

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΛΟΠΟΝΗΣΟΥ



**Η ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΕΚΑΕΤΙΑΣ ΤΟΥ 2010 ΩΣ ΕΥΚΑΙΡΙΑ
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Διπλωματική Εργασία

Μουτσούλα Αναστασία

2021

ΔΗΛΩΣΗ ΠΕΡΙ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ

Με πλήρη επίγνωση των συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων, δηλώνω ενυπογράφως ότι είμαι αποκλειστικός συγγραφέας της παρούσας Διπλωματικής Εργασίας, για την ολοκλήρωση της οποίας κάθε βοήθεια είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται λεπτομερώς στην εργασία αυτή. Έχω αναφέρει πλήρως και με σαφείς αναφορές, όλες τις πηγές χρήσης δεδομένων, απόψεων, θέσεων και προτάσεων, ιδεών και λεκτικών αναφορών, είτε κατά κυριολεξία είτε βάσει επιστημονικής παράφρασης. Αναλαμβάνω την προσωπική και ατομική ευθύνη ότι σε περίπτωση αποτυχίας στην υλοποίηση των ανωτέρω δηλωθέντων στοιχείων, είμαι υπόλογος έναντι λογοκλοπής, γεγονός που σημαίνει αποτυχία στην Διπλωματική μου Εργασία και κατά συνέπεια αποτυχία απόκτησης του Τίτλου Σπουδών, πέραν των λοιπών συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων. Δηλώνω, συνεπώς, ότι αυτή η Διπλωματική Εργασία προετοιμάστηκε και ολοκληρώθηκε από εμένα προσωπικά και αποκλειστικά και ότι, αναλαμβάνω πλήρως όλες τις συνέπειες του νόμου στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί, διαχρονικά, ότι η εργασία αυτή ή τμήμα της δεν μου ανήκει διότι είναι προϊόν λογοκλοπής άλλης πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ονοματεπώνυμο: Μουτσούλα Αναστασία 11/06/2021

Ευχαριστίες

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον κο Σωτηρόπουλο Δημήτριο επιβλέπον καθηγητή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, για την άψογη συνεργασία, την καθοδήγηση και τις γνώσεις που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια της χρονιάς.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τον σύζυγό μου Κουρούπη Μαρίνο για την στήριξη και την βοήθεια που μου παρείχε καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου και τα αδέρφια μου για την υποστήριξη και την αγάπη τους.

Για τον γιό μου Παύλο...

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση της διαδικασίας εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας και του εύρους που αυτός επετεύχθη, στο πλαίσιο της κρίσης της περασμένης δεκαετίας,. Αναλύεται η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και η σημασία της για την ανάπτυξη της χώρας και προσδιορίζονται οι αλλαγές που επέφερε η κρίση στο Δημόσιο Τομέα. Καταγράφεται η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε τρεις βασικούς τομείς. Στον οικονομικό τομέα με τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον προϋπολογισμό του κράτους, στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού των δημόσιων υπηρεσιών και τέλος στον τομέα της ακίνητης ιδιοκτησίας με το εγχείρημα του Εθνικού Κτηματολογίου. Η ανάλυση ή έστω η αναφορά όλων των μεταρρυθμίσεων που εκσυγχρόνισαν τη Δημόσια Διοίκηση την περίοδο της κρίσης είναι αδύνατο να συμπεριληφθούν σε μία διπλωματική εργασία. Έγινε λοιπόν επιλογή των ανωτέρω τομέων με βάση την κρισιμότητά τους και την επιρροή τους στη γενικότερη λειτουργία του κράτους, όπως αναλύεται στα επιμέρους κεφάλαια. Η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων είναι θετική, αφού το ελληνικό Δημόσιο κατάφερε να ξεπεράσει χρόνια προβλήματα και να προσαρμοστεί σε μεγάλο βαθμό στις σύγχρονες απαιτήσεις αποδοτικότητας και ευελιξίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	12
1.1 Ορισμός	12
1.2 Η ανάγκη μεταρρύθμισης.....	14
1.3 Οι αδυναμίες-παθογένειες που επιβίωσαν από το παρελθόν.....	16
1.4 Δημόσια διοίκηση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση.....	22
1.5 Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης μέσα από τα μνημόνια.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΗΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	29
2.1 Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού.....	29
2.2 Κινητικότητα.....	32
2.3 Αξιολόγηση.....	35
2.4 Επιτελικές θέσεις-Αποπολιτικοποίηση.....	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ– ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....	41
3.1 Εισαγωγή.....	41
3.2 Παθογένειες.....	42
3.3 Εξορθολογισμός-εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού.....	45
3.4 Εκσυγχρονισμός μηχανισμών παρακολούθησης εκτέλεσης των προϋπολογισμών.....	49
3.5 Δημοσιονομική διαφάνεια.....	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ - ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΑ ΜΗΝΜΟΝΙΑ.....	54
4.1 Εισαγωγή.....	54
4.2 Ιστορική αναδρομή-Αδυναμία ολοκλήρωσης.....	54
4.3 Η πορεία του Κτηματολογίου κατά την κρίση.....	56
4.4 Το Εθνικό Κτηματολόγιο σήμερα.....	61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	63
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	67

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1. Χάρτης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	13
Πίνακας 2 Αριθμός Δημοσίων Υπαλλήλων ανά έτος.....	17
Πίνακας 3 Πίνακας εμπιστοσύνης πολιτών προς την Δημόσια Διοίκηση, Σύγκριση Ε.Ε.-Ελλάδα.....	19
Πίνακας 4 Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις 1940-2014.....	20
Πίνακας 5 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ε.Ε.....	23
Πίνακας 6 Η Ταυτότητα των 768.009 Δημοσίων Υπαλλήλων.....	31
Πίνακας 7 Εξέλιξη Δημοσιονομικού οφέλους ανά μήνα (σε ευρώ).....	32
Πίνακας 8 Αιτήσεις Υπαλλήλων -Κινητικότητα	34
Πίνακας 9 Πίνακας Μετακλητών Υπαλλήλων.....	40
Πίνακας 10 Επίπεδο Δημοσιονομικής Διαφάνειας.....	42
Πίνακας 11 Εξέλιξη Κτηματολογίου.....	60

ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΙ: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΑΔΕ: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΔΕ: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΓΠΣ: Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΓΓ: Γενικοί Γραμματείς
ΓΚ :Γενική Κυβέρνηση
ΓΛΚ : Γενικό Λογιστήριο Κράτους
ΔΕΚΟ : Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΠ: Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό
ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΑΑΔΗΣΥ: Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΠ: Ενιαία Αρχή Πληρωμών
ΕΚΔΔ: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης
ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε : Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε.
ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝΦΙΑ: Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΠΥΥ: Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΣΔΔ: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΕΣΟΛ : Εθνικό Σώμα Ορκωτών Λογιστών
ΙΔΑΧ: Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΚΕΠ: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΥΟ: Κέντρο Πληροφορικής Υπουργείου Οικονομικών
ΜΑΠ: Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας
ΜΠΔΣ : Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ : Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΧΕ : Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδος
ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ : Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης
ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα
ΠΣΑ: Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΤΑΙΠΕΔ: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΥΠΔΑ : Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΕΚΑ: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας Κλιματικής Αλλαγής
ΦΠΑ: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι δυσάρεστες συνέπειες της οικονομικής κρίσης, γεννούν με το ξέσπασμά της την επιθυμία για ανάκαμψη ώστε να αποφευχθούν δυσάρεστες κοινωνικές επιπτώσεις και να ανατραπεί το αρνητικό κλίμα και το αίσθημα ανασφάλειας. Μέσα από μια κρίση, μπορεί να δοθεί το έναυσμα για μεταστροφή από μια λάθος πορεία και απαγκίστρωση από αναχρονιστικές τακτικές. Η παγκόσμια οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 έπληξε και τη χώρα μας, η οποία ήταν απροετοίμαστη και κατέδειξε το σαθρό οργανωτικό υπόβαθρο του ελληνικού κράτους. Κάθε οικονομική κρίση αποτελεί αντικείμενο μελέτης και έρευνας για τους οικονομικούς αναλυτές, αφού επηρεάζει αρνητικά τόσο τη ζωή του ατόμου όσο και τη λειτουργία του συνόλου. Είναι αδύνατο όμως να διατυπωθεί ένας γενικός ορισμός, καθώς η εκάστοτε κρίση είναι διαφορετική σε αιτίες και εξέλιξη. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η οικονομική κρίση είναι η αναστολή της ομαλής λειτουργίας της οικονομίας και η ταυτόχρονη εδραίωση αβεβαιότητας και πανικού στους περισσότερους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Ένα φαινόμενο το οποίο χαρακτηρίζεται από μια διαρκή και αισθητή μείωση της οικονομικής δραστηριότητας, με περαιτέρω συνέπειες τη διατάραξη της οικονομικής ισορροπίας, την πτώση της κίνησης στην αγορά και την έλλειψη εμπιστοσύνης από την πλευρά των καταναλωτών και των επενδυτών. Ο όρος οικονομική δραστηριότητα αναφέρεται σε όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας, όπως το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ), η απασχόληση, οι επενδύσεις, ο πληθωρισμός και η ανεργία.

Μια οικονομική κρίση και οι μεταβολές των μεγεθών της οικονομίας, που αναφέρθηκαν παραπάνω, μπορούν να ερμηνευθούν ως αποτέλεσμα των οικονομικών κύκλων. Είναι αδύνατο μια οικονομία να παραμείνει σταθερή και παρατηρώντας τα στοιχεία της για μεγάλες χρονικές περιόδους, φαίνεται ότι η οικονομική δραστηριότητα μεταβάλλεται, άλλοτε γρήγορα και άλλοτε αργά. Οι μεταβολές αυτές ονομάζονται οικονομικές διακυμάνσεις ή οικονομικοί κύκλοι και παρότι οι μεταβολές αυτές δεν είναι ίδιες ως προς την ένταση ή τη διάρκειά τους, παρουσιάζουν μια συστηματική κυκλικότητα διάρκειας 7 έως 11 ετών.

Οι αιτίες για το ξέσπασμα μιας οικονομικής κρίσης ποικίλουν και η εκκίνησή της μπορεί να προέρχεται είτε από απροσδόκητα γεγονότα που εμφανίζονται ξαφνικά και δεν έχουν σχέση με την οικονομική δραστηριότητα, για αυτό ονομάζονται και εξωγενείς παράγοντες, είτε λόγω κάποιων παραγόντων που επικρατούν στην

οικονομία, σε τοπικό ή διεθνές επίπεδο και αποτελούν τους ενδογενείς παράγοντες. Η κρίση που ξέσπασε το 2008 προερχόταν από ενδογενείς παράγοντες που είχαν να κάνουν με το επίπεδο των επενδύσεων, την αγοραστική δύναμη του πληθυσμού, την διακύμανση προσφοράς χρήματος και επιτοκίου, την απασχόληση, τον πληθωρισμό κ.α.. Οι αιτίες φυσικά και εδώ ποικίλουν, και μία τόσο μεγάλη σε έκταση οικονομική κρίση, δε θα μπορούσε παρά να ξεκινήσει από τον κλονισμό μιας μεγάλης σε παγκόσμιο επίπεδο οικονομίας. Στην οικονομική κρίση που μας απασχολεί, η εκκίνηση της διαδικασίας αυτής ξεκίνησε από τη μεγαλύτερη οικονομία του κόσμου, αυτή των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής εξαιτίας της αδυναμίας πολλών δανειστών να αποπληρώσουν τα δάνειά τους. Η ραγδαία εξάπλωση στεγαστικών δανείων υψηλού κινδύνου, σε κατηγορίες νοικοκυριών που υπό κανονικές συνθήκες δεν θα έπρεπε να έχουν δανειοδοτηθεί, ήταν ο βασικός παράγοντας για την εκκίνηση της κρίσης. Οι τράπεζες, διευκολύνοντας τα νοικοκυριά με ελκυστικά χαμηλά επιτόκια στα πρώτα χρόνια, τα οποία όμως θα αναπροσαρμόζονταν στη συνέχεια, παρείχαν δάνεια με μόνη εγγύηση την αναμενόμενη αύξηση στην τιμή της κατοικίας. Οι ευκολίες δανεισμού στην αγορά κατοικιών οδήγησαν στην αύξηση της ζήτησης και της τιμής τους. Η αύξηση επιτοκίου της Κεντρικής Τράπεζας των Ηνωμένων Πολιτειών έκανε αδύνατη την πληρωμή των δόσεων των επισφαλών στεγαστικών δανείων, με αποτέλεσμα να ξεκινήσουν οι κατασχέσεις κατοικιών οι οποίες όμως δεν ήταν αρκετές για να εξυπηρετηθούν τα δάνεια. Η κρίση μεταφέρθηκε σε όλα τα χρηματιστήρια παγκοσμίως, τα οποία σημείωσαν καθοδική πορεία εξαιτίας της αποχής των επενδυτών. Η κρίση έφθασε στην Ελλάδα με μικρή καθυστέρηση και συγκεκριμένα στις αρχές του 2009, όταν η αύξηση του ΑΕΠ άρχισε να κλονίζεται για πρώτη φορά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 ,ο λόγος των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αυξήθηκε γοργά, ενώ τα φορολογικά έσοδα έπαψαν να αυξάνονται με τον πολύ υψηλό ρυθμό που είχε παρατηρηθεί την προηγούμενη δεκαετία. Αυτό οφειλόταν, μεταξύ άλλων , σε μια σειρά δαπανών εκτός προϋπολογισμού, όπως η αύξηση των μισθών, που αντικατόπτριζε μια έλλειψη αυτοσυγκράτησης στις προσλήψεις της κυβέρνησης τα προηγούμενα χρόνια ,οι αυξανόμενες ανάγκες των υποχρηματοδοτούμενων και δυσλειτουργικών ασφαλιστικών ταμείων για μεγάλες ενέσεις ρευστότητας εκτός προϋπολογισμού , και οι αυξήσεις του συνταξιοδοτικού κόστους των δημοσίων υπαλλήλων. Σε αυτό το σημείο κατέρρευσε ολοκληρωτικά η ανεύθυνη στρατηγική που είχαν υιοθετήσει οι διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις τα τελευταία 15 χρόνια ,δηλαδή να θεωρούν ως

μια μόνιμη και αδιαμφισβήτητη βεβαιότητα την επίτευξη διψήφιων ποσοστών ανάπτυξης των κυβερνητικών εσόδων χάρη στα οποία θα μπορούν αιωνίως να χρηματοδοτούν τις ανεξέλεγκτες δαπάνες. (Μητσόπουλος Μ. και Πελαγίδης Θ., 2012)

Η οικονομική κρίση λοιπόν ξεκίνησε σαν αποτέλεσμα των διεθνών οικονομικών συγκυριών αλλά και των χαρακτηριστικών της διάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας, με τις ιδιαιτερότητες που αυτή παρουσίαζε βάσει των πολιτικών επιλογών που τη διαμόρφωσαν στο παρελθόν.

Η Ελλάδα με την προσφυγή στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), στους μηχανισμούς στήριξης της Ε.Ε. και με την υπογραφή των μνημονίων, εισήλθε σε ένα από τα σκληρότερα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής στην ιστορία της παγκόσμιας οικονομίας.

Η περίπτωση της ελληνικής κρίσης της δεκαετίας του 2010, αποτελεί μια δύσκολη και ιδιόμορφη κατάσταση που κατέδειξε εμφατικά τα ιστορικά προβλήματα της διάρθρωσης της οικονομίας της χώρας και τις παθογένειές της. Έκανε ξεκάθαρη την ανάγκη να γίνουν βήματα προς μία σταθερή και βιώσιμη ανάπτυξη με δημοσιονομική εξυγίανση και θεσμικές αλλαγές. Η ανάγκη εκσυγχρονισμού βασικών δομών ώστε να επιτευχθεί η ανάπτυξη παρουσιάστηκε πιο έντονη από ποτέ. Γι' αυτό το λόγο, οι εταίροι της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ, έκριναν επιβεβλημένο να προχωρήσει η Ελλάδα σε δημοσιονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Με την υποχρέωση αυτή παρούσα, αλλά και τα ιστορικά δεδομένα σύμφωνα με τα οποία προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις είχαν γίνει και παλιότερα στο ελληνικό διοικητικό και δημοσιονομικό σύστημα με περιορισμένη επιτυχία, η περίοδος αυτή της οικονομικής κρίσης, παρουσιάστηκε στην Ελλάδα ως η μεγάλη της ευκαιρία να εκσυγχρονίσει τη Δημόσια Διοίκηση. Δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για να διαγνωστούν και να αντιμετωπιστούν χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης.

Οι δανειστές αναγνώρισαν πως προϋπόθεση για την ανάκαμψη της οικονομίας ήταν η αντιμετώπιση των διαχρονικών αδυναμιών της Δημόσιας Διοίκησης, γι' αυτό και ο εκσυγχρονισμός της αποτέλεσε βασικό κεφάλαιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Οργανωτικές ελλείψεις και αδυναμίες, από την ίδρυση ακόμα του κράτους, έπρεπε να αντιμετωπιστούν με επιχείρημα την ενίσχυση της δυνατότητας της διοίκησης να συμβάλει και αυτή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Με την υπογραφή των μνημονίων απαιτήθηκε να γίνουν μεταρρυθμίσεις που εκσυγχρόνιζαν την υπάρχουσα οργάνωση

και λειτουργία του δημόσιου τομέα, ώστε να συμβάλλει στη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης. Τα διαρθρωτικά μέτρα που ακολούθησαν, ήταν ριζικά και άλλαξαν το διοικητικό χάρτη της Ελλάδας. Ήταν μια προσπάθεια που εκσυγχρόνισε σε πολλά επίπεδα την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Η παρούσα εργασία, αναπτύσσεται με σκοπό την επισκόπηση αυτών των μεταρρυθμίσεων σε τρεις συγκεκριμένους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Επιχειρείται δηλαδή, να αναλυθούν εκείνοι οι μετασχηματισμοί που αφορούν τον προϋπολογισμό του κράτους, το ανθρώπινο δυναμικό και το Εθνικό Κτηματολόγιο, με απώτερο σκοπό τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και τη βελτίωση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων.

Η διάρθρωση της διπλωματικής εργασίας εκτείνεται σε τέσσερα κεφάλαια.

- Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στην έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και καταγράφονται τα χαρακτηριστικά της. Παρουσιάζονται τα δεδομένα και οι παθογένειες που καθιστούν αναγκαίες τις μεταρρυθμίσεις, η διασύνδεσή της με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και έπειτα αναφέρονται συνοπτικά οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν την περίοδο που μας απασχολεί.
- Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύεται ο εκσυγχρονισμός στη διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού, με μεταρρυθμίσεις όπως η απογραφή, η ενιαία αρχή πληρωμών, η κινητικότητα, η αξιολόγηση και η αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων.
- Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η προσπάθεια για τον εξορθολογισμό του προϋπολογισμού και για δημοσιονομική διαφάνεια, με αναφορά στις παθογένειες αλλά και στους μηχανισμούς που αναπτύχθηκαν για την παρακολούθηση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού.
- Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο, έπειτα από μια ιστορική αναδρομή, καταγράφονται με χρονολογική σειρά όλες οι μεταρρυθμίσεις που εκσυγχρόνισαν το Εθνικό Κτηματολόγιο και το έθεσαν σε πορεία ολοκλήρωσης μέχρι σήμερα.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, όπου γίνεται ανασκόπηση των κυριότερων σημείων εκσυγχρονισμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1.Ορισμός.

Ως δημόσια διοίκηση ορίζεται η διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων και ζητημάτων, αυτών που αφορούν τους πολίτες ενός κράτους και είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, αντίθετα με την ιδιωτική διοίκηση που εξυπηρετεί ιδιωτικά συμφέροντα. Βασιζόμενη στη νομοθεσία και το δημόσιο δίκαιο προκειμένου να επιτύχει του σκοπούς της, χρησιμοποιεί δημόσια εξουσία. Η δημόσια διοίκηση είναι η εκτελεστική λειτουργία του κράτους (οι άλλες δύο κρατικές λειτουργίες είναι η νομοθετική και η δικαστική) και μέσω αυτής εφαρμόζονται οι κανόνες δικαίου από την κυβέρνηση και τα όργανά της. Υπάγεται στην κυβέρνηση η οποία τη χρησιμοποιεί για να εφαρμόζει τις πολιτικές της και να υλοποιεί τις αποφάσεις που λαμβάνει. Αποτελείται από τις δημόσιες υπηρεσίες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ΝΠΔΔ και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου ΝΠΙΔ, τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία.

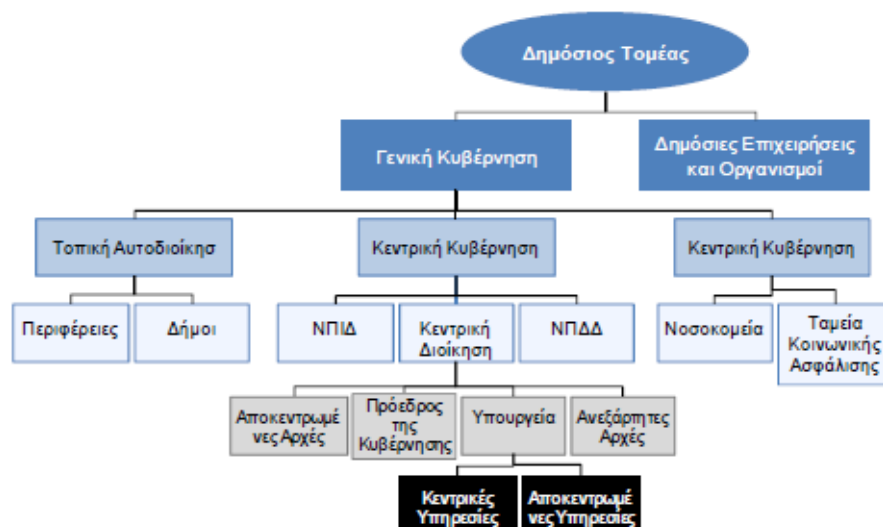
Τη δημόσια διοίκηση μπορούμε να τη διακρίνουμε σε διοίκηση κατά το οργανικό κριτήριο αλλά και κατά το λειτουργικό. Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο, τη δημόσια διοίκηση αποτελούν όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι διαθέτουν τη νομική μορφή ΝΠΔΔ. Αντίθετα, δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά έχουν μορφή Νομικών Προσώπων του Δημοσίου ή του Ιδιωτικού Δικαίου (*Ακριβοπούλου Χ., Ανθόπουλος Χ., 2015*).

Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες για παράδειγμα υπάγονται στη Δημόσια Διοίκηση κατά το οργανικό κριτήριο, ενώ ο ΟΣΕ, η Ολυμπιακή και η Κτηματολόγιο Α.Ε. αποτελούν Δημόσια Διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο. Κάτω από τα βασικά εκτελεστικά όργανα της δημόσιας διοίκησης, Κυβέρνηση και Πρόεδρο της Δημοκρατίας, βρίσκεται ένα βασικό για την λειτουργία της γρανάζι, το ανθρώπινο δυναμικό, οι Δημόσιοι Υπάλληλοι. Το άρθρο 103 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζει τους δημοσίους υπαλλήλους ως εξής: «είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα». Ο ρόλος του ανθρώπινου Δυναμικού είναι σημαντικός και καθοριστικός για την αποτελεσματικότητα του Δημοσίου τομέα, ενώ η διαχείριση του, η εξέλιξη

και η απόδοση των υπαλλήλων αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την αναβάθμιση ή όχι των υπηρεσιών που προσφέρει το Δημόσιο.

Πίνακας 1

Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης



Τέλος, σημαντικό ρόλο για την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης παίζουν και οι θεμελιώδεις αρχές που τη διέπουν. Πρόκειται για αρχές που προστατεύουν τα δικαιώματα και το συμφέρον των διοικούμενων, τους οποίους η Δημόσια Διοίκηση υπηρετεί και έτσι διασφαλίζει την κοινωνική ευημερία.

- Η αρχή της νομιμότητας, που προβλέπει νομικά και εγγυάται υπέρ των πολιτών.
- Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, που εγγυάται την ικανοποίηση βασικών αναγκών, υγεία, παιδεία κλπ.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης, που προστατεύει τα δικαιώματα των διοικούμενων.
- Η αρχή της αναλογικότητας, που προϋποθέτει τα κόστη κάθε δράσης να μην ξεπερνούν τα οφέλη.
- Η αρχή της διαφάνειας, που εγγυάται τον έλεγχο και την αιτιολόγηση κάθε ενέργειας από τους διοικούντες.

- Η αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας, που εγγυάται πως η διοικητική δράση θα ασκείται χωρίς προκαταλήψεις και επιρροές.

1.2. Η Ανάγκη μεταρρύθμισης

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που προέκυψαν από την ίδρυση ακόμα του Ελληνικού Κράτους, ήταν η μορφή και η οργανωτική δομή που θα είχε, ενώ και στη συνέχεια η ελληνική Δημόσια Διοίκηση υπέστη για πολλά χρόνια χειραγώγηση από την πολιτική εξουσία, αφού επικράτησε ελλιπής καταμερισμός της εκτελεστικής εξουσίας και των δημόσιων λειτουργιών και πελατειακές σχέσεις. Εν μέσω αυτών των προβλημάτων, το ελληνικό κράτος είχε να αντιμετωπίσει και ιστορικά προβλήματα όπως οικονομικές και κοινωνικές κρίσεις καθώς και πολέμους. Μετά από μεγάλες διακυμάνσεις και με την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, η Δημόσια Διοίκηση μπαίνει στο στόχαστρο, αφού πρέπει να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και να περιοριστούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Γενικότερα, τις δεκαετίες που ακολούθησαν, επιχειρήθηκε ο εκσυγχρονισμός και η αναβάθμιση των υπηρεσιών του Δημόσιου τομέα στα ευρωπαϊκά διοικητικά πρότυπα και αναδιοργανώθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση. Άλλωστε η διακυβέρνηση της πόλης, της περιφέρειας, της χώρας δεν μπορεί να είναι διαχρονικά στατική. Οφείλει να αλλάζει και να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις των εξελίξεων. Οφείλει να διαποτίζεται από το εκάστοτε αναγκαίο κύμα μεταρρυθμίσεων. *(Παναγιώτης Γ. Μαΐστρος 2009)*

Οι αλλαγές όμως ήταν περιορισμένες σε έκταση και επιτυχία και δεν αντιμετώπισαν τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης τα οποία διαιωνίζονταν για χρόνια και διογκώθηκαν την εποχή της οικονομικής κρίσης. Η ανάγκη μεταρρυθμίσεων για αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων επισημάνθηκε συστηματικά από όλες τις πλευρές κυρίως στην περίοδο της κρίσης .

Όταν στο δημόσιο διάλογο αναφέρεται η ανάγκη μιας διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης , αυτή συνήθως νοείται ως απλή μεταρρύθμιση της δομής της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό ,περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Δηλαδή , προβάλλεται μόνον η αναγκαιότητα συγχώνευσης των υπουργείων και, γενικότερα, των φορέων του δημόσιου τομέα, μείωσης του αριθμού των περιφερειών, μείωσης του αριθμού των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, με τη συγκρότησή τους στο επίπεδο

των περιφερειών, και μείωσης του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με τη συνένωσή τους. Θεωρείται σχεδόν αυτονόητο ότι αυτή η αλλαγή του αριθμού των δομών της δημόσιας διοίκησης αποτελεί από μόνη της επαρκή μεταρρύθμιση, ότι οδηγεί με αυτόματο τρόπο στο εσωτερικό μετασχηματισμό των δομών της και των μεταξύ τους σχέσεων, δηλαδή στον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών, στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, σε οικονομίες κλίμακας και στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης και ότι επομένως τελικά διασφαλίζει τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της (Παναγιώτης Γ. Μαΐστρος 2009).

Προφανώς μια λανθασμένη προσέγγιση της ανάγκης για μεταρρυθμίσεις η οποία μπορεί να δικαιολογηθεί με την διοικητική παθογένεια της «δομομανίας» που θα αναλυθεί παρακάτω.

Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση πρέπει να αποτελούν διαδικασία ύψιστης σημασίας για τα κράτη τα οποία επιθυμούν να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τις δυνατότητες των δημόσιων οργανισμών τους και των πόρων που αφιερώνονται προς όφελος της οικονομίας αλλά και της κοινωνίας. Έτσι, όλα τα κυβερνώντα πολιτικά κόμματα διατήρησαν το ζήτημα της διοικητικής μεταρρύθμισης στη δημόσια ατζέντα καθ' όλη τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται μέσα από τη δρομολόγηση αλλαγών στις δομές της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας, των εκσυγχρονισμό των συστημάτων διοίκησης, την αποκέντρωση, την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού αλλά και των δημόσιων οικονομικών και τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Έτσι για να είναι ολοκληρωμένη μια διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να αφορά ταυτόχρονα :

- Τη συνολική διάρθρωση των δομών της
- Το εσωτερικό των δομών της, την οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες, το ανθρώπινο δυναμικό, τους υλικούς και τους άυλους πόρους.
- Τις σχέσεις μεταξύ των δομών της.

Η οικονομική κρίση εμφανίστηκε ως ευκαιρία εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γι' αυτό και η διοικητική μεταρρύθμιση αποτέλεσε βασικό κεφάλαιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Ελλείψεις και αδυναμίες του παρελθόντος έπρεπε να αντιμετωπιστούν για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Τα μνημόνια απαιτούσαν μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και η πρόοδός τους ήταν συνδεδεμένη με την εκταμίευση των δόσεων του δανείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή

Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, γι' αυτό και συμφωνήθηκε η σύνταξη τριμηνιαίων εκθέσεων προόδου από την Ελλάδα. Στο Δημόσιο τομέα αποδόθηκε η μεγαλύτερη ευθύνη και αυτός δέχθηκε τη μεγαλύτερη πίεση για αλλαγές. Η αναδιάρθρωση των δομών του διοικητικού μηχανισμού αποτέλεσε βασικό πυλώνα των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010-2018). Ωστόσο, τα προβλήματα στα οποία επιχείρησαν να απαντήσουν τα σχετικά μέτρα ανατρέχουν εν πολλοίς σε προηγούμενο χρόνο από την εκδήλωση της κρίσης. Προσπάθειες αντιμετώπισης των αδυναμιών και ελλείψεων που αναδείχθηκαν στις συνθήκες της κρίσης, από τα τέλη του 2009, εντοπίζονται σχεδόν στο σύνολο των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης των τελευταίων δεκαετιών. Οι βασικές αδυναμίες μπορούν να συνοψιστούν στο μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα, την ανορθολογική διάρθρωση των διοικητικών δομών και το υψηλό κόστος σε σχέση με την (χαμηλή) απόδοση του διοικητικού μηχανισμού. (Σπανού Κ., 2018)

1.3. Οι αδυναμίες-παθογένειες που επιβίωσαν από το παρελθόν.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση παρουσίασε πολλές παθογένειες από τα πρώτα κιόλας χρόνια της οργάνωσής της. Διαχρονικά βασικό πρόβλημα του ελληνικού διοικητικού συστήματος υπήρξε η αδυναμία του να ρυθμίσει κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες, όπως και τη δική του εσωτερική λειτουργία με αποτελεσματικότητα. Η απουσία διαφάνειας και λογοδοσίας και η αδυναμία άσκησης συνεκτικής πολιτικής με παράκαμψη των τυπικών κανόνων, αναδεικνύουν ένα σύστημα που επιδιώκει να λειτουργεί χωρίς νομικές δεσμεύσεις και με μόνο σκοπό να εξυπηρετεί πελατειακές υποχρεώσεις. Η δημόσια διοίκηση, που είχε σημειώσει άλματα προόδου στον Μεσοπόλεμο, αποδεικνυόταν τώρα η αχίλλειος πτέρνα του κράτους. Έτσι, ακριβώς στην προσπάθειά του να αποκλείσει από το δημόσιο τομέα τους ηττημένους του Εμφυλίου, το ελληνικό κράτος είχε ταυτιστεί ιδεολογικά απολύτως με την κυβερνώσα παράταξη, και είχε κομματικοποιηθεί έντονα. Σύντομα κατά συνέπεια, θα γινόταν εργαλείο του κυρίαρχου καθεστώτος, υπονομεύοντας τον βεμπερικό χαρακτήρα που είχε, ως ένα βαθμό, αποκτήσει στο Μεσοπόλεμο. (Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., 2019). Το πελατειακό κράτος που δημιουργήθηκε με την επικράτηση για χρόνια της κομματοκρατίας και της συχνής εναλλαγής των

κομμάτων στην εξουσία, διόγκωσε ανεξέλεγκτα το δημόσιο τομέα με τους ψηφοθηρικούς διορισμούς δημοσίων υπαλλήλων και οδήγησε το διοικητικό μηχανισμό σε οπισθοδρόμηση, ενώ αποτέλεσε παράγοντα αναστολής των μεταρρυθμίσεων. Η κομματικοποίηση της διοίκησης άργησε πολύ να υποχωρήσει ως φαινόμενο ,δεν ήταν δηλαδή μόνο ελληνική ιδιαιτερότητα ,αν και στα καθ'ημάς ,όπως θα δούμε ,ήταν ένα πάγιο χαρακτηριστικό από το οποίο ποτέ δεν απαλλάχθηκε ουσιαστικά η διοίκηση, και παραμένει μια παθογένεια εν ισχύει μέχρι και σήμερα. (Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., 2019). Δημιουργήθηκε έτσι ένας δυσανάλογα μεγάλος, σε σχέση με το μέγεθος της οικονομίας της χώρας, και δαπανηρός δημόσιος τομέας, ο οποίος επιπλέον δεν παρέχει ανάλογες και ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Η αύξηση του αριθμού ξεκίνησε μεταπολεμικά ,ο αριθμός των δημοσίων Υπαλλήλων στο στενό κράτος ,από 54.909 που ανερχόταν το 1940, έφθασε σε 72.671 το 1952 ενώ ο ρυθμός αύξησής τους εντάθηκε από το 1956-1961(αύξηση 13,6%), ακόμα δε περισσότερο το 1961-1965 (21%) . (Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., 2019). Ενώ στον πίνακα που ακολουθεί διακρίνεται η αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων από το 1974 έως το 2010.

Πίνακας 2

ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
1974	112.896	1993	243.911
1975	114.950	1994	255.113
1976	118.935	1995	247.746
1977	126.722	1996	256.466
1978	129.071	1996	260.063
1979	133.980	1997	293.281
1980	139.966	1998	300.509
1981	121.789	1999	386.144
1982	208.531	2000	245.702
1983	217.666	2001	450.259
1984	221.396	2002	453.269

1985	233.654	2003	456.462
1986	238.276	2004	447.520
1987	241.455	2005	477.286
1988	240.748	2006	486.580
1989	262.560	2007	503.170
1990	255.438	2008	506.680
1991	259.159	2009	511.913
1992	243.911	2010	768.009

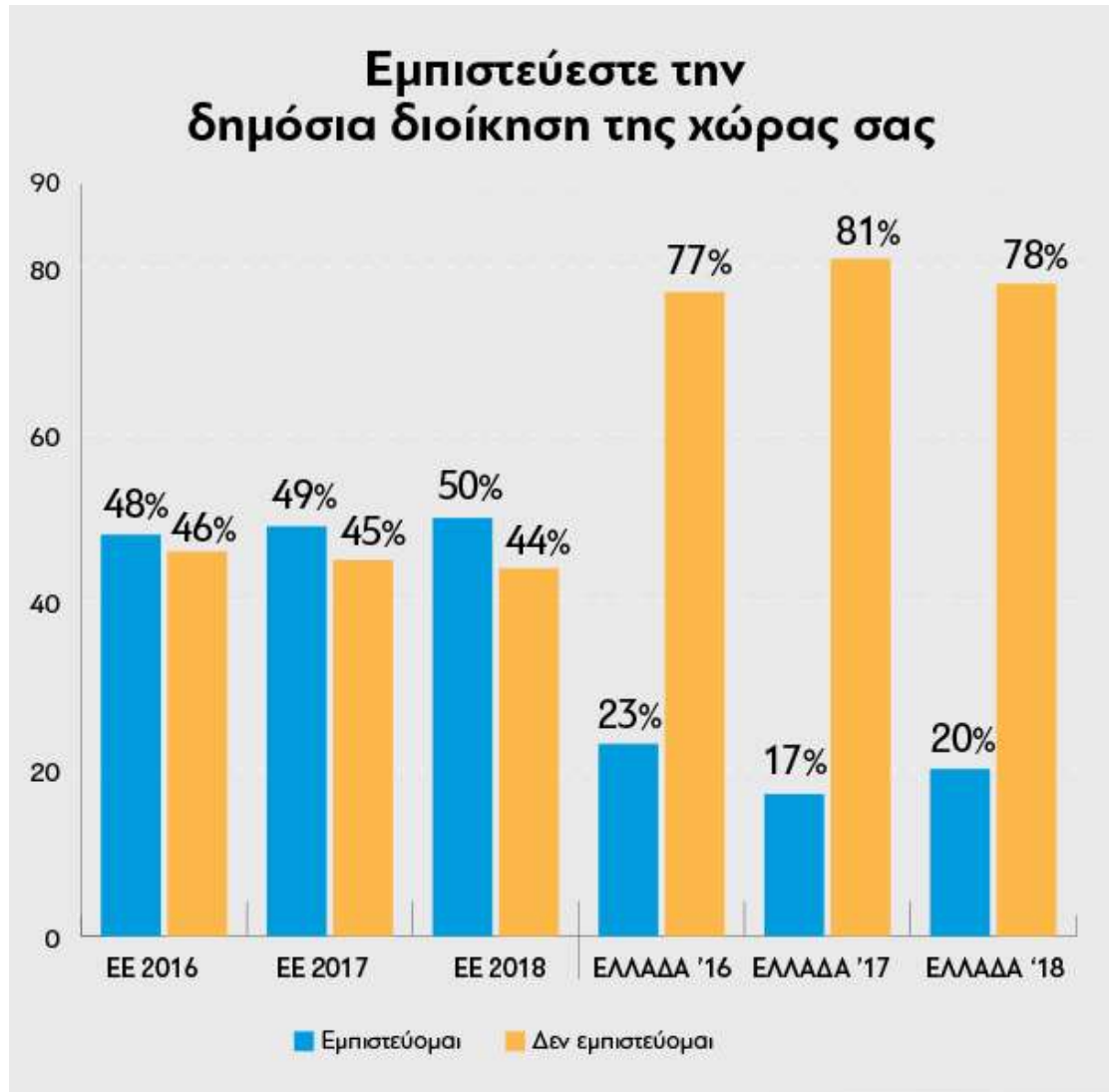
Πηγή: Μακροδημήτρης Α., 2000

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση επίσης, έπασχε διαχρονικά από έλλειψη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού ενώ η παρουσία επικαλύψεων και συγκρουόμενων διατάξεων, αποτέλεσαν αιτία δημιουργίας αυξημένων διοικητικών βαρών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Το κράτος και τα κυρίαρχα κόμματα κράτους που ήταν ι νομείς των προσόδων είχαν πάψει να λειτουργούν είτε με όρους αναπτυξιακούς είτε με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης και αναδιανομής στη βάση της διόρθωσης των ανισοτήτων. Η πολιτική εξουσία έχασε σταδιακά από το βλέμμα της τις πιο αδύναμες ομάδες έναντι όσων είχαν, για ποικίλους λόγους, καλύτερη πρόσβαση στην εξουσία. Κατασκεύασε ως συμπίλημα παραχωρήσεων σε ποικίλες ομάδες ένα πολύ ακριβό προνοιακό και ασφαλιστικό σύστημα που ακριβώς συντηρούσε ή και ενίσχυε τις ανισότητες και τη φτώχεια αντί να τις περιορίζει. Καθώς διευρυνόταν κοινωνικά και ισχυροποιούνταν η κρίσιμη μάζα των προνομιούχων, θα στέκονταν διαρκώς απέναντι στις όποιες μεταρρυθμιστικές απόπειρες, καθιστώντας έτσι πολύ υψηλό το πολιτικό κόστος για τους μεταρρυθμιστές πολιτικούς. Οι μεταρρυθμίσεις, αν δεν εγκαταλείπονταν ήδη στην αρχή, είτε έφθαναν προς ψήφιση με σημαντικές υποχωρήσεις έναντι του αρχικού σχεδιασμού, υποτασσόμενες στις ομάδες συμφερόντων, είτε ακόμα και αν ψηφίζονταν, στη συνέχεια ψαλιδίζονταν σιγά-σιγά κατά την εφαρμογή τους, μέσα από μικρό-τροπολογίες ή από την ίδια την διοικητική πρακτική (Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., 2019).

Επιπλέον, γραφειοκρατία, διαφθορά και πολυνομία, έρχονταν να επιβαρύνουν κι άλλο τους πολίτες στις συναλλαγές τους με το Δημόσιο το οποίο μέχρι και σήμερα δείχνουν να μην το εμπιστεύονται.

Ενδεικτικά στον παρακάτω πίνακα η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη.

Πίνακας.3



Πηγή: Αντώνης Παπακόστας, 2018

Ενώ ενδεικτικά της πολυνομίας ο παρακάτω πίνακας (συγκεκριμένα η πολυνομία στις κοινωνικές ασφαλίσεις).

Πίνακας 4

ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΕΙΣ 1940-2014

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	Πλήθος νόμων	Πλήθος διαταγμάτων	Υπουργικές Αποφάσεις	Εγκύκλιοι/Αποφάσεις Διοικητή	Σύνολο
Οριζόντιες διατάξεις	138	9	201	0	348
ΙΚΑ ΕΤΑΜ	149	24	205	844	1.222
ΟΑΕΕ	72	52	289	1.279	1.692
ΕΤΑΑ	43	29	29	2	103
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	152	118	199	19	488
ΟΓΑ	66	17	110	70	263
ΕΤΕΑ	180	123	572	146	1.021
ΤΑΠΠ	7	7	18	0	32
ΤΠΔΥ	61	45	23	2	131
ΤΑΥΤΕΚΩ	16	64	55	1	136
ΣΥΝΟΛΟ	884	488	1.701	2.363	5.436

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014)

Ο οργανωτικός κατακερματισμός που παρουσίαζε η δημόσια διοίκηση, ενίσχυε την αδιαφάνεια τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, σε βαθμό που δεν επέτρεπε την συνεπή τήρηση των διαδικασιών και των μεταξύ τους υποχρεώσεων. Ο εκσυγχρονισμός των προηγούμενων ετών με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών, έγινε χωρίς πλάνο, αναπαράγοντας ουσιαστικά τον οργανωτικό κατακερματισμό και αντί να επιτύχει επίλυση προβλημάτων δημιούργησε νέα εμπόδια.

Τέλος, στο πλήθος προβλημάτων κακοδιαχείρισης-κακοδιοίκησης, συμπεριλαμβάνεται η αδυναμία των κρατικών μηχανισμών να πατάξουν τη φοροδιαφυγή και την παραοικονομία και να αυξήσουν τα έσοδα του Δημοσίου. Το γεγονός αυτό σε συνάρτηση με την ανορθόδοξη και αδιαφανή διαχείριση του προϋπολογισμού, δημιούργησαν ένα έφορο έδαφος για την οικονομική κρίση που ακολούθησε.

Συμπερασματικά λοιπόν, εάν χρησιμοποιηθεί η ίδια μεθοδολογία πολιτικής και διοίκησης στο δημόσιο τομέα με το παρελθόν, θα καταλήξουμε στις ακόλουθες παθογένειες, που είναι ήδη υπάρχουσες, και οι οποίες θα είναι πλέον μη αντιστρεπτές.

- Στη **«νομομανία»** , δηλαδή στη χρήση του κανονιστικού οπλοστασίου (συντάγματος, νόμων, προεδρικών διαταγμάτων ,υπουργικών αποφάσεων ,εγκυκλίων) ως αποκλειστικού εργαλείου σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και βελτίωσης της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.
- Στη **«δομομανία»**, δηλαδή στη συνεχή αλλαγή εσωτερικών δομών του διοικητικού συστήματος ή στην προσθήκη νέων, διαμορφώνοντας μόνον το νομικό κέλυφος των δομών και αγνοώντας τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό τους , καθώς και τις λειτουργικές σχέσεις τους, που μπορούν να το συγκροτήσουν ως σύστημα.
- Στη **πολιτικοδιοικητική «δικομανία»**, δηλαδή στη παραπομπή των πολιτικών και των διοικητικών προβλημάτων προς επίλυση στη δικαιοσύνη, ή στη νομοθέτηση των κανόνων αποκλειστικά με τη λογική ότι μέσω αυτών δημιουργούμε «αγώγιμες αξιώσεις».
- Στην **«αφυδάτωση των καινοτομιών»**, δηλαδή στην υιοθέτηση μιας θετικής ρύθμισης ή καινοτομίας, συνήθως από άλλη χώρα ,που όμως δεν την προσαρμόζουμε στα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα του τόπου μας και παράλληλα την αφήνουμε εκτεθειμένη στην εντροπία του διοικητικού συστήματος, οπότε αυτή «αφυδατώνεται» και υποβαθμίζεται. Μερικές φορές μάλιστα η καινοτομία χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση μικροπολιτικά μέχρι την απαξίωση της ή δεν διασφαλίζεται η πολιτική αποδοχή της, οπότε υπονομεύεται από την αντιπολίτευση στη συνείδηση των πολιτών.
- Στην **«αδημονία του περιορισμένου πολιτικού χρόνου»**, που δεν αξιοποιεί τη θεσμική μνήμη, του συστήματος και αδιαφορεί για το μέλλον του, και για αυτό εμποδίζει τις μεταρρυθμίσεις. Μερικές φορές ,ο περιορισμένος χρονικός ορίζοντας δράσης αποδίδεται στη «δημοκρατική αρχή» η οποία χρησιμοποιείται προσχηματικά για αποσπασματικές αποφάσεις .
- Στη **«διάσπαση της διοικητικής συνέχειας»** της δημόσιας διοίκησης ,που οφείλεται στην προσχηματική επίκληση της ίδιας αρχής, της «δημοκρατικής αρχής»(με τη διατύπωση, «κάθε κυβέρνηση και κάθε υπουργός μπορεί να βάζει τους δικούς του»).
- Στο **«διοικητικό αυτισμό»**,. Εξαιτίας του οποίου η δημόσια διοίκηση είναι εσωστρεφής, δεν βλέπει τα πράγματα με την οπτική του πολίτη-«πελάτη» και δυσκολεύεται στην επαγωγική αξιοποίηση της εξωτερικής «τεχνικής βοήθειας»

και στην ισότιμη συνεργασία της με το οικονομικό και το κοινωνικό περιβάλλον. Επίσης δυσκολεύεται να προσαρμοσθεί στις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού διοικητικού περιβάλλοντος και σχεδόν αδυνατεί να προβλέψει και να προετοιμασθεί, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις εξελίξεις της παγκοσμιοποίησης (Παναγιώτης Γ. Μαΐστρος 2009).

1.4 Δημόσια διοίκηση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση έχει ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών, επιτυγχάνοντας την ψηφιακή σύνδεση μεταξύ κυβερνητικών οργανισμών, για την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων, προς τους πολίτες υπηρεσιών μιας χώρας. Με τη δημιουργία νέων ηλεκτρονικών υπηρεσιών που θα έχουν αποδέκτες τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, μπορεί να επιτευχθεί ταχεία ψηφιακή αναβάθμιση των κοινωνιών και τόνωση της ανάπτυξης. Στοιχεία όπως η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα, η ποιότητα καθώς και η αδιάλειπτη και διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, γίνονται ο βασικός άξονας λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης (Πανταζή Ιωάννα, 2018).

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-Government) σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι «η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες διοικήσεις, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, ώστε να βελτιωθεί η παροχή δημοσίων υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες καθώς και να ενισχυθεί η υποστήριξη των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο.

Πίνακας 5

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ε.Ε.



Πηγή : «Ψηφιακή Δημόσια Διοίκηση για όλους»

Σύμφωνα με το Ελληνικό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στοχεύει στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, με την εισαγωγή τεχνολογιών αιχμής και την ψηφιακή σύνδεση κυβερνητικών υποδομών πληροφοριακών συστημάτων, για την εξοικονόμηση πόρων και την ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών διακυβέρνησης προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Είναι ο μετασχηματισμός του Κράτους και της δημόσιας διοίκησης που ενεργοποιείται από τις σημαντικές προόδους των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας & Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Συναλλαγών Μάιος 2008)

Στο πλαίσιο υλοποίησης των Ευρωπαϊκών πολιτικών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η ελληνική Δημόσια Διοίκηση κατέβαλε προσπάθειες εκσυγχρονισμού των δομών και των διαδικασιών της ,ιδίως με την κρίση παρούσα ,με στόχο την καλύτερη και ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες με τη χρήση νέων τεχνολογιών.

Η πρώτη προσέγγιση της ελληνικής κυβέρνησης στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθορίστηκε στη Λευκή Βίβλο για την Κοινωνία της Πληροφορίας: Στρατηγικές και Δράσεις, η οποία δημοσιεύθηκε τον Φεβρουάριο του 1999 και ενημερώθηκε το 2002, αποτελώντας ουσιαστικά την πρώτη εθνική στρατηγική για

την ΚτΠ, και η οποία οριοθετούσε τις ελληνικές πολιτικές για την ανάπτυξη της ΚτΠ παρουσιάζοντας μια συμπαγή στρατηγική, ορίζοντας, προτεραιότητες και συγκεκριμένους στόχους, όπως επίσης τους πόρους και τους μηχανισμούς για την επίτευξή τους. Βασικός στόχος της ήταν η ανάπτυξη μιας "ανοικτής και αποτελεσματικής κυβέρνησης".

Σε εφαρμογή της στρατηγικής της Λευκής Βίβλου και των στόχων των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών eEurope 2002 και eEurope 2005 η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση υιοθέτησε το 2000 το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την Κοινωνία της Πληροφορίας» (ΕΠΚτΠ) για τη χρονική περίοδο 2000-2006. Το 2001 συστάθηκε η «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.», μια κρατική εταιρία με σκοπό την υποστήριξη των έργων του ΕΠΚτΠ. (Πανταζή Ιωάννα, 2018).

Το πρόγραμμα «Αριάδνη» το οποίο υιοθετήθηκε το 2000 στόχευε στη βελτίωση, μέσω της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων, των υπηρεσιών τόσο της τοπικής όσο και κεντρικής διοίκησης. Η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, ΚΕΠ, αποτελεί την κυριότερη δράση του προγράμματος. Η ηλεκτρονική διασύνδεση με βάσεις δεδομένων της δημόσιας διοίκησης επιτρέπει την έκδοση πιστοποιητικών και άλλων εγγράφων (βεβαιώσεις, άδειες, αντίγραφα ληξιαρχικών πράξεων κ.α.) εύκολα και γρήγορα. Η πύλη Internet του Κέντρου εξυπηρέτησης πολιτών λαμβάνει κάθε μήνα πάνω από 9 εκατομμύρια επισκέψεις. Περισσότεροι από 60.000 πολίτες επισκέπτονται καθημερινά τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών για τις συναλλαγές τους με την Κυβέρνηση, περισσότερες από 1.000.000 υποθέσεις πολιτών διεκπεραιώνονται από τα ΚΕΠ μέσα σε 2 λεπτά, ενώ από το Μάρτιο του 2007 οι ελληνικές επιχειρήσεις είναι επίσης σε θέση να κάνουν τις συναλλαγές τους γρήγορα και εύκολα χρησιμοποιώντας τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή *joinup «e-Government in Greece»*)

Το Μάιο του 2000, τέθηκε σε εφαρμογή το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Πολιτεία», με κύριο χαρακτηριστικό τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε διαρθρωτικό όσο και λειτουργικό επίπεδο. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» (2005-2007) αποτελούνταν από τεχνολογικού και κανονιστικού χαρακτήρα μεταρρυθμίσεις κυρίως σε φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και τις Περιφέρειες. Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε για 2η φορά την περίοδο 2005-2007 με την ονομασία "Πολιτεία - η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης", ενώ συνεχίστηκε και την περίοδο 2008-2010 για να διασφαλιστεί η συνέχιση των προηγούμενων δράσεων ενώ ταυτόχρονα έθετε νέους στόχους για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης,

όπως η εφαρμογή νέων δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η μεταρρύθμιση της διοίκησης σε θέματα οργάνωσης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Το δίκτυο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» του 2006, είναι έργο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με στόχο την ανάπτυξη και την ενημέρωση της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του δημόσιου τομέα ικανοποιώντας όλες τις ανάγκες επικοινωνίας μέσω τηλεφωνίας (τηλεφωνική επικοινωνία μεταξύ οργανισμών), δεδομένων (Επικοινωνία υπολογιστή - Internet) και βίντεο (τηλεδιάσκεψη - εκπαίδευση). Καλύπτει ολόκληρη την ελληνική επικράτεια, συνδέοντας περίπου 6.000 φορείς το 2010 και είναι η μεγαλύτερη και πιο σύγχρονη διοίκηση ευρωζωνικού δικτύου σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Τέλος ο Δημόσιος Τομέας έχει υλοποιήσει ψηφιακά προγράμματα για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, με άμεσο, αποτελεσματικό, διαφανή τρόπο, απαλλαγμένο από περιττά κόστη και γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις, με κέντρο τον πολίτη και τις ανάγκες του. Παρακάτω αναφέρονται μερικές από τις πιο σημαντικές εφαρμογές με την εφαρμογή των οποίων κατέστη δυνατή η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (*Πανταζή Ιωάννα, 2018*):

- **Κυβερνητική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «Ermis»** η οποία είναι ένα «ηλεκτρονικό πολυκατάστημα», με κύριο στόχο την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με ασφάλεια καθώς και την ολοκληρωμένη πληροφόρηση για διαδικασίες και συναλλαγές με το δημόσιο τομέα.
- **Opengov.gr** το οποίο είναι μια πύλη η οποία έχει σχεδιαστεί για να καλύψει τις ανάγκες των πολιτών για άμεση πληροφόρηση σε θέματα διακυβέρνησης και συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων.
- **Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ** όπου από την 1η Οκτωβρίου 2010, όλα τα κυβερνητικά ιδρύματα υποχρεούνται να ανεβάζουν τις πράξεις και τις αποφάσεις τους στο Διαδίκτυο για την διασφάλιση της διαφάνειας των κυβερνητικών ενεργειών.
- **TAXISnet στη φορολογία** όπου το 2000 το υπουργείο Οικονομικών και συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία Πληροφορικών Συστημάτων έθεσε σε λειτουργία το πρώτο ηλεκτρονικό σύστημα για φορολογικές συναλλαγές, μέσω του οποίου ο κρατικός μηχανισμός διαχειρίζεται όλες τις φορολογικές συναλλαγές ενώ παράλληλα λειτουργεί ως βάση δεδομένων με on line

σύνδεση και διαλειτουργικότητα μεταξύ των αποκεντρωμένων οικονομικών υπηρεσιών και της κεντρικής Διοίκησης του Υπουργείου Οικονομικών.

- **Ηλεκτρονική συνταγογράφηση στην υγεία** που αποτελεί την ηλεκτρονική εφαρμογή www.e-prescription.gr για την συνταγογράφηση φαρμάκων και εξετάσεων και την εκτέλεσή τους από τους ασφαλιστικούς φορείς και τους παρόχους υγείας.
- **ΑΤΛΑΣ στη Κοινωνική ασφάλιση**, το ψηφιακό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας με το οποίο το κράτος έχει τη δυνατότητα να συγκεντρώνει και διαχειρίζεται πληροφορίες κάθε ασφαλισμένου ξεχωριστά. Λειτουργεί από το 2014 και συντηρείται από την κρατική εταιρεία ΗΔΙΚΑ ΑΕ.
- **mySchool στη Διοίκηση της εκπαίδευσης**. Το myschool είναι ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και μηχανογραφικής υποστήριξης των μονάδων εκπαίδευσης της χώρας.

Αξίζει να αναφερθεί ότι κατά την περίοδο που διανύουμε ,παρούσης της κρίσης που προκάλεσε οι πανδημία, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, έγινε πιο επίκαιρη από ποτέ. Οι νέες συνθήκες ζωής των πολιτών, με μεγάλα διαστήματα καραντίνας, απαγόρευση μετακινήσεων των πολιτών κλπ, έκαναν επιτακτική την ανάγκη για πλήρη λειτουργικότητα ηλεκτρονικών δημόσιων υπηρεσιών και σε πολλές περιπτώσεις και την αποκλειστικά, σε ηλεκτρονική πλατφόρμα ,λειτουργία τους. Στον ψηφιακό μετασχηματισμό λοιπόν, λόγω της πανδημίας μια εκκρεμότητα δεκαετιών εξελίχθηκε σε αναγκαιότητα. Ο σχεδιασμός της κυβέρνησης στο συγκεκριμένο πεδίο δεν ανατράπηκε, αλλά επιταχύνθηκε: όσα έπρεπε να γίνουν για τη διευκόλυνση της καθημερινότητας του πολίτη, πλέον έπρεπε να τα φέρει εις πέρας, η κυβέρνηση, γρηγορότερα, ώστε το κράτος να μπορέσει να συνεχίσει εύρυθμα τη λειτουργία του μέσα σε πρωτόγνωρες συνθήκες – και ώστε να μείνουν όλοι οι πολίτες ασφαλείς. Ο κεντρικός πυλώνας της δράσης ,της κυβέρνησης, ήταν χωρίς αμφιβολία το gov.gr. Ξεκίνησε την 21η Μαρτίου συγκεντρώνοντας 501 υφιστάμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες και μέσα σε δέκα μήνες ξεπέρασε τις χίλιες. Μεταξύ αυτών ήταν ορισμένες από τις συνηθέστερες συναλλαγές των πολιτών με το κράτος: εξουσιοδότηση, υπεύθυνη δήλωση, δημοτολογικά πιστοποιητικά, ληξιαρχικές πράξεις, διπλώματα οδήγησης είναι ορισμένες από τις διαδικασίες που μέχρι πριν από ένα χρόνο

απαιτούσαν φυσική παρουσία σε κάποια υπηρεσία και πλέον ολοκληρώνονται μέσα σε λίγα δευτερόλεπτα από όπου και αν βρισκόμαστε. Η ψηφιοποίηση αυτή, από κοινού με τη σύλληψη και ανάπτυξη υπηρεσιών όπως η άυλη συνταγογράφηση και τα ψηφιακά ραντεβού μέσω τηλεδιάσκεψης σε ΚΕΠ, ΟΑΕΔ, Προξενεία και Εφορίες είχαν και έναν πρόσθετο χαρακτήρα: αυτόν της καταπολέμησης του ιού, μέσα από την τήρηση των μέτρων κοινωνικής απόστασης. Φυσικά, χρειάστηκε να προβούμε στην αξιοποίηση της τεχνολογίας τόσο στην ανάλυση της πανδημίας μέσω των SMS στο 13033 (που χαρακτηρίστηκαν ως βέλτιστη πρακτική από τον ΟΟΣΑ), όσο και στην διαδικασία κλεισίματος ραντεβού για τον εμβολιασμό. Το emvolio.gov.gr συμπύκνωσε την εμπειρία από τη μέχρι σήμερα λειτουργία του gov.gr, καθότι αναπτύχθηκε μια πλατφόρμα που πλέον χαρακτηρίζεται διεθνώς ως εξαιρετικά αποτελεσματική και λειτουργική, ενώ η άυλη συνταγογράφηση χρησιμοποιήθηκε για να προτείνει το ίδιο το κράτος απευθείας ραντεβού στους πολίτες (Υπουργός Επικρατείας και Ψηφιακής Διακυβέρνησης Πιερρακάκης Κ., 2021)

Το 2020 είχαμε περίπου 95 εκατομμύρια ηλεκτρονικές συναλλαγές, είτε απευθείας μέσω του gov.gr είτε έμμεσα μέσω διαλειτουργικότητας ,δηλαδή μέσα από κατάργηση περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών, όπου το ίδιο το Δημόσιο, με τη σύμφωνη γνώμη του πολίτη ή της επιχείρησης, ανακτά πληροφορίες που ήδη έχει. Ο αριθμός αυτός συνιστά εκθετική αύξηση σε σχέση με τα έτη 2019 (34,7 εκατομμύρια) και 2018 (8,8 εκατομμύρια), κάτι το οποίο υπογραμμίζει το μέγεθος της εκκρεμότητας που είχε να αντιμετωπίσει το κράτος ,αλλά και της ζήτησης που οι ψηφιακές υπηρεσίες έχουν από μεριάς των πολιτών.

1.5 Οι Μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης μέσα από τα Μνημόνια.

Σε αυτή την ενότητα αναφέροντα επιγραμματικά οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση που κλήθηκαν οι κυβερνήσεις να εφαρμόσουν μέσα από τα μνημόνια συνεργασίας. Στα επόμενα κεφάλαια ακολουθεί επιμέρους ανάλυση των μεταρρυθμίσεων αυτών και της επίδρασης των μνημονίων στη δημόσια διοίκηση.

Το πρώτο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής του Μαΐου του 2010, επικυρώνεται με τον Νόμο 3845/2010 από το ελληνικό κοινοβούλιο. Ακολουθούν μέτρα που θα οδηγούσαν σε έναν πιο υγιή Δημόσιο τομέα:

- Απογραφή προσωπικού Δημοσίου.
- Μετρά για τις αποδοχές του προσωπικού (μειώσεις επιδομάτων και ανώτατο όριο).
- Αύξηση ΦΠΑ και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων.
- Καταργήσεις και συγχωνεύσεις διοικητικών μονάδων, καλύτερη κατανομή του προσωπικού.
- Αναστολή προσλήψεων.
- Εκσυγχρονισμός Κτηματολογίου, ψηφιοποίηση.

Το δεύτερο Μνημόνιο με τίτλο «Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής» του Φεβρουαρίου του 2012 επικυρώθηκε με τον Νόμο 4046/2012 και περιελάμβανε αναλυτικές μεταρρυθμίσεις για το Δημόσιο τομέα:

- Μειώσεις προσωπικού , κινητικότητα , αξιολόγηση.
- Απλοποίηση του φορολογικού κώδικα και διεύρυνση των συντελεστών φορολογίας.
- Ιδιωτικοποιήσεις με στόχο έσοδα ύψους 50 δισεκατομμυρίων ευρώ.
- Αναδιαμόρφωση ασφαλιστικών οργανισμών, ενίσχυση διαφάνειας και πάταξη της διαφθοράς.
- Ορίζοντας ολοκλήρωσης Κτηματολογίου έως το 2020.

Το Τρίτο Μνημόνιο, του Αυγούστου του 2015, έρχεται για την υλοποίηση μέτρων που δεν πραγματοποιήθηκαν στα προηγούμενα μνημόνια και με την ελπίδα να κάνει τη Δημόσια Διοίκηση ακόμα πιο αποτελεσματική:

- Σύστημα αξιολόγησης προσωπικού και επιλογής προϊσταμένων Δημοσίου.
- Ολοκλήρωση μέτρων για το Ελληνικό Κτηματολόγιο.
- Φορολογικό σύστημα, δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

2.1.Μητρωο ανθρώπινου δυναμικού.

Η κρίση ενέτεινε τη δεδομένη ανάγκη εκσυγχρονισμού της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτό να αξιοποιείται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Αρχικά όμως, έπρεπε να υπάρχει μια σαφής εικόνα σχετικά με τον αριθμό των απασχολουμένων στο δημόσιο. Παρότι στοιχεία για το προσωπικό συγκεντρώνονταν στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, αυτά αφορούσαν μόνο το τακτικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και όχι το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ οι άναρχες προσλήψεις με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου περιέπλεκαν περισσότερο την κατάσταση. Απόπειρες καταγραφής στο παρελθόν αντιμετώπισαν σημαντικές δυσκολίες και δεν ολοκληρώθηκαν. Η απουσία ενιαίου μητρώου υπαλλήλων του δημοσίου και σύγχρονου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης προσωπικού και μισθοδοσίας, ευθυνόταν για την αντίστοιχα ασαφή γενική εικόνα για τη μισθολογική δαπάνη στο Υπουργείο Οικονομικών (*Αργείτης Γ., Δαφέρμος Γ., Μαρσέλλου Α.,2011*)

Η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου και η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών-ΕΑΠ, ξεκίνησαν πριν το πρώτο Μνημόνιο, όμως η υλοποίηση τους περιλήφθηκε σε αυτό ως διαρθρωτική μεταρρύθμιση για το διοικητικό εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση του μισθολογίου και τη συμπίεση του μισθολογικού κόστους. Με το Ν. 3870/2010 ορίστηκε η δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού στη Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του υπουργείου Εσωτερικών. Αν και η δημοσιονομική διάσταση ήταν κυρίαρχη, η δημιουργία βάσης δεδομένων αποτελούσε ταυτόχρονα και διαρθρωτικής φύσης παρέμβαση, σε άμεση σχέση με τον εξορθολογισμό της λειτουργίας της διοίκησης. Αποκαθιστούσε μάλιστα τη μέχρι τότε πρακτικά ανύπαρκτη σύνδεση διοικητικής και οικονομικής πολιτικής (*Σπανού Κ. 2018*). Σύμφωνα με τη σχετική εγκύκλιο : *«Η αποτελεσματική αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου απαιτεί την ύπαρξη μηχανισμών καταγραφής και διαχείρισης του προσωπικού ενταγμένων παραγωγικά στο πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή έχει σχεδιαστεί και υλοποιείται σειρά δράσεων*

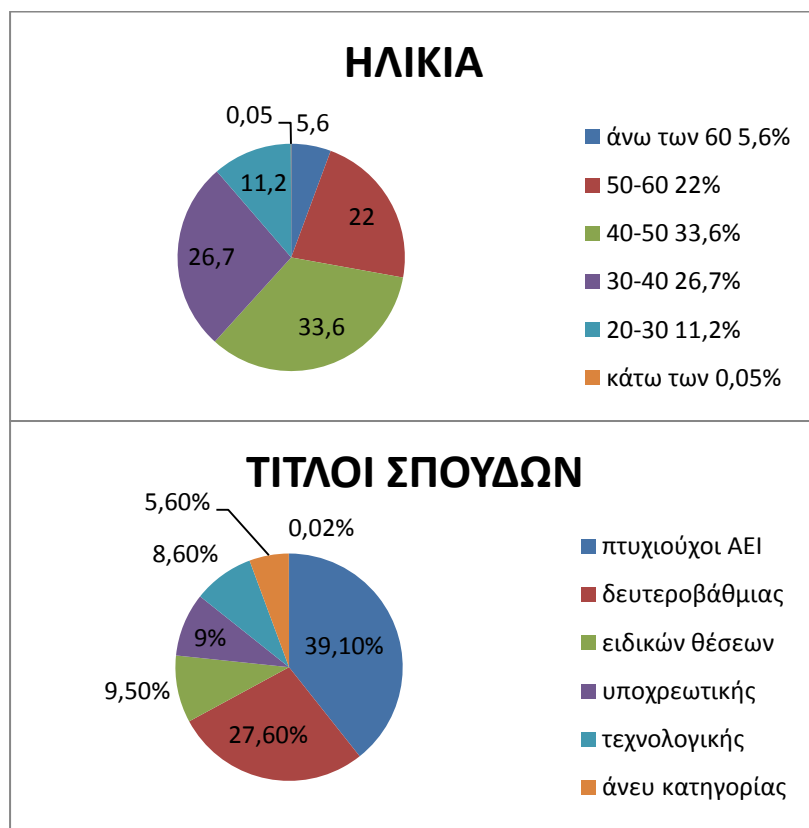
με στόχο τη σταδιακή μετάβαση σε έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων για όλο το Δημόσιο Τομέα. Βασικοί άξονες για τις παραπάνω δράσεις αποτελούν η δημιουργία Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ) του Υπουργείου Οικονομικών και η απογραφή προσωπικού του δημοσίου. Η απογραφή προσωπικού του δημοσίου στοχεύει στην ενδυνάμωση του ρόλου των υπαλλήλων, στην ανάδειξη και την καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους και στην παροχή των απαραίτητων δεδομένων και εργαλείων στη Δημόσια Διοίκηση για την αποτελεσματική διαχείριση του προσωπικού της.» (Αριθμ. Πρωτ.: ΔΙΔΑΔ/Φ.18.22/1829/οικ.14321, 21-6-2010 (ΥΠΕΣΑΗΔ) και ΚΥΑ 2/37345/0004/4-6-201, Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών).

Με το Ν.3845/2010 που επικύρωσε το πρώτο μνημόνιο, υπήρξε δέσμευση για την απογραφή και τη σύσταση της ΕΑΠ ενώ με ΚΥΑ ορίστηκαν η διαδικασία απογραφής και η δημιουργία αντίστοιχης ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων για την εκτέλεση αυτής. Η πρώτη απογραφή η οποία ολοκληρώθηκε εντός δύο μηνών την 29.7.2010 απογράφηκαν συνολικά 768.009 άτομα. Η απογραφή αφορούσε το προσωπικό του δημοσίου και των ΝΠΔΔ, το οποίο στη συνέχεια θα λάμβανε τις πάσης φύσεως αποδοχές διατραπεζικά μέσω της ΕΑΠ. Ένας από τους στόχους της ΕΑΠ ήταν η διευκόλυνση του δημοσιονομικού σχεδιασμού της εκάστοτε εισοδηματικής πολιτικής, αφού ανά πάσα στιγμή θα ήταν διαθέσιμος ο ακριβής αριθμός των υπηρετούντων υπαλλήλων με τις καταβαλλόμενες σε αυτούς αποδοχές. Η ΕΑΠ συστήθηκε σε επίπεδο Διεύθυνσης στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, υπαγόμενη απευθείας στον ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής. (Ν. 4111-2013, άρθρο 48)

Τέλος, η κατάρτιση Μητρώου, εκτός της αριθμητικής καταγραφής και του καθεστώτος απασχόλησης, κατέγραφε, αρχικά, προσωπικά στοιχεία, υπηρεσιακή κατάσταση αλλά και τίτλους σπουδών. Γνώσεις, δεξιότητες, μισθολογικά στοιχεία και αναγνωρισμένη προϋπηρεσία, προστέθηκαν αργότερα αφού η σχετική ηλεκτρονική εφαρμογή αναβαθμίστηκε αρκετές φορές για να περιλαμβάνει και νέα πεδία, ώστε η συλλογή των στοιχείων αυτών να πετύχει την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και ως προς τις ποιοτικές του διαστάσεις. Στον πίνακα που ακολουθεί γίνεται ποσοστιαία ανάλυση της ταυτότητας των δημοσίων υπαλλήλων κατά την πρώτη απογραφή.

Πίνακας 6

Η ταυτότητα των 768,009 δημοσίων υπαλλήλων



Πηγή: <http://apografi.gov.gr/>

Παρά τις καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του, το Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μια σημαντική τομή για τον εξορθολογισμό των διοικητικών πολιτικών, προσφέρει πολλές περαιτέρω δυνατότητες με βάση τα ποιοτικά στοιχεία που περιλαμβάνει και είναι ένα εργαλείο κρίσιμο για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και των σχετικών δαπανών. Στον πίνακα που ακολουθεί βλέπουμε το ύψος του δημοσιονομικού οφέλους που προέκυψε από τη διαδικασία της απογραφής από το Νοέμβριο του 2012 έως το Σεπτέμβριο του 2014 .

Πίνακας.7

Το μηνιαίο δημοσιονομικό όφελος που προκύπτει από τη διαδικασία της απογραφής ανέρχεται στα 1,3 εκατ. ευρώ.



Πηγή: Γραφείο Τύπου Υπουργείου Οικονομικών, 2014

2.2. Κινητικότητα.

Η κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τη διοίκηση ανθρώπινων πόρων, το οποίο όμως διαχρονικά απουσίαζε από το ελληνικό σύστημα δημόσιου τομέα. Ζητήματα για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού και την κινητικότητά του είχαν τεθεί και στα πενταετή προγράμματα για τη δημόσια διοίκηση 1983-87 και 1988-1992. Σε σχετική Έκθεση του ΚΕΠΕ για τη Δημόσια Διοίκηση, τονιζόταν ιδιαίτερα ο κατακερματισμός των υπουργικών κλάδων και τα στεγανά μεταξύ υπουργείων. Αντίστοιχες επισημάνσεις για την επίπτωση της «πολυκλαδίας» στην αδυναμία ορθολογικής κατανομής και αξιοποίησης του προσωπικού περιείχε και η Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης το 1990. (Σπανού Κ., 2018) Είναι σαφές ότι η διοίκηση είχε χάσει ένα εργαλείο πολύτιμο για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού, για ευελιξία στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και εμπλουτισμό της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων και ιδιαίτερα των ανώτατων στελεγχών της.

Η διαχείριση ανθρώπινων πόρων προσδιορίστηκε στην 2η αξιολόγηση του πρώτου Μνημονίου ως ένα κρίσιμο πεδίο μεταρρύθμισης. Σταδιακά στις επόμενες αξιολογήσεις τίθενται ζητήματα κινητικότητας στον τομέα της υγείας και της δικαιοσύνης.

Στο δεύτερο Μνημόνιο υπάρχει μεγαλύτερη πίεση για μείωση της δημόσιας απασχόλησης. Μέσω της κινητικότητας θα μπορούσαν να αντισταθμιστούν οι απολύσεις, δεδομένου ότι ήταν γνωστή η ανισοκατανομή του προσωπικού. Ωστόσο, στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος, η κινητικότητα συνδέεται πλέον κυρίως με απολύσεις .

Οι μέθοδοι που ακολουθήθηκαν και τα συνακόλουθα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για τη μείωση του προσωπικού και τη θέση του σε διαδικασία διαθεσιμότητας-κινητικότητας είναι τεσσάρων ειδών:

- αναδιοργάνωση των υπηρεσιών, με στόχο την κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων και θέσεων (κριτήριο: αξιολόγηση αναγκών)
- απευθείας μείωση του αριθμού των υπαλλήλων με υποχρεωτική συνταξιοδότηση και προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (οριζόντιο κριτήριο: ηλικία και προϋπηρεσία)
- κατάργηση φορέων, υπηρεσιών ή κλάδων υπαλλήλων και θέση τους σε εφεδρεία ή διαθεσιμότητα-κινητικότητα (κριτήριο: φορέας, υπηρεσία ή κλάδος).
- θέση σε διαθεσιμότητα-κινητικότητα υπαλλήλων με ορισμένα χαρακτηριστικά (κριτήριο: τρόπος πρόσληψης κλπ.). (Σπανού Κ., 2018)

Το ζήτημα της κινητικότητας περιλήφθηκε και στο τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής του 2015, με το Ν. 4336/2015. Αυτή τη φορά δεν υπήρχε πλέον πίεση για απολύσεις, πέραν της προβλεπόμενης αναλογίας προσλήψεων και αποχωρήσεων. Το Συμπληρωματικό Μνημόνιο του 2017 περιλάμβανε απαιτήσεις για την εφαρμογή του νέου συστήματος, καθιστώντας την κατάρτιση των νέων οργανογραμμάτων ως προαπαιτούμενο, σαν βάση για την εφαρμογή της κινητικότητας και την ολοκλήρωση του πρώτου κύκλου μέχρι το 2018. Το πρόγραμμα της κινητικότητας προχώρησε έως και σήμερα και εντυπωσιακή είναι η αριθμητική αποτύπωση της συμμετοχής τόσο των φορέων, όσο και των υπαλλήλων όπως προκύπτει και από το γράφημα που ακολουθεί, ενδεικτικά αναφέρεται, ως προς τις διαθέσιμες θέσεις, ότι ενώ στον 1ο κύκλο κινητικότητας 2017 διατέθηκαν 801 θέσεις, ο αριθμός αυτός στον 1ο κύκλο

2019 άγγιξε τις 7.230 θέσεις, αναδεικνύοντας ένα δείκτη ποσοστιαίας μεταβολής της τάξεως του 800% περίπου. Αντίστοιχα, ως προς τις αιτήσεις των υπαλλήλων, ενώ στον 1ο κύκλο 2017 υποβλήθηκαν 1.117 αιτήσεις, ο αριθμός αυτός στον 2ο κύκλο 2018 άγγιξε τις 5.333 αιτήσεις, παρουσιάζοντας ένα ρυθμό αύξησης της τάξεως του 400% περίπου (Κατερίνα Κατσιαγάννη ΚΕΔΕ 2020).

Πίνακας 8



Πηγή: Κατερίνα Κατσιαγάννη ΚΕΔΕ 2020

Εν κατακλείδι, είναι απαραίτητες ουσιαστικές και λειτουργικές τροποποιήσεις, καθώς η υιοθέτηση και ο ενστερνισμός καίριων αλλαγών για να επιτευχθεί και ρεαλιστικά πλέον ο εξορθολογισμός των ανθρώπινων πόρων, σε τοπικό, περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο. Διαφορετικά το καθεστώς κινδυνεύει να εκφυλιστεί σε μία συνήθη πολιτική και να μετατραπεί σε άλλη μία διοικητική μεταρρύθμιση, που θα χωλαίνει σε βασικά ουσιαστικά σημεία. Το νέο ερώτημα που προκύπτει είναι το πώς το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας μπορεί να «κερδίσει το στοίχημα» για να επαληθευτεί αλώβητα ως εισαγόμενη, χρήσιμη και αξιόλογη «καινοτομία». Διαφορετικά, ελλοχεύει ο κίνδυνος να μετατραπεί σε άλλη μία αποτυχημένη διοικητική μεταρρύθμιση κινητικότητας, αποκτώντας την «άλλη όψη του ίδιου νομίσματος» (Κατερίνα Κατσιαγάννη ΚΕΔΕ 2020).

2.3. Αξιολόγηση.

Το performance management, δηλαδή η διοίκηση της απόδοσης και η αξιολόγηση του προσωπικού, αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού και ελέγχου της απόδοσής του. Επιτυγχάνει την καλύτερη αξιοποίηση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, όταν όμως αποτυπώνει με ακρίβεια την πραγματικότητα των εργαζομένων και των υπηρεσιών στις οποίες ανήκουν. Στο Ελληνικό δημόσιο η αξιολόγηση έχει καταλήξει να είναι περιορισμένης αξίας και αναξιόπιστη. Μεγάλο πρόβλημα αποτελεί η δεδομένη άριστη αξιολόγηση της πλειοψηφίας του προσωπικού ενώ εξίσου σημαντική είναι η έλλειψη επίδρασης της όποιας αξιολόγησης στη σταδιοδρομία του. Και τα δύο ακυρώνουν την όποια χρησιμότητά της ως εργαλείο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Παρούσης της οικονομικής κρίσης θα έπρεπε να αξιοποιηθούν όλα τα εργαλεία για την καλύτερη λειτουργία του δημόσιου τομέα και να εκσυγχρονιστεί το σύστημα αξιολόγησης μέσα από τα μνημόνια. Το ζήτημα της αξιολόγησης του προσωπικού δεν εμφανίζεται στο πρώτο Μνημόνιο, που δίνει βάση στη μείωση της απασχόλησης και στον εντοπισμό φορέων για κατάργηση και συγχώνευση. Τα αποτελέσματα της Έκθεσης του ΟΟΣΑ που ανέδειξε τα ήδη γνωστά προβλήματα του συστήματος αξιολόγησης, τροφοδότησαν την ατζέντα και προκάλεσαν νομοθετικές πρωτοβουλίες με το Ν. 4024/2011, όπου παρουσιάζεται ένα νέο βαθμολόγιο, στο άρθρο 6, και διάταξη για νέο σύστημα αξιολόγησης, στο άρθρο 7, το οποίο εμφανίστηκε ως σχέδιο Π.Δ. το 2012 αλλά δεν εγκρίθηκε.

Στην τρίτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος (Ιούλιος 2013), αναφέρεται επιπλέον η ανάγκη εκπόνησης μιας Στρατηγικής για τους ανθρώπινους πόρους που θα εντοπίζει τις αδυναμίες και θα υποδεικνύει τρόπους βελτίωσης. Θα καλύπτει τα ζητήματα προσλήψεων, εκπαίδευσης, αξιολόγησης, κινητικότητας κλπ.. Ειδικότερα, η διαμόρφωση ενός διαφανούς και αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης θα αποσκοπούσε στην βελτίωση της ατομικής απόδοσης και στην ενίσχυση της υπευθυνότητας και αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση.

Με τις εκλογές και την υπογραφή του τρίτου μνημονίου, ένα «σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων» αποτελεί εκ νέου απαίτηση. Στο

συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιανουαρίου 2018, η πρώτη εφαρμογή της αξιολόγησης αναβαθμίζεται σε προαπαιτούμενη δράση.

Οι αντιδράσεις σε όλα τα στάδια ήταν έντονες με απεργίες και στάσεις εργασίας. Η ΑΔΕΔΥ πρωτοστάτησε κηρύσσοντας απεργία και αποχή διαρκείας από την αξιολόγηση. Αντιμετωπίστηκαν με συνδυασμό καθησυχασμού των ανησυχιών και μέτρων άσκησης πίεσης. Για να κατευναστούν οι αντιδράσεις με νεότερες εγκύκλιους κατέστη σαφές ότι δεν τίθεται θέμα απολύσεων ή μειώσεων μισθών ως αποτέλεσμα της ενδεχόμενης βαθμολόγησης και ότι πρόκειται για μεταβατικό προσωρινό σύστημα.

Τελικά, ο νέος Ν.4369/2016 (άρθρο 14 παρ.3) κατέστησε την αξιολόγηση αυτοτελή και όχι συγκριτική ενώ θέτει αξιολογητές τους δύο ιεραρχικά προϊστάμενους, οι οποίοι και αυτοί με τη σειρά τους αξιολογούνται για τις διοικητικές ικανότητές τους. Οι υπάλληλοι αξιολογούνται σε τρεις κατηγορίες :

- Γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα.
- Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά.
- Αποτελεσματικότητα (επίτευξη στόχων).

Η αποτελεσματικότητα και η επίτευξη των στόχων απαιτεί ειδική και τεκμηριωμένη αιτιολογία και προϋποθέτει σύγκληση Ολομέλειας του Τμήματος «για τη συλλογική αξιολόγηση και ατομική αυτό-αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου, σε σχέση με τη στοχοθεσία του». (Ν.4369/2016 ,άρθρο 23). Η ολομέλεια, επίσης, εγκρίνει τις Εκθέσεις Αξιολόγησης που συντάσσει ο προϊστάμενος σχετικά με το έργο που παρήγαγαν οι υπάλληλοι, ο φάκελος αξιολόγησης των οποίων συνοδεύεται ατομικά από βαθμολογία με κλίμακα από 0 έως 100. Η κλίμακα από 0 έως 100 περιλαμβάνει 7 βαθμολογικές κατηγορίες:

1. Άριστοι (90-100), που απαιτεί ειδική αιτιολογία προκειμένου να αποφευχθεί ο πληθωρισμός σε αυτές τις βαθμολογίες
2. Πολύ επαρκείς (75-89).
3. Επαρκείς (60-74).
4. Μερικώς επαρκείς (50-59).
5. Μέτριοι (40-49).
6. Ανεπαρκείς (25-39).
7. Ακατάλληλοι (0-24).

Στις βαθμολογίες κάτω του 60 επιβάλλεται η αναγραφή μέτρων βελτίωσης που αφορούν σε ενέργειες του αξιολογούμενου και του αξιολογητή αλλά και της υπηρεσίας, ενώ απαιτούνται πραγματικά περιστατικά ως αιτιολογία, όπως πειθαρχικές ποινές. Ενώ για βαθμολογίες άνω του 90 για δύο συνεχείς περιόδους, ως μορφή σύνδεσης της αξιολόγησης με την παρακίνηση και ως ανταμοιβή, προβλέπεται μείωση του χρόνου προαγωγής κατά ένα έτος.

Καθώς η βαθμολογία κάτω του 75 παρέχει τη δυνατότητα ένστασης στον αξιολογούμενο, ενώ άνω του 90 υπάρχει υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας, το σύστημα ωθεί τους αξιολογητές σε ασφαλείς αξιολογήσεις ανάμεσα στο 75 και το 89(Πολύ επαρκείς) .

Καινοτόμες και εκσυγχρονιστικές αλλαγές είναι η εισαγωγή της αξιολόγησης των προϊσταμένων από τους υφισταμένους αλλά και η δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης και στατιστικής ανάλυσης των αξιολογήσεων.

Η αξιολόγηση των προϊσταμένων γίνεται από τους άμεσα υφισταμένους, εφόσον αυτοί είναι άνω των τριών και βασίζεται σε ανώνυμο ερωτηματολόγιο και περιλαμβάνει τα εξής κριτήρια:

1. Ικανότητα διοίκησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.
2. Ικανότητα αποτελεσματικής καθοδήγησης των υφισταμένων, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά.
3. Ικανότητα διαχείρισης κρίσεων.
4. Ανάλυση ευθύνης.
5. Δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων μεθόδων και νέων τεχνολογιών.

Επίσης, η δημιουργία Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Στατιστικής Ανάλυσης των Βαθμολογιών Αξιολόγησης στη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥΠΔΑ, έχει ως στόχο την έκδοση οδηγιών για τη διαδικασία αξιολόγησης και κυρίως την αποφυγή ακραίων βαθμολογιών, όπου με απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου μεταρρύθμισης μπορεί να προκύψει συντελεστής διόρθωσης ώστε να μπορέσει το σύστημα της αξιολόγησης να αποτελέσει ουσιαστικό και αξιόπιστο εργαλείο διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων.

Στο πλαίσιο του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, αναπτύχθηκαν οι τεχνικές προϋποθέσεις για αξιολόγηση του προσωπικού μέσω ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής. Με μία σειρά Υπουργικών Αποφάσεων και εγκυκλίων διευκρινίστηκαν οι διαδικασίες και αντιμετωπίστηκαν τα τεχνικά εμπόδια

ενώ έγιναν σαφείς οι υποχρεώσεις αλλά και οι προθεσμίες. Έτσι, το Υπουργείο έχει την πρωτοβουλία στη διαδικασία αξιολόγησης και μπορεί να απευθυνθεί απευθείας στους υπόχρεους υπαλλήλους. Η πρώτη διαδικασία αξιολόγησης ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2018, με συμμετοχή 150000 σε σύνολο 230000 υπαλλήλων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις χρειάστηκε να γίνει αξιολόγηση με βάση το σχετικό παλαιότερο έντυπο. (Σπανού Κ.,2018)

Συμπερασματικά πάντως, το σύστημα αξιολόγησης δεν έφερε την αλλαγή που αναμενόταν και παρατηρήθηκε η ίδια διστακτικότητα αλλά και καχυποψία απέναντι στη διαδικασία διαχωρισμού των βαθμολογικών κατηγοριών, ενώ εξακολούθησαν οι βαθμολογήσεις να ωθούνται σε επίπεδα άνω του μετρίου.

Αναμφίβολα όμως, η λογική και τα μέσα εκσυγχρονίζονται. Παρουσιάζονται νέα εργαλεία αξιολόγησης ατόμων και υπηρεσιών όπως η παρακολούθηση της στοχοθεσίας της υπηρεσίας και η συνολική αξιολόγηση της επίτευξης της από τις ολομέλειες, η παρακολούθηση αποτελεσμάτων αξιολόγησης και η ηλεκτρονική εφαρμογή της αξιολόγησης .

2.4 Επιτελικές θέσεις-Αποπολιτικοποίηση.

Στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας βρίσκονται οι Γενικοί Διευθυντές, ενώ επιτελικά στελέχη που διορίζονται από την κυβέρνηση αναλαμβάνουν το ρόλο των αμέσως προϊσταμένων τους Γενικών και Ειδικών Γραμματέων. Οι ηγεσίες των υπουργείων στηρίζονται κυρίως στα πολιτικά διορισμένα στελέχη και στους μετακλητούς συμβούλους, οι οποίοι με τη σειρά τους υποκαθιστούν την υπηρεσιακή ηγεσία στη χάραξη πολιτικής και χειρίζονται θέματα χωρίς επαρκή ενημέρωση και συμμετοχή της. Η ανάμειξη πολιτικά διορισμένων στελεχών στη διοίκηση δεν επιτρέπει την ανάπτυξη μιας ανεξάρτητης δημοσιοϋπαλληλίας. Η σχέση αυτή, διοίκησης και πολιτικής, έγινε αντικείμενο μνημονιακών υποχρεώσεων με διάφορες μορφές, ειδικά σε υπηρεσίες όπου πολιτικές παρεμβάσεις έπλητταν την αξιοπιστία ή την αποτελεσματικότητά τους.

Στα δημόσια οικονομικά ζητήματα, όπως θα αναφερθεί στο κεφάλαιο με τον εξορθολογισμό των διαδικασιών του προϋπολογισμού, το κρίσιμο θέμα της αξιοπιστίας των οικονομικών στατιστικών στοιχείων οδήγησε στην άμεση μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας από Γενική Γραμματεία σε ανεξάρτητη αρχή -ΕΛΣΤΑΤ

3832/2010-. Στον τομέα της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, στο τρίτο Μνημόνιο απαιτήθηκε η δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων ενώ στο πλαίσιο του δεύτερου Μνημονίου και κυρίως από την πρώτη αξιολόγηση και μετά περιλαμβάνεται υποχρέωση αξιολόγησης του ρόλου και της ευθύνης των πολιτικά διορισμένων στελεχών. Απαιτήθηκε μείωση του αριθμού των μετακλητών συμβούλων καθώς και συγκεκριμενοποίηση και οριοθέτηση του ρόλου τους.

Δρομολογήθηκε η αντιμετώπιση του ζητήματος της θεσμικής ασυνέχειας υπό τον τίτλο «Επαναπροσδιορισμός της επιλογής και του ρόλου των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών» με την Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, η οποία προέβλεπε τη μείωση του αριθμού των Γενικών Γραμματέων παράλληλα με την αναδιοργάνωση των Υπουργείων.

Στο τρίτο Μνημόνιο με το Ν. 4336/2015, το ζήτημα της αποπολιτικοποίησης επιτελικών στελεχών εξειδικεύεται και οι κατευθύνσεις είναι συγκεκριμένες:

- πρόσληψη στη βάση αξίας και ικανότητας,
- αποσύνδεση από πολιτικές αποφάσεις και μεταβολή του καθεστώτος των Γενικών Γραμματέων στην κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησής τους και της βελτίωσης της θεσμικής μνήμης.

Στην κατεύθυνση αυτή ήρθε ως πρώτη, η μετατροπή της θέσης του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων από μετακλητή σε θέση με πενταετή θητεία ώστε να μην επηρεάζεται από τις κυβερνητικές αλλαγές και παρεμβάσεις. Με τους Ν. 4369/2016, Ν. 4389/2016 και Ν. 4509/2017, ήρθε το νέο σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών με το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, το οποίο τηρείται ηλεκτρονικά από το ΑΣΕΠ και με τη διαδικασία δημόσιας προκήρυξης και τη διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων από ειδικό όργανο, το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων. Το Ειδικό Συμβούλιο προκρίνει 3 επικρατέστερους υποψηφίους, μεταξύ των οποίων θα πρέπει να επιλέξει ο υπουργός κατά διακριτική ευχέρεια.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών δεν προδιαγραφόταν στο Μνημόνιο. Δυνατότητα να εγγραφούν στο Μητρώο έχουν:

- 1) Δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι ΙΔΑΧ, με βαθμό Α', που για δύο συνεχείς φορές έχουν λάβει στην αξιολόγηση βαθμολογία μεγαλύτερη ή ίση του 75 και εναλλακτικά
α) έχουν διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα, β) είναι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ ή γ)

έχουν διατελέσει ΓΔ για 3 έτη ή Διευθυντές για 10 έτη ή απόφοιτοι ΑΕΙ πενταετούς φοίτησης.

2) Μέλη ΔΕΠ και ερευνητές.

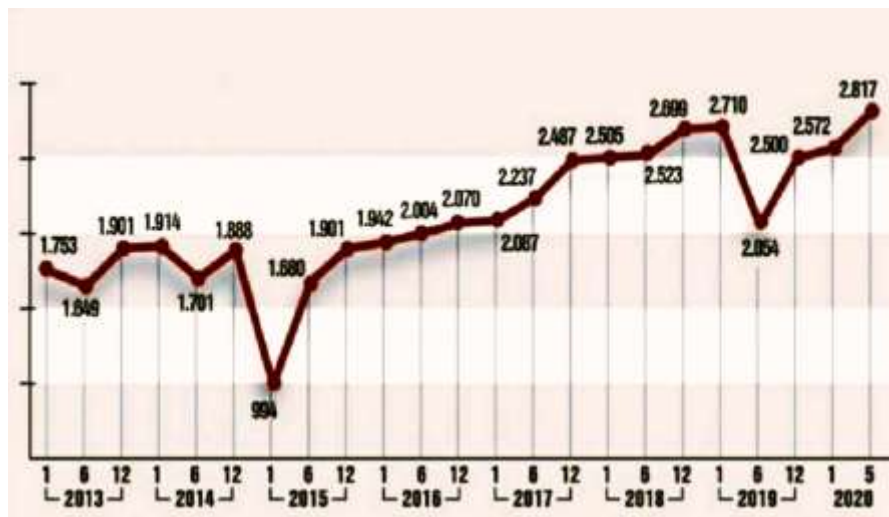
3) Το επιστημονικό προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών, με πενταετή προϋπηρεσία.

4) Απόστρατοι αξιωματικοί που είναι απόφοιτοι της ανωτάτων παραγωγικών στρατιωτικών σχολών.

Με μεταγενέστερη τροποποίηση δόθηκε η δυνατότητα υποψηφιότητας και σε στελέχη που δεν προέρχονται από τον δημόσιο τομέα ή υπηρετούν στο δημόσιο τομέα με σχέση άλλη από εκείνη του τακτικού μόνιμου υπαλλήλου ή υπαλλήλου ΙΔΑΧ. (Σπανού Κ.,2018). Οι θέσεις πληρούνται μετά από δημόσια προκήρυξη η οποία συνοδεύεται από ειδικότερες απαιτήσεις προσόντων ώστε να εκδηλώσουν ενδιαφέρον οι υποψήφιοι. Οι υποψήφιοι αξιολογούνται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων –ΕΣΕΔ, το οποίο συνίσταται στο ΑΣΕΠ, με διετή θητεία και στελεχώνεται κατόπιν απόφασης του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης.

Ταυτόχρονα, από την αρχή της κρίσης για δημοσιονομικούς λόγους, είχε ξεκινήσει η μείωση των μετακλητών καθώς και των ειδικών γραμματειών. Βάσει της απογραφής όμως, από το 2015 και ύστερα παρατηρείται αύξησή τους όπως διακρίνεται και στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 9



Πηγή: <http://apografi.gov.gr/>

Ο στόχος της αποπολιτικοποίησης της επιλογής των επιτελικών στελεχών μέσω των μεταρρυθμίσεων που αναφέρθηκαν και η εγκαθίδρυση ενός διαφορετικού τρόπου διοικητικής λειτουργίας, μένει ακόμα να κριθεί εάν επιτεύχθηκε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ–ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

3.1.Εισαγωγή.

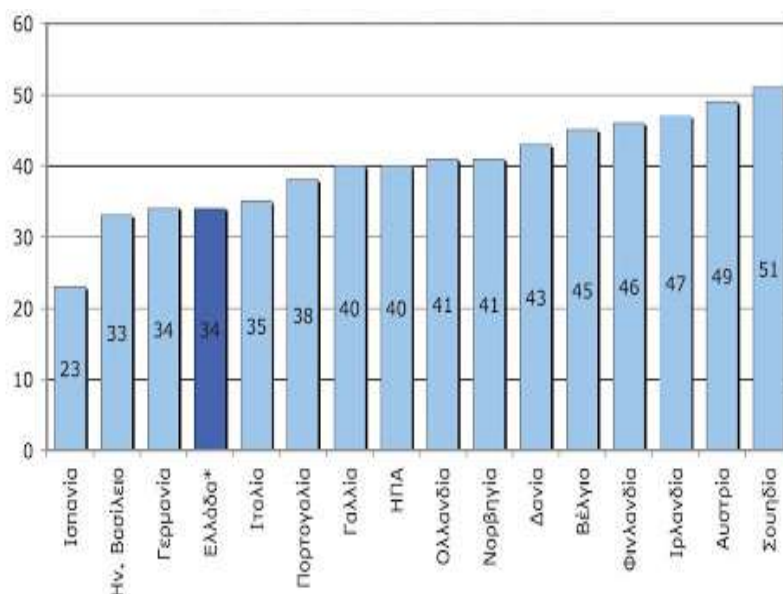
Η οικονομική διαχείριση αποτελεί τον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας και συμπεκνώνει τις κρίσιμες αδυναμίες της. Οι άναρχες πρακτικές και η αδυναμία κεντρικού συντονισμού και παρακολούθησης εκφράζονται με ιδιαίτερη ένταση αλλά έχουν και σημαντικές επιπτώσεις. Όπως αποκάλυψε η κρίση, «Η συμμόρφωση όλων προς τον προϋπολογισμό ήταν ένας διαρκής και δυσάρεστος αγώνας».(Σημίτης Κ.,2005)

Αν και συχνά αντιμετωπίζεται ως τεχνικό ζήτημα, η διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελούν τη διαχρονικά κρίσιμότερη διάσταση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαφάνεια και η λογοδοσία για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών τόσο στο σκέλος των εσόδων (φορολογία) όσο και στο σκέλος των δαπανών, αποτελεί την πλέον προβεβλημένη απαίτηση, αν και υπάρχουν εξίσου σημαντικά ζητήματα που αφορούν την κατανομή των πόρων μεταξύ προτεραιοτήτων αλλά και μεταξύ παρούσων και μελλοντικών αναγκών. (OECD, 2002)

Ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της κακής διακυβέρνησης έφτασε στα όριά του με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, οπότε η δημοσιονομική μεταρρύθμιση τέθηκε στην πρώτη γραμμή και το χάσμα εσόδων και δαπανών θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί. Οι παρεμβάσεις δεν περιορίζονται στις επιλογές πολιτικών αύξησης φορολογίας και περιστολής δαπανών αλλά επεκτείνονται και στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των μηχανισμών και των διαδικασιών διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών.

Ενδεικτικά στο παρακάτω πίνακα το επίπεδο Δημοσιονομικής διαφάνειας¹.

Πίνακας.10



¹ Ο δείκτης αποτιμώνει τον βαθμό, στον οποίο τα δημόσια λογιστικά υπόκεινται σε έλεγχο και κατά πόσο τα αποτελέσματα του εν λόγω ελέγχου δημοσιοποιούνται. Βασίζεται σε υπολογισμούς των Bernoth και Wolff (2006), οι οποίοι αντλούν στοιχεία από τα αποτελέσματα μιας έρευνας που διεξήχθη από την Παγκόσμια Τράπεζα και τον ΟΟΣΑ.

* Η αρχική τιμή του δείκτη στο κείμενο των Bernoth και Wolff (2006) ήταν τέσσερα, αλλά ο ΟΟΣΑ την επανεκτίμησε, διορθώνοντας τα λάθη που είχαν γίνει στην ερμηνεία των απαντήσεων του ερωτηματολογίου.

Πηγή: Bernoth και Wolff (2006: 34), ΟΟΣΑ (2007b: 48)

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα από το 2010 μέχρι σήμερα, στοχεύουν στον εκσυγχρονισμό και στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, τόσο με την αποτελεσματική είσπραξη δημόσιων εσόδων όσο και με τη συγκράτηση δαπανών και εκτυλίσσονται με διαφορετική προτεραιότητα και βαρύτητα στα διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής.

3.2. Παθογένειες

Ενώ η συζήτηση συστηματικά περιστρεφόταν γύρω από τη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, το σκέλος των δαπανών παρέμενε στο περιθώριο. Δεν είχε υπάρξει η απαραίτητη πίεση για την αλλαγή του κατακερματισμένου και αδιαφανούς συστήματος, τα κενά και οι αδυναμίες του οποίου αξιοποιούνταν για την ικανοποίηση πελατειακών προτεραιοτήτων. Οι αδυναμίες του συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, επιχειρούνταν να αντιμετωπιστούν με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με

αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου: «Με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι' αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη. Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι 'τόπο πιάνουν τα λεφτά' του. (Ράπανος Β., 2007)

Σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2007 για την πορεία των οικονομικών σε 18 χώρες της ΟΝΕ, η Ελλάδα εμφανίζεται προτελευταία στο δείκτη της εκ των άνω (topdown) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού, τρίτη από το τέλος στο δείκτη συγκεντρωτισμού της κατάρτισης του προϋπολογισμού, πρώτη στο δείκτη συγκεντρωτισμού της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τελευταία στο δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού.

Ιδιαίτερη σημασία έχει εν προκειμένω, η διάσπαση της εικόνας των δημόσιων οικονομικών σε χωριστούς προϋπολογισμούς (Κρατικός Προϋπολογισμός [Τακτικός και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων] και προϋπολογισμοί επιμέρους φορέων που συναποτελούσαν τη Γενική Κυβέρνηση). Από οργανωτική και λειτουργική άποψη, το Υπουργείο Οικονομικών εμφανιζόταν απομονωμένο αν όχι αδύναμο. Όσο και αν εκπλήσσει, δεν είχε δυνατότητα να παρακολουθεί κεντρικά και σε πραγματικό χρόνο την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ήδη στο επίπεδο της Κεντρικής Κυβέρνησης, πέραν της Κεντρικής Διοίκησης και των ΝΠΔΔ υπήρχαν σοβαρές αδυναμίες. Εύγλωττο παράδειγμα είναι ότι δεν μπορούσε να καθορίσει ex ante το πλαίσιο της μισθολογικής πολιτικής των ΝΠΔΔ, τα οποία αποφάσιζαν μισθολογικές αυξήσεις χωρίς έγκριση και ζητούσαν εκ των υστέρων κάλυψη των ελλειμμάτων τους από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε επίπεδο ΟΤΑ, ασφαλιστικών ταμείων, νοσοκομείων και ΔΕΚΟ, δεν ήταν δυνατόν να υπάρχει εικόνα για τις υποχρεώσεις που αναλάμβαναν και μόνο εκ των υστέρων τις ανακάλυπτε το Υπ. Οικ. Επίσης, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης ανησυχητική υπήρξε η βαθμιαία αύξηση της δαπάνης του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης για την χρηματοδότησή του. Τα τελευταία χρόνια η συνταξιούχοι του δημοσίου, σε συνδυασμό με την συνεισφορά του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης στα ασφαλιστικά ταμεία, ήταν μια από τις ταχύτερα αυξανόμενες δαπάνες του προϋπολογισμού. Αφού το απόλυτο μέγεθος αυτών των δαπανών είναι επίσης μεγάλο, αντιπροσωπεύοντας το 31,7% όλων των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης το 2009, ο αντίκτυπός τους στην

καθαρή δημοσιονομική θέση του προϋπολογισμού είναι μία από τις πιο κρίσιμες παραμέτρους που θα καθορίσουν και την καθαρή δημοσιονομική θέση στους προϋπολογισμούς της γενικής κυβέρνησης τα επόμενα χρόνια. (Μητσόπουλος Μ. και Πελαγίδης Θ., 2012)

Έτσι, οι αρχικές προβλέψεις του προϋπολογισμού ανατρέπονταν από τις υπερβάσεις των επιμέρους φορέων, στην πορεία δημιουργούνταν ελλείμματα και χρέη χωρίς να έχει ένας κεντρικός διαχειριστής σαφή συνολική πληροφόρηση, εικόνα και δυνατότητα παρέμβασης. (Σπανού Κ., 2018)

Σε εκθέσεις του ΔΝΤ είχε σημειωθεί ότι ο προϋπολογισμός δεν καλύπτει όλη τη Γενική Κυβέρνηση, ενώ δεν υπήρχε εξήγηση για το διαχωρισμό του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης από τους προϋπολογισμούς των διάφορων δημόσιων οργανισμών. Έτσι δεν υπήρχε δυνατότητα εξέτασης και έγκρισης του συνόλου της δημοσιονομικής δραστηριότητας από τη Βουλή για τους 1033 ΟΤΑ και τα 149 ασφαλιστικά ταμεία και οι προϋπολογισμοί εγκρίνονταν μόνο από το αρμόδιο υπουργείο και το Υπ. Οικ. (IMF ,2006). Οι προτάσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ συνέκλιναν στα εξής:

- Ενιαίος προϋπολογισμός για όλο το δημόσιο, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή φορέων και των υποχρεώσεών τους που τότε ήταν εκτός (ΟΤΑ, ασφαλιστικά ταμεία και λοιποί δημόσιοι φορείς).
- Δημιουργία ενός μοναδικού Λογαριασμού για τη διαφανή διαχείριση του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης και την παροχή ακριβών και συστηματικών δημοσιονομικών στοιχείων για την κεντρική και τη γενική κυβέρνηση στη Βουλή και στο κοινό.
- Εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ο οποίος αναδεικνύει τους στόχους των δημόσιων πολιτικών και επιτρέπει την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων δαπανών.
- Λεπτομερές μεσοπρόθεσμο πλαίσιο προϋπολογισμού ώστε να ξεπεραστεί ο περιοριστικός ετήσιος χρονικός ορίζοντας, στην προοπτική της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

Όσον αφορά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, προτείνονταν:

- Εγκατάλειψη του λεπτομερειακού κεντρικού ελέγχου με παράλληλη ενίσχυση της εσωτερικής οικονομικής διαχείρισης των επιμέρους φορέων ώστε να λογοδοτούν για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους.

- Κατάργηση των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ/ΥπΟικ) (προληπτικός έλεγχος).
- Μετάβαση σε κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε έλεγχο αποδοτικότητας ενόψει ενίσχυσης της διαφάνειας της δημοσιονομικής διαχείρισης και της δυνατότητα εποπτείας εκ μέρους του Κοινοβουλίου.
- Στενή παρακολούθηση της λειτουργίας των ασφαλιστικών ταμείων με έγκαιρη δημοσιοποίηση και ανάλυση των αποτελεσμάτων τους
- Καλύτερη οριοθέτηση των υποχρεώσεων των ΟΤΑ για δημοσιονομικές αναφορές της δημοσιονομικής τους διαχείρισης, ιδιαίτερα μάλιστα του δανεισμού τους, όπου απαιτείται στενότερος κεντρικός έλεγχος και εποπτεία. (Σπανού Κ., 2018)

Με τα νέα δεδομένα της κρίσης, η δημοσιονομική συμπεριφορά του ελληνικού συστήματος και η ενίσχυση της αξιοπιστίας του προς εταίρους και δανειστές, υπήρξαν καίρια ζητήματα, ιδιαίτερα όταν η κρίση χαρακτηρίστηκε αρχικώς ως δημοσιονομική και στη συνέχεια ως κρίση χρέους και ανταγωνιστικότητας. Η αδυναμία παροχής έγκυρων δημοσιονομικών στοιχείων προς την ΕΕ και τους διεθνείς οργανισμούς, συνδεόταν άμεσα με την έλλειψη εσωτερικών μηχανισμών για την αποτελεσματική παρακολούθηση κρίσιμων οικονομικών μεγεθών και αναδείκνυε τις παθογένειες του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης.

3.3.Εξορθολογισμός-εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού.

Οι διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού με την εκδήλωση της δημοσιονομικής κρίσης και με το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής τέθηκαν στο μικροσκόπιο, αφού υπηρετούσαν το διπλό στόχο της αντιμετώπισης των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων και της μακροπρόθεσμης απόδοσης και διαφάνειας. Η ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών σε θέματα εποπτείας των δημόσιων οικονομικών συμπυκνώνει την έννοια του εξορθολογισμού. Η διασφάλιση αξιόπιστων δημοσιονομικών προβλέψεων, η παροχή έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων για έσοδα και δαπάνες στη Γενική Κυβέρνηση και ο αυστηρός έλεγχος κρατικών δαπανών για την αποφυγή δημιουργίας νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών, προϋπέθετε ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού και τα σχετικά οικονομικά στοιχεία παρακολουθούνται τακτικά, σε μηνιαία βάση, τόσο συνολικά όσο και ανά υπουργείο/φορέα. Οι επιμέρους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης έπρεπε να ενταχθούν

σε ένα ενιαίο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου με ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ. Με άλλα λόγια έπρεπε να οικοδομηθεί εκ βάθρων ένας σύγχρονος μηχανισμός παρακολούθησης της πορείας των δημοσιονομικών στόχων και τήρησης ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων.

Η πρώτη μεταρρύθμιση προς αυτή τη κατεύθυνση που υλοποιήθηκε με νόμο το 2010, μπορεί να χαρακτηριστεί ανατρεπτική για τα ελληνικά δεδομένα. Ικανοποιούσε τις απαιτήσεις που είχαν καταγραφεί στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής ενώ αντιμετώπιζε για πρώτη φορά κρίσιμες αδυναμίες που ήταν υπεύθυνες για το δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Βασικές κατευθύνσεις:

α) Κάθε Υπουργείο να είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του αλλά και για τους φορείς που εποπτεύει.

β) Το Υπουργείο Οικονομικών διαμορφώνει και καθοδηγεί το ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης.

Έγινε λοιπόν σαφές, ότι η ανάκτηση του δημοσιονομικού ελέγχου δεν ήταν μόνο υπόθεση του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά όλων των φορέων της ΓΚ.

Ο Ν. 3871/2010 (Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη) διαμορφώνει το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και θέτει σε νέες βάσεις την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Στη διαμόρφωσή του συνέβαλε ομάδα υποστήριξης από το ΔΝΤ που παρείχε τεχνική βοήθεια, σε συνέχεια άλλωστε των εκθέσεων της προηγούμενης δεκαετίας. (Σπανού Κ., 2018). Βασική αλλαγή είναι η εισαγωγή μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής δέσμευσης, με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, στο οποίο εντάσσεται ο ετήσιος προϋπολογισμός. Το ΜΠΔΣ καταρτίζεται από το ΥπΟικ-ΓΛΚ και καλύπτει τους στόχους όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και ψηφίζεται στη Βουλή. Περιλαμβάνει τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους και τις προβλέψεις για τέσσερα έτη ανά υπουργείο, δηλαδή για το έτος που αφορά και τα τρία επόμενα έτη. Συνοψίζει τα κύρια μέτρα πολιτικής του ετήσιου προϋπολογισμού και αναφέρει τις κυριότερες πηγές κινδύνων για τα δημοσιονομικά της Γενικής Κυβέρνησης. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Έτσι κάθε υπουργείο θα έπρεπε να διαμορφώσει τριετή προοπτική για τις προτεραιότητές του, μια δέσμευση αντίθετη στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούσε το πολιτικό σύστημα, η οποία όμως ήταν ιδιαίτερα κρίσιμη για τη

συγκράτηση της δυναμικής του χρέους αλλά και για την προβολή σοβαρής δημοσιονομικής διαχείρισης στις αγορές, στους εταίρους αλλά και στους δανειστές.

Ο Υπουργός Οικονομικών δεν θα έχει πλέον ως αρμοδιότητα μόνο τη δημοσιονομική πολιτική της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά αναλαμβάνει το συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης, πέραν του Κρατικού προϋπολογισμού της Κεντρικής Διοίκησης, περιλαμβάνει τους Κοινωνικούς προϋπολογισμούς των οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και Νοσοκομείων, τον προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον προϋπολογισμό των υπόλοιπων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που μέχρι τότε βρίσκονταν εκτός αυτού και η διαχείρισή τους χαρακτηριζόταν από πλήρη αδιαφάνεια.

Παράλληλα, οι πολιτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, της οικονομικής συνεργασίας αλλά και της εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών έδωσαν περαιτέρω ώθηση για αλλαγές. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισάγει απαίτηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, επιβάλλοντας ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων. Προβλέπει προληπτική παρακολούθηση και ενισχυμένο συντονισμό μακροοικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών αλλά και μηχανισμούς πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών ελλειμμάτων (έναρξη εφαρμογής 1.1.2013) (Σπανού Κ., 2018). Με το νέο Ευρωπαϊκό πλαίσιο αναθεωρείται το σύστημα δημόσιου λογιστικού με το Ν.4270/2013 <Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας>, προκειμένου αυτό να εναρμονιστεί με τις προδιαγραφές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Επίσης, κωδικοποιούνται οι αλλαγές του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης που είχαν ήδη συντελεστεί από το 2010, ενώ ορίζονται συγκεκριμένες ημερομηνίες για τα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών προκειμένου να εναρμονίζονται με τα Ευρωπαϊκά χρονοδιαγράμματα.

Επιπρόσθετα, με το Ν.4270/2014 η Γενική Κυβέρνηση οργανώθηκε στους εξής τομείς: την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης - ΟΚΑ και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης - ΟΤΑ. Οι φορείς ΟΚΑ και ΟΤΑ προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Αντίθετα με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα εποπτευόμενα από φορείς της

Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ. Ο Ν.4270/2014 προσδιορίζει το ρόλο των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση, ενώ ο Υπουργός Οικονομικών βασιζόμενος στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαχειρίζεται τα οικονομικά της Κεντρικής Διοίκησης, συντονίζει και εποπτεύει τα οικονομικά των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Για την ενίσχυση αυτή του κεντρικού ρόλου του ΥπΟικ και του ΓΛΚ, σημαντική υπήρξε προηγουμένως η υιοθέτηση της «εκ των άνω» (top-down) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού με τον Ν.3871/2010. Ανατρέποντας τις προϋπάρχουσες διαδικασίες οι οποίες χαρακτηρίζονταν ως «εκ των κάτω» (bottom-up) και «αποκεντρωμένες» με συνέπεια την περιορισμένη δυνατότητα του Υπ. Οικ. να ελέγξει τα δημόσια οικονομικά.

Η διαδικασία ξεκινά με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή βάσει της γενικής κυβερνητικής στρατηγικής και ακολουθεί ο κρατικός προϋπολογισμός και ο προϋπολογισμός των φορέων της ΓΚ. Με την πρόβλεψη ανώτατων ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης με δεσμευτική μορφή, εντός των οποίων θα πρέπει οι φορείς να κατανεύουν τις δαπάνες τους, επιτυγχάνεται πειθαρχία αναλαμβάνοντας την ευθύνη να ορίσουν τις προτεραιότητές τους στο δημοσιονομικό πλαίσιο. Τα ανώτατα όρια δαπανών ξεκίνησαν τον Ιούνιο 2010 στον προϋπολογισμό για το 2011, βάσει των απαιτήσεων του Μνημονίου. Το ΜΠΔΣ της Ελλάδας στα τέλη του πρώτου εξαμήνου του 2011 χρειάστηκε να αναπροσαρμοστεί περιλαμβάνοντας νέα σημαντικά δημοσιονομικά μέτρα για να αντιπροσωπεύει, για πρώτη φορά, μια δέσμη μέτρων που υποσχόταν, τουλάχιστον στο χαρτί, τη δημιουργία μιας προοπτικής δημοσιονομικής βιωσιμότητας μέχρι το 2015, μέτρα που θα έφερναν τη χώρα σε μια βασική τροχιά αναφοράς με σχεδόν μηδενικά ελλείμματα προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης μέχρι αυτό το έτος, και θα επεδίωκαν ένα χρέος 350 δισεκατομμυρίων ευρώ μέχρι την ίδια χρονιά. (*Μητσόπουλος Μ. και Πελαγίδης Θ., 2012*)

Τέλος, σημαντικές παρεμβάσεις έγιναν στον περιορισμό των δυνατοτήτων τροποποίησης των πιστώσεων πέραν της αρχικής κατανομής, με ενημέρωση και της Βουλής από τον Υπουργό, ενώ η χρήση του αποθεματικού περιορίζεται αποκλειστικά για την κάλυψη αναπόφευκτων και επείγουσών δαπανών, ενώ απαγορεύθηκε στους φορείς να δανείζονται για άλλους σκοπούς πλην επενδύσεων και μόνο μετά από έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών.

3.4. Εκσυγχρονισμός μηχανισμών παρακολούθησης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών.

Από τις πρώτες παρεμβάσεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προκειμένου να υπάρχει σφαιρική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις όλων των φορέων της ΓΚ ήταν η δημιουργία και τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων με το ΠΔ 113/2010 και το Ν.4046/2012. Η υποχρεωτική τήρηση του Μητρώου είναι ένα σημαντικό εργαλείο παρακολούθησης, ελέγχου και ορθής εκτέλεσης των δαπανών και αποτύπωσης των υποχρεώσεων της ΓΚ. Με το Ν. 4111/2013 και Ν. 4270/2014 έγιναν υποχρεωτικά τα μηνιαία προγράμματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τέθηκαν στόχοι με πλάνο τριών μηνών των Υπουργείων και των φορέων που εποπτεύουν.

Μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπολοίπων Υπουργείων για την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού και την ορθή δημοσιονομική διαχείριση, προβλέφθηκαν με το Ν.4111/2013 προγραμματικές συμφωνίες «Ετήσια Μνημόνια συνεργασίας» στα οποία περιλαμβάνονται οι τριμηνιαίοι στόχοι του προϋπολογισμού, προκαθορίζονται οι διορθωτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση αποκλίσεων καθώς και οι κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Επίσης, προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις του φορέα όσον αφορά τον χρόνο και το είδος των δημοσιονομικών αναφορών που υποβάλλει, τη δημιουργία εσωτερικών μηχανισμών χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κλπ. Το ΓΛΚ μεταρρυθμίστηκε με πρωταρχικό στόχο τη μετατροπή του σε επιτελική υπηρεσία κατάρτισης προϋπολογισμού και ελέγχου της ορθής εκτέλεσής του αξιολογώντας τις δαπάνες (spending review). Οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες του ενισχύθηκαν και διευρύνθηκαν με την κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και στη διαχείριση του Λογιστικού Συστήματος της Γενικής Κυβέρνησης και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους υποτομείς της ΓΚ με το Ν. 4270/2014.

Για την υποστήριξη του ρόλου του ΓΛΚ αναπτύχθηκε από το 2010 και μετά Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής Γενικής Κυβέρνησης, που καλύπτει προϋπολογισμό, θησαυροφυλάκιο, δημοσιονομικό έλεγχο και παροχή πληροφοριών. Το ΟΠΣ αυτό διασυνδέθηκε με άλλα πληροφοριακά συστήματα του ΓΛΚ και του Υπουργείου Οικονομικών αλλά και με τους φορείς που

συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του και εξελίσσεται διαρκώς. (Σπανού Κ., 2018). Για τη στενή παρακολούθηση της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, δημιουργήθηκε με το άρθρο 5/3B του Ν.3871/2010, το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, γύρω από το ΓΛΚ. Δημιουργήθηκαν λοιπόν οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών - ΓΔΟΥ σε κάθε Υπουργείο, ως επιτελικές υπηρεσίες κάτω από το Γενικό Γραμματέα, στις οποίες υπάγονταν όλες οι οργανικές μονάδες με αρμοδιότητα τα οικονομικά του Υπουργείου.

3.5 Δημοσιονομική διαφάνεια.

Τα Μνημόνια και η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την οικονομική διακυβέρνηση και την αμοιβαία δημοσιονομική εποπτεία, ώθησαν την Ελλάδα στην ανάγκη δημιουργίας ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, που αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις για την παρακολούθηση της δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και θεσμών για την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκυρων στοιχείων για την πορεία των δημόσιων οικονομικών. Αμφότερα αποτελούν προδιαγραφές της δημοσιονομικής διαφάνειας.

Η ποιότητα των δημοσιονομικών στοιχείων τέθηκε στο επίκεντρο κατά τη διάρκεια της ελληνικής κρίσης. Η ορθή απεικόνιση της οικονομικής κατάστασης και η αξιοπιστία τους βάσει διεθνών προδιαγραφών για όλο τον δημόσιο τομέα συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ και ΟΤΑ, ήταν συνεπώς ιδιαίτερα κρίσιμο πεδίο μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που προαναγγέλθηκαν ήδη από το τέλος του 2009. Αρχικά, ο Ν. 3871/2010 εισήγαγε ενιαίους κανόνες λογιστικής απεικόνισης (Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης) των οικονομικών μεγεθών βάσει διπλογραφικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση (ΠΔ 15/2011). Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο λίγο αργότερα, η Οδηγία 85/2011 (που ενσωματώθηκε με τον Ν. 4270/2014) προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων [...]». Σ' αυτό το πλαίσιο, ο Ν.4270/2014 (άρθρα 158-159) προέβλεψε το Λογιστικό Σχέδιο της Κεντρικής Διοίκησης και στη συνέχεια ο

N.4336/2015 (παράγραφος Γ, υπό-παράγραφος 2.4.1.) προέβλεψε τη λογιστική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα. Ενώ με το N.4337/2015, άρθρο 10 (σελ. 1192) προέβλεψε «Με το Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης επιδιώκεται ο λογιστικός χειρισμός των συναλλαγών της με ομοιόμορφο τρόπο, η αληθής και ορθή απεικόνιση της οικονομικής καταστάσεως και της περιουσιακής διάρθρωσής της, η διευκόλυνση της παραγωγής ενοποιημένων λογιστικών καταστάσεων, η ορθή εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητάς της, η άντληση αξιόπιστων πληροφοριών κάθε φύσης για αξιοποίηση, τόσο από τις διάφορες υπηρεσίες όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς, η εξαγωγή δεδομένων βάσει του ΕΣΟΛ, η απλούστευση και διευκόλυνση των κάθε μορφής ελέγχων.»

Η Ευρωπαϊκή οδηγία 85/2011 επέβαλε υποχρεώσεις σχετικά με την έγκαιρη και μηνιαία (ΟΚΑ) ή τριμηνιαία (ΟΤΑ) δημοσίευση δημοσιονομικών δεδομένων της Γενικής Κυβέρνησης και πληροφορίες για την παραγωγή τους. Το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών-fiscal reporting ήταν σημαντικό για την ενίσχυση της λογοδοσίας του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης και έτσι με τον N.3845/2010 προβλέφθηκαν σχετικές υποχρεώσεις έγκαιρης δημοσίευσης μηνιαίων στοιχείων για το ΓΛΚ, ενώ με τους N.3871/2010, N.4111/2013 και N.4270/2014, προβλέφθηκε η τακτική, έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση που ενισχύει τη διαφάνεια σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε διαπιστώσει τα προβλήματα στην τήρηση δημοσιονομικών στατιστικών τα οποία οδήγησαν σε επανειλημμένες αναθεωρήσεις των στοιχείων, με αποτέλεσμα το 2010 να ψηφιστεί από τη Βουλή ο Ν. 3832/2010 που μετέτρεπε τη Στατιστική Υπηρεσία από Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών σε Ανεξάρτητη Αρχή με τη δημιουργία της ΕΛΣΤΑΤ. Η ίδρυση ανεξάρτητης αρχής θα διασφάλιζε με την ανεξαρτησία των μελών της, την επικέντρωση στην ορθή πρακτική και την αποστασιοποίηση από πολιτικές παρεμβάσεις.

Η ΕΛΣΤΑΤ υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής, η επιλογή τεσσάρων εκ των επτά μελών της, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της, γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής για 5ετή θητεία ενώ τα τρία υπόλοιπα μέλη υποδεικνύονται ανά ένα, από το Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, από τον Υπουργό Οικονομικών και από το σύλλογο εργαζομένων στην ΕΛΣΤΑΤ.

Κρίσιμο στοιχείο για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας, ιδιαίτερα λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας της χώρας σχετικά με την ακριβή πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών, ήταν η αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής στη διαδικασία κατάθεσης και συζήτησης του ετήσιου Προϋπολογισμού και του Απολογισμού καθώς και της Έκθεσης Ελέγχου αφού, όπως είχε επανειλημμένα επισημανθεί από εκθέσεις διεθνών οργανισμών και πριν από την κρίση, ήταν εξαιρετικά περιορισμένος όσον αφορά την παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών. Έτσι, με σχετική απαίτηση του Μνημονίου, ιδρύθηκε στη Βουλή το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, το οποίο αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα με συμβουλευτικό ρόλο και υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής. Με το Ν. 3871/2010, ο οποίος προέβλεπε επίσης την υποχρέωση παροχής των απαιτούμενων πληροφοριών από το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά Υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης στο Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους και μεταξύ των αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης διατύπωσε και αυτήν της ανεξάρτητης αξιολόγησης από εξειδικευμένους θεσμούς – watchdogs.

Τέλος, με αρμοδιότητές του περιλαμβάνουν την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το σχέδιο ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και τη γνωμοδότηση επ' αυτής, συστήθηκε το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Fiscal Council), με τη μορφή μιας ανεξάρτητης αρχής με λειτουργική ανεξαρτησία, η οποία δεν ελέγχεται από κρατικούς φορείς. Η σύστασή του προβλέπεται από το Ν. 4270/2014, ακολουθεί το πρότυπο αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων που ήδη λειτουργούσαν σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενισχύει τη διαφάνεια. Εισάγει μια μορφή εποπτείας και αξιολόγησης της δημοσιονομικής πολιτικής, αφού μπορεί να ζητήσει κάθε πληροφορία από οποιονδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα, ο οποίος οφείλει να ανταποκριθεί με ακρίβεια, διαφορετικά υποπίπτει σε πειθαρχικό παράπτωμα.

Ενδιαφέρουσα καινοτομία για το πολιτικό σύστημα μας είναι οι ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά. Η κυβερνητική πολιτική εξουσία εκχώρησε ένα ουσιαστικό τμήμα της εξουσίας της σε οντότητες τις οποίες δεν ελέγχει και οι οποίες εξασφαλίζουν πολιτική νομιμοποίηση από τη βουλή. Θα πρέπει όμως να υπογραμμίσουμε ότι τη νομιμοποίησή τους εξασφαλίζουν και από τη κοινωνία, αλλά

μόνο στο βαθμό που δεν επηρεάζονται από την «εικαζόμενη πολιτική βούληση» της εκάστοτε κυβέρνησης, που αντανακλούν το «περί δικαίου αίσθημα» των πολιτών και που δημιουργούν αντίστοιχη «εικόνα» στα Μ.Μ.Ε., τα οποία, όπως είναι γνωστό, επηρεάζουν την κοινή γνώμη και επιχειρούν να την εκφράσουν. (Παναγιώτης Γ. Μαΐστρος 2009).

Συμπερασματικά, τέθηκαν οι βάσεις εξορθολογισμού υπό την πίεση των Μνημονίων. Η αποτελεσματικότητα των αλλαγών που προαναφέρθηκαν όμως, θα κριθεί σε βάθος χρόνου, ιδιαίτερα σε ένα λιγότερο πιεστικό περιβάλλον, χωρίς Μνημόνια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ - ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ

4.1.Εισαγωγή.

Το πρώτο εγχείρημα του νεότερου ελληνικού κράτους για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου μητρώου με την καταγραφή των εθνικών γαιών, των χρήσεων τους καθώς και άλλων πληροφοριών, εντοπίζεται αρχικά στο Βασιλικό Διάταγμα της 29 Απριλίου/11 Μαΐου 1834 «Περί συστάσεως Γραφείου της Δημοσίου Οικονομίας παρά τη επί των Εσωτερικών Γραμματεία της Επικρατείας» (ΦΕΚ 18/22.05.1834) και στο Διάταγμα Περί Κτηματολογίου, ΦΕΚ αρ.70/1836. Το ζήτημα λοιπόν του Κτηματολογίου, απασχόλησε το ελληνικό κράτος από τη σύστασή του και ήταν ιδιαίτερα σημαντικό εκείνη την περίοδο, καθώς η γη αποτελούσε τότε τη μόνη σημαντική πηγή πόρων, εγγύηση για τη δανειοδότηση του αγώνα της ανεξαρτησίας ενώ το απαιτούσαν και οι Μεγάλες Δυνάμεις εκείνης της εποχής. Η Ελλάδα στην εποχή της κρίσης βρέθηκε και πάλι αντιμέτωπη με αυτό το άλυτο ζήτημα .Η έλλειψη ολοκληρωμένου κτηματολογίου τόνιζε την έλλειψη δημόσιας διοικητικής οργάνωσης, μεγάλωνε το ρήγμα με τις ξένες δυνάμεις, μείωνε την ανταγωνιστικότητα της χώρας και απωθούσε τις επενδύσεις. Οι Κυβερνήσεις τη δεκαετία της κρίσης κλήθηκαν να ολοκληρώσουν το εθνικό κτηματολόγιο μεταρρυθμίζοντας και εκσυγχρονίζοντάς το. Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου αποτελεί κίνητρο για νέες επενδύσεις καθώς συμβάλλει στη δημιουργία κλίματος ασφάλειας και σταθερότητας μέσω της διαμόρφωσης ενός σταθερού φορολογικού καθεστώτος γύρω από την ακίνητη ιδιοκτησία και την είσπραξη των σχετικών φόρων.

4.2.Ιστορική αναδρομή-Αδυναμία ολοκλήρωσης.

Λόγω της απουσίας τίτλων και έπειτα από νομικές αμφισβητήσεις επί του τρόπου απόδειξης της κυριότητας της γης, η απόπειρα καταγραφής των εθνικών γαιών που αναφέρθηκε στην εισαγωγή δεν τελεσφόρησε. Επί κυβερνήσεως Χαρίλαου Τρικούπη ακολούθησε νέα προσπάθεια για την καταγραφή των εθνικών γαιών από το κράτος, ενώ ανάλογες προσπάθειες σύνταξης κτηματολογίου έγιναν σε όλη την διάρκεια του 20ου αιώνα, χωρίς ποτέ να ολοκληρωθούν. Μόλις το 1986 και με το Ν.1647,

δημιουργείται ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφίας Ελλάδος – ΟΚΧΕ, με σκοπό τη σύνταξη, την τήρηση και την ενημέρωση ενιαίου αποδεικτικού κτηματολογίου της Ελλάδας. Μόνο όμως με την ένταξη του προγράμματος στο Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης το 1994 και τη χρηματοδότησή του με 129 εκατομμύρια ευρώ, ξεκινά η έναρξη σύνταξης του Κτηματολογίου, πιλοτικού χαρακτήρα, που θα αφορούσε 35.000 τ.χλμ. συνολικά και 700 δήμους.

Το 1995 ψηφίζεται ο Ν.2308/1995 για την κτηματογράφιση, με τον οποίο τίθεται ο στόχος ολοκλήρωσής του έργου το 2009, ενώ συστήνεται το ίδιο έτος μία ανώνυμη εταιρεία του Δημοσίου, η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. και λίγα χρόνια μετά εισάγεται το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία του Κτηματολογίου, με τον Ν.2664/1998 .

Το 2001 εκδίδεται η απόφαση 4519/20.12.2001 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ανάκτηση κοινοτικής συνδρομής ύψους 100 εκατομμυρίων ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Περιβάλλον”, που αφορούσε το κτηματολόγιο. Η απόφαση της ΕΕ καταλόγιζε, μεταξύ άλλων, στην ελληνική πλευρά σημαντικές τροποποιήσεις στη φύση και στις συνθήκες υλοποίησης του έργου χωρίς η Επιτροπή να έχει εγκρίνει τις τροποποιήσεις αυτές. Ύστερα από διαπραγματεύσεις με την ΕΕ υποβλήθηκε η αναθεωρημένη πρόταση για το πρόγραμμα του Κτηματολογίου στο πλαίσιο του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης το 2004, ύψους 80 εκατομμυρίων ευρώ.

Το 2009 με την κτηματογράφιση να έχει ολοκληρωθεί μόλις στο 6% της συνολικής έκτασης της χώρας, οι στόχοι σύμφωνα με το επικαιροποιημένο Επιχειρησιακό Σχέδιο του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος ήταν:

1. Η ίδρυση των Οριστικών Κτηματολογικών Γραφείων υπό τον ΟΚΧΕ με τοπική αρμοδιότητα στους νομούς.
2. Το Ηλεκτρονικό Κτηματολόγιο.
3. Μέτρα βελτίωσης διαδικασιών πρώτων εγγραφών.
4. Σύνταξη των δασικών χαρτών και οριογραμμών αιγιαλού, παραλίας, παλαιού αιγιαλού στο σύνολο της χώρας στο πλαίσιο σύνταξης του ΕΚ.
5. Κήρυξη του υπολοίπου της χώρας υπό κτηματογράφιση και πρόγραμμα ολοκλήρωσής του έως το 2016.

Η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., το 2009 ολοκλήρωσε σημαντικά έργα με τίτλο «Υποδομή δεδομένων και Τεχνολογίας Πληροφοριών για ένα σύγχρονο

Κτηματολόγιο» προϋπολογισμού περίπου 80 εκατομμυρίων ευρώ. Έργα τα οποία στόχευαν στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του Εθνικού Κτηματολογίου και είχαν ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και περιλάμβαναν τη δημιουργία του Ελληνικού Συστήματος Εντοπισμού Θέσης - HEPOS, τη σύνταξη χαρτογραφικών υποβάθρων, την οριοθέτηση δασικών εκτάσεων, τη χάραξη αιγιαλού, υποδομές πληροφορικής, την ψηφιοποίηση αρχείου διανομών και αναδασμών και την ψηφιακή βάση δεδομένων των τίτλων των υποθηκοφυλακείων των αστικών περιοχών.

4.3 Η πορεία του Κτηματολογίου κατά την κρίση.

Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τη προσέλκυση επενδύσεων, από το πρώτο κιόλας Μνημόνιο. Το 2010 εντάσσονται 13 νέα έργα του κτηματολογίου στο ΕΣΠΑ του 2007-2013, συνολικού προϋπολογισμού 57,5 εκατομμυρίων ευρώ, ύστερα από τη θετική αξιολόγηση της υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος της Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. “Υποδομή Δεδομένων και Τεχνολογίας Πληροφοριών για ένα σύγχρονο Κτηματολόγιο” για το Εθνικό Κτηματολόγιο.

Την ίδια περίοδο, το Υπουργείου Περιβάλλοντος κηρύσσει υπό κτηματογράφηση το υπόλοιπο της χώρας, με το ΦΕΚ 1077/2010. Ενώ στο 2ο επικαιροποιημένο Μνημόνιο Συνεννόησης, επαναλαμβάνεται η ίδια διακήρυξη, με πιο συγκεκριμένους στόχους, μαζί με το στόχο της ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου έως το 2020. Στην 4η επικαιροποίηση του Μνημονίου, το 2011 για την ενίσχυση της ανάπτυξης, μία επιπλέον υποχρέωση προστίθεται : «η ψηφιοποίηση της λειτουργίας όλων των υποθηκοφυλακείων και των συμβολαιογραφικών γραφείων και η μεταφορά όλων των νεοκαταχωρούμενων δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο ως το 2015».

Τον Ιούλιο του 2011, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Barroso με τον Έλληνα πρωθυπουργό Γιώργο Παπανδρέου, συμφωνούν στη δημιουργία μίας ειδικής υπηρεσίας δράσης (Task Force for Greece) για την παροχή τεχνικής βοήθειας στη χώρα με σκοπό την επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων και την κινητοποίηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων για την ενίσχυση της ανάπτυξης. Τον Νοέμβριο του 2011 η TFGR δημοσιεύει την πρώτη έκθεση της, στην οποία τονίζει την

σημασία του Κτηματολογίου για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και τη συνδέει με το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων και τη φορολογική διοίκηση. (*Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 1η Τριμηνιαία Έκθεση, 2012*)

Στα τέλη του 2011, με την απαίτηση του Μνημονίου για προκήρυξη κτηματολογικών έργων 4.000.000 δικαιωμάτων, προκηρύχθηκαν δύο νέα προγράμματα κτηματογράφησης για σύνολο 7.000.000 δικαιωμάτων. Τα έργα κτηματογράφησης αφορούσαν 268 περιαστικούς ΟΤΑ, δηλαδή 2.575.119 δικαιώματα, και 10 νομούς της χώρας με εκτεταμένες αγροτικές εκτάσεις με αναδασμούς και διανομές, ακόμα 4.346.878 δικαιώματα.

Στον νόμο 4046/2012, περιλήφθηκε η υποχρέωση της Ελλάδας για δημιουργία πλήρους Εθνικού Κτηματολογίου έως το 2020 ως μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση για την ενίσχυση της ανάπτυξης, βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές.

Την ίδια περίοδο αποστέλλονται στην Ελλάδα Ολλανδοί εμπειρογνώμονες για να δώσουν συμβουλές για τη διαδικασία της κτηματογράφησης, γεγονός που δείχνει το ευρωπαϊκό ενδιαφέρον για το έργο, ενώ μέσω των προτεινόμενων σεναρίων της ολλανδικής αποστολής, συζητήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση η προοπτική ιδιωτικοποίησης του θεσμού για την ολοκλήρωση του έργου. Το 2012, το Υπουργείο Περιβάλλοντος ζητά από την Ομάδα Δράσης TFGR να παράσχει τεχνική βοήθεια και έτσι συγκροτείται ειδική ομάδα ξένων εμπειρογνομόνων από ευρωπαϊκούς κτηματολογικούς οργανισμούς και συγκεκριμένα από Αυστρία, Ολλανδία, Γερμανία και Ισπανία, η οποία συντονίζεται από το Ολλανδικό Κτηματολόγιο, με στόχο τη συνδρομή στη μεταρρύθμιση του Κτηματολογίου. Οι εμπειρογνώμονες και η Κτηματολόγιο ΑΕ συνεργάστηκαν εντατικά για ζητήματα σχετικά με τον προγραμματισμό του έργου και τους διαγωνισμούς με στόχο την απλούστευση του νομικού πλαισίου.

Με το Ν.4164/2013 που ψηφίζεται τον Ιούλιο του 2013, καταργείται ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφίσεων Ελλάδος – ΟΚΧΕ και οι περισσότερες αρμοδιότητες του μεταφέρονται στην ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., η οποία μετονομάζεται σε Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε. - Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε..

Τον Οκτώβριο του 2013 προκηρύσσεται διεθνής διαγωνισμός για την κτηματογράφηση του υπόλοιπου της χώρας ύψους 527.000.000 ευρώ και αφορούσε το 42% των δικαιωμάτων της χώρας, δηλαδή περισσότερα από 16 εκατομμύρια

δικαιώματα. Βασικά εκσυγχρονιστικά σημεία του νέου προγράμματος για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας, όπως παρουσιάστηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, ήταν :

- η δημιουργία νέων διαδικτυακών εφαρμογών για την κτηματογράφηση,
- η καταγραφή σε ψηφιακή μορφή των επίσημων θεσμικών γεωχωρικών συνόλων,
- η ηλεκτρονική υποβολή δήλωσης,
- η ηλεκτρονική ανάρτηση και οι on – line εφαρμογές για τα Γραφεία Κτηματογράφησης.

Αποσκοπούσε στην ολοκληρωμένη ψηφιακή υποδομή για πολυδιάστατη προστασία του περιβάλλοντος και στήριξη αειφόρου και βιώσιμης ανάπτυξης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Τον Απρίλιο του 2014 γίνεται αναθεώρηση του Μνημονίου που συμπεριλαμβάνει τη δράση με τίτλο «Εκσυγχρονισμός και απλοποίηση είσπραξης τελών υποθηκοφυλακείων» και το Σεπτέμβριο του 2014 παρουσιάστηκε Σχέδιο Νόμου για τα Τέλη & Δικαιώματα Υποθηκοφυλάκων. Το Σχέδιο Νόμου στόχευε στην εξάλειψη των παθογενειών του συστήματος είσπραξης των τελών από τα κατά τόπους αρμόδια υποθηκοφυλακεία της χώρας και στην αλλαγή του τρόπου είσπραξης των τελών στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού των διαδικασιών (Δημόσια Διαβούλευση Υπ. Οικ.,2014).

Ολοκληρώνεται τον Ιούλιο του 2014 η τεχνική βοήθεια της Task Force για το Κτηματολόγιο με διαβούλευση όλων των εμπλεκόμενων μερών, η οποία αφορούσε την οργάνωση ενός Γραφείου Διοίκησης Έργων, καθώς και την θεσμική αναδιοργάνωση και ανάπτυξη ικανοτήτων με σκοπό τη συνέχιση της συνδρομής της με νέα τεχνική βοήθεια για την υποστήριξη της ελληνικής κυβέρνησης στην ολοκλήρωση του Κτηματολογίου. Όμως η πορεία του Κτηματολογίου είναι ασυνεχής και γεμάτη κλυδωνισμούς, καθώς διαρκώς προκύπτουν προβλήματα στην χρηματοδότηση έργων, ενώ μεγάλοι διεθνείς διαγωνισμοί για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας ακυρώνονται για διάφορους λόγους. Το 2015 βρίσκει τη χώρα σε μία νέα προεκλογική περίοδο και το σχεδιασμό της δεύτερης περιόδου της κρίσης για την ολοκλήρωση του έργου του Κτηματολογίου το 2020, να έχει ναυαγήσει. Έτσι, τεχνική βοήθεια για το Κτηματολόγιο παρέχεται από την Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με επακόλουθη ψήφιση του Ν.4512/2018, ο οποίος ορίζει τη δημιουργία ενός νέου ενιαίου οργανισμού για το Κτηματολόγιο και τη διοικητική και οργανωτική υπαγωγή

των Κτηματολογικών Γραφείων στο ΥΠΕΚΑ, καθώς και την οργάνωσή τους έως το 2020 με πιο ορθολογικό και αποτελεσματικό τρόπο.

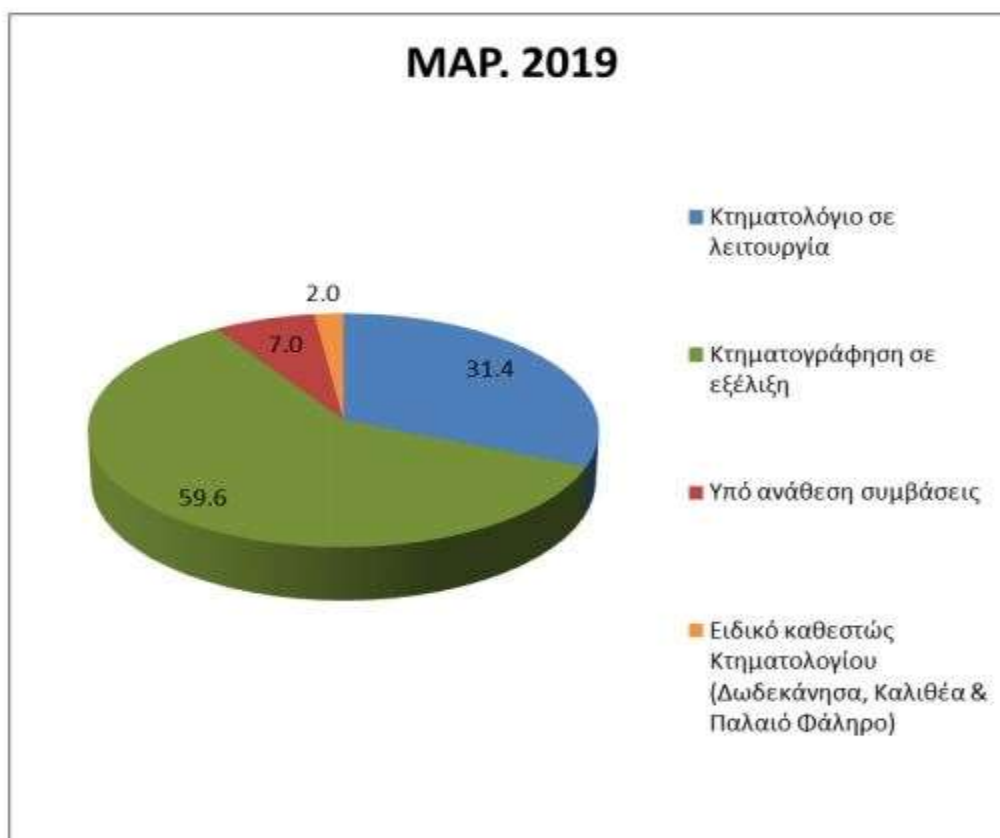
Μετά την αποτυχία των διαπραγματεύσεων της κυβέρνησης με τους Θεσμούς και το δημοψήφισμα τον Ιούλιο του 2015, ψηφίζεται στη Βουλή το τρίτο μνημόνιο με το Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ 94Α/14.08.2015). Στο νόμο αυτό και ειδικότερα στην Παράγραφο Γ' που περιλαμβάνει τη συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβάνονται και σχετικά με το Κτηματολόγιο ζητήματα. Ζητήματα κυρίως για το φόρο ακίνητης περιουσίας και το νομικό πλαίσιο για τα κτηματολογικά γραφεία σε εθνική κλίμακα. Στα τέλη του 2015 είχε ολοκληρωθεί η σύνταξη του Κτηματολογίου και βρισκόταν σε φάση λειτουργίας σε 367 ΟΤΑ της χώρας, περίπου δηλαδή στο 25,5% των δικαιωμάτων. Παράλληλα, ολοκληρωνόταν η κτηματογράφηση σε περίπου 950 περιοχές της χώρας, σε μέγεθος δηλαδή που αντιστοιχεί στο 19,5% των δικαιωμάτων.

Τον Ιούλιο του 2016, με το άρθρο 40 του Ν. 4440, θεσμοθετείται η υποχρέωση ηλεκτρονικής υποβολής τοπογραφικών διαγραμμάτων στη βάση δεδομένων της ΕΚΧΑ ΑΕ για την αναβάθμιση των συναλλαγών με το Κτηματολόγιο μέσω των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, καθώς και για τον εκσυγχρονισμό του Κτηματολογίου προς όφελος των Ελλήνων πολιτών.

Το Δεκέμβριο του 2017, υπογράφεται Κοινή Υπουργική Απόφαση για τη διασύνδεση των κεντρικών υπολογιστικών συστημάτων της Ε.Κ.Χ.Α. Α.Ε. και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η οποία προέβλεπε διασύνδεση των κεντρικών υπολογιστικών συστημάτων και ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ της Ε.Κ.Χ.Α. Α.Ε. και του Υπουργείου Οικονομικών. *(Υπ' αριθμ. 52409/28.12.2017 ΦΕΚ 24B/12.01.2018)*

Το Μάιο του 2018, στο Αναπτυξιακό Σχέδιο της χώρας υπήρξε η δέσμευση να συνεχιστεί το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων με τη δημιουργία του Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (ΜΑΠ), στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης, ενώ τονίστηκε ακόμη μια φορά ο σημαντικός ρόλος του Κτηματολογίου για βιώσιμη ανάπτυξη, βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ενίσχυση των επενδύσεων και διαχείριση κρατικών περιουσιακών στοιχείων.

Πίνακας 11



ΠΗΓΗ: ΑΠΕ-ΜΠΕ 2019

Στο ανωτέρω γράφημα η κτηματογράφηση έως τον Μάρτιο του 2019 ενώ έως τον Οκτώβριο του 2019, από τα εκτιμώμενα 39,1 εκατομμύρια ιδιοκτησιακά δικαιώματα:

- Είχε ολοκληρωθεί η κτηματογράφηση για τα 13 εκατομμύρια δικαιώματα (33%), κυρίως σε αστικές περιοχές.
- Βρίσκονταν σε προχωρημένη επεξεργασία τα 7,5 εκατομμύρια δικαιώματα (19%).
- Ήταν σε εξέλιξη η συλλογή δηλώσεων για 15 εκατομμύρια δικαιώματα (39%).
- Εκκρεμούσαν 2,7 εκατομμύρια δικαιώματα (7%). Μελέτες που δεν είχαν ακόμη ανατεθεί λόγω δικαστικών εμπλοκών.
- Ενώ 800.000 δικαιώματα (2%) αφορούσαν την μετάβαση από το παλαιού τύπου Κτηματολόγιο (από τον καιρό της Ιταλοκρατίας) σε Ρόδο, Κω και Λέρο, στο νέο Κτηματολόγιο. (Τράτσα Μ., 2019)

Έως το Μάρτιο του 2020, όπου η πρόοδος του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών "πάγωσε" λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού, μόλις σε επτά περιοχές της

χώρας η συλλογή δηλώσεων είχε ξεπεράσει το 70%: Δωδεκάνησα (99,7%), Δράμα/Ξάνθη (75%), Άρτα/Πρέβεζα/Λευκάδα (71,5%) και Χαλκιδική (71,5%).

Το έτος 2021 έχει χαρακτηριστεί ως έτος ορόσημο για τον εκσυγχρονισμό του κτηματολογίου από το Γραφείο Τύπου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας καθώς εντός του έτους:

- Το σύνολο σχεδόν των παλαιών υποθηκοφυλακείων θα μετεξελιχθούν σε σύγχρονα Κτηματολογικά Γραφεία του Φορέα (μέχρι σήμερα έχουν μετεξελιχθεί 6 από τα 17 Κτηματολογικά Γραφεία και 13 από τα 75 Υποκαταστήματά τους).
- Όλες οι νέες ψηφιακές υπηρεσίες καθώς και αυτές που θα τεθούν σε λειτουργία αργότερα μέσα στο 2021, θα επεκταθούν σε όλα τα νέα Κτηματολογικά Γραφεία του Φορέα καλύπτοντας το σύνολο των συναλλαγών.
- Θα υπάρξει σημαντική ωρίμανση όλων των φάσεων Κτηματογράφησης σε όλη την Επικράτεια.

Παράλληλα, παρουσιάστηκαν και 4 νέες ψηφιακές υπηρεσίες :

- 1) Ολοκληρωμένη ψηφιακή διαδικασία για αιτήσεις, πληρωμές και παραλαβή πιστοποιητικών, διαγραμμάτων και αντιγράφων από τα Κτηματολογικά Γραφεία που έχουν ενταχθεί στον Φορέα.
- 2) Ολοκληρωμένη ψηφιακή διαδικασία για παραλαβές, πληρωμές και αιτήσεις από τους δικηγόρους αγωγών, δικογράφων και άλλων πράξεων που συντάσσουν και διακινούν για καταχώρηση στα Κτηματολογικά Γραφεία του Φορέα.
- 3) Ψηφιακή υποβολή συμβολαίων από τους συντάκτες τους για καταχώρηση στα Κτηματολογικά Γραφεία του Φορέα.
- 4) Αυτόματη σύγκριση τοπογραφικού του ιδιοκτήτη με το Κτηματολογικό Διάγραμμα - Αυτόματος προδικαστικός Έλεγχος που εξασφαλίζει τη δυνατότητα εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων.

4.4.Το Εθνικό Κτηματολόγιο σήμερα.

Το Εθνικό Κτηματολόγιο έως και σήμερα παραμένει ανολοκλήρωτο, με την πανδημία να καθυστερεί κι άλλο την πρόοδο του. Οι αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις σε αυτόν τον σημαντικό τομέα της δημόσιας διοίκησης έδειξαν την προσπάθεια που κατέβαλε η χώρα κατά το προηγούμενο διάστημα να εκσυγχρονιστεί, ενίοτε πιεζόμενη και από εξωγενείς παράγοντες. Αντιμετωπίστηκε ως σημαντικό ζήτημα και

ως αναπτυξιακό εργαλείο για την παροχή αξιόπιστων δεδομένων για την ιδιωτική και δημόσια ακίνητη περιουσία, για το σχεδιασμό και την εφαρμογή χωρικού σχεδιασμού και έργων υποδομής, για την πολιτική γης και τις πολιτικές προστασίας του περιβάλλοντος, για την φορολογία ακινήτων καθώς και για τη δημιουργία προϊόντων και υπηρεσιών βασισμένων στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Η σύνταξη Κτηματολογίου αποτελεί μία τεράστια διοικητική μεταρρύθμιση για μία χώρα και παρά το γεγονός ότι το έργο που παρήχθη με τη δημιουργία μίας ενιαίας βάσης χωρικών δεδομένων με σκοπό την σύσταση ενός ενιαίου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας είναι σημαντικό, αυτό που απομένει να γίνει ακόμη απαιτεί τεράστια διοικητική και οργανωτική προσπάθεια, αλλά και οικονομικούς πόρους. Με την εν εξελίξει οικονομική κρίση από την επίδραση της πανδημίας όμως, η ολοκλήρωση του έργου και η εξασφάλιση των απαραίτητων οικονομικών πόρων δυσχεραίνονται σημαντικά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 τόνισε εμφατικά τα χρόνια προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, τα οποία καμία πολιτική ηγεσία δεν τόλμησε στο παρελθόν να επιλύσει. Η οικονομική κρίση παρουσιάστηκε σαν μια ευκαιρία εκσυγχρονισμού, αφού μόνο μέσα από μία ριζική διοικητική μεταρρύθμιση θα επιτυχανόταν η έξοδος από αυτήν και η ανάπτυξη. Τα μέτρα που έλαβαν οι ελληνικές κυβερνήσεις σε πολλούς τομείς ήταν ριζικά, ενώ γενικότερα οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια διοίκηση υπό την καθοδήγηση και την εποπτεία των δανειστών είχαν χαρακτήρα "big bang". Η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων, ιδιαίτερα σε επίπεδο εκσυγχρονισμού, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το στρατηγικό σχεδιασμό και τον προγραμματισμό που αρχικά έγινε, αλλά και την παρακολούθηση υλοποίησης και την αξιολόγησή τους. Εξαιτίας του χάσματος ανάμεσα στη διαμόρφωση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων και την υλοποίησή τους, τα επιθυμητά αποτελέσματα δεν επήλθαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα από την κεντρική διοίκηση αποδεικνύεται ανεπαρκής, ανεπάρκεια την οποία επιτείνει η διαμόρφωση μιας διοικητικής κουλτούρας που στηρίζεται περισσότερο στην παραγωγή νόμων και λιγότερο στην υλοποίησή τους. (OECD, Greece: Review of the Central Administration)

Παρά την ανεπάρκεια της διοίκησης, τις αντιστάσεις που παρουσίασε το σύστημα και το αντίξοο κλίμα που δημιουργεί μια οικονομική κρίση, έγιναν σημαντικά βήματα εκσυγχρονισμού.

Συνοπτικά, τα σημεία στα οποία επήλθε εκσυγχρονισμός μέσω των μεταρρυθμίσεων είναι τα εξής:

A. Στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

- Ίδρυση σύγχρονου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης προσωπικού με το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού και μισθοδοσίας με την Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ) καθώς και δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

- Δημιουργία σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης και ανάπτυξη τεχνικών προϋποθέσεων για αξιολόγηση του προσωπικού μέσω ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής, στο πλαίσιο του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου.
- Δημιουργία Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Στατιστικής Ανάλυσης των Βαθμολογιών Αξιολόγησης στη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥΠΔΑ.

B. Στον προϋπολογισμό.

- Δημιουργία και τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων, ένα σημαντικό εργαλείο παρακολούθησης, ελέγχου και ορθής εκτέλεσης των δαπανών και αποτύπωσης των υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης.
- Ανάπτυξη του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Πολιτικής της Γενικής Κυβέρνησης, που καλύπτει προϋπολογισμό, θησαυροφυλάκιο, δημοσιονομικό έλεγχο και παροχή πληροφοριών.
- Διασύνδεση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος με άλλα πληροφοριακά συστήματα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, του Υπουργείου Οικονομικών αλλά και με τους φορείς που συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.
- Μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας από Γενική Γραμματεία του Υπ.Οικ. σε Ανεξάρτητη Αρχή με τη δημιουργία της ΕΛΣΤΑΤ..
- Ίδρυση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής.

Γ. Στο Εθνικό Κτηματολόγιο.

- Ψηφιοποίηση της λειτουργίας όλων των υποθηκοφυλακείων και των συμβολαιογραφικών γραφείων και μεταφορά όλων των νεοκαταχωρούμενων δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο.
- Δημιουργία νέων διαδικτυακών εφαρμογών για την κτηματογράφηση.
- Καταγραφή σε ψηφιακή μορφή των επίσημων θεσμικών γεωχωρικών συνόλων.
- Υποχρεωτική ηλεκτρονική υποβολή δήλωσης τοπογραφικών διαγραμμάτων στη βάση δεδομένων.

- Ηλεκτρονική ανάρτηση και on-line εφαρμογές για τα Γραφεία Κτηματογράφησης.
- Διασύνδεση των κεντρικών υπολογιστικών συστημάτων της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.
- Δημιουργία του Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (ΜΑΠ), στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης.

Δ. Στην Ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

- Κυβερνητική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «Ermis».
- Opengov.gr για την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ.
- TAXISnet στη φορολογία.
- Ηλεκτρονική συνταγογράφηση στην υγεία.
- ΑΤΛΑΣ στη Κοινωνική ασφάλιση.
- mySchool στη Διοίκηση της εκπαίδευσης.
- emvolio.gov.gr για τον εμβολιασμό των πολιτών την περίοδο της πανδημίας.
- SMS ΣΤΟ 13033 για τις μετακινήσεις των πολιτών την περίοδο της καραντίνας.

Μέσα από τον εκσυγχρονισμό στη Δημόσια Διοίκηση υπήρχε στόχευση για βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και περαιτέρω ανάπτυξη της χώρας. Επιτεύχθηκαν στόχοι δεκαετιών και έγιναν σπουδαία βήματα σε πολλούς τομείς του Δημόσιου τομέα. Η ανάκαμψη της οικονομίας στο κλείσιμο της δεκαετίας του 2010 επιβεβαιώνει πως έγιναν σημαντικές τομές στην οργάνωση της χώρας με επιτυχία. Έγινε μια εντυπωσιακή προσαρμογή των δημοσιονομικών μεγεθών σε πολύ μικρό διάστημα, σε ότι αφορά το πολιτικό σύστημα και την ίδια τη δημόσια διοίκηση, τη λειτουργία και τη δομή της , πολλώ δε μάλλον την κουλτούρα της, δεν είχαμε δραματικές αλλαγές .Για παράδειγμα ο εθνολαϊκισμός έφτασε στη χειρότερή του έξαρση στα χρόνια των μνημονίων ,ως τα μέσα του 2015 , και οι πολιτικοί θεσμοί του δοκίμασαν τις αντοχές τους, παρότι εν πολλοίς άντεξαν. Σε ότι αφορά το κράτος και την αποτελεσματικότητά του, η αξιολόγηση του προσωπικού , που ήταν σημαντικό ζήτημα, ουσιαστικά δεν έγινε σε τομείς όπως οι δυο πρώτες βαθμίδες της εκπαίδευσης ενώ όπου αλλού έγινε στη κεντρική διοίκηση, δεν ήταν με όρους που θα

μπορούσαν να έχουν θετικές επιπτώσεις στη λειτουργία του. Εξάλλου, η πολυνομία και η κακονομία συνέχισε να είναι η κανονικότητα ενώ οι εξελίξεις στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση παρέμειναν πολύ αργές (Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., 2019). Κατά την περίοδο της πανδημίας όμως επιταχύνθηκαν. Υπάρχει ένα ρητό το οποίο λέει πως «υπάρχουν δεκαετίες που δε συμβαίνει τίποτα και εβδομάδες μέσα στις οποίες συμβαίνουν δεκαετίες». Οι κρίσεις έχουν ακριβώς αυτή την ιδιότητα, ειδικά η κρίση της πανδημίας είχε ακριβώς αυτόν τον χαρακτήρα, σε παγκόσμιο επίπεδο. Η επίδρασή της στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν τεράστια και πρόοδος μου σημειώθηκε ,τουλάχιστον εντυπωσιακή.

Γεννάται όμως το ερώτημα αν οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης ανέτρεψαν σε βάθος τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης που την καθιστούσαν αναποτελεσματική. Επίσης, εύκολα διαπιστώνεται πώς κάποιες μεταρρυθμίσεις δεν πρόλαβαν να ολοκληρωθούν είτε παρέκλιναν των αρχικών στόχων. Προφανώς η σωρεία μεταρρυθμίσεων με υψηλούς στόχους και με πειστικά χρονοδιαγράμματα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν απόλυτα, ενώ συχνά εγείρονταν αντιδράσεις από την υπερβολή των δημοσιονομικών στόχων.

Συνολικά όμως, σημειώθηκε εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση των διοικητικών εργαλείων. Η λειτουργία της διοίκησης βελτιώθηκε σε πολλούς τομείς και προετοιμάστηκε το έδαφος για τις σαρωτικές αλλαγές που ακολούθησαν, κατά την περίοδο της πανδημίας, στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ενώ μένει να φανεί εάν οι αλλαγές θα έχουν μακροχρόνια αποτελέσματα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1.Αγαλιώτη Κωνσταντίνα (2020) , *Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση κατά την περίοδο της κρίσης.*
- 2.Ακριβοπούλου Χριστίνα Μ., Ανθόπουλος Χαράλαμπος (2015), *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*
- 3.Αργείτης Γεώργιος, Δαφέρμος Γιάννης, Μαρσέλλου Αιμιλία (2011), *Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων: Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;*
4. Μητσόπουλος Μιχάλης & Πελαγίδης Θεόδωρος 2012 «*ΚΑΤΑΝΟΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*»
- 5.Μαΐστρος Παναγιώτης Γ. (2009)*Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα 1975-2015*
- 6.Πανταζή Ιωάννα, 2018. «*Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ως παράγοντας μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης σε Ευρώπη και Ελλάδα. Εφαρμογή-Προοπτικές-Δυσκολίες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.*».
- 7.Ράπανος Βασίλης Θ. (2007) *Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού Ευρωπαϊκή εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα*
- 8.Σπανού Καλλιόπη (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*
- 9.Σημίτης Κώστας Γ. (2005) *Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004*
- 10.Σωτηρόπουλος Δημήτριος Π., (2019). *Φάσεις και αντιφάσεις του Ελληνικού κράτους στον 20ο αιώνα 1910-2001.*
- 11.IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: *Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module.*
- 12.OECD (2002) Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

- 1.Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2020) : «Έτος ορόσημο» για το Κτηματολόγιο το 2021- Έρχεται το Ολοκληρωμένο Ψηφιακό Κτηματολόγιο - Διαδικτυακή Συνέντευξη Τύπου: <https://www.ktimatologio.gr/posts/etos-orosimo-gia-to-ktimatologio-to-2021-erhetai-to-olokliromeno-psifiako-ktimatologio>
- 2.Τράτσα Μάχη (2019) Το Βήμα Κτηματολόγιο : Άτυπη παράταση έως τον Ιούνιο 2020 χωρίς πρόστιμα: <https://www.tovima.gr/2019/11/07/society/ktimatologio-atypi-paratasi-eos-ton-iounio-2020-xoris-prostima/>
- 3.Παρουσίαση Νέου Προγράμματος Κτηματογράφησης (2013). Παρουσίαση Υπουργού ΠΕΚΑ, Γιάννη Μανιάτη, στη Συνέντευξη Τύπου για το Εθνικό Κτηματολόγιο:<https://www.slideshare.net/YPEKA/20131001-26746528>
- 4.Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα Τριμηνιαία έκθεση Δεκέμβριος 2012: <https://docplayer.gr/37746475-Omada-drasis-gia-tin-ellada-triminiaia-ekthesi-dekemvrios-2012.html>
- 5.Υπουργείο Οικονομικών (2014) : <http://www.opengov.gr/minfin/?p=4786>
- 6.Αντώνης Παπακόστας (2018) Ευρωβαρόμετρο Δημόσιο: ανυπόληπτο μεν αλλά και στο αλώβητο <https://www.protagon.gr/apopseis/yperanw-politikis-i-pathogeneia-tis-dimosias-dioikisis-44341747679>
- 7.Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2008 «Ψηφιακή Δημόσια Διοίκηση για όλους»
8. Κοινωνία της Πληροφορίας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο «Πλαίσιο διαλειτουργικότητας & Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών συναλλαγών» ,Μάιος 2008 <http://www.egif.gov.gr/portal/pls/portal/docs/211041.PDF>
9. Ευρωπαϊκή Επιτροπή joinup «e-Government in Greece»
10. Πηγή: <http://apografi.gov.gr/>
11. Τα τελικά αποτελέσματα και τα ευρήματα της απογραφής των συνταξιούχων του Δημοσίου <https://www.taxheaven.gr/news/20337/ta-telika-apotelesmata-kai-ta-eyrhmata-ths-apografhs-twn-syntaxiouxwn-toy-dhmosioy?output=printer>
- 12.Κατερίνα Κατσιαγάννη ΚΕΔΕ 2020 <https://kedke.gr/i-kinitikotita-ton-dimosion-yvallilon-simera-kainotomia-i-i-alli-opsi-tou-idiou-nomismatos/>
- 13.Πηγή: ΑΠΕ-ΜΠΕ 2019 <https://www.in.gr/2019/03/19/economy/oikonomikes-eidiseis/pos-ekselissetai-ktimatografisi-st-xora/>
14. Υπουργός Επικρατείας και Ψηφιακής Διακυβέρνησης Κυριάκος Πιερρακάκης «Ψηφιακή διακυβέρνηση εν μέσω πανδημίας: το κερδισμένο στοίχημα» 2021. Δελτία Τύπου - Ανακοινώσεις <https://mindigital.gr/archives/2148>

