόνομες αρχές, πανεπιστήμια και όλες οι άλλες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί είναι οργανισμοί του δημόσιου τομέα που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Οι άνθρωποι που υποστηρίζουν τη Δημόσια Διοίκηση είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, η οποία λειτουργεί ως το κύριο διοικητικό όργανο, και οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Η σχέση μεταξύ του κράτους και των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι υπηρετούν είτε σε κεντρικές είτε σε περιφερειακές υπηρεσίες, περιγράφεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στον Κώδικα Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παράγραφος 1 του Συντάγματος, οι πολιτικοί υπάλληλοι "είναι εκτελεστές της βούλησης του κράτους και υπηρετούν τον λαό, οφείλοντας πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στο έθνος". Η εργασιακή τους σχέση στο δημόσιο τομέα είναι εθελοντική, υπόκειται σε θεσπισμένους κανόνες και συνεπάγεται εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη από τη στιγμή του διορισμού τους. Δεδομένου ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι υποχρεωμένοι να υπακούουν στις κυβερνητικές εντολές, ακόμη και όταν διαφωνούν με αυτές, εφόσον βρίσκονται εντός των ορίων του νόμου, πρόκειται ουσιαστικά για μια σχέση δουλείας. Η λειτουργία που επιτελούν οι πολιτικοί υπάλληλοι στον δημόσιο τομέα επηρεάζει το πόσο αποτελεσματικός είναι αυτός. Ένας βασικός παράγοντας που καθορίζει αν οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα βελτιώνονται ή όχι είναι τα προσόντα, οι επιδόσεις και η ανάπτυξη των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η συμπεριφορά τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, συγκεκριμένα αν είναι αμερόληπτοι, έντιμοι, αξιοπρεπείς και χωρίς διακρίσεις απέναντι στους πολίτες. Για να διατηρηθεί η αποτελεσματικότητα της διοικητικής διαδικασίας, οι θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να την διέπουν είναι εξίσου σημαντικές. Πρόκειται για αρχές που προασπίζουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα εκείνων τους οποίους εξυπηρετεί η δημόσια διοίκηση και που προάγουν την κοινωνική ευημερία. Βασική προϋπόθεση είναι η έννοια της νομιμότητας, η οποία καθορίζει τα όρια της κυβερνητικής συμπεριφοράς σε συμμόρφωση με τις νομικές απαιτήσεις και τις προστασίες προς όφελος των πολιτών. Ο έλεγχος των διοικητικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με καθορισμένα πρότυπα διασφαλίζει την ασφάλεια των διοικουμένων από την αυθαιρεσία και την προστασία της ίδιας της διοίκησης στη χρήση "ασφαλών μονοπατιών" για την επίτευξη του στόχου της.

Η διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος είναι ένα άλλο κρίσιμο στοιχείο που στηρίζει τη δομή και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό εγγυάται ότι οι βασικές ανάγκες όλων -όπως αυτές της υγείας, της εκπαίδευσης, της ασφάλειας και της πρόσβασης σε επαρκείς οικονομικούς πόρους- αντιμετωπίζονται. Οι αρχές της χρηστής διοίκησης, οι οποίες επιτρέπουν και διαφυλάσσουν τα δικαιώματα των διοικουμένων, και της καλής

πίστης, η οποία αναπτύσσει κλίμα εμπιστοσύνης ώστε οι πολίτες να μην αισθάνονται παραπλανημένοι ή εκφοβισμένοι, είναι ζωτικής σημασίας για τη δημόσια διοίκηση. Καθώς πρέπει πάντοτε να καθορίζεται ότι το κόστος κάθε δραστηριότητας δεν πρέπει να υπερβαίνει τα οφέλη, η έννοια της αναλογικότητας αποτελεί αναγκαιότητα για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με την έννοια της διαφάνειας, όλες οι αποφάσεις πρέπει να ελέγχονται και να υποστηρίζονται από τους αρμόδιους. Τέλος, οι αρχές της αμεροληψίας και της ισότητας εγγυώνται ότι οι διοικητικές αποφάσεις λαμβάνονται χωρίς εξωτερικές παρεμβάσεις, μεροληψία ή προκατάληψη. Επίσης, όπως και όλες οι άλλες αρχές που προηγούνται, εγγυώνται το επίπεδο των προσφερόμενων υπηρεσιών.

1.2. Ιστορική αναδρομή

Το ελληνικό κράτος ιδρύθηκε ως αποτέλεσμα του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα του 1821, και ένας από τους βασικούς προβληματισμούς που προέκυψαν τόσο κατά την έναρξη της Επανάστασης όσο και κατά τη διάρκειά της ήταν ο τρόπος συγκρότησης και οργάνωσης του κράτους. Η οθωμανική εξουσία στην Ελλάδα διήρκεσε εκατοντάδες χρόνια και χαρακτηρίστηκε από τυραννία, καταπίεση και σκληρότητα. Όταν επήλθε η ελευθερία, ο αγώνας για τη συγκρότηση του κράτους δεν είχε τόσο την επιτυχή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη όσο και τα μοντέλα κρατικής δομής που παρατηρήθηκαν στα δυτικά έθνη. Εκείνη την εποχή, οι ομοσπονδίες έδωσαν τη θέση τους στα κράτη σε ολόκληρη την Ευρώπη. Πολλά έθνη, ιδίως εκείνα της ιταλικής χερσονήσου, ενώθηκαν κατά τη διάρκεια μιας πολιτικής και κοινωνικής αναταραχής που διήρκεσε από το 1829 έως το 1870. Παρόμοιες συνθήκες προέκυψαν ως αποτέλεσμα της ενοποίησης της γερμανικής επικράτειας μεταξύ των μέσων και του τέλους του 19ου αιώνα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα νέα κράτη δημιουργήθηκαν με βάση προϋπάρχοντα κρατικά πλαίσια και δοκιμασμένες πολιτικές πρακτικές.

Οι Έλληνες δεν είχαν πολιτική κουλτούρα, δεν ήταν εξοικειωμένοι με τις σύγχρονες διαδικασίες διοίκησης και διέθεταν λίγους υλικούς πόρους. Ωστόσο, αρκετά γρήγορα μετά την έναρξη του πολέμου, σχηματίστηκαν τρία επαναστατικά συντάγματα. Αυτά τα τρία συντάγματα -Επίδαυρος (1822), Άστρος (1823) και Τροιζήνα (1827)- ήταν αξιοσημείωτα για τις φιλελεύθερες τάσεις τους, ιδίως το τελευταίο, το οποίο αναγνωρίζει ρητά τη διαίρεση των εξουσιών (Κόρσος, 2013). Στη συνέχεια, ο Ιωάννης Καποδίστριας, ο πρώτος Έλληνας κυβερνήτης, ανέλαβε τον έλεγχο. Παρά τις επικρίσεις για τη συγκέντρωση της εξουσίας στο πρόσωπό του και παρά τη σύντομη πολιτική του σταδιοδρομία, ο Καποδίστριας επηρέασε την ανάπτυξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, συνέβαλε στη δημιουργία κρατικών

θεσμών και υπηρεσιών και άνοιξε το δρόμο για τον μελλοντικό σχεδιασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όπως ήταν φυσικό, οι πολιτικές συγκρούσεις, οι διαφωνίες και ο αγώνας για επικράτηση μεταξύ των διαφόρων πολιτικών ομάδων οδήγησαν στη δολοφονία του Καποδίστρια.

Ο μοναρχισμός και η ακόλουθη βαυαρική κυριαρχία είχαν σημαντική θετική επίδραση στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών, όπως ο στρατός, η εκπαίδευση και άλλοι, παρά τις επικρίσεις που προκάλεσαν για τον περιορισμό της εθνικής ανεξαρτησίας. Επιπλέον, επιχειρήθηκε ταυτόχρονα η πρώτη διοικητική διαίρεση του ελληνικού κράτους σε 10 νόμους, 47 επαρχίες και διαφορετικούς δήμους, βασισμένη στις γαλλικές και γερμανικές διοικητικές αντιλήψεις ως αυτοδιοικούμενων δημόσιων οργανισμών. Η πολιτική εξουσία στην Ελλάδα εκμεταλλεύτηκε τη δημόσια διοίκηση για πολλά χρόνια ως εργαλείο λόγω της άνισης κατανομής της εκτελεστικής εξουσίας και των δημόσιων υπηρεσιών, των πελατειακών σχέσεων και των πολιτικών κομμάτων που επιδείνωσαν τις εντάσεις από τα πρώτα χρόνια της ίδρυσης του ελληνικού κράτους. Συχνά ήταν δύσκολο να εξισορροπηθούν αυτά τα προβλήματα με το ιστορικό πλαίσιο. Η κοινωνική και οικονομική κατάσταση της Ελλάδας ήταν εξαιρετικά δυσμενής. Η οικονομία της εξαρτιόταν τότε ως επί το πλείστον από την αγροτική παραγωγή με ξεπερασμένες μεθόδους, οι οποίες τη διατηρούσαν σε χαμηλό επίπεδο. Η βιομηχανική παραγωγή χρειάστηκε πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα για να αναπτυχθεί και η χειροτεχνία ήταν αρκετά σπάνια. Τα οικονομικά του κράτους είχαν επίσης επηρεαστεί αρνητικά από τα έξοδα του απελευθερωτικού αγώνα και δεν άργησε να αρχίσει να δανείζεται χρήματα από άλλες χώρες. Οι κακές συνθήκες διαβίωσης, το χαμηλό εισόδημα, οι απαρχαιωμένες υποδομές και η έλλειψη επίσημης κατάρτισης και εκπαίδευσης ήταν συνηθισμένα φαινόμενα στον πληθυσμό.

Το νεοσύστατο ελληνικό κράτος είχε να αντιμετωπίσει μια σειρά από περιορισμούς, οι οποίοι καθιστούσαν δύσκολη τη δημιουργία μιας λειτουργικής δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα με την πλοήγηση στις δύσκολες απαιτήσεις της καθημερινής ζωής, αντιμετώπιζε περιστασιακά ιδιόμορφες συνθήκες. Αναγκάστηκε να λάβει μέρος σε στρατιωτικές επιχειρήσεις και μάχες, όπως οι Βαλκανικοί Πόλεμοι, η Μικρασιατική Εκστρατεία και ο Πρώτος και ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος, οι οποίες είχαν καταστροφικές επιπτώσεις στους ανθρώπους και τους υλικούς πόρους που διέθετε. Έπρεπε επίσης να αντιμετωπιστεί η χρήση μηχανημάτων και αρδευτικών συστημάτων για την αύξηση της γεωργικής παραγωγής, η διανομή των εθνικών γαιών με την παραχώρηση μικρών αγροτεμαχίων σε τοπικούς αγρότες για καλλιέργεια και οι κρίσεις σταφίδας που συγκλόνισαν την οικονομία. Εκείνη την

εποχή, η παραγωγή σταφίδας ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια και παρήγαγε το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματος από τη γεωργική παραγωγή. Παρ' όλες αυτές τις προκλήσεις, το ελληνικό κράτος κατάφερε να επιμείνει, αυξάνοντας σταθερά το βιοτικό επίπεδο των πολιτών του, καθώς και την οικονομία και τη βιομηχανία του. Η πολιτική πόλωση είχε συχνά αρνητική επίδραση στους δημοκρατικούς θεσμούς και τον κοινοβουλευτισμό στην Ελλάδα, γεγονός που είχε σημαντικές επιπτώσεις στη δημόσια ζωή της χώρας. Η επταετής δικτατορία, κατά την οποία δεν υπήρχε φωνή για το λαό και η κυβέρνηση λειτουργούσε ως ένα δυσλειτουργικό γραφειοκρατικό μοντέλο, χρησιμεύει ως παράδειγμα.

Το κράτος αναδιοργανώθηκε και η δημοκρατία ενισχύθηκε μετά το 1974, ωστόσο, λόγω των παρατεταμένων επιπτώσεων του προηγούμενου πολιτικού κλίματος, οι πρακτικές της δημόσιας διοίκησης υστερούσαν σημαντικά σε σχέση με εκείνες της Ευρώπης. Το ζήτημα της αποκατάστασης της δημοκρατίας έχει αναμφισβήτητα επιλυθεί και η Ελλάδα κινείται τώρα προς τη δημιουργία ενός ευνοϊκότερου πολιτικού περιβάλλοντος με ριζικές αλλαγές στην πολιτική σφαίρα, συμπεριλαμβανομένης της κατάργησης του βασιλικού θεσμού, της αναθεώρησης του συντάγματος, της προστασίας της ελευθερίας των πολιτικών κομμάτων και, γενικότερα, της δέσμευσης για κοινοβουλευτική λειτουργία. Αξίζει να σημειωθεί ότι καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της περιόδου περισσότερα άτομα είχαν πρόσβαση σε κρατικές υπηρεσίες όπως η υγεία και η εκπαίδευση και ότι οι ευκαιρίες εργασίας στον δημόσιο τομέα βελτιώθηκαν. Μια περαιτέρω διασφάλιση της μελλοντικής οικονομικής προόδου και της δημοκρατικής προόδου του έθνους είναι η εισδοχή του στην ΕΟΚ τη δεκαετία του 1980. Με τη θέσπιση νομοθεσίας, η κυβέρνηση μπορεί να δημιουργήσει στενότερη σχέση με τον λαό της, να ελαχιστοποιήσει τις ιεραρχικές λειτουργίες υψηλού επιπέδου και να αυξήσει τον δημοκρατικό σχεδιασμό για να συμπεριλάβει μη προνομιούχες ομάδες στο εργατικό δυναμικό του δημόσιου τομέα.

Αργότερα, με την πλήρη ενσωμάτωση της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, καταβλήθηκε προσπάθεια να ενισχυθούν οι θεσμοί του κράτους (ΟΝΕ). Η δημόσια διοίκηση τέθηκε υπό έλεγχο ως τρόπος καταπολέμησης της διαφθοράς και μείωσης των δημοσιονομικών ανισορροπιών. Διάφορα νομοθετικά μέτρα τέθηκαν σε εφαρμογή για τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημόσιου τομέα, δημιουργούνται ανεξάρτητα διοικητικά τμήματα και κέντρα παροχής υπηρεσιών. Στο πλαίσιο της εναρμόνισης με τους ευρωπαϊκούς διοικητικούς κανονισμούς, η τοπική αυτοδιοίκηση αναδιοργανώνεται επίσης και οι προσλήψεις μειώνονται. Οι ελάχιστες μεταρρυθμίσεις που έχουν εφαρμοστεί δεν αντιμετωπίζουν τα

συσσωρευμένα προβλήματα και τις αναποτελεσματικότητες της δημόσιας διοίκησης που υπάρχουν εδώ και χρόνια και είναι εκτός ελέγχου ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης.

1.3. Δημόσια Διοίκηση: Οι ελληνικές παθογένειες

Ο πυρήνας της διοίκησης σε εθνικό επίπεδο είναι η δημόσια διοίκηση, η οποία λειτουργεί ως το κύριο επίσημο όργανο εξουσίας και είναι σε μεγάλο βαθμό υπεύθυνη για την επίτευξη ορισμένων δημόσιων στόχων και την προώθηση του δημόσιου συμφέροντος. Σύμφωνα με τη βασική έννοια της τριμερούς ανάθεσης αρμοδιοτήτων (άρθρο 26.2) του Συντάγματος, η δημόσια διοίκηση αποτελείται από διοικητικές οντότητες που επικουρούν την κυβέρνηση, δηλαδή τα κυβερνητικά όργανα, στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. Η Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται σε όλες τις κρατικές διοικητικές λειτουργίες και τα όργανα σε ομοσπονδιακό, πολιτειακό, περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο (εκτός από το δικαστήριο και το νομοθετικό σώμα). Η πολιτική κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των νόμων και των πρωτοβουλιών δημόσιας πολιτικής. Είναι επίσης υπεύθυνη για την ανάπτυξη μετρήσεων για την προσαρμογή των νόμων και της δημόσιας πολιτικής ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις και τις προτιμήσεις του πληθυσμού (Μακρυδημήτρης, 2012).

Σύμφωνα με το ναπολεόντειο διοικητικό μοντέλο, η πολιτικοδιοίκηση, η οποία στο γαλλικό παράδειγμα δημιούργησε μια εξαιρετικά ισχυρή διοικητική ελίτ με υψηλό βαθμό δεξιοτήτων και υψηλό επίπεδο συνοχής μεταξύ των μελών της, ήταν το χαρακτηριστικό γνώρισμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (*esprit de corps*). Δημιουργώντας ένα χάσμα μεταξύ του επίσημου και του ανεπίσημου κόσμου, ο θεσμικός αυτοσχεδιασμός ανέπτυξε ένα οργανωτικό παράδειγμα που χαρακτηριζόταν από ναπολεόντειες ιδέες όπως η νομιμότητα, η τυπικότητα και η ομοιομορφία. Ακόμη και στην εμπλοκή της χώρας στην κοινότητα και στις ενώσεις, το χάσμα αυτό δεν έχει ακόμη καλυφθεί (Σπανού, 2008). Η εισαγωγή αυτών των μεθόδων στην ελληνική διοικητική δομή στην πραγματικότητα απέτυχε και οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν για την αντιμετώπιση αυτών των ελλείψεων ήταν, ως επί το πλείστον, αποσπασματικές στην προσέγγισή τους. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με άλλα έθνη, όπως η Γερμανία και η Γαλλία, τα οποία επηρεάστηκαν από τα νέα μοντέλα κυβερνητικής διοίκησης και υιοθέτησαν μεθόδους επιλεκτικά, εφόσον ήταν απαραίτητα. Ένα σύστημα αντικειμενικής διαχείρισης που βασίζεται σε δείκτες επιδόσεων υιοθετήθηκε για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες ως αποτέλεσμα της αποτυχημένης προσπάθειας για τη δημιουργία ποσοτικών εργαλείων διαχείρισης (νόμος 3230/2004).

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework - CAF) ήταν ένα άλλο σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη ενός συστήματος αξιολόγησης και ελέγχου του διοικητικού δικαίου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διοικητικής Περιφέρειας, και μάλιστα με την άμεση έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ήταν παρόμοιο με την εφαρμογή του MbO στην ελληνική κρατική διοίκηση (Olsen, 2003). Η διαχείριση της ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής πραγματοποιείται από ένα κεντρικό κράτος που εκδηλώνει εμφανή και απaráμιλλα ιδεολογικά βεμπεριανά χαρακτηριστικά, όπως ορθά επισημαίνεται λόγω των προαναφερθέντων εκτιμήσεων. Επιπλέον, μια ειδική παραλλαγή του ηπειρωτικού οργανωτικού πρωτοτύπου, η οποία έχει αναφερθεί ως "οιονεί βεμπεριανή" κρατική διοίκηση, παράγεται από την παρουσία ανεπίσημων πελατειακών πρακτικών και τα εγγενή χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού πλαισίου, ιδίως την έμφαση στην τήρηση των κανόνων σε αντίθεση με το προσανατολισμένο στα αποτελέσματα αγγλοσαξονικό επιχειρηματικό μοντέλο (Τσέκος, 2021). Σύμφωνα με αυτή την ιδέα, η "μη βεμπεριανή" γραφειοκρατία αποτελεί συστατικό στοιχείο μιας δομής διακυβέρνησης που μορφολογικά μοιάζει με το παραδοσιακό βεμπεριανό μοντέλο, αλλά δεν λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο. Όχι μόνο διοικεί και προωθεί αναποτελεσματικά τη δημόσια πολιτική, αλλά και αποτυγχάνει οικτρά να ανταποκριθεί στις τυπικές λειτουργικές απαιτήσεις. Αυτό μπορεί να είναι πολύ πιο σημαντικό.

Η διοικητική ικανότητα του κρατικού συστήματος ορίζεται ως η ικανότητα ενός διοικητικού οργανισμού να υλοποιεί με επιτυχία τους στόχους της πολιτικής, εξισορροπώντας παράλληλα την οικονομική και αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών) εντός του νομικού πλαισίου, των διαδικασιών και του πολιτικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί. Το περιορισμένο εύρος της ευθύνης αυτής περιλαμβάνει την αποζημίωση για τις προαναφερθείσες διακοπές. Σύμφωνα με τον Διαμαντούρο, ως αποτέλεσμα, η ελληνική κοινωνία "υποβάθμισε τις βαθιά ριζωμένες δομές της αστικής διοίκησης και τις τροποποίησε για να εκπληρώσει τις πρακτικές της απαιτήσεις". Δεδομένου ότι η πατρωνία αποτελούσε ανέκαθεν συστατικό στοιχείο του ελληνικού κράτους, η ιστορία του έθνους συνέβαλε στη δημιουργία μιας μεταπολιτευτικής ομαδικής δημόσιας διοίκησης, στην οποία οι δεσμοί καθορίζονταν πλέον συχνότερα από τον χαρακτήρα και τους στόχους του κόμματος παρά από την προσωπική τους φύση. Από την άλλη πλευρά, η κομματική γραφειοκρατία εμφανίζει κρίσιμα χαρακτηριστικά, όπως ο πλουραλισμός, ο νομικισμός και η υπερσυγκέντρωση, εκτός από την ασυνέχεια ενός σημαντικού πολιτικοδιοικητικού κρατικού μηχανισμού. Οι εσωτερικές ατέλειες και στρεβλώσεις της ελληνικής κυβέρνησης, καθώς και η διάχυτη εμφάνιση της διαφθοράς, η οποία τείνει επίσης

να διαπερνά όλα τα περιουσιακά στοιχεία της κρατικής διοίκησης και να μεταλλάσσεται, ως κοινωνιολογική τάση, ανάλογα με τις εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες, είναι η αιτία της απίστευτης διαπλοκής συμφερόντων που ελλοχεύει και τελικά βρίσκει πρόσφορο έδαφος.

1.4. Το φαινόμενο της διαφθοράς

1.4.1. Η προσέγγιση του φαινομένου

Αν και το πρόγραμμα WGI (Worldwide Governance Indicators/Δείκτες Παγκόσμιας Διακυβέρνησης) της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένα τη διαφθορά της ελληνικής κυβέρνησης, είναι μια παγκόσμια διαρθρωτική τάση που πρέπει να καταπολεμηθεί ως ένας από τους έξι δείκτες ποιότητας της διακυβέρνησης. Επειδή η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης έχει αποδειχθεί ότι σχετίζεται αντιστρόφως με την αύξηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, είναι προφανές ότι η εξέλιξη του προβλήματος σε αυτήν την περίπτωση είναι η πιο σοβαρή ένδειξη αναποτελεσματικής διακυβέρνησης. Οι πρόσθετες μετρήσεις αναφοράς διαφθοράς περιλαμβάνουν το Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς, τον Δείκτη Δωροπληρωτών και, ειδικότερα, τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς, που είναι το πιο ευρέως χρησιμοποιούμενο μέτρο διαφθοράς στη διεθνή βιβλιογραφία και βασίζεται στις δημόσιες αντιλήψεις για τη διαφθορά (Corruption Perception) του οργανισμού Transparency International (WTI). Σύμφωνα με τον προαναφερθέντα παγκόσμιο μη κυβερνητικό ίδρυμα, η Ελλάδα κατατάσσεται 2η στην καθόλου αξιόσεβαστη λίστα μεταξύ των πιο διεφθαρμένων ευρωπαϊκών χωρών, με τη Βουλγαρία να κατέχει την πρώτη θέση στη λίστα (Γεωργακόπουλος, 2019). Σύμφωνα με την ετήσια μελέτη της Διεθνούς Διαφάνειας για τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς, η χώρα μας κατατάσσεται πλέον στην 67η θέση παγκοσμίως το 2018, αλλά σημαντική βελτίωση έχει παρατηρηθεί το 2019 και η χώρα μας βρίσκεται πλέον στην 60η θέση, σύμφωνα με την ίδια έκθεση. Με συνολικά 180 εθνικότητες, έρχεται στην τρίτη θέση στον κόσμο, λίγο μπροστά από την Ιορδανία και την Κούβα. Το άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ταξινομεί την απάτη και τη διαφθορά ως ευρωπαϊκά εγκλήματα, καθώς και εξαιρετικά σοβαρά διασυνοριακά αδικήματα, επειδή αποτελούν σημαντική απειλή για την ασφάλεια της ΕΕ και της ΕΕ, καθώς και για διεφθαρμένες δραστηριότητες εντός της ΕΕ και τα νομισματικά συμφέροντα της ΕΕ (EUR-Lex). Οι πρακτικές διαφθοράς, ειδικότερα, προσφέρουν ιδανικό έδαφος για την ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας από τη μια πλευρά, ενώ δημιουργούν οικονομική αβεβαιότητα και

μειώνουν τα επίπεδα επενδύσεων από την άλλη, εμποδίζοντας έτσι την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Η οικονομία της ΕΕ υποφέρει από τη διαφθορά, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το κόστος της ανέρχεται σε 120 δισ. ευρώ ετησίως, ποσό που είναι μικρότερο από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, αλλά εξακολουθεί να αντιστοιχεί στο 5% του παγκόσμιου ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου στη διασφάλιση της εφαρμογής αυστηρών μέτρων κατά της διαφθοράς στα κράτη μέλη, στην παροχή οικονομικής, τεχνικής και εμπειρογνωμοσύνης και στην τροποποίηση της νομοθεσίας κατά της διαφθοράς. Σύμφωνα με το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ιδρύθηκε με τον κανονισμό ΕΕ 2017/1939. Τα κύρια καθήκοντά της είναι να παρακολουθεί και να ασκεί δίωξη για τυχόν καταγγελίες διαφθοράς και απάτης που απειλούν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Στο πλαίσιο της καταπολέμησης της διαφθοράς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεργάζεται με τη Γενική Διεύθυνση Αλλοδαπών και Εσωτερικών Υποθέσεων και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ανεξάρτητους διοικητικούς ερευνητές που εξετάζουν κάθε παράνομη δραστηριότητα που αφορά κεφάλαια ή έσοδα από την ΕΕ. Τα κονδύλια των φορολογουμένων είναι διαθέσιμα για πρωτοβουλίες που ενθαρρύνουν την επέκταση και την ανάπτυξη της οικονομίας και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στο πλαίσιο των προσπαθειών της Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ακόμα και αν δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός για το τι ορίζει τη διαφθορά σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό ή εθνικό πλαίσιο, ένας εννοιολογικός ορισμός είναι απαραίτητος για τη μέτρηση και τον χειρισμό αυτού του φαινομένου σε παγκόσμιο πλαίσιο (Langseth, 2006).

Ο ορισμός της δημόσιας απάτης είναι η χρήση της θέσης κάποιου στο δημόσιο τομέα για να αποκομίσει ένα αθέμιτο κέρδος για τον εαυτό του ή για κάποιον άλλο. Ένας κοινός ορισμός της δημόσιας διαφθοράς είναι η "κατάχρηση εξουσίας για προσωπικό όφελος". Το αγγλικό λεξικό της Οξφόρδης περιγράφει τη "διαφθορά" ως "την υπονόμηση, την παράκαμψη και την περιφρόνηση ενός δημόσιου φορέα ως προς την ακεραιότητα, τις νομικές συνέπειες και την πιστότητα του έργου του" με σκοπό να επωφεληθεί ο ίδιος ή άλλοι (Φαρμακίδης - Μάρκου, 2001). Σύμφωνα με τους Gardiner και Lyman, διαφθορά είναι "η ανταλλαγή χρημάτων ή άλλων υλικών αγαθών για την προνομακή μεταχείριση ατόμων που κατέχουν δημόσια αξιώματα" (Καούρας, 1998).

1.4.2. Οι μορφές της διαφθοράς

Από τη δήλωση της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς είναι σαφές ότι «έννοια – ομπρέλα που συνδέει ποικίλες μορφές συμπεριφοράς» χρησιμοποιείται για να περιγράψει τις διάφορες εκδηλώσεις διαφθοράς. Υπό το φως των δυσκολιών στην απόκτηση μιας πλήρους και σαφούς περιγραφής της έννοιας, οι ταξινομήσεις με βάση τις ειδικές της ιδιότητες δοκιμάζονται συχνά στη βιβλιογραφία σε όλο τον κόσμο. Ενδεικτικά, υποστηρίζεται ότι οι διακρίσεις μπορεί να αφορούν πρακτικές διαφθοράς σε εσωτερικό ή παγκόσμιο επίπεδο, σε αναπτυσσόμενα ή μη ανεπτυγμένα έθνη, στη δημόσια ή ιδιωτική βιομηχανία ή σε δημόσιες ή ιδιωτικές πρακτικές διαφθοράς και στα δύο κ.λπ. Η εμπλοκή της παγκόσμιας βιβλιογραφίας, η έρευνα των παγκόσμιων θεσμών, αλλά και το αντικείμενο των τρεχουσών μελετών επικεντρώνεται κυρίως στην πολιτική διαφθορά. Σε πτυχές της περιοχής όπου σημειώθηκε το αποτέλεσμα, σε συνδυασμό με το μέγεθος των χαμένων εσόδων, η δημόσια διαφθορά διαφοροποιείται σε μεγάλης κλίμακας διαφθορά (Grand Corruption), η οποία νοείται ως πρακτικές διαφθοράς που φθάνει και στα ανώτατα επίπεδα της εθνικής κυβέρνησης και ως πρακτικές διαφθοράς μικρής κλίμακας. Μικροδιαφθορά, που συνδέεται με μεταφορά μικρών ποσοτήτων χρημάτων ή ευνοϊκή μεταχείριση (Rose-Ackerman & Palifka, 2016). Η «υψηλή» και η «μειωμένη» διαφθορά ορίζονται κατά κύριο λόγο από την πολιτική διαφθορά, η οποία καθορίζει το βαθμό, και από τις οργανωτικές ή γραφειοκρατικές πρακτικές διαφθοράς, που σχετίζονται με την επιρροή των διαδικασιών εκτέλεσής τους, στον βαθμό στον οποίο εμπλέκονται δημόσιοι υπάλληλοι. Υπό το φως των οικονομικών υποθέσεων, δηλαδή με βάση την έκταση της κρατικής παρέμβασης, η διαφθορά θα μπορούσε να ταξινομηθεί σε νεοκλασικές πρακτικές διαφθοράς και κρατικές πρακτικές διαφθοράς.

Όσον αφορά την πυκνότητα της εμφάνισης, η διαφθορά διαχωρίζεται ακόμη περισσότερο σε σποραδική ή προσωπική διαφθορά, δηλαδή σε χαμηλή συχνότητα καθώς και σε συστημικές πρακτικές διαφθοράς, δηλαδή σε υψηλή συχνότητα. Οι σχετικές κατηγοριοποιήσεις είναι η ασυνείδητη διαφθορά, όπου το περιστατικό είναι σπάνιο, αχαλίνωτη διαφθορά, όπου ο βαθμός και η κανονικότητα του περιστατικού έχει διευρυνθεί σημαντικά, και καταστροφικές πρακτικές διαφθοράς, που έχουν διαπεράσει όλες τις δομές διαχείρισης του κράτους, αποδυναμώνοντας την οικονομία της χώρας (Dimant & Schulte, 2016). Με βάση την έκταση της ευαισθητοποίησης και της αποδοχής της διαφθοράς από την κοινότητα συνολικά, η διαφθορά μπορεί να κατηγοριοποιηθεί σε «μαύρη», «λευκή» αλλά και «γκρίζα» (Heidenheimer & Johnston, 2011). Οι μαύρες πρακτικές διαφθοράς, από την άλλη, ορίζονται ως τέτοιες όταν το κοινό και η πολιτική ηγεσία συμφωνούν ότι οι υπεύθυνοι

πρέπει να τιμωρούνται για τις πράξεις τους, ανεξάρτητα από την προσωπική τους ηθική. Μια διεφθαρμένη συμπεριφορά που δεν καταγγέλλεται παγκοσμίως αναφέρεται ως «γκρίζα» διαφθορά, με διαφορετικά στοιχεία της κοινωνίας να δίνουν διαφορετική έμφαση στην ανάγκη τιμωρίας των ενόχων.

Σύμφωνα με ένα νομικό πλαίσιο, η "λευκή" διαφθορά συνδέεται με τρομακτικά εγκλήματα που η μεγάλη πλειοψηφία των ανθρώπων δεν αποκαλύπτει. Είναι απλούστερο και πιο διαδεδομένο να ποσοτικοποιούνται οι διεφθαρμένες πράξεις παρά να ορίζεται η διαφθορά σύμφωνα με τα μοναδικά χαρακτηριστικά της. Επιπλέον, ενώ η διαφθορά δεν αποτελεί από μόνη της έγκλημα, εμπλέκεται όλο και περισσότερο σε μια σειρά άλλων εγκλημάτων. Η δωροδοκία, η οποία αναφέρεται σε μια επιχειρηματική συναλλαγή μεταξύ δύο μερών και περιγράφεται ως παροχή οφέλους και ανταλλαγή μεταξύ των προσώπων αυτών και διακρίνεται σε περιουσιακά στοιχεία και υποχρεώσεις, είναι ένας από τους πιο συνηθισμένους τύπους διαφθοράς. Σύμφωνα με τον Langseth (200-2006), υπάρχουν οκτώ κύριοι τύποι δωροδοκίας: δωροδοκία για απάτη (όπως η υπεξαίρεση δημόσιων πόρων), δωροδοκία για να αποφύγει κανείς τη δίωξη, παράνομες μίζες (γνωστές και ως παγκόσμιες μίζες), δωροδοκία στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, ιδίως στον τραπεζικό και χρηματοπιστωτικό τομέα, και δωροδοκία για την απόκτηση εμπιστευτικών πληροφοριών. Η δωροδοκία είναι παράνομη στην Ελλάδα, σύμφωνα με το άρθρο 236 του Ποινικού Κώδικα. Η δωροδοκία, συχνά γνωστή ως "παθητική δωροδοκία", είναι παράνομη και τιμωρείται σύμφωνα με το άρθρο 235 του Ποινικού Κώδικα. Ο ποινικός αποκλεισμός του αδικήματος έχει μειωθεί δραστικά, με τον νόμο 4619/2019, τον νέο Ποινικό Κώδικα, καθώς η τέλεσή του φέρει πλέον ποινή πλημμελήματος και όχι ποινική ποινή, όπως συνέβαινε στο παρελθόν.

Ένα σημαντικό στοιχείο είναι ότι ο ΟΟΣΑ εκφράζει σοβαρές ανησυχίες για τον αντίκτυπο που θα είχε αυτή η τροπολογία, προειδοποιώντας ότι μπορεί να παραβιάσει τη σύμβαση του ΟΗΕ για τη διαφθορά και ότι μπορεί επίσης να εμποδίσει τη διεθνή συνεργασία (ΝΟΜΟΣ 3666/2008 - ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008). Ενώ η δωροδοκία είναι ο κύριος τύπος δραστηριότητας διαφθοράς, τα φαινόμενα συνδέονται επίσης με άλλες εγκληματικές πράξεις, όπως ο εκβιασμός και η υπεξαίρεση καθώς και η υπεξαίρεση και πλαστογράφηση επίσημων εγγράφων. Η φοροδιαφυγή, το λαθρεμπόριο, η παράνομη εκμετάλλευση ολιγοπωλιακών ή μονοπωλιακών θέσεων στην αγορά, η παράνομη απόκτηση ή η διαρροή πληροφοριών στο χρηματιστήριο είναι παραδείγματα ιδιωτικής διαφθοράς.

1.4.3. Τα πιθανά αίτια και οι δυσμενείς επιπτώσεις του φαινομένου

Μια παρόμοια πρόκληση στην εννοιολόγηση και τον ποσοτικό προσδιορισμό της διαφθοράς αντιμετωπίζεται στον εντοπισμό των παραγόντων αυτού του πολυδιάστατου φαινομένου. Είναι προκλητικό, δεδομένου ότι η διαφθορά είναι ουσιαστικά ένα κοινωνικό φαινόμενο που δεν συνδέεται άμεσα ή πλήρως με οικονομικούς και τεχνολογικούς δείκτες, όπως ειπώθηκε. Η αιτία και το αποτέλεσμα έχουν μια συνεχή, αμοιβαία και ανατροφοδοτούμενη σύνδεση που αλλάζει συχνά από το ένα στο άλλο, περιπλέκοντας περαιτέρω την κατάσταση. Είναι δυνατό να διαχωριστούν οι οικονομικοί, πολιτικοί, θεσμικοί, νομικοί και γραφειοκρατικοί παράγοντες ο ένας από τον άλλο σε μια προσπάθεια ομαδοποίησης. Αρχικά, πιστεύεται ευρέως ότι η έκταση της διαφθοράς σε μια χώρα μπορεί να προβλεφθεί εξετάζοντας τη συνολική κατανομή του πλούτου και του εισοδήματος του κράτους. Πράγματι, η διαφθορά είναι πιο συχνή σε υπανάπτυκτες χώρες παρά σε βιομηχανικά, και υπάρχει άμεση συσχέτιση μεταξύ αυτού του ζητήματος και της ανισότητας πλούτου. Επιπλέον, η παράνομη οικονομία, συχνά γνωστή ως άτυπη οικονομία, παρέχει τα θεμέλια για τη διαφθορά και η διαφθορά διαβρώνει την ικανότητα μιας οικονομίας να ανθίζει και να ωφελεί την κοινωνία στο σύνολό της, δημιουργώντας έναν αυτοδιαιωνιζόμενο κύκλο διαφθοράς και φτώχειας.

Ένα άλλο στοιχείο που μπορεί να επηρεάσει το επίπεδο της διαφθοράς σε μια χώρα είναι η ανεργία, ο βαθμός διεθνούς εμπορικής ανοιχτής κατάστασης, ακόμη και η ικανότητά της να εξορύσσει φυσικούς πόρους. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η επέκταση του φαινομένου επιβραδύνεται από μια ποικιλία θεσμικών και μεμονωμένων παραγόντων, όπως η ανάπτυξη μιας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών, η πολιτική ελευθερία, η απελευθέρωση του λόγου και του τύπου και άλλες μορφές πλουραλισμού που προωθούνται από μια δημοκρατική κοινωνία. Η διαφθορά επικρατεί σε έθνη με αδύναμη διακυβέρνηση και ελάχιστη λογοδοσία ή έλεγχο, καθώς αυτά τα δυσλειτουργικά φαινόμενα αναπτύσσονται επιθετικά στη δημόσια σφαίρα σε μια κατάσταση παντελούς έλλειψης σαφήνειας και ευαισθητοποίησης του κοινού. Το πρόβλημα της διαφθοράς του δημόσιου τομέα συνδέεται στενά με μια σύγκρουση νομιμότητας και εικόνας στο σημερινό κοινοβουλευτικό σύστημα και στην ίδια την κοινοβουλευτική δημοκρατία (Σωτηρέλη, 1999). Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η διαφθορά και η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών είναι πιθανό να έχουν αρνητική συσχέτιση (Κοντής, 2001). Στην πράξη, η βελτιωμένη ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με έναν σκεπτικισμό για τη νομιμότητα και την εκπροσώπηση του δημόσιου τομέα, είναι θετικό. Ένας άλλος παράγοντας στην ανάπτυξη του φαινομένου είναι η

κουλτούρα των ανθρώπων που κατοικούν στον πλανήτη, η οποία περιλαμβάνει τα ήθη, τις συνήθειες και τις αξίες τους που έχουν μεταδοθεί από γενιά σε γενιά.

Οι εμπλοκές της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπως συζητήθηκε εκτενώς σε προηγούμενη ενότητα, θα ήταν ταυτόχρονα οι βασικές αιτίες της διαφθοράς, οι οποίες περιλαμβάνουν τη γραφειοκρατία, την ανομία και την πολυδιάστατη φύση, καθώς και την αργή απόδοση, την επιβράδυνση και την αταξία της περιοριστικής μεθόδου ελέγχου, αλλά και έλλειψη κουλτούρας (Βενετσανοπούλου, 2014). Ο ελληνοποιημένος όρος «ρουσφέτι», ο οποίος προέρχεται από την τουρκική λέξη «rüşvet», που σημαίνει «δωροδοκία» και χρησιμεύει ως τρομακτική απεικόνιση της ευρέως διαδεδομένης κουλτούρας της διαφθοράς. Ως κρυφή δραστηριότητα, δύσκολο να εντοπιστεί και να μετρηθεί, οι επιπτώσεις της διαφθοράς είναι προφανείς. Η διαφθορά αναγνωρίζεται συνήθως ως ένδειξη της νομοθετικής, οικονομικής και πολιτιστικής θέσης ενός κράτους. Η αντιληπτή διαφθορά και η εικόνα της διαφθοράς χρησιμοποιούνται συχνά για τη μέτρηση του προβλήματος. Οι οικονομικοί, πολιτικοί και πολιτιστικοί θεσμοί μιας κοινωνίας υποφέρουν όλοι ως αποτέλεσμα των επιζήμιων επιπτώσεών της. Όλες οι υγιείς δομές μιας κοινωνίας καταστρέφονται μέσα από την διαφθορά (Svensson, 2005). Σύμφωνα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, το φαινόμενο αυτό έχει αρνητικό αντίκτυπο τόσο στην τοπική όσο και στη διεθνή οικονομία, καθώς αυξάνει τις κρατικές δαπάνες και μειώνει τόσο τις τοπικές όσο και τις διεθνείς επενδύσεις. Επιπλέον, μια σειρά από μελέτες έχουν δείξει ότι η διαφθορά ωφελεί ουσιαστικά τους οικονομικά προβληματισμένους εις βάρος των οικονομικά μειονεκτούντων, ενισχύοντας έτσι την εισοδηματική ανισότητα.

Δεύτερον, όπως συνηθίζεται να λέγεται, η διαφθορά οδηγεί σε υποβάθμιση της ποιότητας των δομών, στη διάβρωση της ιδέας του κράτους πρόνοιας και στη διάλυση των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων (Kaufmann, 2005). Συνοψίζοντας, η διαφθορά επιβραδύνει την οικονομική ανάπτυξη, αυξάνει την κοινωνική ανισότητα και διαβρώνει την εμπιστοσύνη του κοινού στους κυβερνητικούς θεσμούς και στο κράτος συνολικά. Τρίτον, επειδή συμβαίνει πέρα από τα όρια του νόμου, οι σοβαρές πράξεις διαφθοράς μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο τη δημοκρατία στο σύνολό της. Όπως το διατύπωσε γλαφυρά ο Άγγλος ιστορικός Έντουαρντ Γκίμπον, «η πιο αλάνθαστη απόδειξη της συνταγματικής ελευθερίας» είναι το Οξύμωρο.

1.5. Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας

1.5.1. Η έννοια της γραφειοκρατίας και οι κρατικές της επεκτάσεις

Εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας καταναλώνει πάρα πολλά χρήματα και επιβαρύνει οικονομικά το κράτος και ότι ο ίδιος ο κρατικός μηχανισμός θεωρείται ανεπαρκής για την εξυπηρέτηση των πολιτών και χαρακτηρίζεται από στασιμότητα, αδυναμία διαχείρισης των νέων δεδομένων και αδυναμία προσαρμογής στις ανάγκες του σύγχρονου κόσμου. Στην Ελλάδα ειδικότερα, αυτό είναι ακριβές (Kufidu et al., 1997). Συνοπτικά, η γραφειοκρατία ορίζεται σύμφωνα με το βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης ως ένα πλήρες και λογικό μοντέλο και μέθοδος κοινωνικής οργάνωσης. Διακρίνεται από μια ιεραρχική οργανωτική δομή, απρόσωπους κανόνες συμπεριφοράς που διαχωρίζουν την εργασία με βάση επαγγελματικά πρότυπα και προσδιορίζουν τις θέσεις που πρέπει να τηρούν συγκεκριμένους κανόνες, κυρίως γραπτούς κανονισμούς. Καθώς προσπαθούν να κατανοήσουν την προαναφερθείσα κατάσταση και να λάβουν υπόψη τους τα γραφειοκρατικά δεδομένα, οι πολίτες βρίσκονται εγκλωβισμένοι σε ένα σύστημα με το οποίο είναι εξοικειωμένοι, το οποίο αποδέχονται και το οποίο καθορίζει την κοινωνική τους ταυτότητα και ύπαρξη. Είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι αρκετοί άνθρωποι στην ιστορία έχουν σκεφτεί για τα γραφειοκρατικά φαινόμενα, όπως οι Mosca και Michels καθώς και οι Pareto, Gramsci, Marx, Hegel, Shumpeter και άλλοι. Ωστόσο, μόνο ο Βέμπερ μπόρεσε να περιγράψει αποτελεσματικά τη γραφειοκρατία ως παγκόσμιο φαινόμενο. Υπάρχουν περαιτέρω τομείς στους οποίους θα μπορούσε να εξεταστεί το γραφειοκρατικό μοντέλο. Στον πρώτο, το μοντέλο αντιμετωπίζεται ως εργαλείο διοίκησης με οργανωτικές ιδιότητες, εφαρμογές για συντονισμό και ως τρόπος άσκησης πολιτικής εξουσίας. Στο δεύτερο ορίζεται το γραφειοκρατικό μοντέλο ως μια στρατηγική άσκησης εξουσίας που αποσκοπεί στην επιβολή των στόχων και της πορείας δράσης της στο κοινωνικό πλέγμα, προκειμένου να ασκήσει έλεγχο σε αυτό (Weber, 2019).

Σε μια δεύτερη και τρίτη περίπτωση, τα άτομα που απαρτίζουν τη γραφειοκρατική οργάνωση και συμμετέχουν σε αυτήν προσβλέπουν στην ενίσχυση των πλεονεκτημάτων και των οικονομικών τους συμφερόντων σε συνδυασμό με το φαινόμενο της μεγιστοποίησης και επέκτασης του κράτους. Η πολιτική εξουσία λαμβάνει αποφάσεις, οι οποίες στη συνέχεια εκτελούνται από τη διοίκηση (Καρβούνης, 2003). Το γραφειοκρατικό σύστημα, στο οποίο κάθε ευθύνη ανατίθεται στα άτομα που απαρτίζουν τη γραφειοκρατική διοίκηση και όλες οι λειτουργίες διεκπεραιώνονται μέσω της χρήσης γραφειοκρατίας και της τήρησης αρχείων, δίνει μεγάλη σημασία στη συμμόρφωση με τους κανόνες και τους κανονισμούς. Προκειμένου

να διασφαλιστεί η ισότητα και να αποφευχθεί η αυθαιρεσία, το απρόσωπο γραφειοκρατικό σύστημα διασφαλίζει επίσης ότι ο νόμος εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε κάθε περίπτωση. Επειδή δεν συνδέονται με τις θέσεις που κατέχουν και επειδή οι απαιτήσεις των τμημάτων και των οργανισμών καθορίζουν πλήρως τα καθήκοντά τους, τα μέλη του προσωπικού της διοικητικής οργάνωσης αποσυνδέονται από τις τεχνικές διαχείρισης.

Σύμφωνα με το γραφειοκρατικό μοντέλο, η ιδέα της ιεραρχίας, η οποία συμβολικά αναπαρίσταται ως πυραμίδα όπου τα υψηλότερα σημεία ασκούν τη μεγαλύτερη εξουσία, αντιπροσωπεύει την εποπτεία και τον έλεγχο των κατώτερων θέσεων από τις ανώτερες. Στο γραφειοκρατικό σύστημα, υπάρχουν δύο διαφορετικά είδη ιεραρχίας. Το ένα υποστηρίζει ότι τα άτομα που βρίσκονται σε θέσεις εξουσίας πάνω από κάθε υπάλληλο παρακολουθούν και ρυθμίζουν αυστηρά τον τρόπο με τον οποίο εκτελούν τα καθήκοντά τους. Το γραφειοκρατικό σύστημα, από την άλλη πλευρά, προσφέρει κίνητρα στον υπάλληλο και του δίνει τη δυνατότητα να ανέβει μέσα στην οργανωτική δομή, επειδή οι υψηλότερες θέσεις συνοδεύονται από καλύτερες αμοιβές εκτός από διοικητικά προνόμια. Ο Weber θεωρείται ο κύριος και σημαντικότερος ερευνητής και αναλυτής του γραφειοκρατικού μοντέλου, όπως ειπώθηκε προηγουμένως. Σύμφωνα με τον προαναφερθέντα ορισμό και ερμηνεία, η γραφειοκρατία είναι ένα είδος εξουσίας που είναι απαραίτητο για να λειτουργεί ο κοινωνικός μηχανισμός όπως προβλέπεται. Η άσκηση της εξουσίας που βασίζεται στη γνώση, κατά τον Weber, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της αποτελεσματικότητας του γραφειοκρατικού διοικητικού μοντέλου (Weber, 2019). Η άνοδος της γραφειοκρατίας, η οποία προκλήθηκε από τις πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, αντανάκλα τον τρόπο με τον οποίο είναι δομημένη η κοινωνία (Heywood, 2007).

Ένας επιπλέον γνωστός υποστηρικτής της θεωρίας είναι ο Καρλ Μαρξ, ο οποίος υποστήριξε ότι η γραφειοκρατία προέκυψε καθώς οι φεουδαρχικές κοινωνίες στην Ευρώπη εξελίχθηκαν σε κοινωνίες με καπιταλιστικά χαρακτηριστικά και πρότυπα, κυρίως για να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα της αστικής κοινωνικής τάξης και να διευκολύνει και να προωθήσει την κοινωνική και οικονομική της ευημερία. Μια εχθρική κοινωνία προκύπτει από κοινωνικούς και προσωπικούς στόχους που είναι ξεχωριστοί. Ο Μαρξ πίστευε ότι το γραφειοκρατικό μοντέλο ευνοούσε τον καπιταλισμό και τα συμφέροντα της αστικής κοινωνικής τάξης, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως (Σεραφετινίδου, 2003). Με τη δική της εξουσία, τη δυνατότητα ελέγχου και τις επεκτάσεις της στην κοινωνική σφαίρα, η γραφειοκρατία λειτουργεί ως μονάδα μέσα στο κράτος. Η οργάνωση στο σύνολό της, όπου κυριαρχεί η τυπικότητα και η τυπικότητα μέσω της ανάπτυξης της γραφειοκρατικής δομής

και της προώθησης των συμφερόντων, είναι αυτό που οδήγησε σε αυτή τη στάση και την προσωπικότητα.

Είναι καλά γνωστό ότι το γραφειοκρατικό μοντέλο έχει πολλά χαρακτηριστικά με τον αρχαίο ελληνικό πολιτισμό. Θα ήταν λογικό και σκόπιμο να εξετάσουμε μια ποικιλία χαρακτηριστικών της ελληνικής κοινωνίας και του τρόπου λειτουργίας της σε μια προσπάθεια να ρίξουμε περισσότερο φως στο ελληνικό μοντέλο γραφειοκρατίας. Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας δημιουργήθηκαν για πρώτη φορά πριν από πολλά χρόνια, κυρίως κατά τη διάρκεια του οθωμανικού ελέγχου, καθώς και κατά τη μεταπολεμική περίοδο, και εξακολουθούν να υφίστανται ακόμη και τώρα, επηρεάζοντας πολλές πτυχές της καθημερινής ζωής (Μοίρα-Μυλωνοπούλου, 1998). Όλα αυτά τα στοιχεία που ήταν ασύμβατα με τις δυτικές αξίες ενισχύθηκαν με νέα χαρακτηριστικά αντί να εξαλειφθούν, ιδιαίτερα στη μεταπολεμική εποχή. Η μόνη μέθοδος για τον εντοπισμό και την κατανόηση αυτών των στοιχείων είναι μέσα από την εξέταση των συνθηκών που οδήγησαν στη δημιουργία του ελληνικού κράτους και, κατά συνέπεια, του γραφειοκρατικού μοντέλου (Αθανασόπουλος, 1983). Από την εποχή της οθωμανικής κυριαρχίας ξεκίνησε το κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο της Ελλάδας (Τσουκαλάς, 1981). Η Ελλάδα έμεινε λοιπόν μόνη της, όπου αναπτύχθηκε ανεξάρτητα από την υπόλοιπη Ευρώπη και έχασε σημαντικές ιστορικές εποχές όπως ο Διαφωτισμός, η Βιομηχανική Επανάσταση και η Αναγέννηση. Αυτές άνοιξαν το δρόμο για τη δημιουργία και την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, η οποία λειτούργησε ως θεμέλιο για τις έννοιες του κοινωνικού συμφώνου, του κοινού καλού, της αποπροσωποποίησης και της ουδετερότητας. Σύμφωνα με τον Weber, η Οθωμανική Αυτοκρατορία ήταν οργανωμένη ως πατριαρχική ή παραδοσιακή γραφειοκρατία με παραδοσιακούς θεσμούς και χαρακτηριστικά (Gerth & Mills, 1946). Μετά το τέλος της δυτικής φεουδαρχίας, οι προηγούμενες κοινωνικές δομές κατεδαφίστηκαν ομοίως και ένας νέος πολιτισμός ιδρύθηκε πάνω στα ερείπιά τους (Φίλιας, 1985). Ιδρύθηκε το νέο ελληνικό κράτος, η γραφειοκρατία και η βαυαρική βασιλική οικογένεια (Herzfeld, 2021). Σύμφωνα με την περιγραφή του Weber για τη γαλλική διοίκηση, δημιουργήθηκε ένας εντελώς νέος τύπος διοικητικού μηχανισμού που εμφάνιζε όλα τα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης (Σωτηρόπουλος, 2001). Τα οθωμανικά κοινωνικά μοντέλα, ωστόσο, δεν ακολουθούσαν πάντα τα δυτικά πρότυπα. Μέσα από την ενσωμάτωσή τους, προέκυψαν μορφές και δομές που διαμορφώθηκαν κατά την οθωμανική εποχή, μια ξεχωριστή και ξένη οντότητα. Οι παλιές και οι σύγχρονες δομές συνδυάστηκαν για να δημιουργήσουν ένα δυσλειτουργικό σύστημα που εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα και θεωρείται σημαντικός παράγοντας για την ανάπτυξη λανθασμένων και δυσμενών αλληλεπιδράσεων μεταξύ του

κράτους και των πολιτών του, καθώς και μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών (διακρατικές σχέσεις). Θα μπορούσε να πει κανείς ότι στην Ελλάδα δεν έχουν γίνει ούτε σημαντικές προσπάθειες ούτε απόπειρες απελευθέρωσης της κοινωνίας και του κράτους από τον οθωμανικό τρόπο σκέψης και λειτουργίας. Ακόμα τρέχοντα ζητήματα είναι η ύπαρξη ενός συστήματος πατρωνίας και προστασίας, η κοινωνικοπολιτική αναταραχή, η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα, η διαφθορά και η κομματικοποίηση των κυβερνητικών θεσμών.

Η Ελλάδα έχει ένα κεντριαρχικό ή πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα τα τελευταία 30 χρόνια, με εξουσίες που ασκούν εξουσία και μεταβιβάζουν την εξουσία σε κατώτερα εκτελεστικά όργανα, χωρίς να δίνουν τα μέσα για την εφαρμογή αυτού του σχεδίου, με αποτέλεσμα τη συγκέντρωση εξουσίας στην κορυφή. Λόγω του σημαντικού κενού που έχει δημιουργηθεί ως αποτέλεσμα στη δομή εξουσίας της χώρας, η αυτοπαραγωγική γραφειοκρατία κατάφερε να το καλύψει, με όλα τα μειονεκτήματα που αυτό συνεπάγεται (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2010). Είναι σαφές ότι το έθνος μας εξακολουθεί να βιώνει μια οικονομική ύφεση, αν και πιθανώς μικρότερη από εκείνη που το έπληξε σκληρά τα προηγούμενα πέντε χρόνια. Ωστόσο, η κρίση δεν περιορίζεται στην οικονομία και επηρεάζει επίσης τις κοινωνικοπολιτικές ιδέες. Οι πελατειακές σχέσεις εξακολουθούν να είναι διάχυτες και τακτικά εμφανείς στην κοινωνία, ακόμη και αν το παράδειγμα διακυβέρνησης της χώρας έχει δημοκρατικοποιηθεί, και αυτό οφείλεται στην ύπαρξη πολιτικών κομμάτων (Κοντιάδης & Ανθόπουλος, 2008). Η ανάπτυξη του γραφειοκρατικού μοντέλου στο ελληνικό περιβάλλον είναι πρωτίστως ένα πολιτικό ζήτημα που συνυπάρχει και αλληλεπιδρά με την αντισυμβατική και ανοργάνωτη κυβερνητική δομή και έχει αντίκτυπο στην εθνική οικονομία. Το ζήτημα είναι πιο εμφανές στον δημόσιο τομέα, όπου η γραφειοκρατία κυριαρχεί στις λειτουργίες σε μεγάλο βαθμό ως αποτέλεσμα των καταλοίπων της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, της μοναρχίας και της επακόλουθης δικτατορίας. Ως αποτέλεσμα, η ελληνική κοινωνία άρχισε να παίρνει χαρακτηριστικά "φεουδαρχικής" κοινωνίας, που χαρακτηρίζεται από δωροδοκίες, χάρες και ανταλλάγματα (δάνεια, επενδύσεις, διορισμούς κ.λπ.), σε ποικίλους βαθμούς. Αυτό προκλήθηκε τόσο από τις ανεπάρκειες της οικονομίας του έθνους όσο και από την ανικανότητα της πολιτικής ηγεσίας. Σε ένα έθνος χωρίς πολιτική, οικονομική ή πολιτιστική στρατηγική, ο μπουφές και η εξαγορά ψήφων είχαν επιτυχία (Χατζησάββας, 1990). Τα κόμματα κατάφεραν να επηρεάσουν και να κομματικοποιήσουν τον κρατικό μηχανισμό μετά τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους. Λόγω αυτής της πραγματικότητας, γεννήθηκε η διαφθορά, στην οποία όλοι οι κρατικοί θεσμοί υιοθέτησαν και δημιούργησαν κατάλληλες μεθόδους και διαδικασίες κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους,

προκειμένου να κερδίσουν με οποιονδήποτε τρόπο, αλλά κυρίως οικονομικά. Το δημόσιο συμφέρον δεν λαμβάνεται υπόψη και υπάρχει μια γενική έλλειψη ενδιαφέροντος.

Η ανθρώπινη διάσταση είναι ζωτικής σημασίας για τις προσπάθειες ακριβέστερου προσδιορισμού και κατανόησης των φαινομένων της διαφθοράς. Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, η ιδέα της επικάλυψης συμφερόντων διερευνάται συχνά και συνδέεται συχνά με την ιδέα της διαφθοράς. Ωστόσο, στα πρόσφατα γεγονότα παρατηρήθηκε μια ουσιαστική αλλαγή στη θέση αυτή. Όταν ένα φυσικό, πολιτικό ή νομικό πρόσωπο εμπλέκεται σε διάφορους τομείς, κυρίως οικονομικά, τότε είναι που η πολυπλοκότητα των συμφερόντων βρίσκεται στο επίκεντρο. Όταν εργάζεται ως εργολάβος και εξαρτάται από το κράτος, απαιτεί πρωτίστως οικονομική αποζημίωση από αυτό, ενώ ασκεί πίεση σε ορισμένα από αυτά με κρυφά, παράνομα και ανέντιμα μέσα. Εάν το κράτος υποκύψει στις προαναφερθείσες πιέσεις για οποιονδήποτε λόγο, η διαφθορά λαμβάνει χώρα σε αυτό το σενάριο. Πρόσφατα δεν υπήρξαν ενδείξεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Αντίθετα, πρόκειται για ένα διαχρονικό φαινόμενο που δεν είναι αισθητό μόνο στην Ελλάδα, αλλά είναι άλλοτε εντονότερο και άλλοτε λιγότερο έντονο σε όλο τον υπόλοιπο κόσμο. Ωστόσο, αποτελεί σημαντικό πρόβλημα στη χώρα μας με επιζήμιες επιπτώσεις στο πολιτικό και δημοκρατικό τοπίο. Ο ρόλος της διαφθοράς είναι σημαντικός διότι, προκειμένου να αποφευχθεί το γραφειοκρατικό μοντέλο, το οποίο είναι χρονοβόρο και δαιδαλώδες, αναπτύσσονται σχέσεις συμφέροντος και αλληλοεξυπηρέτησης προσωπικού χαρακτήρα. Συνήθως, δημιουργούνται δίκτυα καταναλωτών που μπορούν να αγνοούν ή να παρακάμπτουν το νόμο χωρίς συνέπειες, απομακρύνοντας έτσι την πιθανότητα καταγγελιών, οι οποίες ωστόσο είναι πιθανές ακόμη και σε αυτή την περίπτωση. Σε πολλά διαφορετικά επίπεδα και σε πολλούς διαφορετικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, το φαινόμενο παρατηρείται όταν ένα από τα μέρη είναι πρόσωπο ή πρόσωπο εξουσίας.

Οι κατώτεροι αξιωματούχοι κυρίως του κρατικού μηχανισμού διεκδικούν το νόμο προκειμένου να προστατεύσουν τη θέση τους περιορίζοντας κάθε πολιτική παρέμβαση, επειδή τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα απορροφώνται κυρίως από υψηλόβαθμους πολιτικούς και ιδιώτες κατόχους εξουσίας και έχουν ελάχιστα οικονομικά κίνητρα να κερδίσουν. Με εξαίρεση τις περιπτώσεις διαφθοράς στις οποίες είναι δυνατόν να επωφεληθεί οικονομικά χωρίς να διακινδυνεύσει τη θέση του, υπάρχει γνώση του κινδύνου εφαρμογής κυρώσεων ή ακόμη και κοινωνικής διαπόμπευσης, ενώ δεν υπάρχει κανένα κέρδος από τα μεγαλύτερα συμφέροντα, οικονομικά και άλλα, τα οποία επίσης εξαρτώνται από την υπογραφή του. Παρ' όλα αυτά, το κράτος έχει αναπτύξει ένα δίκτυο ασφαλείας. Η ετήσια υποβολή του οικονομικού προγραμματισμού, το ύψος των χρημάτων και η

καταγραφή τους από ένα συγκεκριμένο εκτελεστικό και οργανωτικό όργανο καθορίζουν τον τρόπο διαχείρισης των δημόσιων πόρων της χώρας. Η μεθοδολογία αυτή θα μπορούσε επίσης να αναφερθεί ως τεχνική για τον εκ των προτέρων έλεγχο των δημόσιων δαπανών (Σαρμάς, 2006). Η ελληνική κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση έχουν πρόσφατα συμμορφωθεί με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και έχουν δημιουργηθεί οργανισμοί και διαδικασίες εποπτείας για την αντιμετώπιση του προβλήματος (Φλωράτος, 2005).

1.5.2. Επιπτώσεις

Στον απόηχο της σημερινής οικονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη και στα κράτη μέλη της, είναι πλέον απολύτως σαφές -ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ελλάδας- πόσο σημαντικό είναι για μια χώρα να προστατεύσει την οικονομία της και να διατηρήσει την κατάλληλη δομή των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών θεσμών της. Η γραφειοκρατία έχει επιδεινώσει ένα ήδη κακό σύστημα στην Ελλάδα. Η παθοφυσιολογία του δημόσιου τομέα, όπως υφίσταται σήμερα, έχει υποβοηθηθεί από τη διαφθορά και αυτή την παθογένεια, η οποία περιλαμβάνει φαινόμενα όπως η σπατάλη, η κακοδιαχείριση, η αδράνεια και η κωλυσιεργία, η διοικητική αναρχία, η τυπολατρία και η διαφθορά. Ο ιδιωτικός τομέας έχει επηρεαστεί, καθώς έχουν αυξηθεί τα κρούσματα εταιρικής παραβατικότητας, ιδιωτικού εμπορίου και χειραγώγησης και διοικητικής απάθειας. Οι κύριες αιτίες περιλαμβάνουν τη διατήρηση του πελατειακού κράτους, τη διατήρηση του μαύρου χρήματος, τον εφησυχασμό, την οκνηρία και την έλλειψη πολιτικής βούλησης, καθώς και την πολυπλοκότητα του νομικού συστήματος, την ανομία, την αδικία και την επιδίωξη παγιωμένων συμφερόντων. Τα στοιχεία αυτά έχουν καλυφθεί προηγουμένως, καθώς και εκείνα που απεικονίζουν και επιφέρουν αυτά τα φαινόμενα. Ενισχύουν αυτόν τον κύκλο αυξάνοντας τα προσωπικά οικονομικά κέρδη με την εκβίαση χρημάτων και κεφαλαίων από τους φορολογούμενους. Είναι απαραίτητο να δοθεί έμφαση σε συγκεκριμένα στοιχεία προκειμένου να έχουμε καλύτερη εικόνα του μεγέθους του φαινομένου της πολυνομίας. Το Κοινοβούλιο έχει εγκρίνει περισσότερα από 4500 νομοθετήματα από το 1974. Η εκτέλεση των νόμων που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια του Βασιλικού Συντάγματος εξακολουθεί να παρατηρείται, παρά το γεγονός ότι οι μελέτες αυτές δεν έλαβαν υπόψη τους τις αλλαγές στους ήδη θεσπισμένους νόμους.

Κατά τη διάρκεια των σαράντα τεσσάρων (44) ετών υπήρξαν περίπου 130.000 δευτερεύουσες νομοθετικές πράξεις, συμπεριλαμβανομένων επίσημων νόμων, κανόνων, τροποποιήσεων, προεδρικών διαταγμάτων και δικαστικών αποφάσεων. Ένα χαοτικό και μπερδεμένο νομοθετικό πλαίσιο δημιουργείται από το γεγονός ότι πολλοί νόμοι βασίζονται

και εξαρτώνται από προηγούμενους νόμους και τροποποιήσεις, διότι οι νόμοι αυτοί συχνά περιέχουν νομοθετικές διατάξεις που δεν έχουν καμία σχέση με τους νόμους στους οποίους βρίσκονται. Το 2012 εκδόθηκαν συνολικά 230 υπουργικές αποφάσεις και εγκύκλιοι που παρείχαν ερμηνείες ως αποτέλεσμα 60 νομοθετικών πράξεων, συμπεριλαμβανομένων φορολογικών μέτρων, που υποβλήθηκαν προς συζήτηση στο κοινοβούλιο. Το 2013 ψηφίστηκαν είκοσι νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που σχετίζονται με τη φορολογία, οι οποίες οδήγησαν στην έκδοση 138 ερμηνευτικών εγκυκλίων. Πολλά από τα προαναφερθέντα δεν πραγματοποιούνται από το Ελληνικό Δημόσιο Διοικητικό Πλαίσιο και υπάρχουν περιπτώσεις όπου απαιτούνται περισσότερες από δύο ή τρεις ερμηνευτικές εγκύκλιοι για την επεξήγηση ενός νομοθετήματος. Ο πολλαπλασιασμός των νόμων έχει επίσης αρνητικές επιπτώσεις ως αποτέλεσμα της ασάφειας του θεσμικού πλαισίου, το οποίο, όπως υποστηρίζει το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, αποθαρρύνει τις επενδύσεις λόγω του τρόπου συγκρότησης και λειτουργίας του. Η αβεβαιότητα και η ρευστότητα εμποδίζουν την ικανότητα της αγοράς να λειτουργεί αποτελεσματικά και αποδοτικά.

Ο δημόσιος τομέας δίνει επίσης μεγάλη έμφαση στους δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι είναι ανεκπαίδευτοι, δεν γνωρίζουν τα προβλήματα των ντόπιων και δεν μπορούν να ανταποκριθούν. Οι κάτοικοι αισθάνονται εγκαταλελειμμένοι από την κυβέρνηση, η οποία αντί να τους βοηθήσει και να τους υποστηρίξει, λειτουργεί ως ένα επιπλέον εμπόδιο. Οι αρνητικές επιπτώσεις δεν μειώνονται παρά τις πρόσφατες αξιοσημείωτες προόδους, ιδίως στους τομείς της διαφάνειας και της δημόσιας διοίκησης, καθώς δεν έχει καταβληθεί καμία πραγματική προσπάθεια να συνδεθεί με τον πληθυσμό και να κλείσει το χάσμα.

Διεθνείς οργανισμοί έχουν αναφέρει ότι η αργή λήψη αποφάσεων και η επίλυση προβλημάτων που προκαλούν οι επαχθείς και χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, με έγγραφα επί εγγράφων, επεκτείνονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, αποθαρρύνοντας νέες επενδύσεις και καλλιεργώντας ένα εχθρικό και επικίνδυνο περιβάλλον για κάθε δυνητικό επενδυτή. Είναι ενδιαφέρον να σκεφτεί κανείς τα διοικητικά έξοδα της γραφειοκρατίας στη χώρα μας, τα οποία δεν φαίνεται να λαμβάνονται υπόψη και για τα οποία δεν έχει γίνει ακόμη καμία ενέργεια για τη μείωσή τους. Ποιο είναι το κόστος της ελληνικής γραφειοκρατίας; Σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστεί αυτό το ζήτημα ή τουλάχιστον να διαμορφωθεί μια πιο ξεκάθαρη εικόνα, παρατίθενται ορισμένα σχετικά στοιχεία. Σύμφωνα με νέα έρευνα της PWC σε 2.447 ιδιωτικές επιχειρήσεις και επενδυτές σε 31 ευρωπαϊκά κράτη, η οποία διεξήχθη το δεύτερο τρίμηνο του 2018, η οικονομία θα υποστεί απώλειες λόγω της έλλειψης εξειδικευμένου και ειδικευμένου προσωπικού (ΕΕ28 συν Ελβετία, Νορβηγία και Τουρκία). Σύμφωνα με εκτιμήσεις, η Ελλάδα χάνει πάνω από 324 δισ. ευρώ σε

έσοδα ετησίως λόγω έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού. Το κόστος για την Ελλάδα αναμένεται να είναι μεγαλύτερο από δύο δισεκατομμύρια δολάρια ετησίως, το οποίο ισοδυναμεί σχεδόν με το ΑΕΠ της Κροατίας, της Πορτογαλίας και της Ουγγαρίας μαζί. Επιπλέον, σύμφωνα με την PwC, το 70,7% των ερωτηθέντων ανέφεραν την εθνική γραφειοκρατία ως εμπόδιο στην ανάπτυξη της επιχείρησής τους, ενώ μόλις το 20% έδειξε με το δάχτυλο τη γραφειοκρατία της ΕΕ (Μυλωνάκη, 2018).

1.6. Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Για να διασφαλιστεί η ορθή εκτέλεση όλων των νομικών απαιτήσεων και να προασπιστούν τα δικαιώματα των Ελλήνων κατοίκων, η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να διαχειρίζεται τους υπαλλήλους της είναι ζωτικής σημασίας. Αυτό ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα του θεσμού της δημόσιας διοίκησης και βοηθά στη μάχη κατά της διαφθοράς και της κακής ηγεσίας. Η ιδιαιτερότητα των δημόσιων θεσμών απορρέει από το γεγονός ότι διοικούνται από δημοκρατικά εκλεγμένα άτομα. Αυτή η νομιμότητα υποστηρίζεται από ένα σύστημα νόμων και σεβασμού που καθορίζει όλα τα καθήκοντά τους και τις μεθόδους με τις οποίες διοικούνται. Καμία εξουσία δεν υπάρχει χωρίς έλεγχο σε μια δημοκρατία. Οι ακόλουθοι τέσσερις τύποι ελέγχου του δημόσιου τομέα αναγνωρίζονται στην ελληνική νομοθεσία:

1) Ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος: Το άρθρο 70 παράγραφος 6 του Συντάγματος ορίζει ότι "Κατά τη διάρκεια των συνόδων ολομέλειας, το Κοινοβούλιο οφείλει να ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό. Ο Κανονισμός μπορεί περαιτέρω να ορίζει ότι το κοινοβουλευτικό έργο εποπτεύεται από το "προσωρινό τμήμα" σύμφωνα με το άρθρο 71 και τις τρέχουσες κοινοβουλευτικές επιτροπές που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά τη διάρκεια της συνόδου." Υπάρχουν δύο διαφορετικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου:

(α) Ο συνήθης κοινοβουλευτικός έλεγχος διεξάγεται μέσω των παρεμβάσεων, των αιτήσεων εγγράφων που υποβάλλονται από τους βουλευτές προς τους υπουργούς, των κλήσεων των υπουργών προς το Κοινοβούλιο, όπως ορίζεται στο άρθρο 66 παράγραφος 3 του Κανονισμού, και των αναφορών των πολιτών προς την Βουλή .

(β) τον επίκαιρο κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος αφορά κυρίως τις ερωτήσεις και τις επερωτήσεις του Πρωθυπουργού, τη συζήτηση από το Κοινοβούλιο θεμάτων που αφορούν το κράτος, την ενδεχόμενη σύσταση εξεταστικών επιτροπών σύμφωνα με το άρθρο 68 παράγραφος 2 και, τέλος, την ενδεχόμενη υποβολή πρότασης μομφής σύμφωνα με το άρθρο 86 του Συντάγματος.

Όπως συμβαίνει συχνά σε πολλά πλαίσια, το κοινοβουλευτικό κράτος δικαίου έχει ορισμένα μειονεκτήματα που τελικά μειώνουν την αποτελεσματικότητά του στον περιορισμό και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η καθιέρωση του φαινομένου του κυρίαρχου κόμματος, ο καθορισμός της κυβερνητικής πρακτικής από την κυβερνητική πλειοψηφία και η συχνά αυστηρή πειθαρχία που επιβάλλεται στους αξιωματούχους και τους βουλευτές που λαμβάνουν αυτές τις αποφάσεις είναι αυτά που προκαλούν τα μεγαλύτερα προβλήματα.

Το γεγονός αυτό καθιστά αδύνατη την εξήγηση της κυβερνητικής συμπεριφοράς. Παρά ταύτα, οι βουλευτές δεν έχουν τη δυνατότητα να παρεμβαίνουν και να διεξάγουν ενδελεχείς έρευνες σε περιπτώσεις κακής διαχείρισης, καθώς και πρόσβαση σε αξιόπιστες, έγκαιρες και συστηματικές πληροφορίες σχετικά με τις ενέργειες της διοίκησης και τις όποιες αδυναμίες της. Αν λάβουμε επίσης υπόψη τη συχνή έλλειψη των απαραίτητων πόρων, την έλλειψη ενδιαφέροντος για την εντατική προετοιμασία και εξειδίκευση των βουλευτών για την ανάληψη ενός τέτοιου ρόλου, ο οποίος δεν προσελκύει αποτελεσματικά τα φώτα της δημοσιότητας, θα μπορούσαμε να εξηγήσουμε το χαμηλό επίπεδο αξιοποίησης και την αναποτελεσματικότητα αυτού του είδους ελέγχου.

2) Ο Διοικητικός Έλεγχος: Η υιοθέτηση του διοικητικού ελέγχου αναδεικνύεται ως μέτρο για τη διεύρυνση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος και αποτελεί μια άλλη μέθοδο για την ελαχιστοποίηση της δημόσιας κακοδιοίκησης, τα οποία επηρεάζουν θετικά τον εκδημοκρατισμό του έθνους. Διακρίνονται τρεις υποκατηγορίες αυτού του τύπου ελέγχου:

α) Ο ιεραρχικός έλεγχος: χρησιμοποιείται από στελέχη του ίδιου νομικού προσώπου είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν χρήσης ιεραρχικής - ειδικής διοικητικής προσφυγής.

β) Ο έλεγχος προσφυγής: η διαδικασία αυτή χρησιμοποιείται μετά την εκτέλεση μιας νομικής ή διοικητικής πράξης.

γ) Η διοικητική εποπτεία: Αυτό το είδος εποπτείας συνδέει το κράτος με άλλους δημόσιους νομικούς οργανισμούς χωρίς να χρησιμοποιεί ένα ιεραρχικό πλαίσιο. Χρησιμοποιείται εκτός του διοικητικού πλαισίου από μια νομική οντότητα προς μια άλλη νομική οντότητα.

Καθώς έχουν κοινούς στόχους όπως η νομιμότητα, η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και η διαφάνεια, οι υποκατηγορίες αυτές αλληλοσυμπληρώνονται. Το παραδοσιακό ιεραρχικό μοντέλο ελέγχου έχει καταστεί παρωχημένο λόγω της αυξανόμενης ανάγκης για διαφάνεια και έχουν εισαχθεί διάφορα νέα συστήματα διοικητικού ελέγχου που βασίζονται σε διάφορα διεθνή πρότυπα. Οι προσεγγίσεις αυτές μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις ομάδες:

Αμερόληπτη αρχή που υποστηρίζεται από το σύνταγμα.

Αυτόνομους διοικητικούς οργανισμούς που επιβλέπουν τη διοίκηση.

Εξειδικευμένες οργανώσεις με κάποια εξουσία.

Επιπρόσθετα δύο ακόμα ειδικές μορφές διοικητικού ελέγχου είναι:

α) Ο δημοσιονομικός έλεγχος: Ο έλεγχος αυτός δεν αφορά την εφαρμογή ή την αποτελεσματικότητα των πόρων, αλλά απλώς τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πόρων.

β) Ο πειθαρχικός έλεγχος: ο οποίος είναι απεριόριστα μειωμένος και ανίκανος να εγγυηθεί έναν εξελιγμένο βαθμό χρηστής δημόσιας διοίκησης ή την εμπιστοσύνη του πληθυσμού.

Συνοπτικά, ο στόχος του διοικητικού ελέγχου είναι να υποστηρίξει τη δημόσια διοίκηση και τα μέλη της στην επίτευξη των στόχων τους, παρέχοντάς τους διαδικασίες και μηχανισμούς που είναι σχεδιασμένοι ώστε να είναι νόμιμοι, λογικοί και επιτυχημένοι.

3) Ο Ενδιάμεσος Έλεγχος: Η νομοθεσία προβλέπει τις σχετικές απαιτήσεις για τη σύσταση και τα καθήκοντα του "Διαμεσολαβητή", ο οποίος λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή, σύμφωνα με τα άρθρα 101 και 103 του Συντάγματος, παράγραφος 9. Τα εν λόγω άρθρα περιλαμβάνουν τα άρθρα 101 και 103, καθώς και τα άρθρα 138 και 14 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου και καθιέρωσαν την ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ασκεί τον ενδιάμεσο έλεγχο. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει να δικαιούται τις ειδικές εγγυήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 101 ως ανεξάρτητη αρχή. Είναι υπεύθυνος για τον έλεγχο των τομέων ειδικότητας των ειδικών της δημόσιας διοίκησης, διατηρώντας παράλληλα την αντικειμενικότητα και την ανεξαρτησία από πολιτικές σκοπιμότητες. Είναι επίσης υπεύθυνος για την καταπολέμηση της κακής διοίκησης και τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των ατόμων. Με άλλα λόγια, αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα εμπλέκονται με όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.

Επιπλέον, ο συνήγορος πολίτη εξετάζει κάθε περίπτωση:

- Τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα οποιουδήποτε συνταγματικά προστατευόμενου πολίτη παραβιάζονται με κάποιο τρόπο από μια κυβερνητική αρχή.
- Τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα οποιουδήποτε συνταγματικά προστατευόμενου πολίτη παραβιάζονται με κάποιο τρόπο από μια κυβερνητική αρχή.
- Τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα οποιουδήποτε συνταγματικά προστατευόμενου πολίτη παραβιάζονται με κάποιο τρόπο από μια δημόσια αρχή.
- Ένας δημόσιος φορέας αρνείται να εκτελέσει μια απόφαση που διατάσσεται βάσει της σχετικής νομοθεσίας.

Οι πολίτες μπορούν να υποβάλουν γραπτές, ανυπόγραφες αναφορές στον Συνήγορο πολίτη μέσω των ακόλουθων τεσσάρων τρόπων:

1. Τοποθετώντας το σε ένα κουτί στην υποδοχή του Συνήγορου του Πολίτη.
2. Αποστέλλοντάς το ταχυδρομικώς.
3. Στέλνοντάς το με φαξ σε κάποιον.
4. Στέλνοντάς το με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

Το δικαίωμα υποβολής ενός θέματος στον Συνήγορο αποτελεί παραλλαγή του δικαιώματος του άρθρου 10 να αναφέρεται ένα θέμα στις αρχές, το οποίο αποτελεί βασικό δικαίωμα που προστατεύεται από το Σύνταγμα (1). Προκειμένου να στηρίξει και να ενισχύσει τα άλλα είδη ελέγχου, η ανεξάρτητη αυτή αρχή ιδρύθηκε ως θεσμικό εργαλείο του κράτους δικαίου. Η λειτουργία της ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1998 και επικαιροποιήθηκε το 2001, όταν προστέθηκε στον κατάλογο των νομικών αρχών.

Θα περιλαμβάνει επτά μέλη και έξι βοηθούς, οι οποίοι θα έχουν πλήρη ελευθερία στην επαγγελματική και προσωπική τους ζωή. Η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής των Αντιπροσώπων πρέπει να επιλέγει τον Διαμεσολαβητή κατόπιν εισήγησης του Προέδρου της Βουλής των Αντιπροσώπων και πάντοτε με την ομόφωνη έγκριση και πλειοψηφία όλων των μελών της. Θα επιλεγεί από τον αρμόδιο Υπουργό εντός 15 ημερών από το αποτέλεσμα της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Αντιπροσώπων στην τελευταία. Ένας από τους προτεινόμενους αναπληρωτές του θα αναλαμβάνει σε περίπτωση αδυναμίας του να ολοκληρώσει τα καθήκοντά του για οποιονδήποτε λόγο. Σε περίπτωση αναστολής των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου πρέπει να τηρούνται οι θεμελιώδεις διαδικασίες που περιγράφονται στο νόμο 3051/02, οι οποίες ισχύουν για όλες τις συνταγματικά προστατευόμενες αρχές.

Παρέχει στον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου ετήσια έκθεση τον Μάρτιο, στην οποία περιγράφονται λεπτομερώς οι σημαντικότερες υποθέσεις και οι συστάσεις για τη βελτίωση του δημόσιου τομέα. Ο αρμόδιος υπουργός πρέπει να την υποβάλει σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Παρόλο που ο Συνήγορος προσπαθεί να ενθαρρύνει όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης να αντιμετωπίζουν, να αξιολογούν και να υπερασπίζονται στους πολίτες ό,τι είναι απαραίτητο και πάντα με διαφανή τρόπο, περιορίζεται στην εξουσία του να επιβάλλει κυρώσεις σε όσους ελέγχουν τη διοίκηση σε περίπτωση περιστατικών.

4)Ο Δικαστικός Έλεγχος: Η έσχατη, αλλά ίσως η πιο ισχυρή μέθοδος ρύθμισης της συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης είναι ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος έχει κατασταλακτικό χαρακτήρα. Μια συμπεριφορά που σχετίζεται με τη διοίκηση και παραβιάζει το νόμο είναι συνήθως το αποτέλεσμα κακής διαχείρισης ή κακής διοίκησης. Το δομημένο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, το οποίο εποπτεύεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκεί αυτή την εποπτεία στο εσωτερικό του ελληνικού νομικού

συστήματος. Σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 1, πρόταση 1 του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο αναφέρει επίσης ότι η δικαστική δραστηριότητα του Συμβουλίου συνίσταται στα εξής, στο Σύνταγμα βρίσκεται η δικαστική δραστηριότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας:

A) Την ακύρωση των εκτελεστικών δραστηριοτήτων των διοικητικών τομέων μετά από αίτηση για κατάχρηση εξουσίας ή οποιαδήποτε άλλη νομική παράβαση.

B) Η διαχείριση όλων των κανονιστικών διαταγμάτων.

Γ) Η επίλυση ουσιαστικών διοικητικών προβλημάτων που τίθενται ενώπιόν του σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη νομοθεσία.

Δ) Την άσκηση έφεσης κατά των τελεσίδικων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων κατόπιν αιτήσεως.

Κατά συνέπεια, οι αποζημιώσεις ή άλλες παροχές οικονομικές μπορούν να χορηγηθούν υπό δικαστική προστασία, δεδομένου ότι συχνά οδηγούν σε μεγάλη και σοβαρή ζημία των διοικούμενων. Τα συνήθη δικαστήρια, είτε αστικά είτε ποινικά, ασκούν δικαστικό έλεγχο- ωστόσο, δεν είναι σε θέση να ανατρέψουν τις πράξεις ή τις παραλείψεις των δημόσιων αρχών.

Το άρθρο 98 του Συντάγματος, το οποίο καθιερώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο διοικητικό δικαστήριο με μοναδική δικαιοδοσία, περιγράφει τις αρμοδιότητές του ως εξής:

1. Ειδικό νομοθετικό μέτρο που διέπει τις δημόσιες υπηρεσίες και τους νομικούς οργανισμούς που εμπλέκονται στο έργο.

2. Εφαρμόζονται ειδικοί νομικοί περιορισμοί στους λογαριασμούς των δημόσιων υπολόγων, των δημόσιων οργανισμών και των νομικών οργανισμών.

3. Έλεγχος συμβάσεων υψηλής αξίας όπου ο ανάδοχος είναι είτε το Δημόσιο είτε άλλος οργανισμός που υπάγεται στη δικαιοδοσία του Δημοσίου.

4. Επίλυση καταγγελιών σχετικά με την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών.

5. Παροχή κατευθυντήριων οδηγιών σχετικά με τις δαπάνες που σχετίζονται με τις συντάξεις.

6. Παραγωγή έκθεσης για τα οικονομικά του κράτους προς το Κοινοβούλιο.

7. Επίλυση καταγγελιών που αφορούν την εξουσία διοικητικών και δημόσιων φορέων τόσο στον πολιτικό όσο και στον στρατιωτικό τομέα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί επίσης να εκδικάζει μέσω του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφορές που αφορούν την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων για αποζημιώσεις που

καταβάλλονται για παράνομες πράξεις του κράτους, εάν το ίδιο το κράτος παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο σε βάρος των προσώπων που προστατεύονται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στο πλαίσιο του οποίου λειτουργεί ο θεσμός του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Το άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζει ότι καθένας έχει δικαίωμα στη δικαστική προστασία. Το δικαίωμα του πολίτη στη δικαστική προστασία είναι η ονομασία που δόθηκε σε αυτό το προνόμιο. Όλοι οι πολίτες είναι επίσης ελεύθεροι να εκφράζουν τις ιδέες τους σχετικά με τα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους, αρκεί να τηρούνται πάντα οι όποιοι νομικοί περιορισμοί. Η νομοθετική εξουσία είναι υπεύθυνη για τα πολιτικά, ποινικά και διοικητικά δικαστήρια. Η διαδικασία δικαστικού ελέγχου συχνά χρειάζεται πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα για να ολοκληρώσει τη δουλειά της, ως αποτέλεσμα των ακόλουθων τεσσάρων παραγόντων:

- i. την ύπαρξη μεγάλου αριθμού υποθέσεων ως αποτέλεσμα των διαχωρισμών της διαφθοράς.
- ii. Λόγω της πολυπλοκότητας του νομικού συστήματος και του δημόσιου τομέα, παρατηρείται αύξηση της διεξαγωγής δικαστικών αποφάσεων.
- iii. Δεν υπάρχουν αρκετά μέλη γραμματειακού και δικαστικού προσωπικού.
- iv. Σοβαροί περιορισμοί των οργανωμένων υποδομών κατασκευής και της ηλεκτρονικής υποστήριξης. Τέλος, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ενώ η δικαστική επανεξέταση προσφέρει μεγαλύτερη δικαστική προστασία, έχει επίσης ορισμένα μειονεκτήματα, όπως χρονοβόρες νομικές διαδικασίες, τεράστιο οικονομικό κόστος και ηθικό πόνο που προκαλεί μια νομική σύγκρουση.

2. Η λειτουργία της επιτελικότητας

2.1. Διακυβέρνηση

Η έννοια της "διακυβέρνησης" και της "επιτελικότητας" είναι στενά συνυφασμένες μεταξύ τους, καθώς περιλαμβάνουν τους ρόλους της πολιτικής κατεύθυνσης, του κεντρικού θεσμικού συντονισμού και των "στρατηγικών" εγγυήσεων για την εκτέλεση των δημόσιων προγραμμάτων. Η φράση "τέχνη της διακυβέρνησης", που συχνά αποκαλείται "τέχνη της διοίκησης", αναφέρεται σε μια εξειδικευμένη μορφή τέχνης που παρέχει μια σωστή ισορροπία στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Χρονολογείται από την αρχαιότητα.

Από τον Διαφωτισμό και μετά, στο πλαίσιο της "διακυβέρνησης" υπάρχει μια σύγκρουση μεταξύ δύο κυρίαρχων, αν και αντικρουόμενων, τύπων "διοικητικής ορθολογικότητας": (α) η γραφειοκρατική συγκέντρωση των κυβερνητικών λειτουργιών σε ένα μικρό αριθμό κρατικών αξιωματούχων που έχουν την εκτελεστική ικανότητα να ηγούνται της κοινωνίας και διαθέτουν τη βαθιά γνώση της "διακυβέρνησης"- και (β) η ανάπτυξη ενός "δημόσιου χώρου" συμμετεχόντων πολιτών (Παπατόλιας 2021).

Σήμερα, η "διακυβέρνηση" συνδέεται συχνότερα με την "κυβερνητική τεχνολογία", ένα σύνολο τεχνικής εμπειρογνομωμοσύνης που μπορούν να κατέχουν μόνο οι "επαγγελματίες της κυβέρνησης". Αυτό την φέρνει σε αντίθεση με τη δημοκρατική της αντιστοιχία, η οποία συνδέει τη "διακυβέρνηση" με τον σχεδιασμό της συμμετοχής όλων των ανθρώπων στη δημόσια ζωή στην πιο ακραία της μορφή. Η λέξη "διακυβέρνηση" στη σύγχρονη νομική ή διοικητική επιστήμη αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ του κράτους, της κοινωνίας και της οικονομίας, καθώς και στις συστηματικές συνδέσεις μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των τομέων παρέμβασής του.

Σύμφωνα με τον Halachmi, η "διακυβέρνηση" αναφέρεται στη διαδικασία μέσω της οποίας οι θεσμοί ενός νεοσύστατου κράτους ασκούν την κρατική εξουσία, με έμφαση στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες πολιτικές προσανατολίζονται στην ενίσχυση της συνολικής ευημερίας (2003). Όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο κατευθύνονται οι δημόσιες πολιτικές, μπορούμε να στραφούμε γρήγορα στην έννοια της "επιτελικής λειτουργίας", η οποία εξ ορισμού συνεπάγεται "κατευθυντήρια λειτουργία" στο υψηλότερο επίπεδο, σύμφωνα με την έννοια της διακυβέρνησης. Σε αυτό το περιβάλλον "διακυβέρνησης" που χαρακτηρίζεται από "επιτελικότητα", είναι κρίσιμο να τονιστεί πώς οι κρατικοί θεσμοί μπορούν να καθοδηγούν και να συντονίζουν την ανάπτυξη και την εκτέλεση των δημόσιων πολιτικών, ενώ παράλληλα δημιουργούν τα απαραίτητα πλαίσια (Παπατόλιας 2021).

2.2. Η έννοια της επιτελικότητας

Οι όροι "επιτελικό κράτος" και "επιτελική διακυβέρνηση" αφορούν τα "επιτελικά" ή "στρατηγικά" καθήκοντα του κράτους. Από ετυμολογική άποψη, η "επιτελική" δραστηριότητα αντιστοιχεί στη "στρατηγική" συνιστώσα της κρατικής δράσης και προσδιορίζει μια σταθερή οργανωτική λειτουργία που χαρακτηρίζεται από μια μακροπρόθεσμη προοπτική των προκλήσεων, πλήρη σαφήνεια των προτεραιοτήτων και αδιάκοπη επιδίωξη συγκεκριμένων στόχων ή επιτευγμάτων. Η "υλοποίηση" των κρατικών στόχων και πολιτικών σε όλες τις σφαίρες της δημόσιας ζωής και σε όλα τα επίπεδα της

πολιτικής και διοικητικής κλίμακας σημαίνει "επιτελική ικανότητα". Σύμφωνα με την ιδέα αυτή, το "στρατηγείο" ή το "επιτελείο" του κράτους λειτουργεί ως το "επιχειρησιακό κέντρο" από το οποίο προκύπτουν μακροπρόθεσμα οργανωτικά σχέδια ("plans") που αποσκοπούν στο συντονισμό για μια μακρά χρονική περίοδο όλων των επιμέρους στοιχείων ενός σύνθετου συνόλου θεσμών και δράσεων και στον έλεγχο των διαφόρων περιβαλλοντικών παραμέτρων ή μεταβλητών με σκοπό τον έλεγχο ή την πρόβλεψη της εμφάνισης μιας συγκεκριμένης κατάστασης και την επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων αποτελεσμάτων (Παπαδημητρίου, 2013). Επομένως, οι τρεις βασικές ιδέες της οργάνωσης, του βάθους του χρόνου, της συνέπειας και του στόχου πρέπει να περιλαμβάνονται σε κάθε εξήγηση του "στρατηγικού" ή "επιτελικού" μέρους του κράτους. Η ονομασία "Επιτελικό Κράτος", "Κράτος στρατηγείο" και η μεταφορά του επιτελείου χρησιμοποιούνται επειδή είναι σύνηθες να σκεφτόμαστε ότι ένας "στρατηγός" έχει ευρεία άποψη, είναι καλά οργανωμένος και χρησιμοποιεί όλους τους πόρους που έχει στη διάθεσή του για να επιτύχει τους στόχους του (Fournier 2016).

Το κράτος εμφανίζεται ως ένα οργανωτικό επίπεδο που συνδέεται άρρηκτα με την εκτέλεση της στρατηγικής-επιτελικής λειτουργίας της διατήρησης της κοινωνικοπολιτικής τάξης, διότι μόνο μέσω της παρέμβασής του εξασφαλίζεται η συνοχή των διαφόρων στοιχείων της κοινωνίας και επιβάλλεται η πειθαρχία ενός συλλογικού σχεδίου οργάνωσης (Chevallier 2004). Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι εκτελεστικές εξουσίες του κράτους έχουν εξελιχθεί διαχρονικά. Από τα θεμελιώδη "Κράτη-Φύλακες" του δέκατου ένατου αιώνα στα ενισχυμένα "Κράτη Πρόνοιας" του εικοστού αιώνα, και από εκεί στα πιο πρωτοποριακά και σύγχρονα "Κράτη-Ρυθμιστές" του εικοστού πρώτου αιώνα. Ο κόσμος έγινε πολυκεντρικός καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, ως αποτέλεσμα της πτώσης των σοβιετικών καθεστώτων και της επιτάχυνσης της παγκοσμιοποίησης, με μια μεγάλη ποικιλία διαφορετικών παικτών και δρώντων καθώς και κέντρων εξουσίας, συμπεριλαμβανομένων των κρατών. Ένα άλλο αποτέλεσμα της προσαρμογής του έθνους-οργανισμού-κράτους στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και της αυξανόμενης επιρροής των υπερεθνικών θεσμών είναι η επέκταση και η εξειδίκευση της ιδέας του στρατηγικού ή επιτελικού ρόλου των κρατών (Μακροδημήτρης 2006, Παπούλας 2011).

Το μοντέλο της Στρατηγικής Διοίκησης φαίνεται να χρησιμοποιείται ακόμη και σήμερα, ιδίως στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, παρά το γεγονός ότι σημαντικές κρατικές πράξεις όπως η νομισματική πολιτική, η οικονομική βοήθεια ή η εφαρμογή συγκεκριμένων δασμών έχουν αφαιρεθεί από την αρμοδιότητα του κράτους. Για να προσαρμοστούν στις ολοκαίνουργιες πραγματικότητες της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, αρκετές χώρες

υφίστανται ταυτόχρονα πολλές αλλαγές, γεγονός που έχει βλάψει σοβαρά τις δυνατότητές τους για διοικητική ηγεσία.

Καθώς νέες κατηγορίες φορέων (όπως οι επιχειρήσεις ή η κοινωνία των πολιτών) αναδύονται και διεκδικούν το δικαίωμά τους να μοιράζονται τη ρυθμιστική εξουσία σε ένα περιβάλλον συνεχών αλληλεπιδράσεων και αλληλεξαρτήσεων, η ίδια πτωτική τάση παρατηρείται σε παγκόσμια κλίμακα, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι κυβερνήσεις ενδέχεται να χάνουν το μονοπώλιο της ρύθμισης (Γκλαβίνης 2019). Ως αποτέλεσμα, σε αυτό το περιβάλλον, οι κρατικοί κανόνες αλληλεπιδρούν με τις πολιτικές άλλων παικτών, δίνοντας συχνά την εντύπωση ότι ένα κράτος είναι εγγενώς περιορισμένο να αναλαμβάνει μόνο ορισμένους τύπους δράσεων.

Μια νέα μέθοδος οργάνωσης και άσκησης εξουσίας έχει αναδυθεί ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και η έννοια της "διακυβέρνησης" φαίνεται να περιλαμβάνει εννοιολογικά όλες τις πτυχές αυτού του μοναδικού, ασταθούς και πολύπλοκου περιβάλλοντος (Γεωργόπουλος 2013). Οι εναλλακτικές λύσεις στη μονομερή επιβολή περιλαμβάνουν τη διαπραγμάτευση και τη συνεργασία βάσει συμβολαίων (Wallis-Dollery 2005). Αντί για μια σύμπραξη διακριτών, ομοιογενών, ιεραρχικά οργανωμένων οντοτήτων, θα πρέπει να υπάρχει ένα φάσμα φορέων με διαφορετικές οργανωτικές διαμορφώσεις και επιχειρησιακά στυλ. Θα ήταν προτιμότερο να συγκεντρωθούν πολυάριθμες ομάδες για πρωτοβουλίες μεγάλης κλίμακας, μακροπρόθεσμες, πολυ-στοχευμένες με ευρύτερο στόχο, όπως οι Ολυμπιακοί Αγώνες ή οι αγωγοί φυσικού αερίου που συνδέουν γειτονικές χώρες, παρά να εφαρμοστεί ένα κατακερματισμένο σχέδιο (Olson 2007).

Οι συνθήκες αυτές καθιστούν αναγκαία την εφαρμογή των ευρέως αποδεκτών τεχνικών του αμοιβαία συμφωνημένου καθορισμού στόχων (διοίκηση μέσω στόχων), των συστηματικών και επαναλαμβανόμενων μετρήσεων βάσει συγκεκριμένων δεικτών, της συνεχούς βελτίωσης, της επιδίωξης της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας και της λογοδοσίας- η συνδυασμένη προοπτική τους είναι γνωστή ως διοίκηση επιδόσεων (Rossides 2014). Οι επικριτές υποστηρίζουν ότι η χρήση τέτοιων συστημάτων είναι ο μόνος τρόπος για το κράτος να αυξήσει τις διοικητικές του ικανότητες προκειμένου να ανταγωνιστεί τους άλλους φορείς. Ένας "ισχυρός εκτελεστικός βραχίονας της διοίκησης που λογοδοτεί για τις πράξεις του", καθώς και "προβλέψιμη, ανοικτή και διαφωτισμένη χάραξη πολιτικής με διαφανείς διαδικασίες", αποτελούν παραδείγματα αποτελεσματικών διεθνών πρακτικών, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα (2009).

Τα θεμελιώδη στοιχεία της "χρηστής διακυβέρνησης", σύμφωνα με τον ΟΗΕ, είναι η κοινωνική ευθύνη, η συμμετοχική διαχείριση, οι θεσμοί διαλόγου και συναίνεσης, η

αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια στις διοικητικές δραστηριότητες. Ο Β. Clinton επηρεάστηκε από τη σχολή σκέψης "Reinventing Government", η οποία προώθησε στρατηγικές ευρύτερης συμμετοχής, όπως η συμπαραγωγή του ρυθμιστικού πλαισίου και η συναπόφαση και διαχείριση των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Σύμφωνα με τον Παπατόλια (2021), η επικρατούσα επιστημονική τάση είναι αυτή η συνολική θεώρηση της διακυβέρνησης (Chevallier 2003). Τα θεμέλια της επιτελικότητας περιλαμβάνουν εκτεταμένα επιστημονικά δεδομένα, μια μακροπρόθεσμη προοπτική της πραγματικότητας, την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας μέσω της χρήσης εργαλείων στρατηγικής διαχείρισης και την ικανότητα εργασίας σε ένα περιβάλλον πολλαπλών ενδιαφερομένων μερών. Η επιτελικότητα (Παπαδημητρίου, 2020) αποτελεί απόρροια του Διαφωτισμού που στηρίζεται και αξιοποιεί την επιστημονική και τεχνολογική γνώση, ιδίως ενσωματώνοντας τη δεύτερη για την εφαρμογή των θεωρητικών πλαισίων της πρώτης και παρέχοντας λύσεις στα πιο επείγοντα προβλήματα του σήμερα.

Η EBPM (Evidence Based Policy Making), η οποία αναφέρεται στην ανάπτυξη δημόσιας πολιτικής βασισμένης σε αποδείξεις, κυριαρχεί στο σύγχρονο κράτος από το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα (Τσούκας 2004, ΟΟΣΑ 2012, Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019). Αν και "συγκεντρώνει και ενδεχομένως συγκρούει" επιστημονικές προσεγγίσεις, αξιακές προτιμήσεις, πρακτικές κρίσεις και κοινωνικά συμφέροντα σχετικά με τη βιωσιμότητα και τη νομιμότητα των επιλογών δημόσιας πολιτικής, είναι γενικά αποδεκτό ότι το πλαίσιο της EBM μπορεί να εξασφαλίσει τουλάχιστον ένα ελάχιστο επίπεδο τεκμηρίωσης για τις αποφάσεις αυτές τόσο εκ των προτέρων, κατά τη διαμόρφωσή τους, όσο και de novo, μετά την εφαρμογή τους. (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδη 2019, η έμφαση προστέθηκε) (OECD 2012- Τσούκας 2015).

Το γραφειοκρατικό κράτος χαρακτηρίζεται από τον αποτελεσματικό διαχωρισμό των διοικητικών αρμοδιοτήτων από την εκτέλεσή τους από έναν αριθμό οντοτήτων (συνήθως υπουργεία, αλλά ενίοτε και άλλες δομές), οι οποίες συνήθως λειτουργούν ως εντελώς ξεχωριστοί, κλειστοί οργανισμοί (silos), χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους (Μιχαλόπουλος 2003, Καρκατσούλης 2004). Ακόμη και αν οι ομάδες αυτές καταβάλλουν μεγάλη προσπάθεια για τη δημιουργία και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών, ιδίως εκείνων ενός υπουργείου ή άλλου δημόσιου φορέα, αυτό από μόνο του δεν αρκεί. Τι νόημα έχουν τα τεράστια έργα οδοποιίας που αναλαμβάνει ένα υπουργείο υποδομών αν το υπουργείο περιβάλλοντος, η κυβέρνηση πολιτισμού και το υπουργείο ανάπτυξης δεν είναι σε θέση να τα διασφαλίσουν από τεχνικά έργα που μπορεί να τα κλονίσουν; Τα ζητήματα που παρουσιάζει η πραγματικότητα πρέπει να αντιμετωπίζονται συνολικά και μεθοδικά και όχι ένα προς ένα

λόγω της πολυπλοκότητάς τους (Koontz-O'Donnell 1984- Dekleris 1989- Chevallier 2003- Mitron 2000). Προκειμένου οι δημόσιες πολιτικές να έχουν αντίκτυπο στο σύνολο μιας κρατικά οργανωμένης κοινωνίας σε ένα τόσο περίπλοκο και αβέβαιο περιβάλλον, πρέπει να τεκμηριωθούν διάφορες δημόσιες πολιτικές. Ως εκ τούτου, η πιο κρίσιμη και πιο δύσκολη πτυχή της εκτελεστικής εξουσίας είναι ο συντονισμός πολλαπλών δημόσιων πολιτικών σε υψηλό επίπεδο, όπου λαμβάνονται κρίσιμες αποφάσεις για τη συμφιλίωσή τους με επιστημονικές τεχνικές και διαδικασίες. Είναι επίσης το σημείο στο οποίο μπαίνουν στο παιχνίδι οι (σύγχρονες) έννοιες της διακυβέρνησης (= λήψη σημαντικών αποφάσεων για μια συνολική πορεία μέσα από διαδικασίες εξισορρόπησης συμφερόντων, ενεργοποίησης διαφορετικών δομών και συμμετοχής ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων, είτε από το κράτος, είτε από την οικονομία, είτε από την κοινωνία των πολιτών). Η εκτελεστική εξουσία (= η συνολική θεώρηση τόσο του περιβάλλοντος όσο και του ίδιου του οργανισμού, η επιδίωξη μακροπρόθεσμων στόχων με την εξεύρεση λύσεων στα προβλήματα) είναι μια άλλη έννοια στην οποία αυτό μπαίνει στο παιχνίδι.

Το Κέντρο Διακυβέρνησης, μια νεοσύστατη οργανωτική δομή που οικοδομήθηκε στο υψηλότερο επίπεδο κοντά και γύρω από τον πρωθυπουργό, έχει ως στόχο να ενώσει τα προαναφερθέντα, τα οποία αναμφισβήτητα διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο εντός του κράτους (Ο.Ο.Σ.Α. 2012).

2.3. Κέντρο διακυβέρνησης

Σήμερα, ένα τέτοιο σύστημα πρέπει να είναι σε θέση να κατανοήσει το ευρύτερο περιβάλλον, τις υπάρχουσες κρατικές δομές, καθώς και τις πολιτικές ιδέες της άρχουσας τάξης. Προκειμένου να διαμορφώνει πολιτικές και να βοηθά τον πρωθυπουργό στην αξιολόγηση των πολιτικών που προσφέρουν οι υπουργοί, πρέπει να έχει ισχυρή ικανότητα διαχείρισης της γνώσης, συλλογής πληροφοριών, ανάλυσής τους και αξιοποίησής τους. Εναλλακτικά, μετά την επιλογή μιας πολιτικής, η δομή αυτή θα πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθεί την εξέλιξή της, να αποστέλλει έγκαιρες ειδοποιήσεις σε περίπτωση καθυστερήσεων ή αποκλίσεων, να δίνει τη δυνατότητα στους υπεύθυνους να ενεργούν συντονίζοντας τις επιμέρους ενέργειες και, τέλος, να είναι σε θέση να αξιολογεί μια πολιτική μόλις επιτευχθούν τα ορόσημά της. Για να μπορέσει να εξελιχθεί πλήρως η αυστηρή λογική της τεκμηριωμένης χάραξης δημόσιας πολιτικής (EBPM), την οποία περιγράψαμε προηγουμένως, αυτό είναι απαραίτητο (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006). Εκτός από τα στοιχεία που περιγράφηκαν παραπάνω, μια κεντρική δομή διακυβέρνησης πρέπει να

διασφαλίζει και μερικά επιπλέον στοιχεία που η σύγχρονη πρακτική έχει προσδιορίσει ως απαραίτητα για τη διοικητική λειτουργία του στρατηγικού σχεδιασμού (ΕΕ 2018- Παπατόλιας 2021).

Η αποτελεσματική νομοθέτηση είναι ένας από αυτούς, και είναι απαραίτητη στον 21ο αιώνα (Καρκατσούλης 2004, ΕΕ 2018, Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019). Για να διασφαλιστεί αυτό, πρέπει να απασχοληθούν ειδικοί που να γνωρίζουν τις ισχύουσες ρυθμίσεις και ταυτόχρονα να είναι ειδικευμένοι στη σωστή δημιουργία νέων ρυθμίσεων και στην ενσωμάτωσή τους με τις υπόλοιπες. Χρειάζεται πολλή δουλειά για να γίνει όλη αυτή η εργασία, ειδικά σε ένα κράτος όπως το δικό μας με δυσλειτουργικό και περίπλοκο νομικό σύστημα. Η κακοδιοίκηση έχει κατονομαστεί από διάφορους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένου του ΟΟΣΑ, ως ένα θεμελιώδες πρόβλημα του ελληνικού διοικητικού συστήματος που έχει σαφείς επιζήμιες επιπτώσεις στην οικονομία και την κοινωνία της χώρας (Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος 2017).

Η διάδοση των πληροφοριών και η προώθηση της κυβερνητικής δραστηριότητας είναι δύο ακόμη θέματα που θα πρέπει να βρίσκονται κοντά σε έναν κεντρικό επιτελικό οργανισμό. Από το σημείο αυτό γίνεται σαφές ότι δεν προορίζεται να ελέγχει τα μέσα ενημέρωσης, καθώς κάτι τέτοιο σε ένα δημοκρατικό κράτος είναι αδιανόητο (Τσούκας 2015), αλλά να διατηρεί μια συνεχή ροή ενημέρωσης και επικοινωνίας με τα μέσα ενημέρωσης, τα οποία θα πρέπει να τροφοδοτεί με ακριβείς πληροφορίες. Μέσω των μέσων ενημέρωσης θα ενημερώνεται στη συνέχεια και η κοινωνία και η οικονομία.

Ανεξάρτητα από τη συγκεκριμένη οργάνωση, το μέγεθος ή τη δομή του, το συνολικό πλαίσιο στο οποίο το Κέντρο συνεργάζεται με τα επιχειρησιακά του σημεία είναι καθοριστικής σημασίας. Η οργανωτική βελτίωση ενός Κέντρου Διακυβέρνησης έχει νόημα μόνο όταν συνδέεται με μια πιο επιχειρησιακή-προγραμματική αντίληψη της "διακυβέρνησης" μέσω ενοποιημένων, οριζόντιων και πιο κοινοτικών δομών λήψης αποφάσεων, όπως συχνά τονίζει ο Παπατόλιας (2021). Στην πραγματικότητα, αυτό σημαίνει ότι η επιτελική διακυβέρνηση συνδέεται άρρηκτα με την οριζόντια δικτύωση των δημόσιων υπηρεσιών πάνω σε συγκεκριμένους "λειτουργικούς τομείς" χάραξης πολιτικής, υπερβαίνοντας την ιεραρχική δομή και τους διακριτούς ρόλους κάθε επιμέρους κρατικού οργάνου ή διακριτού επιπέδου διακυβέρνησης. Ωστόσο, προκειμένου μια τέτοια οριοθέτηση των "λειτουργικών περιοχών" να είναι πρακτική, είναι πρώτα απαραίτητο να καθοριστούν με σαφήνεια οι κρατικές υποχρεώσεις ανάλογα με το διοικητικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει διότι η επιτελική διακυβέρνηση δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς ενδελεχή χαρτογράφηση,

συστηματική ανάθεση και, κυρίως, αποτελεσματική αποκέντρωση των υποχρεώσεων στις τοπικές και περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες.

Το θέμα της συνεννόησης με το προσωπικό σε έναν τέτοιο συγκεντρωτικό οργανισμό είναι το τελευταίο. Έχει καθιερωθεί παλαιότερα (19ος αιώνας) ότι οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να στελεχώνονται με κατάλληλα ικανά άτομα σύμφωνα με την έννοια της αξιοκρατίας (Παπαδημητρίου 2020). Επιπλέον, οι (χαμηλόβαθμοι) επιτελικοί αξιωματικοί που λειτουργούσαν ως σύνδεσμοι με τις μάχιμες μονάδες και ήταν σε θέση να αξιολογούν άμεσα το τακτικό περιβάλλον της μονάδας και να μεταδίδουν τις πληροφορίες αυτές στον γενικό διοικητή εκτιμούνταν ιδιαίτερα από τον στρατό, ιδιαίτερα τα παλαιότερα χρόνια (Παπαδημητρίου 2020). Ως εκ τούτου, η δημιουργία στελεχών και δομών που θα λειτουργούσαν ως σύνδεσμοι μεταξύ των πολυάριθμων τμημάτων (υπουργείων) και του κέντρου, εκτός από τη στελέχωση της κεντρικής δομής με ειδικούς, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της αποτελεσματικής οργάνωσης.

Κάθε ένα από τα κυριότερα σύγχρονα έθνη έχει αναπτύξει συστήματα που ενσωματώνουν τη στελέχωση με τη διακυβέρνηση, καθώς και τη μοναδική μορφή και τον ρόλο του κέντρου της κυβέρνησης, ανάλογα με την ιστορία των θεσμών τους, την ιδιαίτερη κουλτούρα τους και τα ζητήματα που αντιμετωπίζουν.

2.4. Οι απαρχές της επιτελικότητας στην Ελλάδα

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, κατά τη διάρκεια των σοβαρών οικονομικών και πολιτικών προβλημάτων, η δημόσια διοίκηση ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για το δημοσιονομικό έλλειμμα που έφτασε το 17% και το χρέος που ξεπέρασε κάθε όριο. Στην έκθεση του ΚΕΠΕ το 1988, η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού αναφερόταν ως ένα από τα κύρια ζητήματα (1988). Στα χρόνια που ακολούθησαν, η διοικητική προοπτική της Νέας Δημόσιας Διοίκησης κυριάρχησε, και καθώς η παγκοσμιοποίηση επιταχυνόταν, οι επόμενες κυβερνήσεις έκαναν μια προσπάθεια να επικαιροποιήσουν και να εκσυγχρονίσουν τη διοικητική δομή της. Στο πλαίσιο του διοικητικού εκσυγχρονισμού έγιναν πολλές ενέργειες σε μια προσπάθεια επίλυσης των γνωστών προβλημάτων του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Λόγω της έλλειψης συντονισμού και σχεδιασμού, καθώς και της απουσίας σχετικών πληροφοριών και ενός σημαντικού αριθμού εξειδικευμένων ατόμων, ήταν αναγκαία η αναζήτηση μεταρρυθμίσεων στρατηγικού σχεδιασμού με σταδιακές αναθεωρήσεις σύμφωνα με τις συνθήκες και τους πόρους κάθε εποχής. Ο στόχος ήταν να μεταφερθεί σταδιακά η έμφαση στην ενίσχυση της ικανότητας των δημόσιων φορέων να

ενεργούν στρατηγικά και να υλοποιούν σχέδια που αναπτύσσονται με αξιόπιστες διαδικασίες περιβαλλοντικής διάγνωσης (Μιχαλόπουλος 2003).

Η αρχική κίνηση προς αυτή την κατεύθυνση έγινε με το άρθρο 80 του Ν. 1892/1990, με το οποίο ιδρύθηκαν Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής σε κάθε Υπουργείο. Οι οργανισμοί αυτοί υπάγονταν απευθείας στον Υπουργό, ο οποίος τους ανέθετε καθήκοντα. Προσέλαβαν τόσο κανονικούς δημόσιους υπαλλήλους όσο και εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό με σύμβαση αορίστου χρόνου. Οι αρμοδιότητές τους καθορίστηκαν περαιτέρω με την υπουργική απόφαση και περιλάμβαναν τα εξής:

- ενίσχυση των προσπαθειών των υπαλλήλων του Υπουργείου στον στρατηγικό σχεδιασμό, την παρακολούθηση της πολιτικής και την αξιολόγηση.
- Προσφορά τεχνικής βοήθειας στους αρμόδιους φορείς του Υπουργείου, προκειμένου να τους βοηθήσει να ιεραρχήσουν τους στόχους τους και να ευθυγραμμιστούν επιχειρησιακά με τη συνολική κυβερνητική στρατηγική.
- Την παροχή τεχνικής βοήθειας στην Επιτροπή για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του Υπουργείου, σύμφωνα με την εντολή του νόμου 1943/91, και την ανάπτυξη προτάσεων ανανέωσης.
- Να προσφέρει στον υπουργό την τεχνική βοήθεια που χρειάζεται για να εκπληρώσει τα καθήκοντά του ως πρόεδρος της διυπουργικής επιτροπής.
- Να ενθαρρύνει και να επιβλέπει τη δημιουργία μελετών που απαιτούνται για τον σχεδιασμό, την κωδικοποίηση, την αξιολόγηση και την παρακολούθηση προγραμμάτων που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα άλλης υπηρεσίας του Υπουργείου.
- Να συνεργάζεται και να προσφέρει κατευθύνσεις για την αποτελεσματική προώθηση των διαδικασιών που απαιτούνται για τη διενέργεια ελέγχων σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέ.
- Σε εκτέλεση της αρμοδιότητας του Υπουργού, η Μονάδα είναι υπεύθυνη για τη διεξαγωγή ερευνών, την ανάπτυξη προτάσεων και την προώθηση σχετικών διαδικασιών. Το έργο αυτό γίνεται σε συνεργασία με κάθε άλλη εξειδικευμένη υπηρεσία του Υπουργείου.
- Την αντιμετώπιση θεμάτων που παραπέμπει ο Υπουργός και έχουν σχέση με τη γενική κυβερνητική πολιτική σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου ή άλλων Υπουργείων.

Μετά την ψήφιση του νόμου 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50) για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, η προσπάθεια ενισχύθηκε το επόμενο έτος. Ο νόμος αυτός ορίζει το Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της Διοίκησης ως "τη συστηματική και αποτελεσματική

προώθηση μέτρων για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, τη βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών, την αύξηση της παραγωγικότητας, την αναβάθμιση του προσωπικού, την προσαρμογή των οργανωτικών δομών και την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους φορείς του δημόσιου τομέα".

Σύμφωνα με αρκετούς εμπειρογνώμονες, η ψήφιση αυτού του νόμου αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα βήματα που μπορούν να γίνουν για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας των υπηρεσιών που προσφέρονται στους κατοίκους (Μακρυδημήτρης 1996, Μιχαλόπουλος 2003, Γρηγοριάδου 2010, Παπαδημητρίου 2018). Το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, το οποίο υλοποιείται κάθε τρία χρόνια από τη Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης σε συντονισμό με τις Μονάδες Σχεδιασμού άλλων Υπουργείων που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό (από τη γραφειοκρατία στην ευελιξία, Μακρυδημήτρης 2003), αποτέλεσε το πρώτο βήμα στην προσπάθεια μετασχηματισμού της γραφειοκρατίας σε ευέλικτο οργανισμό (Γρηγοριάδου,2010).

Οι διάφορες μονάδες του υπουργείου ήταν υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εκτέλεσης των τριετών προγραμμάτων, τα οποία περιλάμβαναν λειτουργίες, συστήματα προσωπικού, λογική δομή, τεχνικές και διαδικασίες. Οι προσαρμόσιμες οριζόντιες δομές, η άμεση συνεργασία μεταξύ του Υπουργείου Προεδρίας και όλων των άλλων Υπουργείων, η συμμετοχή των ΑΕΙ, των οργανώσεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, των εμπειρογνομώνων, των μελών των παραγωγικών τάξεων και των επαγγελματιών ενώσεων που σχετίζονται με τα θέματα που αντιμετώπιζε κάθε Υπουργείο, καθώς και η συμμετοχή των ομάδων αυτών, κατέστησαν δυνατή τη δημιουργία του συνολικού προγράμματος (Γρηγοριάδου 2010).

Κάθε τρία χρόνια, τον Οκτώβριο, η κυβέρνηση εγκρίνει το προαναφερθέν σχέδιο του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού και το αποστέλλει στη Βουλή. Πριν από την ολοκλήρωσή του, το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών, η Ανώτατη Διοίκηση Συνδικάτων Δημοσίων Υπαλλήλων και η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας διατύπωσαν ενστάσεις. Επιπλέον, ο νόμος επέβαλε σε κάθε υπουργείο να υποβάλλει ειδικές εκθέσεις τον Μάρτιο κάθε έτους, οι οποίες θα συνοψίζουν τους γενικούς στόχους του Προγράμματος ανά κλάδο και θα παρέχουν ενημέρωση για την εξέλιξη του Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού στον συγκεκριμένο τομέα του υπουργείου, ιδίως από το προηγούμενο έτος. Το Πρόγραμμα

Διοικητικού Συντονισμού θεσπίστηκε από το Υπουργείο Προεδρίας, την κορυφή της κυβερνητικής διοίκησης. Κάθε χρόνο, τον Ιούνιο, τόσο οι ατομικές όσο και οι σωρευτικές εκθέσεις έπρεπε να υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο.

Η δημιουργία επιτροπής για την εξέταση και την εποπτεία των σχετικών εκθέσεων επιβαλλόταν επίσης από το άρθρο 3 του νόμου 1943/1991 σύμφωνα με το άρθρο 44 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου. Η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης συμφώνησε να υποστηρίξει την επιτροπή στο έργο της. Οι εκθέσεις αυτές παραδόθηκαν στον Πρόεδρο της Επιτροπής από τους διοικητικούς και αρμόδιους φορείς.

Με το Π.Δ. 315/1993 (ΦΕΚ Α' 135) ιδρύθηκε νέα οργανωτική υπηρεσία του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης για την εποπτεία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Η επίσημη ονομασία της Διεύθυνσης αυτής ήταν Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού. Η έρευνα και η διατύπωση εισηγήσεων για θέματα που αφορούσαν τη χάραξη και υποστήριξη της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης ήταν αρμοδιότητες που ανήκαν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου. Την ίδια χρονιά συγκροτήθηκε στο πλαίσιο της Διεύθυνσης η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικών με σκοπό την υποβοήθηση και συνεργασία με τις μονάδες της Γενικής Διεύθυνσης στις αρμοδιότητές τους (Π.Δ. 400/1993).

Οι νόμοι 1892/1990 και 1943/1991 δεν βελτίωσαν σημαντικά την κατάσταση παρά τους στόχους τους να ενθαρρύνουν τη στρατηγική σκέψη και να μετατρέψουν τη διοίκηση του κράτους από κωπηλατική σε πλωτή λειτουργία, μέχρι που η κυβέρνηση που κέρδισε τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 1993 τους τροποποίησε ριζικά το 1994. Λόγω δυσκολιών, το προαναφερθέν πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού δεν ολοκληρώθηκε πλήρως (Παπαδημητρίου 2018).

Η προηγούμενη πολιτική ηγεσία δέχτηκε τα πυρά της σημερινής, επειδή δεν αντιμετώπισε το ζήτημα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και επειδή επικεντρώθηκε περισσότερο στην παροχή υπηρεσιών παρά στο περιεχόμενό τους (Καρκατσούλης 2004). Σύμφωνα με τη γνωστή επεξηγηματική μελέτη για τον Ν. 2190/1994, που πλέον είναι νόμος, "η ιστορική και σημερινή εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από κομματικές και άλλες πράξεις παρουσιάζει μια σαφή εικόνα του απαρχαιωμένου παραδείγματος, τόσο από πλευράς θεσμών όσο και από πλευράς λειτουργίας. Ο γνωστός "μπουφές", ο οποίος είναι υποπροϊόν αυτής της εξάρτησης, αν όχι σκόπιμος στόχος της, διατηρεί έναν ατέρμονο κύκλο ανατροφοδότησης. Αυτό το ξεπερασμένο σύμπωμα επηρεάζει αρνητικά την κυβέρνηση, τους δημόσιους υπαλλήλους και την κοινωνία γενικότερα με διάφορους τρόπους.

Ο κύριος στόχος της κυβέρνησης με τη δημιουργία του νόμου ΑΣΕΠ (2190/1994) ήταν να διαχωρίσει τη δημόσια διοίκηση από το κυβερνών κόμμα με τη δημιουργία ενδιάμεσων εταιρειών. Περιέργως, ο ίδιος νόμος που προανήγγειλε και στήριξε μια μεγάλη μεταρρυθμιστική πρόταση για τα ελληνικά δεδομένα διέλυσε τις Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής, ενώ το προσωπικό που κατείχε αυτές τις θέσεις διανεμήθηκε και συγχωνεύτηκε στο ειδικό επιστημονικό προσωπικό κάθε υπουργείου (Γρηγοριάδου 2010).

Η διάλυση αυτή υποστηρίχθηκε από τον ισχυρισμό ότι χρησιμοποιήθηκαν δωροδοκίες για την πλήρωση ορισμένων θέσεων εντός των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού, γεγονός που κατέστη δυνατό λόγω της απουσίας διαφανούς δομής. Η διαπίστωση ότι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της Διοίκησης ήταν σταθερά χαμηλές, η ύπαρξη μηχανισμών αδράνειας και η ταυτόχρονη απουσία πνεύματος στρατηγικής διαχείρισης, καθώς και η αυξανόμενη εισροή κονδυλίων της ΕΕ που απαιτούσε έναν αποτελεσματικό μηχανισμό αξιοποίησής τους, οδήγησαν σε μια συντονισμένη προσπάθεια υιοθέτησης μεταρρυθμιστικών σχεδίων (Παπαδημητρίου 2018).

Δημιουργήθηκε ένα δεύτερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με τους νόμους 2218/1994, 2240/1994, 2307/1995 και 2648/1998) και οι 5554 δήμοι και κοινότητες μειώθηκαν σύμφωνα με αυτό το πλαίσιο, αυτό το πνεύμα και αυτές τις απαιτήσεις (πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, νόμος 2539/1997). (Παπαδημητρίου 2018).

Ταυτόχρονα όμως (το 1998), η έκθεση του καθηγητή Spraw έγινε πιο πειστική αναδεικνύοντας τις σοβαρές αδυναμίες στον τρόπο λειτουργίας του κράτους, όπως η απουσία στρατηγικών προσανατολισμών, μηχανισμών θέσπισης, στόχων, επαρκών και κρίσιμων μετρήσεων και, γενικά, η λειτουργία με βάση το μοντέλο διαμόρφωσης-εφαρμογής δημόσιων πολιτικών (Παπαδημητρίου 2018). Βασική κινητήρια δύναμη για μεταγενέστερες σημαντικές αλλαγές ήταν η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στην Ευρώπη, την οποία η Ελλάδα σκόπευε να μιμηθεί και να έχει ενιαίο νόμισμα. Αρχικά, με την έγκριση των υπουργών Εσωτερικών των κρατών μελών στη Φείρα της Πορτογαλίας το 2000, τέθηκαν σε εφαρμογή πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της νομοθεσίας, τη μείωση της γραφειοκρατίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μετά την ψήφιση του νόμου 2880/2001, συχνά γνωστού ως "κράτος", κάθε υπουργείο ανέπτυξε ένα τριετές σχέδιο προκειμένου να εφαρμόσει μια συνεχιζόμενη διοικητική μεταρρύθμιση.

Με το νόμο 2839/2000, το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ιδρύθηκε ως συμβουλευτική οντότητα ομάδας στο πλαίσιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας

Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στόχος του είναι να επικεντρωθεί στα σημαντικά ζητήματα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και μετά από διαβούλευση με το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε το σχέδιο "Κράτος", ένα τριετές σχέδιο. Υπήρχε μια θολή στρατηγική διοικητική δομή. Με την έγκριση του Κράτους, οι στοχευμένες πράξεις εντάχθηκαν σε ένα επιχειρησιακό σχέδιο που απαριθμούσε ορισμένους επιχειρησιακούς στόχους και προφυλάξεις ασφαλείας. Οι δράσεις αυτές συμπλήρωναν τις πολλές λειτουργίες του Κράτους (εξουσιαστικές, ρυθμιστικές, παραγωγικές, εγγυητικές, προμηθεύτριες κ.λπ.). Κατά τη διάρκεια της υλοποίησης, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης του, λειτούργησε κυρίως ως πλαίσιο για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Δημόσια Διοίκηση⁶, του οποίου κύριος στόχος ήταν η κάλυψη των αναγκών του κοινού.

Το φιλόδοξο αυτό σχέδιο απέτυχε και πάλι να επιτύχει τους στόχους του μεταξύ 1991 και 1993, ως συνέπεια διαφόρων ζητημάτων και των συνεπειών της αδράνειας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος, ο αρμόδιος υπουργός του υπουργείου άλλαξε, μεταβάλλοντας σημαντικά τους στόχους του προγράμματος (Παπαδημητρίου 2018). Μετά τις εκλογές του Μαρτίου του 2004, η νέα διοίκηση παρήγαγε το τροποποιημένο Κρατικό Πρόγραμμα 2004-2007- ωστόσο, η φράση "επανάδρυση του κράτους" χρησιμοποιείται συχνότερα. Μαζί με τους γνωστούς στόχους, όπως η αναδιάρθρωση, περιέχει μια ποικιλία διακριτών μεθόδων για τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών, όπως η Στρατηγική Διοίκηση και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα των Περιφερειών, συμπεριλαμβανομένων των έργων ή δράσεων που υλοποιούνται από τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού κάθε Περιφέρειας, καθώς και τα κεντρικά επιχειρησιακά προγράμματα των Υπουργείων και των εποπτευόμενων από αυτά φορέων ή των Ν.Π.Δ.Δ., έπρεπε να αναπτυχθούν στο πλαίσιο της δράσης που δρομολογούσε το πρόγραμμα.

2.5. Ο νόμος 3230/2004

Η διαδικασία για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004, τον οποίο η προηγούμενη κυβέρνηση (ΠΑΣΟΚ) είχε θεσπίσει την τελευταία στιγμή και τον άφησε ως κληρονομιά στη διάδοχο της (Νέα Δημοκρατία), ξεκίνησε με αργούς ρυθμούς κατά την ίδια χρονική περίοδο. Το νέο είδος διοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών (κεντρικών, αποκεντρωμένων και τοπικών-διοικητικών) που κατέστη δυνατό με αυτόν τον νόμο, γνωστό ως Διοίκηση μέσω Στόχων

(ΔμΣ) , το οποίο εφαρμόστηκε αρχικά από ευρωπαϊκές κυβερνήσεις το 1993, παρέχει μια ξεχωριστή φιλοσοφία (MbO).

Το σχέδιο απαιτεί ακριβείς μετρήσεις των επιπέδων απόδοσης μέσω προκαθορισμένων δεικτών, στρατηγικό προσανατολισμό και αμοιβαία συμφωνημένες περιγραφές των επιμέρους στόχων. Στην αιτιολογική έκθεση της επιχείρησης, η στοχοθεσία ορίζεται ως η διαδικασία δημιουργίας ακριβών στόχων στα υψηλότερα ιεραρχικά επίπεδα κάθε υπηρεσίας και η μεταφορά αυτών των στόχων με τη μορφή καθορισμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Λαμβάνοντας υπόψη τυχόν διαθέσιμους γενικούς ή εξειδικευμένους δείκτες απόδοσης, οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι σε κάθε επίπεδο δεσμεύονται για την εκπλήρωση συγκεκριμένων καθηκόντων και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων κάθε χρόνο (Γρηγοριάδου 2010, Χριστοπούλου 2008). Η ιδέα του Νέου Δημόσιου Μανατζμεντ βρίσκεται αδιαμφισβήτητα στο επίκεντρο του νόμου, με τους στόχους της αποτελεσματικότητας (επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί), της αποδοτικότητας (επίτευξη των στόχων με τη μικρότερη δυνατή κατανάλωση πόρων) και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας.

Λόγω του τρόπου με τον οποίο εφαρμόστηκε η καθιερωμένη πρακτική μετά την ψήφιση του εν λόγω κανονισμού, είχε τη δυνατότητα να αλλάξει τον τρόπο λειτουργίας του μηχανισμού διαχείρισης. Όταν συνδυάζεται με την αύξηση της χρήσης νέων προσλήψεων που έχουν επιλεγεί με βάση την αξία, μπορεί επομένως να αλλάξει την επικρατούσα νοοτροπία (είτε μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είτε μέσω του διαγωνισμού ΑΣΕΠ). Ωστόσο, φαίνεται ότι η αλλαγή αυτή δεν επιδιώχθηκε ενεργά, ιδίως από τους πολιτικούς ηγέτες της εποχής, καθώς είτε περίμεναν μέχρι να είναι πολύ αργά για να αναλάβουν δράση, είτε κινήθηκαν αργά, είτε δεν ενδιαφέρθηκαν να πιέσουν για την πλήρη εφαρμογή αυτού του ριζοσπαστικού νόμου χωρίς εκπτώσεις που άλλαζαν την αντίληψή του (Παπαδημητρίου 2014). Παρόλο που ο νόμος υμνήθηκε και τα οφέλη του αναδείχθηκαν σε θεωρητικές αναγνώσεις, στην πράξη έγιναν τα ακόλουθα λάθη: Ο νόμος 3230/2004 δημιούργησε μια αξιοσημείωτη πρόοδο στο μέχρι τότε ανεξερεύνητο πεδίο της ανάλυσης, εκτός από την αύξηση της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, θέτοντας κριτήρια για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της αποδοτικότητας. Τα διορθωτικά μέτρα για την ξεπερασμένη σκέψη του συστήματος περιλαμβάνουν την προσαρμογή, την ευελιξία και τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα. Αναπτύχθηκε ένα μεθοδολογικά ολοκληρωμένο πλαίσιο για την εφαρμογή της στρατηγικής διαχείρισης μέσω της ανάπτυξης ενός συστήματος στρατηγικής διαχείρισης με μακρύ χρονικό ορίζοντα τριών έως πέντε ετών και δυνατότητα ετήσιας αναθεώρησης ανάλογα με το περιβάλλον

λειτουργίας κάθε οργανισμού. Είχε μια τελική ανασκόπηση της διαδικασίας μέσω των αποτελεσμάτων και των εκθέσεων αξιολόγησης εκτός από την καθιέρωση των στόχων της μέσω της συστηματικής επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων (Γρηγοριάδου 2010).

Παρά την τριετή αδυναμία να θέσει σε εφαρμογή το βασικό καταστατικό της μεταρρύθμισης, η κυβέρνηση συνέχισε να καταρτίζει ένα επιχειρησιακό σχέδιο με τίτλο "Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013" και το παρουσίασε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το νέο, απίστευτα φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων τέθηκε σε εφαρμογή με καθυστέρηση - στα τέλη του 2008- και ταυτόχρονα με την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία ξεκίνησε εκείνη τη χρονιά και άρχισε να επηρεάζει την ελληνική οικονομία το επόμενο έτος (2009). Η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων να δημιουργήσουν ένα κατάλληλο διοικητικό πλαίσιο συνέβαλε σίγουρα στα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα που ακολούθησαν. Λόγω της σημαντικής υστέρησης στην είσπραξη δημόσιων εσόδων (47 δισ. αντί των 55 δισ. που είχαν προϋπολογιστεί) και της ταυτόχρονης αύξησης των δημόσιων δαπανών, το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού ξεπέρασε όλα τα επιτρεπτά όρια (15,4%), γεγονός που οδήγησε στην αναζήτηση βοήθειας από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

3. Νόμος 4622/2019

Η ελληνική κυβερνητική διοίκηση είναι διαβόητη για τα υψηλά επίπεδα τυπικότητας, συγκεντρωτισμού και αναποτελεσματικότητάς της (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2010). Η έλλειψη εστίασης της διοίκησης οδηγεί σε απώλεια της θεσμικής μνήμης στο εσωτερικό του κράτους, γεγονός που έχει επιζήμιο αντίκτυπο στη διαδικασία ανάπτυξης δημόσιας πολιτικής (Σπανού, 2018). Συνήθως, οι πράξεις πολιτικής και οι κανόνες είναι κατακερματισμένοι, έχουν περιορισμένο χρονικό πλαίσιο και βασίζονται σε συμβολικές αποφάσεις (Σπανού, 2010). Ως αποτέλεσμα, μεταβάλλονται τακτικά ως αποτέλεσμα αναδιοργάνωσης. Ως αποτέλεσμα, τόσο ρητά όσο και γενικά, η σταδιακή προσέγγιση (Lindblom, 2018) χρησιμοποιείται για τη χάραξη δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα (Σωτηρόπουλος, 2022). Η διοίκηση παραμελείται, καθώς οι υπουργοί απασχολούν ως επί το πλείστον έκτακτους υπαλλήλους (Χριστοφιλοπούλου, 2021). Ως αποτέλεσμα της μακροχρόνιας απουσίας ενός συστήματος υποστήριξης του εκτελεστικού συντονιστικού ρόλου του πρωθυπουργού, οι υπουργοί έχουν επίσης ουσιαστικά απεριόριστη εξουσία (Featherstone et al., 2015). Ως αποτέλεσμα, οι δημόσιες πολιτικές προσαρμόζονται είτε για την εξυπηρέτηση πολιτικών

στόχων είτε για την εξυπηρέτηση των αναγκών της στιγμής, ανάλογα με την περίπτωση. Αυτό ισχύει ακόμη και αν ο πρωθυπουργός επιλέγει και παύει τους αναπληρωτές υπουργούς και τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η λειτουργία του υπουργικού συμβουλίου παρουσιάζει ενδείξεις "άρνησης", με λίγες μη προγραμματισμένες συνεδριάσεις, πολλές από τις οποίες χρησιμεύουν για να αντανακλούν ή να επικυρώνουν τις ιδέες του πρωθυπουργού (Μακρυδημήτρης και συν., 2012). Πολύ λίγες διυπουργικές διαδικασίες υπάρχουν για την ανάπτυξη, τον συντονισμό ή την παρακολούθηση της πολιτικής. Ένας από τους λόγους για τις διοικητικές ελλείψεις της Ελλάδας, οι οποίες είναι πιο έντονες στη νομοθετική διαδικασία, είναι αυτός (Sotiropoulos et al., 2016). Η ανάπτυξη της νομοθεσίας αποτελεί αξιοσημείωτο παράδειγμα ανεπαρκούς εκτελεστικού σχεδιασμού και διυπουργικής συνεργασίας. Αφού εκπονηθεί από το εποπτεύον υπουργείο και παρουσιαστεί στο Υπουργικό Συμβούλιο, κάθε μέτρο διαβιβάζεται στα αρμόδια υπουργεία προς υπογραφή. Υπάρχουν διαφωνίες, καθυστερήσεις και υιοθέτηση νέων κανονισμών κατά την εφαρμογή των πολιτικών, ως αποτέλεσμα παραπόνων της τελευταίας στιγμής σε αυτό το στάδιο, συχνά από το προσωπικό του δημόσιου τομέα.

Μελέτες ειδικών στη δημόσια διοίκηση προτείνουν, μεταξύ άλλων, την καθιέρωση εκτελεστικών δομών και διαδικασιών στα υπουργεία με την πάροδο του χρόνου (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000). Ιδιαίτερα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, υπό την πίεση της "συμμόρφωσης" με το κοινοτικό κεκτημένο στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού και την επιρροή των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 1892/1990, Ν. 1943/1991), δημιουργήθηκαν στα υπουργεία Διευθύνσεις και Τμήματα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής (Μιχαλόπουλος, 2003). Οι υπηρεσίες αυτές σπάνια συνδέονταν λειτουργικά με τα γραφεία των υπουργών, των γενικών γραμματέων και των ειδικών γραμματέων στην κορυφή της ιεραρχίας, παρά το γεγονός ότι συχνά συνοδεύονταν από τη θεσμοθέτηση διαδικασιών προσωπικού. Υπήρχαν ελάχιστες έως μηδαμινές πιθανότητες εμπλοκής των εργαζομένων, καθώς οι οργανωτικές πολιτικές και διοικητικές συνδέσεις καθορίζονταν είτε από τους τομείς εξειδίκευσης του κάθε υπουργείου είτε από ζητήματα υποδομής και διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.

Ως αποτέλεσμα, οι υπηρεσίες που σχετίζονται με τη λειτουργική εξειδίκευση κάθε υπουργείου έχουν εκ των πραγμάτων κάποιο αντίκτυπο στη λήψη αποφάσεων. Παρόλο που η πολιτική ηγεσία είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για τον καθορισμό της ατζέντας και τη δημιουργία των πολιτικών, η συνεργασία με αυτές τις διευθύνσεις είναι εντούτοις επωφελής και απαραίτητη για την τήρηση της επίσημης διαδικασίας, τη διασφάλιση της νομιμότητας

και τη δημιουργία εκτελεστικών εγκυκλίων. Δεύτερον, οι διευθύνσεις υποστήριξης του υπουργείου, ιδίως εκείνες που είναι αρμόδιες για τα οικονομικά, το προσωπικό (προαγωγές-θέσεις-μεταθέσεις) και τις προμήθειες, αποτέλεσαν έναν από τους τομείς πατρωνίας, καθώς οι διοικητικές και γραφειοκρατικές δουλειές μετατράπηκαν τελικά σε προσοδοφόρο πόρο για τους πολιτικούς (Σπανού, 2018). Κατά συνέπεια, οι υπουργοί συνδύααν την πολιτική τους ηγεσία με τις διοικητικές τους αρμοδιότητες (Χριστοφιλοπούλου, 2021). Εκτός από λίγες, συνήθως μικρής σημασίας, οι οποίες ανατίθεντο στους εκτελούντες χρέη γενικών γραμματέων, όλες οι αποφάσεις υπογράφονταν από τους υπουργούς.

Αφού καθιερώθηκαν σταδιακά στα υπουργεία, οι οργανωτικές δομές για τον προγραμματισμό και την αξιολόγηση του προσωπικού ωθήθηκαν γρήγορα στη διοικητική και πολιτική περιφέρεια. Πριν από την ψήφιση του νόμου 2190/94 και τη δημιουργία του ΑΣΕΠ, οι ρόλοι αυτοί καλύπτονταν μέσω γραφειοκρατικών προσλήψεων (Μπαλά, 2019). Οι λιγότερο ειδικευμένοι εργαζόμενοι ή εκείνοι που δεν ήταν δημοφιλείς στην πολιτική ηγεσία συνήθως υπηρετούσαν ως επικεφαλής των μονάδων προσωπικού. Μαζί με τις Μονάδες Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης, λειτουργούσαν ως διευθύνσεις απομόνωσης ή ένα είδος διοικητικής "ψυκτικής αποθήκης" στα υπουργεία. Η πολιτική ηγεσία και η διοικητική ιεραρχία αγνοούσαν συστηματικά το Εθνικό Συμβούλιο Μεταρρυθμίσεων, το Νόμο 2839/2000, το Πρόγραμμα Πολιτεία, τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, το Νόμο 2880/2001, το Νόμο 3230/2004 για τη Διοίκηση με Στόχους και άλλες διοικητικές διαδικασίες και θεσμούς εκτελεστικού τύπου. Στην καλύτερη περίπτωση, καλύπτονταν κατά την εκπαίδευση των κυβερνητικών υπαλλήλων. Όπως είναι αναμενόμενο, η προσέγγιση της διοίκησης μέσω στόχων δεν έγινε καθολικά αποδεκτή, γεγονός που συχνά εμπόδιζε την αξιολόγηση των κυβερνητικών υπαλλήλων με βάση την επίτευξη των στόχων (Σπανού, 2018).

Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, εν μέσω της παρούσας οικονομικής κρίσης, οι πρωτοβουλίες απλοποίησης της διαχείρισης αυξήθηκαν και ορισμένες από αυτές έγιναν προαπαιτούμενες για την καταβολή των δόσεων των δανείων (Σπανού, 2020). Τα σχετικά νομοθετήματα της περιόδου (Ν. 4048/2012, Ν. 4250/2014 και Ν. 4369/2016) μας επιτρέπουν να αναγνωρίσουμε τη νέα θεσμοθέτηση των επιτελικών μονάδων στα υπουργεία. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, τα οποία συχνά αγνοούνταν, υπήχθησαν απευθείας στη δικαιοδοσία του Υπουργού. Αντί να τους ζητούν να παρέχουν επίσημες διαδικαστικές ή γραμματειακές υπηρεσίες, η πολιτική ηγεσία, ιδίως, αγνοούσε συχνά τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, τα οποία είχαν επίσημα αναλάβει τη σύνταξη νομοσχεδίων για την ενίσχυση της κανονιστικής διακυβέρνησης χρησιμοποιώντας ως κύρια εργαλεία τη διαβούλευση και την ανάλυση επιπτώσεων (Μπαλά,

2019). Η θεσμοθέτησή τους δεν μπόρεσε να σταματήσει τη διορθωτική διαδικασία της τελευταίας στιγμής που περιγράφηκε προηγουμένως ή την ενδημική πολυνομία και την κακοδιοίκηση (Σωτηρόπουλος και συν., 2016) που τροφοδοτούνται από την αδράνεια και την ανικανότητα της κυβέρνησης και εξαρτώνται από αυτήν (Κοντιάδης & Ανθόπουλος, 2008). Αφού θεσμοθετήθηκαν, οι δεσμεύσεις των μνημονίων -ιδιαίτερα του τρίτου μνημονίου- εγκαταλείφθηκαν, ενώ πιο πρόσφατα υπήρξε υποχώρηση σε ό,τι αφορά "την κομματικοποίηση του κράτους και την αξιολόγηση" (Μποτόπουλος, 2019).

Ο νόμος 4622/19 αποσκοπεί στη δημιουργία ενός "νέου ολοκληρωμένου χάρτη του κεντρικού διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα", προκειμένου να διαχωριστεί "αποτελεσματικά" η πολιτική από τη διοικητική λειτουργία, να αποκατασταθούν οι εκτελεστικές διαδικασίες και δομές στο κεντρικό κράτος και να αυξηθεί η συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στην ανάπτυξη και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Φέρεται να είναι μια προσπάθεια "ριζικού μετασχηματισμού του παραδείγματος στον προγραμματισμό των κυβερνητικών δραστηριοτήτων και στη διαδικασία νομοθέτησης", σύμφωνα με έναν από τους βασικούς υποστηρικτές του νομοσχεδίου (Γεραπετρίτης, 2020).

Επιφανειακά, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι ο νόμος είναι ξεπερασμένος, αφού επαναφέρει τα τμήματα προσωπικού στα υπουργεία, τα οποία είναι σχεδόν καταδικασμένα να βιώσουν την ίδια καταστροφή με τους προδρόμους τους. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Ν. 4622/2019, άρθρο 39), οι οποίες είναι οργανωμένες σε επίπεδο Διεύθυνσης και εκτός ιεραρχίας, αφού λογοδοτούν απευθείας στον Υπουργό, χρησιμεύουν ως παράδειγμα. Αυτό είναι απλώς μια επαναδιατύπωση της τελευταίας πρότασης σε μια κάπως πιο οργανωμένη μορφή. Ωστόσο, η οργανωτική δομή της κεντρικής διοίκησης και ο ρόλος της στη δημιουργία δημόσιας πολιτικής είναι διαφορετικοί από τα προηγούμενα σχέδια. Στις ενότητες που ακολουθούν, αξιολογούμε αυτές τις αλλαγές που, με δεδομένο το κατάλληλο πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για μια αλλαγή παραδείγματος.

Το άρθρο 35 του νόμου 4622/19 ορίζει ότι οι υπηρεσίες των υπουργείων διαχωρίζονται σε κάθετες και οριζόντιες κατηγορίες. Οι κάθετες υπηρεσίες είναι επιφορτισμένες με καθήκοντα που σχετίζονται με τη λειτουργική εξειδίκευση των υπουργείων και διευθύνονται από Γενικούς ή Ειδικούς Γραμματείς, σύμφωνα με τα άρθρα 40-43 του νόμου 4622/19. Η ανάπτυξη, η εποπτεία και η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής κάθε υπουργείου πρέπει να συντονίζεται από τις εκτελεστικές υπηρεσίες. Το προσωπικό, η διοικητική υποστήριξη, ο προϋπολογισμός, η δημοσιονομική διαχείριση και οι προμήθειες αποτελούν παραδείγματα υποστηρικτικών υπηρεσιών. Οι οριζόντιες υπηρεσίες διοικούνται

από γραμματείς υπηρεσιών, κυβερνητικούς υπαλλήλους με τριετή θητεία και ειδική διαδικασία επιλογής. Το άρθρο 38 του νόμου 4622/2019 ορίζει ότι όλες οι υπηρεσίες προσωπικού, με εξαίρεση εκείνες που αφορούν τον εσωτερικό έλεγχο, τελούν υπό την εποπτεία των Διευθύνσεων Συντονισμού των υπουργείων. Το επίπεδο εμπλοκής των Διευθύνσεων Συντονισμού σε αυτόν τον τομέα καθορίζει την εξουσία των επικεφαλής γραμματέων και, μέσω αυτών, της διοίκησης. Ωστόσο, οι υπηρεσιακοί γραμματείς είναι επίσης επιφορτισμένοι με την εποπτεία των υποστηρικτικών υπηρεσιών (οικονομική διαχείριση, ανθρώπινο δυναμικό, προμήθειες και εξοπλισμός), οι οποίες είναι ζωτικής σημασίας για τη συνολική λειτουργική ικανότητα των υπουργείων. Συμπερασματικά, φαίνεται ότι οι γραμματείς, οι οποίες λειτουργούν ως διεπαφή μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης, σηματοδοτούν την έναρξη του διαχωρισμού μεταξύ διοίκησης και κυβέρνησης. Ο διορισμός υπηρεσιακών γραμματέων για την εποπτεία των εκτελεστικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών αποτελεί ένα θετικό βήμα προς την αποπολιτικοποίηση του διοικητικού σκέλους της κυβέρνησης. Ωστόσο, η επιλογή να τοποθετηθούν οι πολιτικοί ηγέτες επικεφαλής των κάθετων υπηρεσιών όπου αναπτύσσονται οι πολιτικές, λαμβάνονται οι αποφάσεις και αναλαμβάνονται οι δράσεις φαίνεται να συνεχίζει τη διοικητική παράδοση της κυριαρχίας της πολιτικής στη διοίκηση (Μακροδημήτρης, 2012) και έρχεται σε αντίθεση με άλλες νομικές διατάξεις που δίνουν εξουσία στη διοίκηση, τις οποίες θα εξετάσουμε παρακάτω.

Πρώτα απ' όλα, υπάρχει μια ευδιάκριτη γραμμή μεταξύ διοίκησης και κυβέρνησης, η οποία αντιπροσωπεύεται από την εκχώρηση της εξουσίας για την έκδοση των διοικητικών και δημοσιονομικών πολιτικών κάθε υπουργείου στους επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας. Η αρμοδιότητα αυτή δόθηκε στους επικεφαλής των Γενικών Διευθύνσεων (αρ. 109), οι οποίοι θα έχουν εφεξής το δικαίωμα της τελικής υπογραφής για όλες τις διοικητικές ενέργειες που αφορούν θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών που εποπτεύουν. Επιδιώκονται δύο στόχοι. Θα απαιτείται λιγότερος χρόνος για την έγκριση των διοικητικών πράξεων και των κανόνων εφαρμογής, αλλά και θα διαχωριστεί η εξουσία των γενικών γραμματέων, των ειδικών γραμματέων και των υπουργών από την ψήφιση συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων.

Το ζήτημα της παρέμβασης των πολιτικών προϊσταμένων σε καθαρά διοικητικές διαδικασίες έχει πλέον αντιμετωπιστεί με πιο επιτακτικό τρόπο. Το γεγονός ότι οι επικεφαλής των Γ.Δ. επιλέγονται από την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τον Κώδικα Δημόσιας Διοίκησης και δεν αποτελούν πολιτικούς διορισμούς επικυρώνει την προσπάθεια αποκομματικοποίησης των Γ.Δ. και συνάδει με άλλους ευρωπαϊκούς και διεθνείς κανόνες.

Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως όταν υπάρχει πραγματική ανάγκη για βιασύνη ή όταν μια προθεσμία έχει παρέλθει χωρίς να επιτευχθεί, ο αρμόδιος υπουργός μπορεί να ασκήσει αυτή τη δυνατότητα. Η διάταξη περιλαμβάνει επίσης δύο ρήτρες διασφάλισης, δηλαδή ότι η λήψη οποιουδήποτε οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος κατά την άσκηση της εν λόγω εξουσίας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα. Προβλέπεται επίσης ειδική ετήσια αμοιβή για την έγκαιρη ολοκλήρωση κάθε επιμέρους διοικητικής πράξης από τους προϊσταμένους των Γ.Δ. Το ίδιο σκεπτικό χρησιμοποιείται στη διάταξη (αριθ. 36) που θεσπίζει μόνιμη θέση Υπηρεσιακού Γραμματέα σε κάθε Υπουργείο, ο οποίος αναφέρεται στον Υπουργό.

Οι Υ.Γ. είναι υπηρετούντες, μόνιμοι υπάλληλοι της Γενικής Κυβέρνησης και είναι υπεύθυνοι για όλες τις υπηρεσίες που επιβλέπουν την οργανωτική και δημοσιονομική διαχείριση κάθε Υπουργείου, καθώς και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του. Επιλέγονται από πενταμελή επιτροπή επιλογής δημοσίων υπαλλήλων, η οποία δεν αποτελείται από κυβερνητικούς υπαλλήλους. Ο ρόλος της πολιτικής ηγεσίας ως εγκριτών των προϋπολογισμών των υπουργείων σηματοδοτεί το τέλος της μακροχρόνιας χειραγώγησης των διαδικασιών και του αποκλεισμού αξιόλογων προσώπων από θέσεις εξουσίας που προκαλούσε η εμπλοκή της πολιτικής ηγεσίας σε αμιγώς διοικητικά θέματα (όπως η τοποθέτηση υπαλλήλων, η πληρωμή δαπανών, η εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων κ.λπ.) που εισήγαγε ο νόμος αριθ. 1232/1982. Άλλο ένα μέτρο που καθυστέρησε επί μακρόν για την αύξηση της λειτουργικής και δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας των κυβερνητικών οργανισμών.

3.1. Συντονισμός της Κυβερνητικής Δράσης

Η ικανότητα επιτυχούς συντονισμού οποιουδήποτε έργου αποτελεί κρίσιμη πτυχή της επιτυχίας του. Κατ' αναλογία, η διακυβέρνηση οποιουδήποτε κράτους δικαίου και η αποτελεσματική εφαρμογή του προεδρικού διατάγματος εξαρτώνται αμφότερα από τον αποτελεσματικό συντονισμό της κυβερνητικής δραστηριότητας υπό το πρίσμα των πολυάριθμων μεταβλητών και απρόβλεπτων γεγονότων που συμβαίνουν συνεχώς. Ο νόμος δημιουργεί την Προεδρία της Κυβέρνησης, μια νέα ανεξάρτητη εκτελεστική δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και αποτελείται από έξι Γενικές Γραμματείες (Γ.Γ.), όπως θα καλυφθεί στην κατάλληλη ενότητα. Με την παρέμβαση αυτή, ο νομοθέτης στοχεύει στη σημαντική βελτίωση του συντονισμού της κυβέρνησης μέσω μιας

λειτουργικής και δυναμικής δομής με συνεχή επικοινωνία μεταξύ των υπουργείων και με τον Πρωθυπουργό, επιτρέποντας τη συνεχή παρακολούθηση όλων των προγραμματισμένων στόχων και δράσεων και την τήρηση των καθορισμένων χρονοδιαγραμμάτων για την αποφυγή εκτροχιασμών. Οι διατάξεις του νόμου (αριθ. 21-34) προσφέρουν τα θεμέλια για τη "δημιουργία αποτελεσματικών μηχανισμών διακυβέρνησης που θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητά της μακροπρόθεσμα" (Αιτιολογική Έκθεση: 14). Διαπιστώθηκε ότι η υποστήριξη και ο συντονισμός της διοικητικής λειτουργίας θα πρέπει να πραγματοποιείται μέσω ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, προκειμένου να επιτευχθεί ο ολοκληρωμένος στρατηγικός σχεδιασμός και ο συντονισμός των διοικητικών λειτουργιών, διαστάσεις που για πρώτη φορά καθορίζονται τόσο emphaticά σε ένα νομοθέτημα. Το Ο.Π.Σ. ορίζει όλες τις δραστηριότητες και όλα τα υποστηρικτικά δεδομένα, καθορίζει ένα χρονοδιάγραμμα για την εκτέλεσή τους, παρακολουθεί την πρόοδό τους και παράγει μετρήσιμα αποτελέσματα, δείκτες και εκθέσεις.

3.2. Αναμόρφωση Δικαίου

Η νομοθεσία αναθέτει στη Δημόσια Διοίκηση ένα ακόμη σημαντικό καθήκον, δηλαδή την αντιμετώπιση των επίμονων ζητημάτων της πολυνομίας και της κακής διοίκησης, τα οποία χαρακτηρίζουν το ελληνικό δικαστικό σύστημα και έρχονται σε αντίθεση με την ιδέα του κράτους δικαίου. Αναγνωρίζεται ότι η παρουσία αυτών των στοιχείων λειτουργεί ως εμπόδιο για κάθε διοικούμενο πρόσωπο που προβαίνει σε συναλλαγές με τη διοίκηση, ανεξάρτητα από το πόσο απλή ή περίπλοκη είναι η συναλλαγή (επενδύσεις), και ότι ο μόνος τρόπος για να ξεπεραστεί αυτό το εμπόδιο είναι η κωδικοποίηση και η μεταρρύθμιση του νόμου. Παρόμοιες πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί στο παρελθόν, αλλά για πρώτη φορά το νομικό σύστημα εισάγει την έννοια της "μεταρρύθμισης", η οποία ορίζεται ως "η επικαιροποίηση και ο καθαρισμός των υφιστάμενων νόμων, ώστε οι επιζώντες κανονισμοί να είναι ορθοί, λειτουργικοί και σαφείς" (άρθρο 65-3). Η επεξήγηση της διαδικασίας κωδικοποίησης της νομοθεσίας στον νόμο (αρ. 67), η οποία ξεκινά με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Υποθέσεων, είναι η δεύτερη διασταύρωση που εισάγει το τμήμα για την κωδικοποίηση και τη μεταρρύθμιση του δικαίου (αρ. 65-67). Η Προεδρία της Κυβέρνησης συνέστησε την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου (Κ.Ε.Κ.) (αρ. 66), η οποία συνέταξε και δημοσίευσε το Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας (αρ. 66), το οποίο περιγράφει τη διαδικασία δημιουργίας κωδίκων και τροποποίησης των υφιστάμενων νόμων. Είναι

σημαντικό να σημειωθεί ότι η Κ.Ε.Κ. δημιουργεί ένα ετήσιο πρόγραμμα κωδικοποίησης που αποτελεί μέρος του ενοποιημένου σχεδίου κυβερνητικής πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.) και υποβάλλει έκθεση στην αρχή κάθε έτους για την αξιολόγηση της προόδου της υφιστάμενης κωδικοποίησης. Η έκθεση αυτή περιλαμβάνει επίσης μελλοντικές προτάσεις για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αποτελεσματικών νομοθετικών δομών (αριθ. 66). Όπως σημειώνεται στην έκθεση αξιολόγησης των κανονιστικών επιπτώσεων, οι διατάξεις αυτές είναι ζωτικής σημασίας, δεδομένου ότι η διοικητική διαδικασία κωδικοποίησης των νόμων εκσυγχρονίζεται πλέον.

3.3. Σχεδιασμός

Οι διαθέσιμες πληροφορίες δείχνουν ότι δεν έχει σημειωθεί μεγάλη πρόοδος σε σχέση με το στρατηγικό ζήτημα, δηλαδή την εφαρμογή του επιθυμητού μηχανισμού σχεδιασμού και παρακολούθησης των κυβερνητικών πράξεων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 54 του νόμου ("Ετήσια συνάντηση των γενικών διευθυντών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης"), η πρώτη συνάντηση της ανώτατης πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας πραγματοποιήθηκε στο ΕΚΔΔΑ τον Φεβρουάριο του 2020 και ο πρωθυπουργός παρουσίασε τους βασικούς πυλώνες της κυβερνητικής πολιτικής. Το επόμενο έτος είχε μικρή ομοιότητα με το τρέχον έτος λόγω της επιδημίας.

Τα σχέδια που δημοσιοποιούνται φαίνεται να εξελίσσονται σε ένα ενοποιημένο σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής, το οποίο τα υπουργεία υποχρεούνται να εγκρίνουν, αλλά δεν υπάρχει τεκμηρίωση της αναθεώρησής του. Το μόνο που είναι βέβαιο είναι ότι δεν έχει καμία σχέση με το αναγνωρισμένο μοντέλο της Διοίκησης μέσω Στόχων, όπως ορίζει ο νόμος 3230/2004, και ότι πρόκειται για ετήσιο σχέδιο, επομένως δεν μπορούμε να συζητήσουμε για στρατηγικό σχεδιασμό. Στη συνέντευξή του, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου το επιβεβαίωσε εμμέσως.

Η καθιερωμένη συναινετική διαδικασία καθορισμού των στόχων (με συμφωνία μεταξύ των διαφόρων ιεραρχικών επιπέδων) και ο καθορισμός των δεικτών μέτρησης που ορίζονται τόσο στο νόμο 3230/2004 όσο και στον πιο πρόσφατο νόμο 4369/2016 συνήθως δεν εφαρμόζονται πλήρως, όπως αποδεικνύεται από την απουσία του σχετικού κριτηρίου στην αξιολόγηση της απασχόλησης. Μαζί με όσα έχουν συζητηθεί προηγουμένως και όσα αφορούν τη νέα διαδικασία ετήσιου προγραμματισμού που δημιούργησε ο νόμος 4622/2019.

3.4. Αποκέντρωση

Η κυβέρνηση επέλεξε να ξεκινήσει από την αρχή προκειμένου να εξετάσει και να καθορίσει τις αρμοδιότητες μεταξύ των υπουργείων και άλλων κρατικών φορέων, παρόλο που ο νόμος 4555/2018 (Α' 133) ήταν σε ισχύ και το άρθρο 211 προέβλεπε τη σύσταση διυπουργικών επιτροπών για τον επανακαθορισμό Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ) και τη σύσταση μιας Επιτροπής Παρακολούθησης στο Υπουργείο Εσωτερικών (άρθρο 212). Ως εκ τούτου, προκειμένου να διερευνήσει και να διαμορφώσει ένα σχέδιο για τον καταμερισμό των καθηκόντων μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών υπηρεσιών, το Υπουργείο Εσωτερικών συνέστησε τον Δεκέμβριο του 2019 μια επιτροπή εμπειρογνομόνων υπό τη διεύθυνση του καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη. Στην επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ. Λόγω της πανδημίας τον Μάρτιο του 2020, οι εργασίες της επιτροπής αναστάλησαν, με αποτέλεσμα να παραδοθούν μόνο έννοιες και μια άτυπη έκθεση (Κοντιάδης 2021).

Στη συνέχεια η επιστημονική κοινότητα συζήτησε εκτενώς το θέμα (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου 2020, ΔΕΕ 2021 και 2022), αλλά δεν έγινε τίποτα, παρά τις επανειλημμένες υποσχέσεις της νέας ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών ότι θα κατατεθεί κατάλληλος νόμος (πρώτα για τον Ιούνιο του 2021 και στη συνέχεια για τον Δεκέμβριο του 2021). Με δεδομένες τις προαναφερθείσες αλλαγές και την απουσία ευθυγράμμισης μεταξύ της εκτελεστικής δομής του Ν. 4622/2019 και των περιφερειακών ή δημοτικών θεσμών, ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν την κριτική τους για αδικαιολόγητα ή προφανώς συγκεντρωτική διαχείριση (Παπαδημητρίου 2021, Φορτσάκης 2021). Οι μη ικανοποιητικές επιδόσεις των κρατικών φορέων, είτε στις καταστροφικές πυρκαγιές που εκδηλώθηκαν τον Αύγουστο παρά την ισχυρή κεντρική καθοδήγηση του Υπουργείου Πολιτικής Προστασίας, είτε στις πλημμύρες που εκδηλώθηκαν τον Σεπτέμβριο και στις χιονοπτώσεις "Μήδεια" που σημειώθηκαν τον Ιανουάριο του 2022, υπό την ακόμη πιο συγκεντρωτική καθοδήγηση του νεοσύστατου Υπουργείου Πολιτικής Προστασίας και Κλιματικής Κρίσης (ΠΝΠ 5-8-2021), και παρόμοιες μετά, έδωσαν τροφή στους επικριτές να ξεστομίσουν. Όλο το σύστημα του "επιτελικού κράτους" τέθηκε σε δοκιμασία από τις 24 Ιανουαρίου έως τις αρχές Φεβρουαρίου 2022, όταν οι μεγάλοι δρόμοι της Αττικής έκλεισαν από την (προβλεπόμενη) χιονόπτωση, εγκλωβίζοντας για πολλές ώρες οδηγούς, επιβάτες και οχήματα, με την κεντρική διοίκηση να καθυστερεί εμφανώς, ενώ οι δήμοι και η Περιφέρεια Αττικής εμφανίζονταν ανήμποροι να δράσουν. Η μακροχρόνια ανταλλαγή κατηγοριών μεταξύ των διαφόρων μερών

-συμπεριλαμβανομένης της εταιρείας που διαχειρίζεται την ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ- περιέγραψε μια εικόνα έλλειψης συντονισμού, έλλειψης ομαδικής εργασίας και κραυγαλέας ανικανότητας.

3.5. Το επιτελικό κράτος στη Νέα Δημόσια Διοίκηση

Για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της διαφθοράς στο έθνος, το επιτελικό κράτος επιδιώκει να συντονίζει και να εποπτεύει όλες τις ουσιαστικές προσπάθειες. Μέχρι το 1960, οι δημόσιοι υπάλληλοι προσλαμβάνονταν, προάγονταν και πειθαρχούνταν χωρίς να λαμβάνονται υπόψη αντικειμενικά πρότυπα ή θεμελιώδεις κανονισμοί. Ο καθηγητής Georges Langrod, σύμβουλος του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ξεκίνησε την πρώτη σημαντική δράση για την αντιμετώπιση της κυβερνητικής κακοδιοίκησης το 1964. Υποστήριξε ότι ο δημόσιος τομέας θα μπορούσε να ενοποιηθεί με την παραγωγή μιας νέας κατηγορίας δημοσίων υπαλλήλων που θα ήταν ανώτερη από τους υπόλοιπους. Τα άτομα που αποτελούσαν αυτή την οργάνωση, στην οποία δόθηκε το προσωνύμιο "Ε" προς τιμήν της "Ελλάδος", επιλέχθηκαν μετά από δύο χρόνια και αφού συμμετείχαν σε μια σειρά από εκπαιδευτικές ασκήσεις και σεμινάρια που πραγματοποιήθηκαν σε συνεργασία με άλλους επιχειρηματίες. (Σωτηρόπουλος, 2022).

Αργότερα εκείνο το έτος, ο κ. Χάρολντ Ουίλσον, ο οποίος ήταν επίσης μέλος του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, διαπίστωσε ότι κάθε υπουργείο μας λειτουργούσε αυτόνομα και χωρίς κανενός είδους εποπτεία. Εξαιτίας αυτού, επιδίωξε να δημιουργήσει μια κυβερνητική δομή με βάση τη γραμματεία. Ο πρωθυπουργός ήταν επικεφαλής αυτής της γραμματείας, ώστε να μπορεί να οργανώνει και να χειρίζεται κάθε αίτημα που προέκυπτε.

Στη συνέχεια, το 1990 δημοσιεύθηκε μια πιο σύγχρονη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό και τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα. Η πρόταση αυτή περιελάμβανε το γραφείο "Συνήγορος του Πολίτη", ένα εθνικό συμβούλιο δημόσιας διοίκησης, το πρόγραμμα ΑΣΕΠ για την αξιοκρατική απασχόληση και τελικά την επέκταση του πολιτικού γραφείου του πρωθυπουργού σε γραφείο όπου θα διαμορφωνόταν και θα επεξεργαζόταν η γενική πολιτική.

Το επιτελικό κράτος αντιμετωπίζει τους ακόλουθους μακροπρόθεσμους κινδύνους υπό το πρίσμα της νέας δημόσιας διοίκησης (Χριστοφιλοπούλου, 2021):

1. Συντονισμός των κυβερνητικών καθηκόντων.
2. Αποκεντρωμένη διαχείριση των καθηκόντων.
3. Μείωση του κρατισμού.

4. Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των οργανωτικών δομών.
5. Αποτελεσματική νομοθέτηση
6. Ο προγραμματισμός για τους ανθρώπινους πόρους είναι το έκτο βήμα.

Οι ακόλουθοι στόχοι επιδιώκονται με εργαλεία δημόσιας πολιτικής μέσω της πρόληψης των προαναφερόμενων απειλών:

1. Τροποποίηση της διακυβέρνησης.
2. Περικοπή της γραφειοκρατίας.
3. Αύξηση της αποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού.
4. Αντιμετώπιση της πολυνομίας
5. Εξάλειψη του κομματισμού στο δημόσιο
6. Αύξηση της διαφάνειας και ακεραιότητας
7. Εξάλειψη της διαφθοράς

Ο όρος "επιτελικό" χρησιμεύει ως θεμέλιο για τον χαρακτήρα του επιτελικού κράτους, το οποίο βασίζεται σε ένα διοικητικό και κυρίως τεχνοκρατικό σύστημα σε αντίθεση με ένα πολιτικό. Όσον αφορά τα καθιερωμένα πλαίσια εξουσίας και την αιτιολόγηση των νόμων που περιγράφονται στο ισχύον σύνταγμα, το επιτελικό κράτος είναι επίσης στενά συνδεδεμένο με το δίκαιο. Το επιτελικό κράτος, σύμφωνα με την ιδέα του Kelsen, είναι ένα σύστημα αρχών και νομικών θεσμών πέρα από τις ευρείες διακρίσεις που ήδη υπάρχουν. Βάσει αυτής της δομής, παράγεται ένα κρατικό φαινόμενο που δίνει όλους τους κανόνες και την εξουσία στα εξειδικευμένα εκτελεστικά όργανα. Κανένας κανόνας δεν μπορεί να είναι αμιγώς κανονιστικός, πολιτικός ή προγραμματικός, καθώς καλλιεργεί εξ αρχής μια "θεσμική ζωή" που υπερβαίνει τα νομικά και ηθικοπολιτικά του θεμέλια. Ως αποτέλεσμα, ο Κέλσεν ανέπτυξε ένα διάγραμμα γνωστό ως "Πυραμίδα του Kelsen", το οποίο απεικονίζει την ιεραρχία των κανόνων σε ένα σύστημα κοινωνικής οργάνωσης.

Με τη χρήση αυτής της πυραμίδας, ο Kelsen μπόρεσε να τροποποιήσει το νομικό πλαίσιο κάθε έθνους, ξεκινώντας πάντα από το πιο σημαντικό. Το παρόν σύνταγμα του έθνους βρίσκεται συχνά στην κορυφή της πυραμίδας, ακολουθούμενο από όλους τους άλλους νόμους, οι οποίοι βρίσκονται σε χαμηλότερες κλίμακες. Είναι σαφές ότι οι κανόνες με χαμηλότερη κατάταξη είναι πιο συνηθισμένοι από εκείνους με υψηλότερη κατάταξη, διότι, όπως είναι ευρέως γνωστό, το εύρος των κλιμάκων αυξάνεται καθώς προχωρούμε προς τα κάτω στην πυραμίδα.

Η βιωσιμότητα του επιτελικού κράτους επιδιώκει να δημιουργήσει μια νέα επιτελική δημόσια υπηρεσία, όπου τα πιθανά ζητήματα θα αποφεύγονται λογικά και θα αντιμετωπίζονται κατάλληλα εάν δεν υλοποιηθούν. Σύμφωνα με τα σχετικά

χρονοδιαγράμματα, καθιερώνεται επομένως ένας νέος κύκλος σχεδιασμού, συντονισμού και παρακολούθησης των ετήσιων κυβερνητικών σχεδίων. Ακολουθεί μια περίληψη των άρθρων που συνθέτουν το ρόλο του επιτελικού κράτους με βάση τη νέα δημόσια υπηρεσία:

- Άρθρο 49: "Ενοποιημένο σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής – Σχέδια δράσης των υπουργείων", το οποίο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ανατίθενται στα αρμόδια θεσμικά όργανα οι απαιτούμενες διαδικασίες και καθήκοντα.
- Άρθρο 50: "Ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός της κυβέρνησης", το οποίο δεσμεύει τα σχέδια δράσης όλων των υπουργείων, καθώς και τους σχετικούς νόμους, τα προεδρικά διατάγματα και τις ρυθμιστικές δράσεις που πρέπει να υποβάλλονται στην Προεδρία της κυβέρνησης.
- Άρθρο 51: "Ετήσιος προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης", συνδέει τα θεσμικά όργανα της Γενικής Κυβέρνησης με τον ετήσιο στρατηγικό προγραμματισμό προσλήψεων.
- Άρθρο 52: "Διαδικασία προγραμματισμού κυβερνητικού έργου", (άρθρο 52) δεσμεύει την προγραμματισμένη υλοποίηση του κυβερνητικού έργου για το επόμενο έτος, ξεκινώντας τον Απρίλιο και ολοκληρώνοντας τον Ιούλιο.
- Άρθρο 53: "Επίπεδα παρακολούθησης εφαρμογής του κυβερνητικού έργου", το οποίο ορίζει ότι το πεδίο εφαρμογής της παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου περιορίζεται σε μια μηνιαία αξιολόγηση του κατά πόσον εκπληρώνονται τα σχέδια δράσης για όλα τα υπουργεία και το συνολικό σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής.
- Άρθρο 54: "Ετήσια συνάντηση γενικών διευθυντών κεντρικής δημόσιας διοίκησης", θεσπίζει την ετήσια συνάντηση όλων των γενικών διευθυντών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης προκειμένου να τεθούν οι βάσεις για τον τρόπο με τον οποίο η δημόσια διοίκηση θα υλοποιήσει τον ετήσιο κυβερνητικό σχεδιασμό.
- Άρθρο 55: "Πολιτική επιτροπή παρακολούθησης δημοσίων πολιτικών", το οποίο ορίζει ότι η Πολιτική Επιτροπή για την παρακολούθηση της δημόσιας πολιτικής δημιουργείται για να επιβλέπει την ολοκλήρωση του κυβερνητικού έργου.
- Άρθρο 56: "Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων", το οποίο απαιτεί την παρουσίαση όλων των επιπτώσεων που προκύπτουν από την ανάλυση των κανονισμών.

Ο νόμος 4622/2019 (ΦΕΚ Α 133/07.08.2019), "Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης", ο οποίος αναφέρεται σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής και ενοποιεί και οργανώνει όλους τους σχετικούς ιστορικούς θεσμούς, παρέχει μια λεπτομερή περιγραφή της δομής του εκτελεστικού κράτους στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Στο εν λόγω καταστατικό

περιλαμβάνονται επίσης μεγάλες καινοτομίες, οι οποίες αποσκοπούν στην ενίσχυση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, στην εξάλειψη του κομματισμού και στην κατάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στον τρόπο με τον οποίο διοικούνται και στελεχώνονται οι δημόσιες υπηρεσίες.

Ορισμένες από τις αλλαγές που επέφερε η ψήφιση αυτού του νόμου παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

Πριν	Μετά
Ο Πρωθυπουργός συγκαλεί συνεδρίαση του υπουργικού συμβουλίου στο Κοινοβούλιο, εάν θεωρεί ότι είναι απαραίτητο να χειριστεί ένα πολιτικό θέμα.	Τουλάχιστον μία φορά το μήνα, το υπουργικό συμβούλιο συνεδριάζει αυτοπροσώπως για να συζητήσει ένα συγκεκριμένο θέμα.
Το κοινό δεν γνώριζε τη στρατηγική της κυβέρνησης.	Μέσω του δικτυακού τόπου, οι πολίτες ενημερώνονται για τις ετήσιες εργασίες των υπουργείων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου κυβερνητικής πολιτικής.
Χωρίς καμία προηγούμενη έγκριση, τα υπουργικά νομοσχέδια υποβάλλονταν απευθείας στη Γενική Γραμματεία της κυβέρνησης και στη Βουλή.	Προτού αποσταλεί στο Κοινοβούλιο, η νομοθεσία των υπουργείων πρέπει να εγκριθεί από το υπουργικό συμβούλιο, ώστε να διασφαλιστεί η κατάλληλη και συντονισμένη κυβερνητική δραστηριότητα.
Η πολιτική ηγεσία των αντίστοιχων υπουργείων ήταν κατά κύριο λόγο υπεύθυνη για τη διαχείριση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων του κράτους, της γραφειοκρατίας, της στρατηγικής κατά της διαφθοράς, της εξουσίας έκδοσης συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων και του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων.	Η κρατική εξουσία λήψης αποφάσεων, η γραφειοκρατία και ο νόμος για την καταπολέμηση της διαφθοράς βρίσκονται υπό τον έλεγχο της υπηρεσιακής κυβέρνησης. Οι επιμέρους διοικητικές πράξεις πρέπει να εκδίδονται από τους γενικούς διευθυντές και ο γραμματέας υπηρεσιών είναι υπεύθυνος για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων
Η πολιτική ηγεσία προσέλαβε ανθρώπους για να διευθύνουν δημόσιους οργανισμούς, ενώ δεν διέθεταν τις βασικές δεξιότητες.	Το ΑΣΕΠ και το Κρατικό Νομικό Συμβούλιο διενεργούν διαγωνισμούς για την επιλογή νέων επικεφαλής δημόσιων υπηρεσιών σύμφωνα με προκαθορισμένα κριτήρια.

Υπήρχαν σημαντικά προβλήματα με τη δημιουργία και την ποιότητα της νομοθεσίας ως αποτέλεσμα της περιφρόνησης των κανόνων από την νομοθετική διαδικασία.	Η νομοθετική διαδικασία τηρεί αυστηρά τις αρχές τόσο της καλής διεθνούς πρακτικής όσο και της άριστης νομοθεσίας. Επιτρέπεται επίσης μια περίοδος μελέτης δύο εβδομάδων για όλα τα μέτρα πριν από την υποβολή τους στη βουλή.
Υπήρχαν έξι μηχανισμοί ελέγχου που ήταν κάπως αλληλοεξαρτώμενοι αλλά δεν επέτυχαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.	Για την εποπτεία ολόκληρου του δημόσιου τομέα, ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Όλες οι καταγγελίες πρέπει να επιλύονται εντός 30 ημερών από την ημέρα υποβολής τους.

Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους, η νέα δημόσια διοίκηση επικεντρώνεται στις ακόλουθες πέντε μεταρρυθμίσεις προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους της:

- 1) Καθορισμός δράσεων στα ανώτατα πολιτικά και διοικητικά επίπεδα στο πλαίσιο του νέου συστήματος διακυβέρνησης, ώστε να καταδειχθεί ότι οι εκτελεστικές δραστηριότητες και όχι οι επιτελικές εξουσίες ασκούνται από την κεντρική δημόσια διοίκηση.
- 2) Σύνταξη νομοθεσίας για τη συγκρότηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με μια σειρά αρχών, συμπεριλαμβανομένης της χρηστής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης.
- 3) Η χρήση όλων των διαθέσιμων τεχνολογιών δημόσιου μάνατζμεντ για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.
- 4) Δημιουργία ενός πλαισίου για τον στρατηγικό σχεδιασμό των προσλήψεων κυβερνητικών υπαλλήλων με έμφαση σε ένα σταθερό οικονομικό περιβάλλον.
- 5) Πλήρης, διαφανής και συνεχής τήρηση όλων των κανόνων αμεροληψίας, ενώ παραμερίζονται τα κομματικά συμφέροντα και οι σκοπιμότητες στη μάχη κατά της διαφθοράς.

3.6. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ο νόμος κατοχυρώνει τις αρχές για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση μέσω δύο διαύλων, σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστεί μεθοδικά αυτή η συνεχιζόμενη έλλειψη. Για την εξάλειψη των συγκρούσεων

συμφερόντων στη συμπεριφορά των μελών της κυβέρνησης, των αναπληρωτών υπουργών, των γενικών και ειδικών γραμματέων, καθώς και των διοικητικών οργανισμών, η μία τεχνική κατοχυρώνει ένα πιο ολοκληρωμένο, συστηματικό σύστημα εμποδίων, ασυλιών και κανονισμών. Σε προηγούμενες προσπάθειες αντιμετώπισης του ζητήματος της λογοδοσίας και της ανοικτότητας, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος. Οι διατάξεις των άρθρων 68-76 περιλαμβάνουν δύο καινοτομίες: πρώτον, εφαρμόζονται σε όλους όσους ασκούν δημόσια εξουσία, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών, Αναπληρωτών και Ειδικών Γραμματέων, των φορέων της δημόσιας διοίκησης και των προσωρινών υπαλλήλων- και δεύτερον, περιλαμβάνουν ένα άρθρο (άρθρο 73) που απαιτεί την άμεση ενημέρωση του προσώπου που παρεμποδίζεται. Οι απαιτήσεις αυτές αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία όλων των προσώπων που κατέχουν δημόσια αξιώματα, σε μια προσπάθεια να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση. Ο νόμος προτείνει επίσης τη δημιουργία μιας "επιτροπής δεοντολογίας" ως ομάδας παρακολούθησης για να εγγυάται την τήρηση των σχετικών προτύπων (αριθ. 74). Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της διοίκησης έχουν μεταφερθεί στη νέα ανεξάρτητη αρχή, αλλά έχει διαπιστωθεί ότι η αποτελεσματικότητά τους περιορίζεται επειδή το έργο είναι κατανομημένο σε πολυάριθμα όργανα (τα οποία υπάγονται σε διάφορες δομές και υπουργεία), υπάρχουν επικαλύψεις στις αρμοδιότητές τους και οι ενέργειές τους δεν συντονίζονται. Η Αρχή συστάθηκε με στόχους την ενίσχυση της λογοδοσίας και της ανοικτότητας του Διοικητικού Συμβουλίου και την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς.

Ο νόμος 4622/2019, ο οποίος βασίζεται στις απαιτήσεις του νόμου για το επιτελικό κράτος και στα άρθρα 82 έως 103 και 118 έως 119, τα οποία περιγράφουν τις λειτουργίες του, καθιέρωσε την Εθνική Αρχή Διαφάνειας στο έθνος μας. Αποτελείται από τον πρόεδρο, τέσσερα τακτικά μέλη και ένα πενταμελές διοικητικό συμβούλιο. Τελεί αποκλειστικά υπό κοινοβουλευτική εποπτεία και όχι υπό δικαστικό έλεγχο. Ωστόσο, η κυβέρνηση καταρτίζει ένα νέο σχέδιο καταπολέμησης της διαφθοράς για το 2022-2025. Το προαναφερθέν καταστατικό απευθύνεται στο πολιτικό κατεστημένο και φέρει το βάρος της λειτουργίας όλων των ελεγκτικών μηχανισμών, προκειμένου να:

- Επιτύχει την παρακολούθηση και ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας του δημόσιου τομέα.
- να σταματήσει και να αποθαρρύνει κάθε διαφθορά και απάτη στον δημόσιο τομέα.
- Να αναγνωρίζει και να χειρίζεται τα ζητήματα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Επιπλέον, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας υποστηρίζεται κατά κάποιο τρόπο από το άρθρο 5 του Συντάγματος, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα στην πληροφόρηση για τους Έλληνες πολίτες. Στο πλαίσιο ενός δημιουργικού και συστηματικού ελέγχου, προάγει τα κοινωνικά ιδεώδη, την ηθική και τις δημοκρατικές ιδιότητες. Οι θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας ορίζονται από τη διαφάνεια και την αποκάλυψη πληροφοριών, η οποία δίνει επίσης στο κοινό τη δυνατότητα να επηρεάζει τις ενέργειες των δημόσιων φορέων και αρχών. Σήμερα, συχνά πιστεύεται ότι η διαφθορά στον δημόσιο τομέα είναι πολύ χειρότερη από τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα.

Το άνοιγμα και η διαφάνεια της Αρχής βοηθούν σε μεγάλο βαθμό στην καταπολέμηση της διαφθοράς και κάθε παραβατικότητας στον δημόσιο τομέα. Εγγυάται αποτελεσματικότερο έλεγχο, προωθεί τη βελτίωση των επιδόσεων και την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των υπευθύνων. Το Δημόσιο χρησιμοποιεί την ηλεκτρονική εφαρμογή Δι@ύγεια, όπως αυτή θεσπίστηκε με το νόμο 3861/2010, η οποία είναι δωρεάν και ανοικτή σε όλους, στο πλαίσιο της δημοσίευσης όλων των αποφάσεων των κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης και των Ανεξάρτητων Αρχών.

Είναι η πρώτη φορά που δημιουργείται μια ενιαία, ανεξάρτητη αρχή που διαθέτει τόσο την ανεξαρτησία όσο και την αμεροληψία που απαιτεί τόσο το διεθνές δίκαιο όσο και η διεθνής πρακτική. Η νέα πολιτική κατά της διαφθοράς επικεντρώνεται σε κλάδους και επιδιώξεις υψηλού κινδύνου, βασιζόμενη στην επιτυχία προηγούμενων πρωτοβουλιών κατά της διαφθοράς. Ο δείκτης διαφθοράς της Ελλάδας για το 2020 ήταν 50/100, κατατάσσοντας την Ελλάδα στην 16η θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην 59η θέση συνολικά, σύμφωνα με μελέτη της Διεθνούς Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ο δείκτης αυτός είναι καλύτερος από ό,τι τα προηγούμενα χρόνια, καθώς η διοικητική διοίκηση βελτιώνεται στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

Πρόσφατα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας προσέλαβε 390 νέους υπαλλήλους, εκ των οποίων 260 ανακριτές, 70 ειδικούς και 60 άτομα υποστηρικτικό προσωπικό. Για τη χαρτογράφηση των κινδύνων στους δημόσιους οργανισμούς, κυκλοφόρησε επίσης ένα νέο σύστημα διαχείρισης κινδύνου απάτης. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα της πρωτοβουλίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς εξακολουθεί να έχει ελλείψεις. Η έλλειψη διοικητικών υπαλλήλων, εξειδικευμένων και εξειδικευμένων ντετέκτιβ, καθώς και η αργή ανάπτυξη των ψηφιακών τεχνολογιών για τον εντοπισμό εξελιγμένων οικονομικών εγκλημάτων είναι οι βασικές αδυναμίες της δίωξης σήμερα.

Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκε η αρχή *Lex Mitior* και ανακαλύφθηκε μια εξέχουσα υπόθεση που αφορούσε πολιτικά πρόσωπα σύμφωνα με τις σχετικές έρευνες για την

αξιολόγηση των εκτελεσθέντων σχεδίων στο πλαίσιο της ενεργητικής δωροδοκίας. Ως αποτέλεσμα της έρευνας, το καθεστώς ασυλίας για τα μέλη του Κοινοβουλίου και τους υπουργούς του αναθεωρήθηκε συνταγματικά. Επιπλέον, δόθηκε νομική εξουσιοδότηση για τη διερεύνηση των υψηλόβαθμων αξιωματούχων και καταργήθηκε η ασυλία σε περιπτώσεις διαφθοράς. Συγκριτικά με τα προηγούμενα έτη, γίνονται επίσης νομοθετικές ενέργειες για την τροποποίηση του συστήματος αποκάλυψης περιουσιακών στοιχείων. Κατά τη διάρκεια των ελέγχων διαφθοράς της Αρχής το 2021 ανακαλύφθηκε ένας αριθμός παραβάσεων, συμπεριλαμβανομένων οικονομικών παρατυπιών 11 πολιτικών κομμάτων και 15 παραδειγμάτων αδήλων εισοδημάτων. Ειδικότερα, οι κρατικές επιχορηγήσεις που δαπανήθηκαν αθέμιτα και οι πληρωμές που δεν καταβλήθηκαν εξ ολοκλήρου από τον επίσημο λογαριασμό τους είναι μεταξύ των επίμονων παραβάσεων.

Τέλος, και το πιο κρίσιμο, η κυβέρνηση καταρτίζει νέους νόμους για την ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών. Θα συσταθεί επιτροπή στην οποία θα συμμετέχουν ένας δικαστής, δικηγόροι, καθηγητές νομικής, εκπρόσωποι της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, του Υπουργείου Δικαιοσύνης και του Υπουργείου Εσωτερικών ως μέλη. Επί του παρόντος, το διοικητικό δίκαιο προστατεύει τους πληροφοριοδότες των δημοσίων υπαλλήλων από αντίποινα, ενώ το ποινικό δίκαιο προστατεύει τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σε ποινικές διώξεις.

Συμπεράσματα

Η δημόσια διοίκηση της χώρας μας απέχει πολύ από το να βρίσκεται σε εκσυγχρονισμένη κατάσταση λόγω έλλειψης χρημάτων και διάχυτης πολιτικής διαφθοράς. Οι δημόσιες υπηρεσίες προσπαθούν να καλύψουν τις ανάγκες των κατοίκων όσο πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά μπορούν. Δυστυχώς, ο στόχος αυτός συχνά δεν επιτυγχάνεται λόγω της αδιαφορίας των δημοσίων υπαλλήλων, επειδή εξακολουθεί να υπάρχει μεγάλη γραφειοκρατία. Για να μετατραπεί η δημόσια διοίκηση από μια γραφειοκρατική και πολιτικά εξαρτημένη υπηρεσία σε μια σύγχρονη, αποτελεσματική υπηρεσία με δια βίου μάθηση για τους δημόσιους υπαλλήλους, απαιτείται μια αξιοκρατία με δίκαιο χαρακτήρα, μέσω της αξιολόγησης

Λόγω της κατάστασης της οικονομίας στη χώρα μας, η δημόσια διοίκηση δεν έχει λάβει την προσοχή που της αξίζει για να σχεδιαστεί αποτελεσματικά. Είναι προφανές ότι οι

κυβερνήσεις δεν αντιλαμβάνονται πόσο ζωτικής σημασίας είναι η δημιουργία ενός συστήματος που να ικανοποιεί καλύτερα τις επιθυμίες του πληθυσμού, προκειμένου να λειτουργεί ομαλά το κράτος. Η απουσία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και ενός κεντρικού φορέα που να λαμβάνει υπεύθυνες αποφάσεις είναι οι θεμελιώδεις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση. Εξαιτίας αυτού, ένα τεράστιο μέρος των ατόμων αποδίδει λανθασμένα στο κεντρικό κράτος τις όποιες ατέλειες ή ανεπάρκειες στη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, των τοπικών κυβερνήσεων και των δημόσιων υπηρεσιών εν γένει.

Από την άλλη πλευρά, το επιτελικό κράτος προωθεί τον προγραμματισμό των θέσεων εργασίας, τους κανονισμούς υψηλής ποιότητας και τη δημιουργία μιας ομάδας οικονομολόγων διαχείρισης που θα παρακολουθούν τους δημόσιους οργανισμούς για να διαπιστώνουν αν αποφέρουν κέρδη. Με αυτή τη στρατηγική, στοχεύει στη βελτίωση του συντονισμού σε όλους τους δημόσιους οργανισμούς, ώστε να μην υπάρχουν πλέον πάρα πολλές θέσεις εργασίας και πολύ λίγες απαιτήσεις λογοδοσίας.

Επιπλέον, είναι σαφές ότι το νομικό σύστημα βρίσκεται στο επίκεντρο της διαφθοράς, καθώς δεν παρέχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για να σταματήσει αυτή η υποβάθμιση, θα πρέπει να προσληφθούν κατάλληλοι υποψήφιοι για όλες τις θέσεις διοίκησης και ευθύνης. Παράλληλα με την οικονομική και νομική της διάσταση, η διαφθορά μπορεί να έχει και πολιτική ή ηθική συνιστώσα.

Η διαφθορά προκαλείται από το ίδιο το κράτος, καθώς και από την αδιαφορία του για τους νόμους και την έλλειψη διαφάνειας, αλλά το κράτος πρέπει επίσης να αναλάβει δράση για να την σταματήσει. Με την παρακολούθηση του διοικητικού προσωπικού, την ενίσχυση των μέτρων ελέγχου και την αυστηροποίηση των ποινών σύμφωνα με τον ισχύοντα νόμο, η διαφθορά μπορεί να σταματήσει και να αποφευχθεί.

Οι ορισμοί του επιτελικού κράτους για τον κοινοβουλευτικό, τον δικαστικό, τον ενδιάμεσο, τον διοικητικό και τον οικονομικό πυλώνα στο νόμο 4622/2019 και στο ΦΕΚ Α 133/07.08.2019 αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για την παρακολούθηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα. Με τη θέσπιση αυτού του νόμου, η κυβέρνηση ελπίζει να καταστήσει την αξιοκρατία δεδομένη σε όλους τους θεσμούς και να παράσχει τις βάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Τέλος, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η νέα κυβέρνηση έχει κάνει σπουδαία δουλειά απλοποιώντας τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και ανεβάζοντας το επίπεδο των υπηρεσιών που προσφέρονται στους κατοίκους. Εφαρμόζει στην πράξη βασικές μεθόδους αξιολόγησης των κυβερνητικών υπαλλήλων, καταπολέμησης της διαφθοράς και συνετής χρήσης των πόρων της. Η αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων καθίσταται δυνατή

χάρη στην ποιότητα της διοίκησης, η οποία αποτρέπει επίσης τη σπατάλη οποιουδήποτε φορολογικού χρήματος. Εφόσον δεν υποστεί αξιολόγηση και εξορθολογισμό ως συνέπεια τυχόν περικοπών στον προϋπολογισμό, οι οποίες θα ήταν αντίθετες με τα συμφέροντα του πολίτη, η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να συνεχίσει την ανοδική της πορεία.

Η χαρτογράφηση της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του ελληνικού επιτελικού κράτους είναι ο στόχος αυτής της μελέτης. Όταν λαμβάνονται υπόψη τα προαναφερθέντα δεδομένα, είναι προφανές ότι ο δημόσιος τομέας της χώρας μας έχει πολλά και σημαντικά διοικητικά προβλήματα. Με βάση τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς καθώς και την παρούσα οικονομική κατάσταση της χώρας μας, τα τελευταία 10 χρόνια έχουν εφαρμοστεί διάφορα παρεμβατικά μέτρα σε μια προσπάθεια να επιλυθούν οι δυσκολίες που υπάρχουν σήμερα. Με άλλα λόγια, εφαρμόζεται ένα νέο πλαίσιο για τον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης και οι κατάλληλοι νόμοι και κανονισμοί.

Η διαχείριση των πόρων, η πιο σημαντική τακτική, τέθηκε αυτόματα σε δοκιμασία, καθώς εφαρμόστηκε η διαδικασία αξιολόγησης του επιπέδου των υπηρεσιών και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα εν γένει, προστατεύοντας όλους τους Έλληνες πολίτες. Γεγονός είναι ότι ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να έχει να αντιμετωπίσει μια σειρά από λειτουργικές δυσκολίες. Ωστόσο, εφόσον τηρούνται οι ισχύοντες νόμοι και αντιμετωπίζονται επαρκώς, δεν μπορεί κανείς να επικρίνει τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου συστήματος.

Βλέπουμε επίσης ότι ορισμένα προβλήματα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης είναι αποτέλεσμα των πεποιθήσεων των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τη μελλοντική τους απασχόληση, οι οποίες ενθαρρύνουν μια κουλτούρα περιφρόνησης και μίσους προς το ευρύ κοινό. Χωρίς ένα ισχυρό νομικό και δικαστικό πλαίσιο, η διαφθορά είναι εύκολα δυνατή σε αυτό το περιβάλλον. Η πρόσληψη ανειδίκευτων ατόμων σε ουσιώδη και σημαντικά επαγγέλματα οδηγεί επίσης σε κακή κατανομή των πόρων.

Το επιτελικό κράτος αντιμετωπίζεται στο νόμο 4622/2019, ο οποίος φέρει τον τίτλο "Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης". Αυτός ο νόμος αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης πρέπει να το διεξάγουν, προκειμένου να μετατραπεί από μια αναποτελεσματική διοικητική λειτουργία σε μια ποιοτική λειτουργία που προσφέρει άμεσες υπηρεσίες στο κοινό.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Αθανασόπουλος, Σ. Δ. (1983). Η Ελληνική Διοίκηση Ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική Μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Παπαζήσης

Βενετσανοπούλου, Μ. (2014). Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση: Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα

Γεραπετρίτης, Γ. (2020). *Πρόλογος, στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Γεωργακόπουλος, Σ. (2019). Η Ελλάδα «πέφτει» 8 θέσεις στον δείκτη διαφθοράς <https://p.dw.com/p/3CMsG>

Heywood, A. (2007). Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη, 4η έκδοση, μετάφραση Γιώργος Καραμπέλας, Εκδόσεις Πόλις

Καούρας, Γ. (1998). Πολιτική Διαφθορά: Πελατειακές σχέσεις και Δημόσια διοίκηση, σε Κράτος και Διαφθορά.

Καρβούνης, Α. (2003). Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους. *Εκδ. Πατάκη, Αθήνα*.

Κοντής, Θ. (2001). Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σύγχρονη Εκδοτική

Κοντιάδης, Ξ., & Ανθόπουλος, Χ. (2008). Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος.

Κόρσος, Δ. (2013). Διοικητικό Δίκαιο, γενικό μέρος, 4η έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας. *Ευστρατίου, ΠΜ (2013) Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, ουσιαστικού και δικονομικού, Αθήνα, Σάκκουλας*.

Κούρτη, Κ. (1983). Ιστορία των διοικητικών θεωριών.

Μακρυδημήτρης, Α., & Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*. Παπαζήσης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ. Η. (2010). *Δημόσια διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα*.

Μακρυδημήτρης, Α. (2012). *Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management. *Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα*.

Μοίρα-Μυλωνοπούλου, Π. (1998). *Οι δημόσιοι υπάλληλοι; κοινωνική προσέγγιση, αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα»* εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.

Μπαλτά, Ε (2019). *Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο Αιώνα*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα. 547-560.

Μποτόπουλος, Κ. (2019). *Το σχέδιο για το επιτελικό Κράτος: παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων*.

Montesquieu, C. (2006), *Το πνεύμα των Νόμων*, (μτφρ.) Π. Κονδύλης, Αθήνα: Γνώση

Παπαπτόλιας, Α. (2021) *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα

Σαρμάς, Ι. (2006). *Καλύτερο Κράτος: Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*. Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα.

Σεραφετινίδου, Μ. (2003). *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας*.

Σπανού, Κ. (2010). *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση. 285-317.

Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη διάρκεια της κρίσης, Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Ιδρυμα Α.Γ. Λεβέντη, 232-255.

Σωτηρέλη, Γ. (1999). *Η δυναμική της Δημοκρατίας στη δεκαετία του '90*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ., & Χριστόπουλος, Λ. (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2022). *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα*. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 2(1), 153-170.

Τσέκος, Θ. Ν. (2021). *Κοινωνία των Πολιτών, Πολιτικά Κόμματα και Δημόσια Διοίκηση. Προβλήματα Συνάρθρωσης και οι Επιπτώσεις τους στην Παραγωγή Δημοσίων Πολιτικών*. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), 115-141.

Τσουκαλάς, Κ. (1981). *Η εξέλιξη των ημερομισθίων στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*. *Ο Πολίτης*, 31, 22-30.

Φαρμακίδης – Μάρκου, Δ. (2001). *Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Φίλιας, Β. (1985). *Κοινωνία και Εξουσία στην Ελλάδα. Η νόθα αστικοποίηση*. Gutenberg.

Φλωράτος, Χ. (2005). *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Αδυναμίες-Μέτρα Εξυγίανσης*. Εκδόσεις Αρσενίδης, Αθήνα.

Weber, M. (1987). *Η πολιτική ως Επάγγελμα*, (μτφρ.) Μ. Κυπραίος, Αθήνα: Παπαζήσης.

Χατζησάββας, Γ. Β. (1990). Η (μη) γραφειοκρατία. Ιδεότυπος και ελληνική πραγματικότητα. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 28-43.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν. 4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), 142-159.

Dimant, E., & Schulte, T. (2016). The nature of corruption: An interdisciplinary perspective. *German Law Journal*, 17(1), 53-72.

Featherstone, K. (2015). External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 295-314.

Gerth, H. H., & Mills, C. W. (1946). Politics as a Vocation. *From Max Weber: Essays in Sociology*, 77-128.

Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. (Eds.). (2011). Political corruption: Concepts and contexts (Vol. 1). Transaction Publishers.

Herzfeld, M. (2021). *The social production of indifference: exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Routledge.

Kaufmann, D. (2005). Myths and Realities of Governance and Corruption, 81-98, Munich Personal RePEc Archive, mpra, Paper No. 8089.

Kufidu, S., Petridou, E., & Mihail, D. (1997). Upgrading managerial work in the Greek civil service. *International Journal of Public Sector Management*.

Langseth, P. (2006). Measuring corruption. *Measuring corruption*, 1, 7-44.

Lindblom, C. (2018). The science of "muddling through". In *Classic readings in urban planning* (pp. 31-40). Routledge.

Olsen, J. (2003). Towards a European administrative space?. *Journal of European public policy*, 10(4), 506-531.

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.

Spanou, C. (2020). External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?. *Public Policy and Administration*, 35(2), 135-157.

Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*, 19(3), 19-42.

Weber, M. (2019). *Economy and society: A new translation*. Harvard University Press.