



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

**«Οι εκσυγχρονίστηκες μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής
Δημόσιας Διοίκησης κατά την χρονική περίοδο 2010-
2019»**

Καλλιόπη Γρύλλη

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Καλαμάτα, Μάρτιος 2024

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

**«Οι εκσυγχρονίστηκες μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής
Δημόσιας Διοίκησης κατά την χρονική περίοδο 2010-
2019»**

Καλλιόπη Γρύλλη

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπων: Δημήτριος Σωτηρόπουλος

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την 30/03/2024

Δημήτριος Σωτηρόπουλος, επιβλέπων

Αθανασία Τριανταφυλλόπουλου, μέλος

Κωνσταντίνος Τσούντας, μέλος

Καλαμάτα, Μάρτιος 2024



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

School of Management (Kalamata)

Department of Business and Organization Administration

POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and
LOCAL GOVERNMENT

The modernizing reforms of the Greek
Public Administration during the period of
financial crisis
2010-2019

Calliope Grilli

Kalamata, March 2024

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η χρονική περίοδος 2010-2019 αποτελεί ένα κρίσιμο κεφάλαιο στην ιστορία του Ελληνικού κράτους αφού οι εγχώριες κυβερνητικές δυνάμεις αναγκάστηκαν να λειτουργήσουν και να διακυβερνήσουν υπό το καθεστώς εξωτερικής πίεσης λόγω της τραγικής καταστάσεως στην οποία είχε περιέλθει η ελληνική οικονομία. Αν και είναι κοινή παραδοχή για πολλούς ότι η οκταετία των Μνημονίων ήταν μια οδυνηρή και ανήλεη περίοδος για την Χώρα κανένας ωστόσο δεν μπορεί να παραβλέψει το γεγονός ότι η οικονομική κρίση που ξέσπασε έγινε η αφορμή ώστε να βγει η Ελλάδα από τον μεταρρυθμιστικό «λήθαργο» που είχε υποπέσει επί μια σειρά δεκαετιών.

Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης ήταν πολλές. Άλλες βρήκαν αμέσως πεδίο εφαρμογής ενώ κάποιες άλλες χρειάστηκαν περαιτέρω εξέταση και χρόνο για να επιτελεστούν. Κάποιες θεωρήθηκαν πολύ εκσυγχρονιστικές ενώ κάποιες άλλες έγιναν δεκτές με δισταγμό και απροθυμία. Ο πολύπαθος διοικητικός μηχανισμός ανασυγκροτήθηκε, άλλαξε ο τρόπος άσκησης πολιτικής, ο δημόσιος τομέας επανασχεδιάστηκε και το ανθρωπινό δυναμικό προσαρμόστηκε στα νέα δεδομένα. Τα αποτελέσματα σε μερικούς τομείς είναι πλέον ορατά αντιθέτως όμως με κάποιους άλλους που ακόμη διερευνούνται.

Η ουσία όμως είναι ότι η Ελλάδα αναγκάστηκε να αλλάξει. Η εξωτερική πίεση που ασκούταν και οι απαιτήσεις των Μνημονίων δεν άφηναν καθόλου περιθώρια για ουσιαστική διαπραγμάτευση και στοχασμό. Η νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια της Ελλάδας είχε μόλις ξεκινήσει...

Λέξεις κλειδιά: Δημόσια διοίκηση, κρίση χρέους, μνημόνια, μεταρρυθμίσεις, εκσυγχρονισμός

ABSTRACT

The time period from 2010 to 2018 constitutes a crucial chapter in the history of the Greek state, as domestic governmental forces were compelled to operate and govern under the regime of external pressure due to the tragic situation that the Greek economy had fallen into. While it is commonly acknowledged by many that the eight years of Memoranda were a painful and relentless period for the country, no one can overlook the fact that the economic crisis that erupted became the catalyst for Greece to emerge from the reform «lethargy» it had been subjected to for decades.

The debt crisis in Greece brought to light all the perennial weaknesses and deficiencies of public administration, as outdated and entrenched tactics undermined and hindered the modernization and development of the state. With the adherence to Economic Adjustment Programs, the Greek economy was saved from total collapse and default, albeit at the cost of harsh austerity measures and particularly restrictive terms governing the exercise of political functions by the Greek governments.

Reforms in public administration were numerous. Some found immediate application, while others required further examination and time to be implemented. Some were considered highly modernizing, and others were accepted with hesitation and reluctance. The much-maligned administrative mechanism was restructured, the way politics was exercised changed, the public sector was redesigned, and the human resources adapted to the new realities. The results are visible in some areas, while in others, they are still being explored.

However, the essence is that Greece was forced to change. The external pressure exerted and the requirements of the Memoranda left no room for substantive negotiation and retreat. The new effort of reforms in Greece had just begun...

Keywords: Public administration, debt crisis, memoranda, reforms, modernization

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	1
Abstract.....	2
Εισαγωγή.....	4
ΜΕΡΟΣ I Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	6
Κεφάλαιο 1.....	6
1.1 Ο Ορισμός της Διοίκησης.....	6
1.2 Βασικές Αρχές και Λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης.....	6
1.2.1. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.....	7
1.2.2 Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος.....	7
1.2.3 Η αρχή της προστασίας του Διοικούμενου.....	8
1.3 Αναδρομή στην διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και η ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού.....	9
1.3.1. Περίοδος 1821- 1832.....	9
1.3.2. Περίοδος 1833-1836.....	11
1.3.3. Περίοδος 1836-1845.....	12
1.3.4. Περίοδος 1845-1911.....	12
1.3.5. Περίοδος 1912-1955.....	14
1.3.6. Περίοδος 1955-1974.....	15
1.3.7. Περίοδος 1974-2009.....	17
Κεφάλαιο 2.....	18
2.1. Τι είναι η μεταρρύθμιση και ποια είναι η αναγκαιότητα της.....	18
2.2. Πως συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις.....	19
2.3. Η αδυναμία για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα.....	19
ΜΕΡΟΣ II Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ.....	21
2.1. Οι αιτίες της κρίσης χρέους.....	21
2.2. Πως συσσωρεύτηκε το Δημόσιο χρέος.....	23
2.3. Τα μνημόνια της Ελλάδας με μια σύντομη ματιά.....	27
2.4. Οι ημερομηνίες σταθμοί της ελληνικής οικονομικής κρίσης.....	30
2.5. Η κρίση ως καταλύτης μεταρρυθμίσεων.....	32
ΜΕΡΟΣ III ΟΙ ΕΚΣΥΧΡΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΧΡΟΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2019.....	35
Εισαγωγή.....	35
Μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση του Δημόσιου Τομέα και της Κεντρικής Διοίκησης.....	36
Οι υφιστάμενες Παθογένειες.....	36
Ποια μέτρα πάρθηκαν.....	37
Πως εφαρμόστηκαν τα μέτρα.....	39
Αποτίμηση των μέτρων.....	43
Μεταρρυθμίσεις στο Ανθρώπινο Δυναμικό- Αξιολόγηση.....	47
Οι υφιστάμενες παθογένειες στην αξιολόγηση του προσωπικού.....	47
Ποια μέτρα πάρθηκαν.....	49
Πως εφαρμόστηκε ο Ν. 4369/16 και ποιο το νέο σύστημα αξιολόγησης.....	50
Αποτίμηση του μέτρου της αξιολόγησης.....	52
Μεταρρυθμίσεις για την καταγραφή πραγματικών στοιχείων- Απογραφή.....	53
Προϋπάρχουσα κατάσταση και δυσκολίες.....	53
Ποια μέτρα πάρθηκαν.....	54
Εφαρμογή του μέτρου της απογραφής και οι αντιδράσεις.....	55
Αποτίμηση του μέτρου.....	56
Η καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας ως διοικητική μεταρρύθμιση.....	57
Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα.....	57
Μέτρα που εφαρμόστηκαν για την καταπολέμηση του φαινομένου.....	59
Ο Οδικός Χάρτης για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.....	62
Αποτίμηση των μέτρων.....	64
ΜΕΡΟΣ IV ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	66
Βιβλιογραφία.....	68
Παραρτήματα	

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αναμφίβολα κατά το χρονικό διάστημα 2010-2019 επιτελέστηκαν πολλές σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την ανασυγκρότηση και τον επανασχεδιασμό της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας. Μιας βασικής λειτουργίας που πρέπει να δρα ορθά και αποτελεσματικά ώστε το Κράτος να βαδίζει σύμφωνα με τις αρχές ενός κράτους δικαίου και διαφάνειας. Η ανάγκη για ριζικές αλλαγές ήταν επιτακτική. Το δίλλημα αλλάζουμε ή χρεοκοπούμε στεκόταν σαν δαμόκλειος σπάθη πάνω από τα κεφάλια των Κυβερνήσεων της Χώρας αλλά και των υπολοίπων Ελλήνων. Η αδράνεια, η αδυναμία και η άρνηση αλλαγής κουλτούρας των πολιτικών θεσμών και της κοινωνίας έφεραν την ελληνική οικονομία ένα βήμα πριν την καταστροφή

Η Ελλάδα για πάρα πολλά χρόνια είχε την εικόνα του Κράτους που ενώ γνώριζε τις αδυναμίες της δεν έδειχνε την κατάλληλη προθυμία και βούληση να τις αντιμετωπίσει. Μεταπολιτευτικά κάποιες μεταρρυθμίσεις προχώρησαν, κάποιες άλλες έμεινα ημιτελής ενώ υπήρξαν και αρκετές που δεν ξεκίνησαν καν γιατί έρχονταν σε σύγκρουση με το πελατειακό κράτος και τα οργανωμένα συμφέροντα που κυριαρχούσαν στην Ελλάδα. Σημαντική συμβολή στην μεταρρυθμιστική αδράνεια της Χώρας υπήρξε επίσης η έλλειψη ενός συνολικού και ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού για την ανασυγκρότηση και την αποδοτικότερη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού καθώς ακόμη και η απουσία ενός απαραίτητου γνωστικού, επιστημονικού και τεχνολογικού πλαισίου ώστε να αφουγκραστούν τις ολοένα μεταβαλλόμενες συνθήκες των καιρών.

Η κρίση χρέους στην Ελλάδα έφερε στο φώς όλες τις διαχρονικές αδυναμίες και ελλείψεις της δημόσιας διοίκησης καθώς οι αναχρονιστικές και οι παγιωμένες τακτικές καταβαράθρωναν και υποσκέλιζαν τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξή του κράτους. Με την υπαγωγή στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής η ελληνική οικονομία διασώθηκε από την ολική κατάρρευση και την χρεωκοπία με τίμημα τα σκληρά μέτρα λιτότητας αλλά και τα ιδιαίτερα περιοριστικά περιθώρια άσκησης πολιτικής από τις ελληνικές κυβερνήσεις.

Η ορθή κατανόηση των αιτιών αποτέλεσε σημαντική προϋπόθεση ώστε να σχεδιαστούν και να επιλεγούν εκείνες οι λύσεις που θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν ουσιαστικά το πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί. Ο εκτροχιασμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων αλλά και η πιστοληπτική αφερεγγυότητα που επιδείκνυε τώρα η Ελλάδα καθιστούσαν επιτακτική την ανάγκη -εκτός από την διερεύνηση των αιτιών- την άμεση εφαρμογή των ενδεδειγμένων αυτών μεταβολών που θα απομάκρυναν την ελληνική οικονομία από τις πύλες της αβύσσου. Έπρεπε να ψαλλιδιστούν στο μέγεθος του μεγαλύτερου δυνατού οι δημόσιες δαπάνες και να αυξηθούν τα έσοδα, να βρεθεί πρόσβαση στα κατάλληλα χρηματοδοτικά εργαλεία ώστε να καλυφθούν τα χρηματικά κενά και το κυριότερο να βρεθεί τρόπος να εξυπηρετηθεί το δυσθεώρητο εθνικό χρέος που είχε συσσωρευτεί. Μέσα από τα αυστηρά προγράμματα που ζητούσαν άμεσα αλλαγές στο δημόσιο και τον ευρύτερο τομέα, τα τρία Μνημόνια ως προς τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης έθεσαν σε τροχιά μεταρρυθμίσεων νευραλγικά κομμάτια της όπως την δημοσιονομική διαχείριση, το ανθρωπινό δυναμικό, τις διοικητικές δομές, την άσκηση πολιτικής κ.α.

Όμως για να λειτουργήσει και να αξιολογηθεί μια μεταρρύθμιση τέτοιας μεγάλης κλίμακας όπως αυτές που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο που μελετάμε απαιτείται χρόνος. Απαιτείται χρόνος για να υπάρξουν οι κατάλληλες οικονομικές, νομοθετικές, εργασιακές και κοινωνικές ζυμώσεις ώστε να αποδώσει και να εξυπηρετήσει τον σκοπό για τον οποίο συντελέστηκε. Σχεδιάζεται με μια μακροχρόνια προοπτική και όχι να καλύψει ή αλλιώς να «κουκουλώσει» προσωρινά τα διαρθρωτικά κενά και δυσλειτουργίες. Οι βραχυχρόνιες δράσεις

μπορούν να υποτιμήσουν μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια ή ακόμη και να την ακυρώσει. Επομένως βασική προϋπόθεση για μια επιτυχημένη μεταβολή είναι ο σωστός συντονισμός και η εναρμόνιση της με το περιβάλλον στο οποίο πρόκειται να ασκηθεί. Κάποιες μνημονιακές μεταρρυθμίσεις κατάφεραν να στοχεύσουν στο πρόβλημα και να επιτύχουν. Αντιθέτως κάποιες άλλες όχι μόνο δεν τελεσφόρησαν αλλά αντιθέτως επιβάρυναν περισσότερο την ήδη καταρρακωμένη οικονομία και όχι λόγω σχεδιασμού αλλά λόγω της ανωριμότητας της Ελλάδας να δεχτεί τέτοιες αλλαγές.

Η εργασία αυτή έχει σκοπό να καταγράψει την πορεία της Ελλάδας προς την βαθιά οικονομική ύφεση που την ταλάνισε καθώς και όλες αυτές τις εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης οι οποίες άλλαξαν ουσιαστικά και ριζικά την λειτουργία της.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας παρουσιάζονται οι θεωρητικές έννοιες της δημόσιας διοίκησης και των μεταρρυθμίσεων. Δύο έννοιες που στην ουσία είναι αλληλένδετες αφού για την προαγωγή και την εύρυθμη λειτουργία της πρώτης απαιτείται ένα καλά σχεδιασμένο και προσαρμοσμένο -με τις κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές ανάγκες της εποχής- πλαίσιο της άλλης. Επίσης γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή για την διοικητική διαίρεση της κράτους μέχρι την τελική μορφή που έχει σήμερα η οποία είναι αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων που επέβαλλε η υπογραφή του πρώτου Μνημονίου.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μια προσπάθεια να καταγραφεί η πορεία προς την κρίση χρέους. Πως φτάσαμε στο σημείο να μιλάμε για την ολική κατάρρευση της ελληνικής οικονομίας; Τι έφταιξε και ποια ήταν τα προαπαιτούμενα των τριών προγραμμάτων στήριξης που έπρεπε να ακολουθήσει η Ελλάδα για να έχει πρόσβαση στον Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Στήριξης της Ευρώπης;

Το τρίτο μέρος έχει ως αντικείμενο την καταγραφή όλων των εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων που υλοποιήθηκαν στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης για την χρονική περίοδο 2010-2019 ενώ ακολουθεί εκτενέστερη ανάλυση για τα μέτρα, την εφαρμογή και τα αποτελέσματα που επέφεραν για κάποιες εξ αυτών. Ποιες αλλαγές επιβλήθηκαν; Ποια μέτρα πάρθηκαν; Πόσο φιλόδοξες ήταν και κατά πόσο θεωρούνται αποτελεσματικές;

Τέλος, στο τέταρτο μέρος επιχειρείται η αποτίμηση αυτών των παρεμβάσεων και η εξαγωγή συμπερασμάτων.

Οι πηγές που αξιοποιήθηκαν για την υλοποίηση και συγγραφή αυτής της διπλωματικής εργασίας ήταν τόσο η ελληνική αλλά και ξένη Βιβλιογραφία, η Ελληνική Νομοθεσία, οι αιτιολογικές και εισηγητικές εκθέσεις νόμων, σημειώσεις και παρουσιάσεις καθ όλη την διάρκεια της φοίτησης μου στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών « Δημόσιας Διοίκησης και Τοπική Αυτοδιοίκηση» καθώς και άρθρα από το ηλεκτρονικό διαδίκτυο.

ΜΕΡΟΣ Ι

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.1 Ορισμός Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση είναι ένα δυναμικό και πολύπλευρο στοιχείο της πολιτείας. Είναι η διεύθυνση, διαχείριση, επιμέλεια προσώπων και υποθέσεων καθώς και η διακυβέρνηση του Κράτους. Εκ του ορισμού γίνεται αντιληπτό ότι μέσω της διοίκησης επιδιώκεται η επίτευξη ενός σκοπού που αφορά σε ένα κοινωνικό σύνολο ή σε μία κατάσταση μέσα στα πλαίσια που ορίζει μέσω της νομοθεσίας του η βασική αρχή ενός Κράτους Δικαίου.

Επίσης με τον όρο διοίκηση ή αλλιώς management όπως αυτή αναφέρεται στην σύγχρονη επιστήμη ορίζεται το σύνολο όλων εκείνων των λειτουργιών (προγραμματισμού, λήψης αποφάσεων, διεύθυνσης, ελέγχου και οργάνωσης) που κρίνονται απαραίτητες για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη επίτευξη στόχων.

Η διοίκηση ασκείται είτε από μεμονωμένα πρόσωπα είτε από σύνολο προσώπων, τα οποία απαρτίζουν τις διάφορες διοικητικές αρχές που συγκροτούνται προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί που καλούνται να εξυπηρετήσουν.

Λαμβάνοντας υπόψη τους παραπάνω ορισμούς ως Δημόσια Διοίκηση θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε το διοικητικό σύστημα που σχεδιάζεται και εκτελείται από τους πολιτικούς και τεχνοκρατικούς θεσμούς του Κράτους μέσω της δημόσιας πολιτικής που ασκούν, με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος καθώς επίσης και την ευμάρεια, συνοχή, προστασία και κάλυψη των αναγκών του κοινωνικού συνόλου που υπηρετούν.

1.2 Βασικές Αρχές Λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης

Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδας και συγκεκριμένα με το άρθρο 26 γίνεται η διάκριση των εξουσιών του Κράτους μεταξύ της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, το σύνολο το οποίων αποτελούν τη θεμελιώδη αρχή της σύγχρονης Δημοκρατίας. Η νομοθετική έχει ως αρμοδιότητα την ψήφιση των νόμων του Κράτους, η εκτελεστική έχει την ευθύνη να ασκεί τη διοίκηση του κράτους και να εκτελεί τους νόμους, ενώ η δικαστική έχει την ευθύνη να ερμηνεύει τους νόμους και να θέτει όρια στην αυθαίρετη άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας.

Η Δημόσια Διοίκηση η οποία ασκείται από την Κυβέρνηση (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Πρωθυπουργός, Υπουργικό Συμβούλιο) εμπίπτει στην δεύτερη από τις εξουσίες του Κράτους, την εκτελεστική, κύριο έργο της οποίας είναι η χάραξη δημόσιων πολιτικών και η διακυβέρνηση του Κράτους. Η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από τις εξής βασικές αρχές:

- Την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης
- Την αρχή του δημόσιου συμφέροντος
- Την αρχή της προστασίας του διοικούμενου

1.2.1 Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Όπως προαναφέρθηκε στην δεύτερη εξουσία του Κράτους (εκτελεστική) συμπεριλαμβάνεται η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Σε συνάρτηση με τις άλλες δυο, η διοίκηση είναι επιφορτισμένη με την υποχρέωση να ακολουθεί και να τηρεί τους Νόμους, τους κανόνες και κανονισμούς που θεσπίζει η Νομοθετική εξουσία αλλά ταυτόχρονα βρίσκεται υπό έλεγχο της μη τήρησης τους από την τρίτη εξουσία, την Δικαστική. Αυτή λοιπόν η άρρηκτα συνδεδεμένη σχέση των τριών αυτών εξουσιών αποτελεί και την βασική αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Η παραπάνω αρχή είναι φυσική εκροή που πηγάζει από το άρθρο 25 του Συντάγματος με το οποίο ορίζεται η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων το οποίο δηλώνει ρητά ότι: *«Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση τους»*. Εν ολίγοις γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι η εκτελεστική εξουσία και κατ' επέκταση και τα όργανα που ασκούν τη δημόσια διοίκηση τελούν υπό τις εντολές της κοινωνίας (αφού αποτελεί την εκλογική βάση) με βασική προϋπόθεση η διοίκηση που ασκείται να λειτουργεί και να ακολουθεί την νομοθεσία του Κράτους.

Θα μπορούσε να λεχθεί ότι η αρχή της νομιμότητας θα μπορούσε να ερμηνευτεί υπό δύο έννοιες, την στενή και την ευρεία όπου:

- α) Με την στενή έννοια εννοούμε ότι η Διοίκηση που ασκείται μπορεί και οφείλει να εφαρμόζεται μόνο εκεί όπου ρητά δηλώνεται και επιτρέπεται από τους Νόμους του Κράτους. Υπό αυτή την έννοια τόσο οι Διοικούμενοι όσο και οι Διοικούντες τελούν υπό ένα δίκτυ προστασίας αφού οι πρώτοι “απαλλάσσονται” από ανεπιθύμητες ή και αυθαίρετες δράσεις της Διοίκησης ενώ οι δεύτεροι “οριοθετούνται” και αποφεύγουν πιθανά σφάλματα και παρέκκλιση από την βασική τους αποστολή, την επίτευξη δηλαδή των σκοπών και των στόχων τους.
- β) Με την ευρεία έννοια εννοούμε ότι η Διοικητική δράση μπορεί να εφαρμοσθεί και σε άλλα πεδία φτάνει να μην παραβιάζονται οι κανόνες που την διέπουν.

1.2.2. Η Αρχή του δημόσιου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον είναι η βασικότερη αρχή της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη καθοδηγεί και υποδεικνύει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των υπόλοιπων δημόσιων φορέων που εμπλέκονται. Με τον όρο δημόσιο συμφέρον εννοούμε το συμφέρον του λαού, τη μέγιστη και πλέον αποδοτικότερη ωφέλεια για το κοινωνικό σύνολο. Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι μια μετρήσιμη ή απόλυτα προσδιορισμένη σταθερά αλλά μεταβάλλεται και χαρακτηρίζεται ανάλογα με τις εκάστοτε οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές συνθήκες που επικρατούν.

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος ταυτίζεται με την ικανοποίηση του λαού και την εξασφάλιση σε αυτόν βασικά αγαθά όπως υγεία, παιδεία, εθνική ασφάλεια, οικονομία, ελευθερία κ.τ.λ.. Οποιαδήποτε άλλη ενέργεια γίνεται προς εξυπηρέτηση και επίτευξη σκοπών προς όφελος μια μεμονωμένης κοινωνικής ομάδας ή προάσπισης ιδιωτικών συμφερόντων αντιβαίνει απόλυτα ως προς τον ορισμό του δημόσιου συμφέροντος.

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις στις οποίες χάριν του δημόσιου συμφέροντος μπορεί να θιγούν μέσω των αποφάσεων που λαμβάνονται ατομικά δικαιώματα ή συμφέροντα για την κάλυψη όμως αναγκών του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου με άμεση ωφέλεια για όλους. Παραδείγματος χάριν σε περιπτώσεις απαλλοτριώσεων ιδιωτικών οικοπέδων για διάνοιξη

δρόμων ή δημιουργία διάφορων κοινωνικών δομών. Μπορεί να βλάπτονται υλικά ή ατομικά κάποιιοι αλλά από το αποτέλεσμα έχουν δυνητικά όφελος και αυτοί.

Υπό αυτό το πρίσμα, η δημόσια διοίκηση μπορεί να επιλέγει ανάμεσα σε πολλές διαφορετικές λύσεις κατά τη διακριτική της ευχέρεια στο πλαίσιο της άσκησης της αλλά οφείλει να επιλέξει αυτό που θεωρεί ότι είναι προς το απώτερο συμφέρον της κοινωνίας.

1.2.3 Η αρχή της Προστασίας του Διοικούμενου

Η άσκηση της Διοίκησης ενέχει τον κίνδυνο της παραβίασης, της προσβολής ή και της καταστρατήγησης των δικαιωμάτων των διοικούμενων. Η προστασία της κοινωνίας πρέπει να οχυρώνεται στα πλαίσια ενός συνδυασμού εγγυήσεων και δικαιωμάτων. Είναι σαφές ότι αυτό δεν είναι αποτελεί θέμα μόνο της ισχύουσας νομοθεσίας αλλά αφορά και τις διοικητικές διαδικασίες και τις δημόσιες πολιτικές που εφαρμόζονται από την εκάστοτε διοίκηση. Λόγω της εξέχουσας θέσης που κατέχει η Δημόσια Διοίκηση στην λειτουργία του σύγχρονου Κράτους Δικαίου για την αποτελεσματικότερη προστασία των διοικούμενων τηρούνται οι παρακάτω βασικές αρχές:

- Η Αρχή της Αναλογικότητας
- Η Αρχή της Ισότητας και της αμεροληψίας
- Η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης

Η αρχή της αναλογικότητας ορίζει ότι, μεταξύ ενός συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του σκοπού που προορίζεται να εξυπηρετήσει πρέπει να υπάρχει λογική σχέση. Κατέχει διπλή σημασία καθώς αφενός μεν λειτουργεί ως εργαλείο ελέγχου των περιορισμών των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων καθώς συγκρατεί τυχόν παρεμβατικές ενέργειες της διοίκησης αφετέρου δε χρησιμεύει ως κριτήριο για τον έλεγχο ως προς την συνταγματικότητα των νόμων. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, απαραίτητη και σημαντική προϋπόθεση για τη λήψη ενός διοικητικού μέτρου είναι η καταλληλότητα, δηλαδή κατά πόσο το συγκεκριμένο διοικητικό μέτρο πρόκειται να εξυπηρετήσει ένα συγκεκριμένο σκοπό με τον βέλτιστο τρόπο. Είναι η αναγκαιότητα στην ουσία του να μην υπάρχει άλλο μέτρο που να εξυπηρετεί καλύτερα (λιγότερα μειονεκτήματα ή αλλιώς το λιγότερο επαχθή μέσο επίτευξης του σκοπού). Η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρίζεται ρητά στο Σύνταγμα στο άρθρο 25 § 1, δ.

Η έννοια της αμεροληψίας απαιτεί από τη Δημόσια Διοίκηση/ Διοικούντες κάθε απεμπλοκή από προσωπικά συναισθήματα και προκαταλήψεις και να λειτουργούν χωρίς εύννοια ή συμπάθεια προς τον πληθυσμό που υπηρετούν. Η έννοια της αμεροληψίας αποτυπώνεται σε ένα μεγάλο εύρος μέσα στην Ελληνική νομοθεσία μέσα από τα ψηφισμένα «ασυμβίβαστα» της Κυβέρνησης με τα οποία περιορίζονται ενέργειες κυβερνητικών προσώπων που συμμετέχουν στη δημόσια διοίκηση. Βάση της αρχής της αμεροληψίας οι αποφάσεις, οι διαδικασίες και οι αξιολογήσεις πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια και πληροφορίες, ανεξάρτητα από προκαταλήψεις ή εξωτερικές επιρροές. Επίσης πρέπει να διασφαλίζεται ότι όλα τα άτομα, ανεξαρτήτως του κοινωνικού τους καθεστώτος, έχουν ίση πρόσβαση και μεταχείριση.

Το πεδίο εφαρμογής της έννοιας της ισότητας περιλαμβάνει τόσο τους Νόμους όσο και τα Δικαστήρια, με σκοπό την ισότητα εντός του νόμου και ενώπιον του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει τον νομοθέτη -ο οποίος κατά τη θέσπιση νομοθεσίας πρέπει να δημιουργεί κανόνες που δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας- ενώ η ισότητα ενώπιον του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή του και την

προστασία της ισότητας των πολιτών . Η έννοια της ισότητας όταν εφαρμόζεται από τη Δημόσια Διοίκηση αφορά στην ίδια αντιμετώπιση όλων των περιπτώσεων καθώς και τη μη διαφοροποίηση μεταξύ τους. Ως συνέπεια αυτού η διοίκηση δεν μπορεί να αξιολογήσει διαφορετικά τα ίδια κριτήρια για δύο ξεχωριστές υποθέσεις με κοινό ιστορικό γεγονότων.

Η έννοια της χρηστής διοίκησης απαιτεί από τα διοικητικά όργανα να χρησιμοποιούν τις εξουσίες τους με βάση το αίσθημα δικαιοσύνης, με αναλογικότητα και επιείκεια στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. Αυτή η αρχή ορίζει ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να επιτρέπει στους διοικούμενους να υπερασπίζονται τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους. Η έννοια της καλής πίστης και η έννοια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απαιτούν από τη δημόσια διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται τους διοικούμενους ή ακόμη να κατασκευάζει καταστάσεις εξαπάτησης ή κινδύνου. Η αρχή αυτή συνδέεται με τη διαδικασία ακύρωσης των διοικητικών πράξεων ενώ στην πράξη αποτρέπει την αντιφατικότητα των ενεργειών της διοίκησης.

1.3 Αναδρομή στην Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας και η ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού

1.3.1. Περίοδος 1821-1832

Αμέσως μετά την έναρξη του αγώνα για την Εθνική Ανεξαρτησία της Ελλάδας έγινε συνειδητή η ανάγκη πέρα από την όποια στρατιωτική οργάνωση - που ήταν απαραίτητη- και κάποια πολιτική διοικητική οργάνωση που θα υποστήριζε τις ανάγκες της επανάστασης (συγκέντρωση πόρων, εφοδίων κτλ.). Εξάλλου σε όσες περιοχές του κράτους επικρατούσε η επανάσταση αυτόματα καταργούνταν οι τουρκικές διοικήσεις και πλέον αναλάμβαναν διοικητικά αυτές τις περιοχές οι Έλληνες.

Έτσι υπό αυτές τις συνθήκες δημιουργήθηκαν οι πρώτες τοπικές αρχές με κυρίαρχο σκοπό την υποστήριξη του αγώνα αλλά και την επίλυση των προβλημάτων που προέκυπταν καθώς αυτός εξελισσόταν. Αυτές οι πρώτες τοπικές αρχές ή «τοπικές κυβερνήσεις» όπως π.χ. η Μεσσηνιακή Γερουσία, η Εφορία Καρύταινης, η Καγκελαρία της Κορίνθου, η Αρχή των Κονσόλων της Ανατολικής Ελλάδος στη Λειβαδιά, η Αρχή των Αθηνών, η Αρχηγία των Οπλών της Σάμου είναι αυτές που επικρατούν σε τοπικό διοικητικό επίπεδο.

Σύντομα όμως έγινε αντιληπτό ότι ο αγώνας για την ανεξαρτησία απειλούταν καθώς η δυσχέρεια της επικοινωνίας λόγω των μέσων, των κινδύνων αλλά και των αποστάσεων καθιστούσε αδύνατο τον συντονισμό των ενεργειών και την άμεση εκτέλεση των αποφάσεων που λαμβάνονταν. Αυτό τους οδήγησε στην δημιουργία ευρύτερων τοπικών αρχών που ήρθαν και αντικατέστησαν τις πρώτες. Σε αυτούς τους ευρύτερους διοικητικούς οργανισμούς ανήκε ο Οργανισμός της Γερουσίας της Δυτικής Ελλάδος (Μεσολόγγι 1821), η Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος (Σάλωνα, 1821) και ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας (Άργος, 1821). Και οι τρεις αυτοί οργανισμοί εμφάνιζαν την ίδια σύσταση και είχαν προσωρινό χαρακτήρα καθώς η ισχύς προβλεπόταν μέχρι την εθνική σύσταση του ανεξάρτητου πλέον Κράτους.

Την διοίκηση αυτών των ευρύτερων διοικητικών οργανισμών ή αλλιώς τοπικών κυβερνήσεων όπως χαρακτηρίστηκαν εκτελούσαν «αιρετοί» έφοροι ή προεστώτες από τις επαρχίες, οι οποίοι λογοδοτούσαν στην Γερουσία για όλες τις κοινές υποθέσεις καθώς δεν μπορούσαν να δώσουν περαιτέρω εντολές ή να αποφασίσουν για οτιδήποτε χωρίς την έγκριση

της. Ανάλογα υπήρχαν οι έφοροι των χωριών οι οποίοι όμως είχαν υποχρέωση να λογοδοτούν και να ενημερώνουν την ανώτερη διοικητική τους βαθμίδα, δηλαδή τους έφορους των επαρχιών.

Την 1^η Ιανουαρίου 1822 η Α' Εθνική Συνέλευση ψήφισε το Προσωρινό Πολίτευμα στην Επίδαυρο με το οποίο ανακηρύσσεται επίσημα η πολιτική υπόσταση και ανεξαρτησία της Ελλάδας. Ακολουθεί ο νόμος 12/30-04-1822. Με τον νόμο αυτό η Ελληνική επικράτεια χωρίζεται σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε αντεπαρχίες. Αντίστοιχα κάθε αντεπαρχία διαιρείται σε κοινότητες. Την διοίκηση τους αναλαμβάνουν διορισμένοι και όχι αιρετοί έπαρχοι και αντέπαρχοι. Οι κοινότητες διοικούνται από τους δημογέροντες που όμως αυτοί εκλέγονται από το σώμα της κοινότητας ένας εκ των οποίων ορίζεται πρόεδρος και λογοδοτεί στον οικείο αντέπαρχο. Επίσης κάθε επαρχία έχει ένα γενικό γραμματέα και τους λεγόμενους φροντιστές (θαλάσσης, οικονομίας, πολέμου κτλ.) ενώ αντίστοιχα υπάρχουν οι υποφροντιστές στις αντεπαρχίες. Όλα τα προαναφερόμενα διοικητικά όργανα (πλην των δημογερόντων) διορίζονται και δεν εκλέγονται από την διοίκηση. Παράλειψη του συγκεκριμένου νόμου υπήρξε η μη διευθέτηση των ορίων των επαρχιών και αντεπαρχιών αυτών καθώς αποφασίστηκε να γίνει σε μεταγενέστερο χρόνο και νόμο.

Στις 15 Απριλίου του 1823 στην Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους έγινε αναθεώρηση του πρώτου προσωρινού πολιτεύματος της Επιδαύρου και τροποποιήθηκε με την σειρά του ο νόμος 12/30-4-1822. Με την τροποποίηση του νόμου ψηφίζεται νέα διοικητική διαίρεση του Κράτους και ορίζονται επαρχίες και πλέον κάθε επαρχία υποδιαιρείται σε κωμοπόλεις και χωριά. Η λειτουργία της διοίκησης κάθε επαρχίας εκτελείται από τον έπαρχο, τον γενικό γραμματέα και τους επιστάτες. Κάθε κωμόπολη έχει δημογέροντα και ανάλογα με το πλήθος των οικογενειών το πλήθος τους μπορεί να φτάσει μέχρι τους τέσσερις. Και σε αυτό τον νόμο οι έπαρχοι και οι γενικοί γραμματείς διορίζονται από την διοίκηση ενώ οι επιστάτες εκλέγονται από τους «φρονιμότερους και τιμιότερους» μεταξύ των επαρχιών. Οι δημογέροντες εξακολουθούν να εκλέγονται από τα χωριά.

Όμως και η παραπάνω διοικητική διαίρεση τροποποιήθηκε τον Απρίλιο του 1826 αφού καταργήθηκαν οι επαρχίες και αντικαταστάθηκαν από την ενδεκαμελή «Διοικητική Επιτροπή» που ανέλαβε την διοίκηση. Στην αρμοδιότητα αυτής της επιτροπής περιήλθαν οι αρμοδιότητες όλων των υπουργείων.

Εν συνεχεία κατά την Γ' Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας (Μάιος 1827) ψηφίστηκε η «Διάταξη Διοικήσεως της Ελληνικής Επικράτειας» με την οποία αλλάζει άρδην η διοικητική διαίρεση του κράτους στα λεγόμενα «θέματα». Κάθε θέμα διοικούταν από τον Διοικητή που διοριζόταν από την κυβέρνηση και συμπεριλάμβανε ένα σύνολο επαρχιών. Όμως εν αναμονή της αφίξεως του μετέπειτα κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια (1828) ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε και την διοίκηση ασκούσε η Αντικυβερνητική Επιτροπή (Γεώργιος Μαυρομιχάλης, Ιωάννης Νάκος και Ιωάννης Μιλαίτης) η οποία παρέδωσε και την εξουσία στον Καποδίστρια στις 12 Ιανουαρίου 1828.

Κατά την Καποδιστριακή περίοδο και με το υπ' αριθμ. Ι ψήφισμα στις 12-04-1828 η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε τμήματα. Επικεφαλής των τμημάτων ορίστηκαν οι λεγόμενοι έκτακτοι επίτροποι ενώ κάθε τμήμα υποδιαιρέθηκε σε επαρχίες, πόλεις και χωριά. Κάθε χωρίο είχε από έναν έως τέσσερις δημογέροντες ανάλογα με τον πληθυσμό, οι οποίοι ήταν αιρετοί και τα κριτήρια για δυνατότητα εκλογής ήταν ηλικιακά (άνω των 35 ετών) καθώς επίσης λαμβανόταν υπόψη το ύψος των φόρων που πλήρωναν. Τον κατάλογο των υποψηφίων κατήρτιζε ο έκτακτος επίτροπος ενώ ανάλογα διαμορφωνόταν το διοικητικό επίπεδο της ανώτερης διοικητικής βαθμίδας όπου εκεί υπήρχαν οι δημογέροντες που απάρτιζαν την «επαρχιακή δημογεροντία» οι οποίοι λογοδοτούσαν στον έκτακτο επίτροπο. Λίγο πιο μετά με τις Γενικές Οδηγίες του Κυβερνήτη στις 19 Απριλίου 1828 διευκρινίζεται ότι, οι δημογέροντες αποτελούν σύμβουλοι του

έκτακτου επιτρόπου για τις υποθέσεις των περιφερειών που ανήκουν και πάντα δρουν υπό τις εντολές του.

Αργότερα μετά το ψήφισμα της 1 Ιανουαρίου 1830 παύονται οι έκτακτοι επίτροποι και διορίζονται οι διοικητές. Κάθε επαρχία είχε τον δικό της διοικητή ενώ κάποιες μικρότερες ήταν από κοινού υπό την διοίκηση ενός. Επιπλέον δωδεκαμελή συμβούλια αντικατέστησαν τις δημογεροντίες τα οποία είχαν καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα και διοριζόταν από την κυβέρνηση. Μέχρι και τον θάνατο του Ιωάννη Καποδίστρια διατηρείται αυτή η διοικητική διαίρεση της επικράτειας σε τμήματα και επαρχίες και στη συνέχεια αναλαμβάνει σύμφωνα με την συνθήκη του Λονδίνου η τριμελής Αντιβασιλεία.

1.3.2. Περίοδος 1833-1836

Από την έναρξη του αγώνα της παλιγγενεσίας και μέχρι το 1833 παρατηρείται ότι δεν είχε γίνει κάποια αξιοσημείωτη προσπάθεια για να παγιωθεί ένα συγκεκριμένο μοντέλο περιφερειακής διοίκησης. Οι τοπικοί οργανισμοί που είχαν συσταθεί είχαν ως κύριο σκοπό την αντικατάσταση των ηγεσιών στις περιοχές που επικρατούσε η Επανάσταση με κυρίως διεκπεραιωτικό και συντονιστικό ρόλο με την υπόλοιπη επικράτεια. Οι μορφές διοίκησης που ακολουθείται τα επόμενα χρόνια μέχρι το 1833 είναι κοινή. Στην κορυφή η Κεντρική διοίκηση, στη μέση η επαρχία και στην βάση η πόλη ή το χωριό.

Μετά την κρίση που δημιουργήθηκε με την δολοφονία του Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια συμφωνήθηκε η Ελλάδα να αποτελέσει ανεξάρτητο κράτος υπό την μορφή του πολιτεύματος της μοναρχίας με οριζόμενο βασιλιά τον Πρίγκιπα της Βαυαρίας Όθωνα. Επειδή όμως κατά την διάρκεια της απίξεως του στην Ελλάδα ήταν ανήλικος την εξουσία ασκούσε η τριμελής αντιβασιλεία.

Από τις πρώτες αποφάσεις που πάρθηκαν συγκαταλέγεται και η ψήφιση του νόμου «περί διαιρέσεως του βασιλείου και της διοίκησης του» περίπου τον Απρίλιο του 1833. Με τον νόμο αυτό η επικράτεια της Ελλάδας χωρίζεται σε 10 νομούς και 47 επαρχίες και είναι η πρώτη φορά που εφαρμόζεται το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Την ανώτατη διοίκηση κάθε νομού ασκούσε ο νομάρχης ενώ στις επαρχίες ο έπαρχος, όποιος λογοδοτούσε και υπαγόταν διοικητικά στον νομάρχη. Αντίστοιχα για την καλύτερη και εύρυθμη λειτουργία αυτών των χωρικών διαιρέσεων συγκροτήθηκαν το νομαρχιακό και επαρχιακό συμβούλιο αντίστοιχα με καθαρά όμως συμβουλευτικό και όχι αποφασιστικό χαρακτήρα.

Ακολούθως με τον νόμο «περί της αρμοδιότητας των νομαρχών και περί τας νομαρχίας υπηρεσίας» τον Μάιο του 1833 καθορίστηκαν περαιτέρω οι αρμοδιότητες και η υπηρεσιακή κατάσταση των νομαρχών οι οποίοι πλέον υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Επιπλέον σε κάθε νομαρχία υπηρετούσε ο Διευθυντής της Νομαρχίας και ο Γραμματέας υπό τον έλεγχο και την εποπτεία του Νομάρχη. Οι πρώτοι δέκα νομάρχες διορίστηκαν και δεν εκλέχτηκαν με κριτήριο την εμπειρία, την κοινωνική τους θέση και την φήμη τους. Λίγο αργότερα με ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στο φύλλο της Κυβερνήσεως διορίστηκαν και οι έπαρχοι.

Το 1834 γίνεται για πρώτη φορά προσπάθεια ανάδειξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού με τον νόμο 3/1834 «περί συστάσεως των δήμων». Ο νόμος αυτός ορίζει την διοικητική διαίρεση των νομών σε δήμους και ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε δήμου δημιουργούνται οι δήμοι Α' τάξεως (τουλάχιστον 10.000 κάτοικοι), Β' τάξεως (τουλάχιστον 2.000 κάτοικοι) και Γ' τάξεως οι υπόλοιποι. Την διοίκηση των δήμων αναλαμβάνουν οι δήμαρχοι, οι πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Η θητεία του δημάρχου είναι τριετής και αποτελεί την βασική αρχή του δήμου ενώ οι πάρεδροι λειτουργούν υποστηρικτικά. Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου

εκλέγονται και έχουν εννεαετή θητεία με δικαίωμα όμως που παρέχεται στον βασιλιά να διαλύσει το δημοτικό συμβούλιο για οποιοδήποτε λόγο. Αντιθέτως οι δήμαρχοι και οι πάρεδροι εκλέγονται όχι από τους δημότες (δικαίωμα ψήφου δεν είχαν όλοι αλλά όσοι φορολογούνταν περισσότερο με άμεσους δημοτικούς φόρους) αλλά από το δημοτικό συμβούλιο.

1.3.3. Περίοδος 1836-1845

Το 1836 έγινε άλλη διοικητική διαίρεση και έτσι το σύστημα των νομαρχιών καταργήθηκε μετά από περίπου τρία χρόνια εφαρμογής. Με τον νόμο που ψηφίστηκε στις 20 Ιουλίου 1836 «περί διοικητικού οργανισμού» έπαψαν να υφίστανται οι νομαρχίες και οι επαρχίες και αντικαταστάθηκαν με τις διοικήσεις. Αντί των δέκα νομαρχιών δημιουργήθηκαν τριάντα διοικήσεις και τον ρόλο του νομάρχη ανέλαβε ο διοικητής. Κάθε διοίκηση αποτελούνταν από έναν αριθμό επαρχιών και αντίστοιχα κάποιες επαρχίες είχαν τον υποδιοικητή τους. Το μοντέλο διοικητικής λειτουργίας ήταν σχεδόν το ίδιο με αυτό των νομαρχιών αφού στην ανώτερη βαθμίδα ήταν ο διοικητής και σε αυτόν υπαγόταν ο υποδιοικητής. Οι υποδιοικητές δεν είχαν κάποιες εξουσίες παρά μόνο εκτελούσαν τις εντολές των διοικητών και με την σειρά τους αυτοί λογοδοτούσαν και εντέλλονταν από την ανώτατη Κυβέρνηση.

Εν συνεχεία με τον νόμο που ψηφίστηκε στις 30 Δεκεμβρίου 1836 αποφασίστηκε η ύπαρξη επαρχιακού συμβουλίου σε κάθε επαρχία, τα μέλη του οποίου θα εκλέγονταν από τους δημότες και ο αριθμός τους θα προέκυπτε ανάλογα από τον αριθμό των δήμων που θα αποτελούσαν την επαρχία. Τα επαρχιακά συμβούλια ήταν επιφορτισμένα να ελέγχουν τις διαχειριστικές αρχές, να καταρτίζουν τον ετήσιο επαρχιακό προϋπολογισμό, να αναφέρουν κάθε κατάσταση που προέκυπτε από την οργάνωση και λειτουργία της επαρχίας καθώς και στιδήποτε άλλο θεωρούσαν σημαντικό στην Κυβέρνηση. Ουσιαστικά ο ρόλος τους ήταν διεκπεραιωτικός και καθόλου αποφασιστικός. Για πρώτη φορά όμως παρατηρείται η δημιουργία ενός φορέα διοίκησης ο οποίος πάραυτα είχε ανάμειξη με την περιφερειακή διοίκηση αλλά και με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Παράλληλα με την ψήφιση του προαναφερθέν νόμου κατατέθηκε νομοσχέδιο για τον σχηματισμό των διοικητικών συμβουλίων των νεοϊδρυθέντων διοικήσεων. Οι διοικητικοί σύμβουλοι σε αυτή την περίπτωση θα ορίζονταν από τον βασιλιά και θα ασκούσαν την περιφερειακή διοίκηση με καθαρά συμβουλευτικό και ελεγκτικό χαρακτήρα και αυτοί χωρίς κανένα αποφασιστικό ρόλο. Παρατηρείται σαφώς ότι σε αυτήν την περίοδο όλα τα όργανα (περιφερειακής ή τοπικής διοίκησης) δεν είχαν κανένα ουσιαστικό ρόλο ή αρμοδιότητα καθώς σε ένα τελείως απολυταρχικό πολίτευμα όπως αυτό της βασιλείας οι εξουσίες όλες ήταν συγκεντρωμένες στον βασιλιά οπότε μάλλον δικαιολογείται και το γεγονός ότι το συγκεκριμένο νομοσχέδιο δεν ψηφίστηκε ποτέ.

1.3.4. Περίοδος 1845-1911

Με την επιβολή του πολιτεύματος της συνταγματικής μοναρχίας έπειτα από την επικράτηση της επανάστασης της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843 καταργήθηκε το σύστημα των διοικήσεων και επανήλθαν οι νομαρχίες ως μορφή περιφερειακής διοίκησης. Το κράτος διαιρέθηκε πάλι σε δέκα νομούς (τους ίδιους που είχαν διαιρεθεί και την προηγούμενη περίοδο) και σε σαράντα- εννέα επαρχίες.

Οι αρμοδιότητες των νομαρχών καθορίστηκαν εκ νέου με τον νόμο (ΚΕ/1845) ο οποίος όμως ήταν περίπου ίδιος με εκείνον του 1833 αυξάνοντας ελαφρώς τις αρμοδιότητες τους και προσδιόριζε τα όρια ευθύνης και το πεδίο δραστηριοτήτων τους. Πριν από κάθε ενέργεια ήταν

υποχρεωμένοι να υποβάλλουν ερώτημα στο αρμόδιο Υπουργείο εκτός αν τους είχε παραχωρηθεί εκ του νόμου το δικαίωμα να ενεργούν αυτοβούλως (μόνο για συγκεκριμένα τοπικά θέματα). Με την ίδια λογική καθορίστηκαν και οι αρμοδιότητες των έπαρχων με βασικό κανόνα να ασκούν τα καθήκοντα τους στα πλαίσια των δικών τους εξουσιών σύμφωνα όμως πάντα με την σύμφωνη γνώμη και τις εντολές του νομάρχη.

Το περιφερειακό σύστημα διοικήσεως των νομαρχιών παρέμεινε σε ισχύ μέχρι και το 1887 ανεξάρτητα του γεγονότος ότι περίπου στα μέσα αυτής της χρονικής περιόδου η Ελλάδα άλλαξε μορφή πολιτεύματος και επιβλήθηκε η βασιλευόμενη δημοκρατία. Όπως προαναφέρθηκε με την επαναφορά του συστήματος των νομαρχιών που είδαν να αυξάνονται οι αρμοδιότητες τους (όχι όμως αυτές που είχαν αποφασιστικό χαρακτήρα) με το νέο διάταγμα έγινε αντιληπτό ότι αυτή η μορφή διοίκησης κέρδιζε ολοένα και περισσότερο έδαφος και απολάμβανε της αποδοχής και της εμπιστοσύνης των πολιτών. Από την έναρξη της Επανάστασης και κατά την διάρκεια των χρόνων που ακολούθησαν το μόνο περιφερειακό σύστημα διοίκησης που τελικά μπορεί να λεχθεί ότι παγιώθηκε και επιβίωσε είναι αυτό των νομαρχιών το οποίο αποτέλεσε παράδοση του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας.

Μετά την επιτυχία της επανάστασης του 1862 και την απομάκρυνση του Όθωνα θεσπίστηκε το νέο σύνταγμα που βασιζόταν περισσότερο στην κυριαρχία του λαού και αυτό με την σειρά του έθεσε νέο ζήτημα για περαιτέρω διεύρυνση της περιφερειακής διοίκησης. Η κατάργηση του απολυταρχικού πολιτεύματος της συνταγματικής μοναρχίας σε βασιλευόμενη δημοκρατία δημιούργησε συνθήκες για μεγαλύτερη αποκέντρωση.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τούτης της προσπάθειας ήταν και το σχέδιο επί Πρωθυπουργίας του Χαρίλαου Τρικούπη το 1875 για την σύσταση νομαρχιακών επιτροπών οι νομοί των οποίων θα έπαιρναν την μορφή νομικών προσώπων. Η διοίκηση θα ασκούταν από τα αιρετά μέλη των νομαρχιακών αυτών επιτροπών με αυξημένες αρμοδιότητες πλέον και αποφασιστικό χαρακτήρα. Το συγκεκριμένο σχέδιο εντέλει δεν προχώρησε- αν και αναμφίβολα θα σήμαινε για πρώτη φορά ότι θα υπήρχε ουσιαστική μορφή νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως – και έτσι παρέμεινε σε ισχύ ο νόμος ΚΕ/1845 που κάλυπτε όλη την επικράτεια αποδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο την ευρεία αποδοχή που είχε το συγκεκριμένο σύστημα διοικήσεως.

Το σημαντικότερο όμως βήμα για την εδραίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού έγινε πάλι από τον Χαρίλαο Τρικούπη επί της πρωθυπουργίας του το 1887, ψηφίζοντας η Βουλή τον νόμο ΑΦΝΣ. Με τον νόμο αυτό καθιερώνεται ο νομός ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και ορίζει όργανο διοικήσεως του το νομαρχιακό συμβούλιο του οποίου τα μέλη θα εκλέγονταν ανά τετραετία από τους κατοίκους του νομού. Οι επαρχίες καταργήθηκαν και αυτόματα έπαψαν να υφίστανται αντίστοιχα και τα επαρχιακά συμβούλια. Ανώτατος άρχων του νομού παρέμεινε ο νομάρχης ενώ το νομαρχιακό συμβούλιο περιοριζόταν και πάλι ως εποπτικό και συμβουλευτικό όργανο.

Όμως και πάλι το εγχείρημα στέφθηκε από αποτυχία καθώς ενώ φιλοδοξούσε στην ουσία να εφαρμόσει και να παγιώσει την τοπική αυτοδιοίκηση β' βαθμού όλο το σχέδιο ήταν άνευρο και αδύναμο. Έλλειψη χρηματικών πόρων αλλά και απόλυτης εξάρτησης της περιφέρειας από την Κυβέρνηση ήταν αδύνατο να στεφθεί με επιτυχία η όλη διαδικασία συν ότι οι αρμοδιότητες που δόθηκαν πάλι στα όργανα του δεύτερου βαθμού διοίκησης ήταν σχεδόν ίδια με αυτά που προέβλεπε ο νόμος του 1833, περιορισμένα, ασήμαντα και χωρίς κανένα ουσιαστικό πεδίο δράσης.

Στη συνέχεια ακολουθεί ο νόμος ΒΧΔ' «περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» (Ιούλιος 1899) με τον οποίο οι νομοί μετατράπηκαν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ο αριθμός τους αυξήθηκε σε είκοσι έξι. Την διοίκηση του νομού αναλάμβανε πάλι ο νομάρχης, το

νομαρχιακό συμβούλιο και η επιτροπή του νομού. Ο νομάρχης ήταν η ανώτατη αρχή αλλά αυτή την φορά είχε διπλό ρόλο. Ήταν όργανο που ασκούσε την διοίκηση του νομικού προσώπου αλλά ήταν και εκπρόσωπος του κράτους ασκώντας την εποπτεία για την λειτουργία και την διοίκηση του νομού. Με τον ΒΧΔ' προσδιορίζονται και δίνονται πιο ολοκληρωμένες και συναφείς αρμοδιότητες στα όργανα εξουσίας της διοίκησης β' βαθμού ενώ συνολικά περιγράφεται ένα πιο άρτιο και αποτελεσματικό περιφερειακό σύστημα διοικήσεως. Παρόλο όμως που ο συγκεκριμένος νόμος είχε ψηφιστεί και δημοσιευθεί και πάλι περιήλθε σε αδράνεια και δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Οι λόγοι προφανώς που οδήγησαν στην αδυναμία εφαρμογής του νόμου ήταν οικονομικοί. Η μεγαλύτερη αποκέντρωση της διοίκησης απαιτούσε αυτόματα και αύξηση του κόστους λειτουργίας της. Λαμβάνοντας υπόψη και το γεγονός ότι το 1904 ξεκίνησε το Μακεδονικό ζήτημα η κάλυψη των στρατιωτικών δαπανών ήταν υψίστης σημασίας επιβαρύνοντας μια οικονομία που ακόμη καλά- καλά δεν είχε ορθοποδήσει. Βάση αυτών των συνθηκών ψηφίζεται ο νόμος ΓΥΛΔ' «περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» (Νοέμβριος 1909) μειώνοντας και πάλι τον αριθμό των νομών από είκοσι- έξι σε δεκαέξι και επαναφέρει στην ουσία την διοικητική διαίρεση που υπήρχε πριν την προσπάθεια του 1899.

1.3.5. Περίοδος 1912-1955

Μετά την στρατιωτική έκβαση των Βαλκανικών πολέμων (1912-1913) και την χωρική επέκταση του κράτους, η Κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου για την αρτιότερη και πιο εύρυθμη διοίκηση της επικράτειας όρισε γενικούς διοικητές ως εκπροσώπους της στα νέα αυτά εδάφη και δημιούργησε τις πρώτες Γενικές Διοικήσεις (Νήσων Αιγαίου, Κρήτης, Ηπείρου, Μακεδονίας και Σάμου). Οι γενικοί διοικητές είχαν διευρυμένες αρμοδιότητες για την άσκηση της εξουσίας τους και μπορούσαν να προχωρήσουν επιπλέον και σε νομοθετικές διατάξεις.

Επίσης με την νέα νομοθετική ρύθμιση «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» γνωστότερη ως νόμος ΔΝΖ' ο οποίος άρχισε να είναι σε ισχύ από το 1914 επέρχονται κάποιες σπουδαίες μεταβολές. Γίνεται διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών σε θέματα λειτουργίας και οργάνωσης σε δήμους και κοινότητες δίνοντάς τους όμως το δικαίωμα να έχουν διαφορετικό νομοθετικό καθεστώς καθώς για πρώτη φορά λαμβάνονται υπόψη οι ανομοιογένειες που δημιουργούνται από άποψη οικονομίας, μόρφωσης και πληθυσμού. Επίσης για όλα τα θέματα που αφορούν τις κοινότητες πλέον αρμόδιοι για να αποφασίζουν είναι οι ίδιες οι κοινότητες αποκτώντας για πρώτη φορά αποφασιστικό δικαίωμα για τα δικά τους θέματα αποκτώντας έτσι ένα βαθμό διοικητικής ανεξαρτησίας από τους δήμους. Οι κατά τόπους διοικητικές υποθέσεις ανατίθεντο στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές. Για τους δήμους αρμόδιοι ήταν ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή ενώ για τις κοινότητες το κοινοτικό συμβούλιο. Σύμφωνα με το άρθρο 146 του νόμου ΔΝΖ' οι προαναφερόμενες αρχές εκλεγόταν κάθε τέσσερα χρόνια από τον λαό εκτός όμως από τον πρόεδρο της κοινότητας ο οποίος αναδεικνυόταν από το κοινοτικό συμβούλιο.

Το 1915 καταργούνται οι γενικές διοικήσεις και η διοικητική διαίρεση της Χώρας ορίζεται σε νομούς και υποδιοικήσεις. Το 1918 όμως επί πρωθυπουργίας και πάλι του Ελευθέριου Βενιζέλου επανέρχεται πάλι το σύστημα των γενικών διοικήσεως με αυξημένο πλέον αριθμό αφού στο μεσοδιάστημα είχαν προσαρτηθεί με την Ελλάδα και άλλες περιοχές.

Η πιο αξιοσημείωτη προσπάθεια που σημειώνεται για την ουσιαστική διάρθρωση και λειτουργία των νομαρχιών άρα και του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο χρονικό διάστημα 1912-1952 είναι το νομοθετικό βασιλικό διάταγμα του 1923. Προέβλεπε ένα τόσο ανεξάρτητο και φιλελεύθερο σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως που πολλοί θεώρησαν ότι ίσως ξεπερνούσε

την εποχή του. Το συγκεκριμένο διάταγμα όριζε τον νομό ως αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με διοικητικά όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, την νομαρχιακή επιτροπή και τον νομάρχη. Τα πρόσωπα που θα απάρτιζαν το νομαρχιακό συμβούλιο θα ήταν αιρετά, τετραετής θητείας και θα υπήρχε παρουσία τόσο της πλειοψηφίας όσο και την μειοψηφίας. Το νομαρχιακό συμβούλιο θα ήταν το ανώτατο όργανο ενώ η νομαρχιακή επιτροπή θα ασκούσε τα καθήκοντα της καθημερινής εποπτείας και λειτουργίας σύμφωνα με τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου. Ο νομάρχης ήταν όργανο της κρατικής διοίκησης χωρίς κανένα αποφασιστικό, εγκριτικό ρόλο ούτε με δικαίωμα άσκησης ελέγχου στο νομικό πρόσωπο του νομού.

Ωστόσο και αυτό το διάταγμα είχε την ίδια τύχη με αυτή του νόμου ΑΦΝΣ, και του ΒΧΕ' και δεν καρποφόρησε. Σε αυτό συντελέσαν και οι συνεχείς αλλαγές κυβερνήσεων κατά τα έτη 1923, 1924, 1925, 1926 όπου μέχρι και το 1929 απαριθμούνται περίπου οκτώ διαφορετικές κυβερνήσεις. Υπό αυτές τις πολιτικές αλλά και οικονομικές συνθήκες που χαρακτήριζαν την Χώρα από το τέλος των Βαλκανικών πολέμων και μέχρι το 1952 δεν παρατηρήθηκε καμία προσπάθεια για την εφαρμογή ουσιαστικότερης και αληθινής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Απεναντίας παρατηρείται μια κάποια απαξίωση και αποδυνάμωση του συγκεκριμένου θεσμού

Από το 1925 έως και το 1929 γίνονται προσπάθειες για μια συστηματικότερη οργάνωση των γενικών διοικήσεων που όμως για οικονομικούς λόγους κάποιες καταργούνται στα μέσα του 1925, κάποιες άλλες διατηρούνται ενώ εμφανίζονται και νέες. Με αυτό το μοτίβο η Ελληνική επικράτεια καταλήγει το 1929 να αριθμεί μόνο τέσσερις γενικές διοικήσεις αυτές της Μακεδονίας, της Ηπείρου, της Θράκης και της Κρήτης. Με τον ν.4393/1929 γίνεται εκ νέου προσπάθεια για τον αρτιότερο σχεδιασμό των γενικών διοικήσεων και ορίζονται οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των γενικών διοικητών.

Με το Σύνταγμα του 1952 καθιερώνεται ρητά η τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα με το οποίο, η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών θα γίνεται δια μέσου καθολικής ψηφοφορίας. Σύμφωνα με το άρθρο 99 η διοικητική οργάνωση και εποπτεία στηρίζεται πλέον στην τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση και αναγνωρίζονται ενδιάμεσου της διατάξεως αυτής ως κυρίαρχα στοιχεία της κρατικής οργάνωσης και λειτουργίας. Εν συνεχεία με τον δημοτικό και κοινοτικό κώδικα (2888/1954) ορίζεται πως στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ενώ παράλληλα παραχωρούνται στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες που αφορούν στο περιβάλλον, στις εμπορικές υπηρεσίες, την αναψυχή και στις παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες (Μπεσίλα- Βήκα 2010).

Μέχρι το 1955 διατηρούνται πέντε γενικές διοικήσεις: των Δωδεκανήσων, της Ηπείρου, της Θράκης, της Κρήτης και της Βορείου Ελλάδος. Την ίδια χρονιά όμως ψηφίζεται ο Νόμος 3200 ο οποίος τις κατήργησε όλες. Ήδη από το 1950 παρατηρείται μια συνεχή αποδυνάμωση των εξουσιών των γενικών διοικητών και ταυτόχρονα μια αύξηση των αρμοδιοτήτων των νομαρχών πράγμα που αποδεικνύει ότι το νομαρχιακό σύστημα είχε παγιωθεί και αποτελούσε παράδοση κάτι που οι γενικές διοικήσεις δεν μπόρεσαν να επιτύχουν.

1.3.6. Περίοδος 1955-1974

Σύμφωνα με την μέχρι τώρα ιστορική αναδρομή που διενεργήθηκε για τις προηγούμενες περιόδους παρατηρείται ότι από το 1833 έως και το 1955 η διοικητική διαίρεση και η μορφή της αποκεντρωμένης διοίκησης παρέμενε ρευστή. Οι συνεχείς εναλλαγές από το νομαρχιακό σύστημα σε γενικές διοικήσεις αλλά και οι άνευρες και ανεπιτυχείς προσπάθειες για να εφαρμοσθεί ένα πιο φιλελεύθερο και αυτόνομο σύστημα διοίκησης στην περιφέρεια είχε ως αποτέλεσμα να μην είναι ξεκάθαρη η μορφή της συνολικής διοικητικής διαίρεσης του Κράτους.

Το σκηνικό αλλάζει ριζικά με τον Ν. 3200/1955 με τον οποίο επικυρώνονται οι νομαρχίες και καταργούνται οριστικά οι γενικές διοικήσεις. Ο νόμος αυτός δίνει επιτέλους αποκλειστικές αρμοδιότητες στον νομάρχη που μέχρι τότε είχαν μόνο οι υπουργοί (άρθρα 1-7 του Ν.3200 «περί μεταβίβασης υπουργικών αρμοδιοτήτων») αλλά και νέα διευρυμένα καθήκοντα. Επίσης προβλέπεται με το άρθρο 16 η κοινοποίηση της κατάρτισης του νομαρχιακού προϋπολογισμού στα αρμόδια υπουργεία που αφορούσαν τα ψηφισθέντα έσοδα- έξοδα και εν συνεχεία αυτά ενσωματώνονταν μέσω του Υπουργείου Εσωτερικού στον ετήσιο προϋπολογισμό του εκάστοτε υπουργείου.

Κάθε νομαρχία περιλαμβάνει στο διοικητικό της σύστημα το νομαρχιακό συμβούλιο στο οποίο προεδρεύει ο νομάρχης ενώ το υπόλοιπο σώμα αποτελείται από αιρετούς εκπρόσωπους αλλά και υπηρεσιακούς λειτουργούς. Καθημερινά θέματα λειτουργίας τουρισμού, υγιεινής, εργασίας καθώς και θέματα για τον προϋπολογισμό αλλά και επιτηρήσεις μελετών και έργων είναι αυτά που καλείται να διαχειριστεί το νομαρχιακό συμβούλιο. Καμία πλέον όμως αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δόθηκε και πάλι σε αυτό. Παράλληλα με τις νομαρχίες λειτουργούσαν και τα επαρχία τα οποία καταργήθηκαν εντελώς το 1971.

Ενώ ο Ν.3200 μπορεί να θεωρηθεί ο πρώτος «αποσυγκεντρωτικός» νόμος αφού πλέον η περιφέρεια αποφασίζει μόνη της για τα σημαντικά και ζωτικής σημασίας θέματα της , θυμίζει ωστόσο στην δομή το σύστημα περιφερειακής διοίκησης που εισήγαγε στην Ελλάδα ένα απολυταρχικό καθεστώς το 1833. Μπορεί να μεταβιβάστηκαν σοβαρές αρμοδιότητες όμως τα περισσότερα άτομα που υπηρετούσαν στα εν λόγω όργανα εξουσίας ήταν δημόσιοι λειτουργοί και κρατικοί υπάλληλοι καθώς υπήρχαν ελάχιστοι αντιπρόσωποι που συμμετείχαν σε αυτά από την επαρχία. Οπότε παρά την προοδευτικότητα που τον χαρακτήριζε για εκείνη την εποχή και τις ριζικές αλλαγές που επέφερε ως προς τον τρόπο λήψης αποφάσεων της περιφέρειας ταυτόχρονα παραμένει εν μέρει συντηρητικός αφού αποκλείει από αυτές την επαρχία.

Με την επιβολή όμως της στρατιωτικής δικτατορίας όλα γίνονται ρευστά καθώς στην εξουσία ανεβαίνει ένα απόλυτα αυταρχικό σχήμα το οποίο δεν αναγνωρίζει το βασικότερο στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης που δεν είναι άλλο από το αιρετό των αρχών. Το Σύνταγμα του 1968 φαινομενικά ακολουθούσε τις αρχές του συνταγματικού φιλελευθερισμού, διασφαλίζοντας έτσι τη θεσμική συνέχεια και εισάγοντας κάποιες καινοτομίες όπως η προστασία του γάμου, των πολύτεκνων, η καθιέρωση ίδρυσης πολιτικών κομμάτων κ.τ.λ. Ωστόσο, με τις ειδικές του διατάξεις αναιρούσε όλες τις συνταγματικές κατοχυρωμένες ατομικές και συλλογικές ελευθερίες δίνοντας στο πολίτευμα έναν ανελεύθερο και αυταρχικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με το άρθρο 138, πολλά άρθρα του συντάγματος που αφορούσαν στην προστασία των συνταγματικών ελευθεριών και την εκλογή της Βουλής και των δημοτικών αρχών με καθολική ψηφοφορία δεν τέθηκαν άμεσα σε ισχύ. Με το άρθρο 138, η "Εθνική Επαναστατική Κυβέρνηση" είχε την εξουσία να εφαρμόζει αυτές τις συνταγματικές διατάξεις μέσω πράξεων που δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Παρόλα αυτά η Χούντα το 1971 πραγματοποίησε μεταρρύθμιση ως προς την διοικητική διαίρεση της χώρας αυξάνοντας τον αριθμό των νομαρχιών σε πενήντα έξι από πενήντα δύο χωρίζοντας έτσι τον νομό Αττικής σε τέσσερις επιπλέον νομαρχίες ενώ προχώρησε και στην διαίρεση της Χώρας σε επτά περιφέρειες. Οι περιφέρειες που δημιουργήθηκαν ήταν οι περιφέρειες Ηπείρου, Κρήτης, Θεσσαλίας, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Αττικής και Νήσων, Πελοποννήσου και Δυτικής Στερεάς Ελλάδας καθώς και η περιφέρεια Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας.

1.3.7 Περίοδος 1974-2009

Με την έναρξη της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας και ύστερα από την πτώση της Χούντας επαναφέρεται σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952 ενώ με την Συντακτική Πράξη της 1^{ης} Αυγούστου «Περί αποκαταστάσεως της δημοκρατικής νομιμότητος και ρυθμίσεων θεμάτων του δημοσίου βίου» για την διοικητική διαίρεση της Χώρας προβλέπεται ρητά «την τοπικήν αυτοδιοίκησιν συνιστούν οι Δήμοι και αι Κοινότητες». Τονίζεται δε και πάλι ο βασικός σκοπός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ο οποίος δεν είναι άλλος από την προάσπιση των τοπικών συμφερόντων και της ικανοποίησης των αναγκών των δημοτών.

Το 1975 ακολούθησε η ψήφιση του νέου Συντάγματος όπως αυτό προέκυψε από τις εργασίες της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής στην οποία σχεδόν όλα τα κόμματα στις εισηγήσεις τους πρότειναν την αναβάθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον ένα μέχρι βαθμό οικονομικής της ανεξαρτησίας από την Κεντρική Κυβέρνηση. Στο τμήμα ΣΤ περί Διοίκησης του Συντάγματος του 1975 αποτυπώνεται στα άρθρα 101 και 102 η οργάνωση της διοικήσεως της Χώρας όπου οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Οι εκπρόσωποι αυτών των συνδέσμων εκλέγονται και πάλι με μυστική καθολική ψηφοφορία από την βάση, δηλαδή τον λαό.

Όσον αφορά τον β' βαθμό αυτοδιοίκησης η πρώτη προσπάθεια καθιέρωσης ήταν με τον Ν.1622/1986 με τον οποίο προβλεπόταν το νομικό καθεστώς των νομαρχιών καθώς έγινε και μία πρώτη αποτύπωση των αρμοδιοτήτων τους και των οργάνων διοικήσεως τους. Ωστόσο ο νόμος αυτός δεν προχώρησε. Οκτώ έτη μετά με τον Ν.2218/94 επιτυγχάνεται η καθιέρωση και συγκεκριμένα με τον νόμο αυτό μεταρρυθμίζονται τα εξής βασικά α) καταργούνται οι νομαρχίες και δημιουργούνται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, β) μεταβάλλεται ο τρόπος με τον οποίο διοικούνται και εποπτεύονται οι ΟΤΑ α' βαθμού, γ) γίνεται για πρώτη φορά σημαντική μεταβίβαση εξουσιών και δημιουργούνται νέες αποκεντρωμένες υπηρεσίες στις περιφέρειες, δ) αναβαθμίζεται ο τρόπος οργάνωσης και διοίκησης των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εν συνεχεία ψηφίζεται ο νόμος 2539/97 γνωστός περισσότερο με την ονομασία «Σχέδιο Καποδίστριας» προς τιμήν του πρώτου Κυβερνήτη της Ελλάδος. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο νόμο αλλάζει ο αριθμός των δήμων καθώς ένας μεγάλος αριθμός κοινοτήτων συγχωνεύτηκαν σε μεγαλύτερους δήμους. Με το προηγούμενο καθεστώς η επικράτεια αριθμούσε 441 δήμους και 5.382 κοινότητες ενώ ο Καποδίστριας προέβλεψε 910 δήμους και 124 κοινότητες οι περισσότερες από τις οποίες ήταν κυρίως μικρά νησιά του Αιγαίου και ορεινοί οικισμοί. Στον β' βαθμό αυτοδιοίκησης διατηρούνται οι μέχρι τότε 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ενώ οι 148 επαρχίες καταργήθηκαν οριστικά και ο αντινομάρχης έλαβε τη θέση και τα καθήκοντα του έπαρχου. Επίσης οι μέχρι τότε ιδρυθέντες 13 περιφέρειες που είχαν συσταθεί για την αρτιότερη και βέλτιστη εποπτεία και έλεγχο των ΟΤΑ διατηρούνται με μια αλλαγή ως προς τον Γενικό Γραμματέα των Περιφερειών (διοριζόταν από την Κυβέρνηση) τον οποίο αντικατέστησε το 1994 ο Περιφερειάρχης.

Αυτή η διοικητική διαίρεση διατηρήθηκε στην Ελλάδα μέχρι το 2010 όπου ψηφίστηκε ο Ν. 3852/10 ο ευρύτερα γνωστός ως «Καλλικράτης» που άλλαξε ριζικά την ελληνική νομοθεσία για την δημόσια διοίκηση (περαιτέρω ανάπτυξη στο Μέρος ΙΙΙ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2.1 Τι είναι η μεταρρύθμιση και ποια είναι η αναγκαιότητα της

Ως μεταρρύθμιση ορίζεται η διαδικασία ή η δράση που επιδιώκει να επιφέρει σημαντικές αλλαγές, βελτιώσεις ή ανακατατάξεις σε ένα σύστημα, μια οργάνωση, μια δομή ή μια διαδικασία. Ο στόχος των μεταρρυθμίσεων είναι συνήθως να αντιμετωπίσουν προκλήσεις, να βελτιώσουν την απόδοση, να εναρμονίζουν τους φορείς/ οργανισμούς σε νέες συνθήκες ή να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους και αποτελέσματα. Οι αλλαγές που περιλαμβάνουν οι μεταρρυθμίσεις αφορούν σε νομοθετικά πλαίσια, οικονομικές πολιτικές, εκπαιδευτικά συστήματα, διακυβερνητικές οργανώσεις, κοινωνικές δομές, και άλλα. Συνήθως οι μεταρρυθμίσεις είναι συνέπεια μιας σύνθετης συλλογής προτάσεων, νομοθετικών αλλαγών και διαδικασιών που επιδιώκουν να επιλύσουν χρονίζουσα προβλήματα ή να επανασχεδιάσουν έναν συγκεκριμένο τομέα για την μέγιστη δυνατή απόδοση ωφέλειας προς το κοινό συμφέρον.

Σύμφωνα με τον Παναγιώτη Γ. Μαϊτσορό κάθε ζωντανός φυσικός οργανισμός, ανθρώπινη κοινωνία καθώς και κάθε ζωντανό πολιτικό και διοικητικό σύστημα για να διατηρήσουν την ζωντάνια τους, οφείλουν να αποκτήσουν την ικανότητα των συνεχών αλλαγών, με στόχο τη διαρκή προσαρμογή τους στις μεταβολές που επέρχονται (Μαϊτσορό, 2009). Κατά συνέπεια η διακυβέρνηση του Κράτους δεν μπορεί να παραμένει εσαεί αδρανής και στάσιμη. Επιβάλλεται να αλλάζει και να ακολουθεί τις εξελίξεις. Οφείλει να προβεί σε μεταρρυθμίσεις προς όφελος του συνόλου του.

Η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων έγκειται σε συνάρτηση με τις πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές συνθήκες ενός κράτους. Η βελτίωση της οικονομίας με τη δημιουργία ενός πιο αποδοτικού και ανταγωνιστικού περιβάλλοντος καθώς και η εξάλειψη πιθανών οικονομικών ανισορροπιών αποτελούν λόγο για αλλαγές. Επίσης η ενίσχυση της διακυβέρνησης με σκοπό την μείωση της διαφθοράς, την αποδοτικότερη λειτουργία, εποπτεία, αξιοπιστία, συντονισμό και έλεγχο αποτελούν παράγοντες που τις καθιστούν αναγκαίες.

Επιπλέον καθώς οι κοινωνικές ανάγκες μεταβάλλονται απαιτούν μεταρρυθμίσεις που να μπορούν να προσαρμοστούν σε ένα σύστημα με νέες πραγματικότητες ενώ μπορούν να επιδιώξουν τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και την προώθηση της δικαιοσύνης. Επί προσθέτως βοηθούν ουσιαστικά αφού με την σύμπραξη τους επιτυγχάνεται η προσαρμογή σε παγκόσμιες τάσεις είτε αυτές αφορούν το περιβάλλον (κλιματική αλλαγή, οικοσυστήματα κ.α.) είτε αφορούν στην τεχνολογία (εκσυγχρονισμός μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων, εφαρμογές κτλ.). Ακόμη οι μεταρρυθμίσεις δρουν καταλυτικά –αν και εφόσον θεωρηθούν επιβεβλημένες– σε περιόδους οικονομικών, πολιτικών ή κοινωνικών κρίσεων για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργούνται και την αποκατάσταση της σταθερότητας.

Όλα τα προαναφερθέντα αντικατοπτρίζουν την ποικιλομορφία των αναγκών που μπορεί να υπάρχουν σε μια κοινωνία και αποδεικνύουν την σπουδαιότητα και την υψίστη σημασία των μεταρρυθμίσεων στη διασφάλιση της βιωσιμότητας και της ευημερίας.

2.2. Πως συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις;

Οι μεταρρυθμίσεις συντελούνται μέσω διάφορων διαδικασιών και μέσων, ανάλογα με τον τομέα ή την δράση που επιδιώκουν να βελτιώσουν. Υπάρχουν όμως κάποια κοινά στάδια που συχνά εμπλέκονται στη διαδικασία της μεταρρύθμισης τα οποία είναι τα εξής:

- Κατανόηση του Προβλήματος: Κρισιμότερος και βασικότερος παράγοντας είναι να έχει γίνει αντιληπτή η ανάγκη από τους πολιτικούς αλλά και την κοινωνία για αλλαγή. Χωρίς την συνειδητοποίηση του προβλήματος και την ανάλυση των αδυναμιών που υπάρχουν δεν είναι δυνατό να αναδυθεί η ανάγκη για μεταρρύθμιση.
- Σχεδιασμός Πολιτικών Δράσεων ή Νομοθετικών Προτάσεων/ Τροποποιήσεις: Σε αυτό το στάδιο οι άμεσοι εμπλεκόμενοι για την χάραξη των πολιτικών ή νομοθετικών προτάσεων θα πρέπει να σχεδιάσουν /εντάξουν νέες αποδοτικότερες προτάσεις για να υλοποιήσουν τις εκάστοτε αλλαγές που απαιτούνται.
- Διαβούλευση: Σημαντικό στάδιο είναι η διαβούλευση με διάφορους φορείς και ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των πολιτών, επιχειρηματικών κοινοτήτων και άλλων οργανώσεων.
- Νομοθετικές Διαδικασίες: Οι προτάσεις για μεταρρυθμίσεις εισέρχονται σε νομοθετικές διαδικασίες, όπου συζητούνται, τροποποιούνται και εγκρίνονται από τα κοινοβούλια ή άλλα νομοθετικά όργανα.
- Υλοποίηση: Μετά την έγκριση, οι μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει την ανάπτυξη νέων προγραμμάτων, την εφαρμογή νέων πολιτικών ή την τροποποίηση της νομοθεσίας.
- Παρακολούθηση και Αξιολόγηση: Η παρακολούθηση της υλοποίησης και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων είναι σημαντικές για να διαπιστωθεί η αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων και να προβούν σε περαιτέρω προσαρμογές αν κριθεί αναγκαίο.

2.3 Η αδυναμία για μεταρρυθμίσεις. Που οφείλεται;

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει διάφορες προκλήσεις και δυσκολίες που συχνά αναφέρονται ως αδυναμίες της ως προς τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων. Για την σωστή οργάνωση και διοίκηση των μεταρρυθμίσεων είναι απαραίτητο να τίθεντο εξ αρχής οι σωστές διαστάσεις του προβλήματος το οποίο θα κλιθούν να βελτιώσουν ή να εξαλείψουν.

Είναι κοινός παραδεκτό ότι μια μεταρρύθμιση συνήθως εξαγγέλλεται από τις Κυβερνήσεις όταν εκείνες θεωρήσουν ότι ο χρόνος που θα εφαρμοστεί τους εξυπηρετεί πολιτικά, διαχειριστικά και επικοινωνιακά. Με την λογική αυτή όμως, κάποιες είτε δεν βρίσκουν ποτέ τις κατάλληλες για αυτούς συνθήκες και δεν υλοποιούνται ή αλλιώς καθυστερούν πολύ να εφαρμοστούν. Επίσης μια μεταρρύθμιση δεν πρέπει να βασίζεται στην λογική του «βλέποντας και κάνοντας» διότι έτσι χάνει κάθε ζωτική της σημασία. Οι αλλαγές αυτές πρέπει να προσβλέπουν σε μακροχρόνια οφέλη και σε μακροήμερευση και όχι σε σπασμωδικές κινήσεις και τακτικές με σκοπό να προλάβουμε να «κοιμίσουμε πάλι το θεριό». Στην Ελλάδα συνήθως ένα θέμα για μεταρρύθμιση εμφανίζεται αφού έχει έρθει η κοινωνία ή ακόμη και η ίδια η διοίκηση μπροστά σε ήδη διαμορφωμένες καταστάσεις. Αυτός μάλλον είναι και ο λόγος που η αντίδραση του Κράτους απέναντι στην οικονομική κρίση ήταν αρκετά καθυστερημένη.

Επίσης σημαντική διάσταση για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων αποτελεί και η ικανότητα που πρέπει να επιδείξουν οι πολιτικοί και οι τεχνοκράτες ώστε να καταλάβουν και να εντοπίσουν την πηγή του προβλήματος. Για να γεννηθεί η ανάγκη μιας μεταρρύθμισης σημαίνει ότι κάπου υπάρχει μια πηγή αναγκαιότητας. Πρέπει να γίνεται ξεκάθαρό τι κενό πάει να καλύψει αυτή η μεταβολή, τι φιλοδοξεί να αλλάξει και τι πραγματικά μπορεί να επιτύχει. Αυτό απαιτεί βαθιά γνώση του πολιτικό-οικονομικού και κοινωνικού συστήματος της Χώρας αλλά και αगाστή και συνεχή συνεργασία με την Νομοθετική εξουσία και την δικαιοσύνη. Ο νόμος είναι γενικά η τυπική αρχή της μεταρρύθμισης που την καθιερώνει και η ισχύς του αποτελεί το ελάχιστό. Η επιχειρούμενη μεταβολή πρέπει να τηρεί τον νόμο και αντιπροσωπεύει το μέγιστο (Παπούλιας, 2019). Στην Ελλάδα παρατηρείται συχνά το φαινόμενο της μη εναρμόνισης των δυο αυτών μεταβλητών με αποτέλεσμα την ανεπιτυχή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων καθώς είτε υπερέβαιναν τον νόμο είτε εξέλειπαν αυτού με συνέπεια την επανεξέταση και επανασχεδιασμό τους. Έτσι, καταλήγει πάλι να παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις που διαιωνίζουν το πρόβλημα χωρίς να επωφελείται μήτε η Διοίκηση μήτε οι διοικούμενοι.

Επιπλέον είναι γνωστό τοις πάσι ότι όλες οι Μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις στήριξαν την εκλογή και την διατήρηση τους στο τιμόνι της εξουσίας χάρη στις πελατειακές σχέσεις που είχαν αναπτύξει. Το δούναι και λαβείν εδραιώθηκε σε τέτοιο βαθμό που όταν μπήκαν στο κάδρο της εξουσίας και τα οργανωμένα συμφέροντα ήταν αρκετά δύσκολο να ανατραπεί το κλίμα. Επίσης όπου ανθίζει το πελατειακό κράτος ανθίζει και η αδιαφάνεια και η διαφθορά. Η ύπαρξη διαφθοράς σε διάφορους τομείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι ένα ζήτημα που δυσχεραίνει τις προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις αφού βρίσκει προσχώματα στις αντιστάσεις των συμφερόντων που πάνε να πληγούν. Δυστυχώς η πολιτική ιστορία της Ελλάδας έχει καταμετρημένες στο ενεργητικό της πολλές ιστορίες διαφθοράς να διηγηθεί.

Ο σημαντικότερος λόγος αδυναμίας όμως εντοπίζεται στην αντίσταση για μεταρρυθμίσεις τόσο από το πολιτικό σύστημα όσο και από το κοινωνικό σύνολο. Ορισμένες μεταρρυθμίσεις μπορεί να αντιμετωπίσουν αντίσταση από τον γενικό πληθυσμό, ειδικά όταν συνδέονται με οικονομικές εξυγιαντικές πολιτικές ή αλλαγές στο κοινωνικό σύστημα (υγεία, πρόνοια εκπαίδευση κτλ) εξαιτίας των οικονομικών - κοινωνικών επιπτώσεων που θα έχουν σε αυτούς. Επίσης η πολιτική αντίσταση δεν έγκειται μόνο με την σύγκρουση συμφερόντων. Ενώ τις περισσότερες φορές γίνεται αποδεκτή και αντιληπτή τόσο από τους πολιτικούς όσο και από την κοινωνία η ανάγκη για μεταρρύθμιση, οι αντιστάσεις εντούτοις δεν μειώνονται. Το βαθύτερο αίτιο της αντίστασης είναι η έλλειψη της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας. Στην Ελλάδα δυστυχώς δεν έχει αναπτυχθεί αρκετά αυτή η ιδέα. Η μεταρρυθμιστική κουλτούρα τόσο για τους πολιτικούς θεσμούς όσο και για την κοινωνία απαιτεί αλλαγή στον τρόπο σκέψης και λειτουργίας. Η λογική του «το μη χείρον βέλτιστον» πρέπει να πάψει πια να είναι το κριτήριο. Να επιδέχονται βελτίωσης και αλλαγή πλευσης με σκοπό την ευημερία και την ανάπτυξη. Οι μεταρρυθμίσεις απαιτούν χρόνο, δέσμευση και συνεργασία από όλα τα εμπλεκόμενα μέλη. Σε έναν κόσμο που συνεχώς μεταβάλλεται και εξελίσσεται πρέπει το κέντρο των αποφάσεων να είναι πιο εναρμονισμένο με τις εξωτερικές συνθήκες. Πρέπει να μάθουν να ενσωματώνουν τις αλλαγές και όχι να τις απορρίπτουν γιατί είναι κάτι ξένο, κάτι άγνωστο. Απαιτούνται από τους πολιτικούς ταγούς ηγετικές συμπεριφορές για την προώθηση νέων αξιών και στόχων. Αντίστοιχα και το κοινωνικό σύνολο θα πρέπει να μάθει να βλέπει με καθαρή ματιά τις αλλαγές. Ο φόβος της αλλαγής, ο φόβος του «ξεβολέματος» από μία συνθήκη που απλά αποτελεί συνήθεια και δεν εξυπηρετεί πρέπει να σταματήσει να χαρακτηρίζει μια κοινωνία. Απαιτείται ψυχραιμία, κριτική διάθεση μα πάνω από όλα απαιτεί βούληση.

ΜΕΡΟΣ II Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

*Γιατί οδηγηθήκαμε στην οικονομική κρίση;
Είναι δύσκολη η απάντηση σε κάθε ερώτηση που αρχίζει με ένα απότομο «γιατί»...
Κ. Αξελός*

2.1. Οι αιτίες της κρίσης χρέους

Η «Οικονομία» και η «Πολιτική» είναι δυο έννοιες που συχνά αλληλοεξαρτώνται (Λιαργκόβας 2020). Στην περίπτωση της Ελλάδας η σχέση αυτή αλληλεξάρτησης ήταν σε τέτοιο υπερθετικό βαθμό που επηρέασαν αμοιβαία και ουσιαστικά οι λειτουργίες της μίας της άλλης. Οι Ελληνικές κυβερνήσεις στο πέρασμα των χρόνων δεν κατάφεραν να αντιληφθούν την σπουδαιότητα της ανάγκης για μια πιο ανεξάρτητη σχέση αυτών, ενώ η πολυπλοκότητα και συνεχής αλληλεπίδραση μεταξύ τους έφεραν την Ελλάδα μέσα στο «μάτι του Κυκλώνα» της οικονομικής κρίσης. Η βαθιά ύφεση στην οποία περιήλθε η οικονομία της Χώρας στην δεκαετία του 2010 οφείλεται σε διάφορους παράγοντες, εσωτερικούς και εξωτερικούς.

Στους εσωτερικούς παράγοντες που συνέβαλλαν μπορούμε να αναφέρουμε ενδεικτικά κάποιους με ιδιαίτερα βαρύνουσα σημασία. Από τις βασικότερες αιτίες αποτελεί ο υπερβολικός εξωτερικός δανεισμός. Η Ελλάδα υποχρεώθηκε σε δανεισμό για πολλές δεκαετίες, και η εκτεταμένη χορήγηση δανείων οδήγησε σε υψηλά επίπεδα χρέους σε σημείο που αυτό κατέστη δυσβάσταχτο. Η χώρα δανείστηκε σε υψηλά επίπεδα χωρίς να μπορεί να κρατήσει τον ίδιο ρυθμό αποπληρωμής. Ακολούθως η αδυναμία για την άμεση επίλυση των δημοσιονομικών προβλημάτων που διαιωνίζονταν είχαν ως συνέπεια την δημιουργία:

- Υψηλών Ελλειμμάτων: Η Ελλάδα είχε υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, που σημαίνει ότι οι δαπάνες της χώρας υπερέβαιναν τα έσοδα της.
- Υψηλού Χρέους: Το υψηλό επίπεδο χρέους αποτελούσε σημαντικό βάρος για την οικονομία και δυσχέραινε την προσπάθεια αποκατάστασης της δημοσιονομικής ισορροπίας.

Οι συνεχώς αυξανόμενες κρατικές δαπάνες δημιουργούσαν τεράστιες τρύπες στον κρατικό προϋπολογισμό. Χαρακτηριστικά, μόνο οι δαπάνες στον τομέα της ασφάλισης και του στρατού ήταν πέραν το δέοντος υψηλές και εκτός ελέγχου, προκαλώντας σοβαρά δημοσιονομικά κενά ενώ η παντελής και ηχηρή απουσία του κρατικού ελέγχου σε όλους τους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας (είτε αφορούσε σε επιχειρήσεις, επαγγέλματα είτε στην πάταξη της φοροδιαφυγής) επιβράδυνε ουσιαστικά στην έγκαιρη διαπίστωση της πραγματικής κατάστασης που επικρατούσε στην ολόενα και καταρρέουσα οικονομία.

Σημαντικό ρόλο στην πορεία έπαιξε και η ανεπάρκεια στην ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η υπερβολική γραφειοκρατία και η έλλειψη στρατηγικών μεταρρυθμίσεων συνέβαλαν στην μείωση της παραγωγικότητας. Ως φυσικό επακόλουθο ήταν η μείωση των εξαγωγών με συνέπεια τα εγχώρια προϊόντα και υπηρεσίες να γίνουν λιγότερο ανταγωνιστικά στις διεθνείς αγορές. Αυτό επηρέασε αρνητικά την αύξηση των δημοσίων εσόδων και την πορεία της οικονομίας καθώς λόγω χαμηλής ανταγωνιστικότητας υπήρξε μείωση των φόρων και των εισφορών που εισπράττονταν. Επιβραδύνθηκε η οικονομική ανάπτυξη της Χώρας χάνοντας την δυνατότητα να διαμορφωθούν οι κατάλληλοι ρυθμοί που θα επέτρεπαν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την αύξηση των εσόδων του κράτους. Αυτό με τη σειρά του έφερε αύξηση του κόστους εργασίας και επομένως αύξηση της ανεργίας συνοδευόμενη με τεράστιες απώλειες στα έσοδα των νοικοκυριών.

Συνακόλουθα εντάθηκε η πίεση από τους κόλπους της Ένωσης αφού τα συνολικά χρέη που συσσωρευόντουσαν καθιστούσαν την οικονομία περισσότερο ευάλωτη σε οικονομικές πιέσεις καθώς γινόταν πιο εμφανή η αδυναμία της Χώρας να ανταπεξέλθει στην αποπληρωμή των χρεών της προς τους πιστωτές της.

Επιπλέον η έλλειψη διαφάνειας, η διαφθορά και η έλλειψη αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων συνέβαλαν στη σπατάλη και τη μη αποδοτική χρήση των κρατικών πόρων ενώ δημιούργησαν τις συνθήκες εκείνες όπου ήταν ευκολότερο για διάφορα «κοράκια» να εκμεταλλευτούν το σύστημα για προσωπικό όφελος. Πραγματικό γεγονός είναι ότι η Ελλάδα ανέκαθεν αντιμετώπιζε δυσκολίες στην εφαρμογή δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων λόγω πολιτικής αντίστασης, κοινωνικών αντιδράσεων και έλλειψης συναίνεσης (αέναος πολιτικός διχασμός). Η διαχρονική ατολμία λήψης όλων αυτών των απαραίτητων διαρθρωτικών μέτρων προς τέρψιν και όφελος της Ελλάδας αλλά και της κοινωνίας αντίστοιχα είχε ως συνέπεια την καθιέρωση παραδοσιακών πρακτικών, όπως η φιλοδοξία για πελατειακά δίκτυα, εξυπηρέτηση ιδίων σκοπών παραβλέποντας πάντα και κατατάσσοντας σε δεύτερη μοίρα το «γενικό συμφέρον». Αν είχε καμφθεί η αντίσταση σε αλλαγές που θα μπορούσαν να μειώσουν την εξουσία ή τα «παρακείμενα» οικονομικά οφέλη προφανώς θα είχε επηρεαστεί θετικά η διαχείριση του δημόσιου τομέα και πιθανώς να υπήρχε αποτελεσματικότερος δημοσιονομικός έλεγχος. Η διαφθορά ήταν διαδεδομένη σε πολλά επίπεδα του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπηρεσιών, του φορολογικού συστήματος και των δημοσίων συμβάσεων. Δεν ήταν λίγες όμως και οι φορές που διάφορα οικονομικά σκάνδαλα ήρθαν στο φως και αφορούσαν σε αποφάσεις πολιτικών οργάνων προς ίδιον όφελος ή προς εξυπηρέτηση έτερων οικονομικών συμφερόντων μέσα από τα οποία αποκόμιζαν οι ίδιοι τεράστια χρηματικά ποσά ή άλλου είδους διαπιστευτήρια. Εξάλλου το πελατειακό κράτος είχε ανθίσει ήδη από την δεκαετία του '80, τακτική που συνεχίστηκε ανελλιπώς προς χάριν των κομματικών και προσωπικών φιλοδοξιών των εκάστοτε κυβερνώντων. Αν προστεθεί στη λίστα και η αδυναμία του ελληνικού συστήματος για απονομή δικαίου ώστε να λειτουργεί σωστά και αδέκαστα η δικαιοσύνη για να καταπολεμηθεί η διαφθορά γίνεται ακόμη περισσότερο αντιληπτό το μέγεθος των παθογενειών του κράτους. Ο εκτεταμένος παρεμβατισμός σε συνδυασμό με μια νομοθεσία που κατοχυρώνει τη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών υπευθύνων σε διάφορους τομείς να ερμηνεύουν τον νόμο κατά την εφαρμογή τους, διευρύνει το πεδίο και τις ευκαιρίες για κάθε πιθανή συναλλαγή (Λιαργκόβας, 2020).

Επιπροσθέτως με μια ψύχραιμη ματιά κανείς μπορεί να διαπιστώσει ότι το νομοθετικό σύστημα της Ελλάδας είναι τόσο χαοτικό και δαιδαλώδες που στην ουσία κανένας νόμος δεν μπορεί να εφαρμοστεί ουσιαστικά στην πράξη. Παρατηρείται ξανά και ξανά το ίδιο μοτίβο στο πέρασμα των ετών, αυτό των επαναδιατυπώσεων των ίδιων νόμων και διατάξεων και την έκδοση πολυάριθμων στην συνέχεια διευκρινιστικών εγκυκλίων. Στην πραγματικότητα η εντύπωση που αποκομίζει κάποιος είναι ότι κανένας νόμος δεν μπορεί να διατυπωθεί ορθά αφού χρειάζεται πλήθος επεξηγήσεων στη πορεία για την εύρυθμη και σωστή εφαρμογή του. Επίσης χαρακτηριστικό των περισσότερων νόμων είναι η αδυναμία διάκρισης των περιπτώσεων που μπορούν να εφαρμοσθούν. Δεν λαμβάνονται υπόψη σημαντικοί παράμετροι (οικονομίες κλίμακας, πληθυσμός, γεωγραφική θέση, εκπαίδευση κ.τ.λ.) παρά μόνο θέτουν οριζόντια μέτρα προς όλους καθιστώντας τους αυτόματα ανεφάρμοστους και εκτός πραγματικότητας. Επιπλέον η πολυνομία ήρθε να επιβαρύνει περισσότερο όλο αυτό το πολυσύνθετο σκηνικό αφού η ροή των νόμων που ψηφίζοταν ήταν αντιστρόφως ανάλογη από αυτή που ακόμη και οι ίδιοι οι δημόσιοι λειτουργοί είχαν καταφέρει να αφομοιώσουν ώστε να βρουν εφαρμογή στο πεδίο των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων τους.

Ακόμη, η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση που ξέσπασε το 2008 είχε σημαντικό και αρνητικό αντίκτυπο στην Ελλάδα, επιδεινώνοντας την υφιστάμενη οικονομική της κατάσταση. Ως χώρα με υψηλό χρέος δανεισμού, βρέθηκε αντιμέτωπη με αυξημένα κόστη που οδήγησαν τους

επενδυτές να επιδείξουν ανησυχία και μεγάλες αμφιβολίες ως προς τη βιωσιμότητα των ελληνικών δημοσίων οικονομικών καθώς βρέθηκε σε ένα σημείο όπου η αδυναμία πρόσβασης στις διεθνείς αγορές ήταν πλέον ορατή. Η υψηλή αυτή αβεβαιότητα για τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών απαιτούσαν την παρέμβαση των διεθνών χρηματοδοτικών οργανισμών και την εφαρμογή εκτεταμένων προγραμμάτων διάσωσης. Το βλέμμα ήταν στραμμένο και πάλι στην βοήθεια της Ευρώπης.

Δυσκολίες εν γένει όμως αντιμετώπισε και η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2008 αλλά και στη διάρκεια των ετών που ακολούθησαν. Υπήρξαν διάφοροι λόγοι για τους οποίους η Ε.Ε. δυσκολεύτηκε να προλάβει πλήρως τις επιπτώσεις της κρίσης οι οποίοι συγκαταλέγονται στους εξωτερικούς παράγοντες που επηρέασαν την Ελλάδα. Αρχικά είναι κοινώς παραδεκτό ότι οι χώρες της Ε.Ε. είναι οικονομικά διαφορετικές και διαφέρουν σε επίπεδα ανάπτυξης, δημοσιονομικής διαχείρισης και αντοχής στις οικονομικές πιέσεις. Αυτή η έλλειψη ομοιογένειας - η ασυμμετρία- δυσκόλεψε την εφαρμογή ομοιογενούς πολιτικής για την αντιμετώπιση των προκλήσεων.

Επίσης τελείως απροετοίμαστη και πλήρως εκτεθειμένη βρέθηκε η ένωση των Ευρωπαϊκών Κρατών- μελών απέναντι στην βαθιά ύφεση που έπληξε τον παγκόσμιο χάρτη. Χάνοντας πολύτιμο χρόνο μέχρι την πλήρη συνειδητοποίηση της κατάστασης υπήρξε μεγάλη καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων. Οι διαπραγματεύσεις κράτησαν αρκετό διάστημα και οι αποφάσεις που πάρθηκαν δεν αντιμετώπιζαν σοβαρά το πρόβλημα (κάποιες αποφάσεις που στο πέρασμα του χρόνου αποδείχτηκαν ανεπαρκής ή λανθασμένες) ενώ σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις η Ε.Ε. δυσκολεύτηκε να εφαρμόσει γρήγορα και συντονισμένα μέτρα. Εκ του αποτελέσματος αποδεικνύεται ότι ούτε και αυτός ο ισχυρός φορέας ήταν σε θέση όχι μόνο να προλάβει αλλά και να αντιδράσει εγκαίρως στις νέες αυτές συνθήκες.

Η μεγαλύτερη όμως αδυναμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η έλλειψη ενισχυμένης οικονομικής διακυβέρνησης. Η ενισχυμένη οικονομική διακυβέρνηση περιλαμβάνει διάφορα μέσα και διαδικασίες για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Η έλλειψη αυτής ήταν φυσικό επακόλουθο των διαδικασιών που θεσπίστηκαν για τον συντονισμό καθώς αποδείχτηκαν αρκετά αναποτελεσματικές ενώ επίσης η συστηματική μη συμμόρφωση στις οδηγίες που εξέδιδε από τα κράτη μέλη καθιστούσε θολή την πραγματική εικόνα που επικρατούσε μη μπορώντας καν να προβλέψει τέτοιες πρωτόγνωρες καταστάσεις.

Όλα αυτά τα παραπάνω στοιχεία οδήγησαν την Ελλάδα σε μια κατάσταση δημοσιονομικής αστάθειας και χρεοκοπίας, επιδεινώνοντας την οικονομική κρίση της και καθιστώντας αναγκαίες τις εξωτερικές χρηματοδοτήσεις και τα προγράμματα διάσωσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

2.2 Πως συσσωρεύτηκε το Δημόσιο χρέος

Όμως ο καπιταλισμός έχει ένα μόνιμο ελάττωμα: την άνιση κατανομή του πλούτου. Ο σοσιαλισμός αντίθετα έχει ένα σταθερό προτέρημα: την ίση κατανομή της φτώχειας”
Ουίνστον Τσώρτσιλ

Η Ελληνική οικονομία από το 2009 έως και το 2018 που τυπικά βγήκε από το καθεστώς της ενισχυμένης επιτήρησης από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς και πιστωτές της , κλυδωνίστηκε από μία πρωτόγνωρη και βαθιά περίοδο οικονομικής κρίσης φτάνοντας ένα βήμα πριν την ολική κατάρρευση και την χρεοκοπία ενώ συγχρόνως βρέθηκε αρκετές φορές πολύ κοντά στην έξοδο

από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την έναρξη της Επανάστασης μέχρι και τις μέρες μας η εξάρτηση της Ελλάδας για βοήθεια από εξωτερικούς παράγοντες είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την μετέπειτα ιστορική τροπή που οδήγησε τις Κυβερνήσεις και την ελληνική οικονομία στο σημείο που βρίσκεται σήμερα.

Τα διλλήματα που κλήθηκαν να απαντήσουν οι εκάστοτε Κυβερνήσεις υπήρξαν μεγάλα, οι αποφάσεις σκληρές και τα μέτρα που πάρθηκαν για την εξυγίανση της κρίσης χρέους οδήγησαν την Ελλάδα να γίνεται δέκτης αρνητικών σχολιασμών και απαξίωσης από τους μέχρι άλλοτε συνοδοιπόρους της Ευρωπαϊούς εταίρους.

Η οικονομική ύφεση που ξέσπασε σε παγκόσμιο επίπεδο συμπαρέσυρε επίσημα το 2010 την Ελλάδα για πολλά χρόνια σε ένα καθεστώς οικονομικής εξαθλίωσης. Η βαθιά κρίση δεν εκδηλώθηκε ξαφνικά εκείνη την χρονιά από κάποιο τυχαίο αλλά συνάμα σημαντικό γεγονός αλλά υφείρπε πολλά έτη πριν. Όσον αφορά την ελληνική οικονομία τα πρώτα δείγματα έγιναν περισσότερο εμφανή κατά τα έτη 2008-2009 με τις ελληνικές κυβερνήσεις να αρχίζουν να κρούουν τον κώδωνα του κινδύνου αλλά οι στρεβλώσεις δεκαετιών καθώς και τα χρόνια δημοσιονομικά ελλείμματα είχαν φέρει ανεπιστρεπτί όλες τις αδυναμίες και τα ανυπέβλητα πλέον προβλήματα στην επιφάνεια (Λιαργκόβας 2020).

Το τεράστιο πρόβλημα χρέους έχει τις απαρχές του από την περίοδο 1981-1989 και με την άνοδο του Ανδρέα Παπανδρέου στην εξουσία που θα υιοθετήσει μια πιο φιλελεύθερη οικονομική πολιτική. Με σύνθημα του την «αλλαγή» η πολιτική του στηρίζεται σε βασικούς άξονες τον έλεγχο των τιμών, την μισθολογική ενίσχυση των εργαζομένων, την συμμετοχή των εργαζομένων στην διοίκηση των οργανισμών με αποτέλεσμα να αναπτυχθεί περαιτέρω και ο συνδικαλισμός ενώ ξεκινάει και ένα πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων δημόσιων οργανισμών. Ακόμη παρατηρείται ένα μεγάλο κύμα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα. Οι προσλήψεις αυτές δίνουν ένα σταθερό μηνιαίο εισόδημα σε χιλιάδες νοικοκυριά τα οποία πλέον μπορούν και αυξάνουν τις καταναλωτικές τους συνήθειες. Παράλληλα όμως αρχίζει και να συντηρείται το πελατειακό κράτος. Πλέον τα νοικοκυριά έχουν ένα ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο το οποίο παρατηρείται και από την αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Έχουν πρόσβαση σε υλικά αγαθά και υπηρεσίες, η αγοραστική τους δύναμη επαρκεί, μπορούν να ξοδεύουν αλλά παρόλα αυτά το μεγαλύτερο ποσοστό των κερδών και των κεφαλαίων δεν καταλήγει σε αυτούς. Επίσης η υποτίμηση της δραχμής το 1983 δρα ευεργετικά και ενισχύει την οικονομία ενώ κοινοτικά κονδύλια και διάφορα χρηματικά κεφάλαια που καταφέρνει να αποσπάσει ρίχνονται σε διάφορους τομείς της οικονομίας. Η «φιλολαϊκή πολιτική» του Α. Παπανδρέου μοίραζε συντάξεις, επιδόματα (σε αγρότες, ανύπαντρες θυγατέρες, αντιστασιακούς κ.τ.λ.) καθώς και σωρεία επιχορηγήσεων σε ζημιωμένες επιχειρήσεις που δεν είχαν καμία ελπίδα διάσωσης (Ξαφά, 2017). Όλος αυτός ο πακτωλός χρημάτων απόρρεε από κοινοτικά κονδύλια και Ευρωπαϊκές Επιχορηγήσεις (ΕΟΚ) ενώ στο όνομα της κοινωνικής ευημερίας κατασπαταλήθηκαν τεράστια ποσά δημοσίου χρήματος.

Παρά την όμως φαινομενική ευμάρεια του Κράτους και της κοινωνίας (που στηριζόταν σε δανεικά) οι προϋπολογισμοί του κράτους αρχίζουν να εγγραφούν τεράστια ελλείμματα και η απείθαρχη πολιτική του Παπανδρέου θέτει τις πρώτες βάσεις για να εκτροχιαστεί η ελληνική οικονομία.

Λαμβάνοντας υπόψη του την οικονομική κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η Χώρα με την άνοδο του στην κυβέρνηση έπειτα από την εκλογική αναμέτρηση του 1985 ο Α. Παπανδρέου αλλάζει τον τρόπο διακυβέρνησης του υιοθετώντας μια πιο συντηρητική και περιορισμένη πολιτική τοποθετώντας στο τιμόνι της Οικονομίας τον τεχνοκράτη και πιο «μίζερο» Κώστα Σημίτη. Η πολιτική Σημίτη προέβλεπε περικοπές αποδοχών στο δημόσιο, υποτίμηση της δραχμής, μείωση των δανειακών αναγκών του δημοσίου τομέα και κυρίως βασιζόταν σε ένα πιο

αυστηρό και σφιχτό οικονομικό πλαίσιο. Όμως οι κοινωνικές αναταραχές που προκλήθηκαν και το πλήθος διαμαρτυριών και προκειμένου να χάσει ο Παπανδρέου την καλή του εικόνα προς τον λαό, τον οδήγησε στην απομάκρυνση του Κ. Σημίτη από την θέση του.

Η τρίτη εκλογική αναμέτρηση του 1990 βρίσκει τον Α. Παπανδρέου εκτός κυβέρνησης, τον Κων. Μητσοτάκη να αναλαμβάνει την εξουσία και την ελληνική οικονομία στο χείλος του γκρεμού. Το πέρασμα από την δεκαετία του '80 στην δεκαετία του '90 βρίσκει την Ελλάδα να έχει χαράξει μια φαινομενική ανεπτυγμένη οικονομική πορεία στην διάρκεια όμως αυτής εξακολουθούν να δημιουργούνται σημαντικά οικονομικά αδιέξοδα και σε συνδυασμό με εξωτερικό χρέος της Ελλάδας υπό μορφής δανεισμού πιέζουν περισσότερο για νέες λύσεις. Η προηγούμενη δεκαετία έχει εγγράψει ένα τεράστιο χρέος ενώ η κυβέρνηση Μητσοτάκη υπό το την πίεση που ασκούσαν οι τότε οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις ρίχνει το βάρος στην εξορθολόγηση του δημοσιονομικού κενού. «Από εδώ και πέρα τα δανεικά τελείωσαν. Είμαστε υποχρεωμένοι πλέον να ζήσουμε με αυτά που έχουμε και να πληρώνουμε στο εξωτερικό για πολλά χρόνια ένα μέρος από το εισόδημα που κερδίζουμε για την πληρωμή τόκων και χρεολυσίων» τόνιζε ο κ. Μητσοτάκης. Ανακοινώνεται ότι το χρέος της Ελλάδας δεν είναι αυτό που είχε δημοσιοποιήσει η κυβέρνηση Παπανδρέου αφήνοντας την εξουσία, αλλά πολύ μεγαλύτερο προσπαθώντας συγχρόνως να γίνει και η καταγραφή μη καταγεγραμμένων χρεών. Στο φως έρχονται χρέη Τραπεζών, αγροτικών συνεταιρισμών και αγροτών καθώς και επιχειρήσεων που τελούσαν υπό την επίβλεψη του κράτους. Για την κάλυψη αυτών των αφανή χρεών το επιτελείο της Κυβέρνησης προχώρησε στην έκδοση κρατικών ομολόγων τα οποία όμως και αυτά επιβάρυναν περαιτέρω το δημόσιο χρέος.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 έρχεται ως μια τεράστια οικονομική ανάσα αφού με την χρηματοδότηση αποπληρώνονται οφειλές του δημοσίου προς την Τράπεζα της Ελλάδος αφού είχαν συναφθεί δανειακές συμβάσεις (ύψους περίπου 3 τρις δραχμές) για την εξυπηρέτηση διάφορων αναγκών (αγορά πετρελαίου, συναλλαγματικές διαφορές, κάλυψη ελλειμμάτων προηγούμενων ετών). Έτσι ανοίγεται και πάλι ο δρόμος για την ενιαία οικονομική και νομισματική ένωση (Ευρωζώνη) αλλά οι ρυθμοί ανάπτυξης της Ελλάδας και ο πληθωρισμός την κατατάσσουν αρκετά πίσω σε σχέση με τις άλλες χώρες. Καταφέρει όμως να έχει και πάλι πρόσβαση σε κοινοτικά κονδύλια τα οποία τονώνουν την οικονομία. Όμως παρά τις προσπάθειες η οικονομία έχει πληγεί, ο πληθωρισμός συνεχίζει να αυξάνεται σταδιακά, τα δημοσιονομικά ελλείμματα εκτοξεύονται και η μεσαία τάξη και τα κατώτερα οικονομικά στρώματα πλήγονται περισσότερο.

Ωστόσο διακαής επιθυμία υπήρξε για την Ελλάδα η ένταξη της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και τόσο η Κυβέρνηση Μητσοτάκη όσο και η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ που ακολούθησε προσπάθησαν να λάβουν όλα τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέτρα ώστε να πιάσουν τους στόχους των κριτηρίων που θέσπιζε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Για την επιτυχή είσοδο απαραίτητη προϋπόθεση ήταν τα χαμηλά επιτόκια, ο χαμηλός πληθωρισμός, το σταθερό νόμισμα και δημοσιονομικό έλλειμμα κάτω του 3% του ΑΕΠ. Τον Φεβρουάριο του 1993 επί πρωθυπουργίας Κ. Μητσοτάκη έγινε η πρώτη απόπειρα υποβάλλοντας έκθεση με την οποία προσδιορίζονταν τα μέτρα που θα ελάμβαναν ως προς την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού, προσπάθεια όμως που απέβη άκαρπη. Η Ελλάδα επανήλθε τον επόμενο χρόνο (1994) υποβάλλοντας αυτή την φορά νέο πρόγραμμα προσαρμογής από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ που είχε ανέλθει στην Κυβέρνηση αλλά και πάλι κατά το έτος ίδρυσης της ΟΝΕ το 1999 η Ελλάδα δεν αποτελούσε και πάλι μέλος. Το όνειρο της ένταξης στην ΟΝΕ δεν εγκαταλείφθηκε ύστερα και από την δεύτερη αποτυχημένη απόπειρα και οι κυβερνώντες έστρεψαν την προσοχή τους στα δύο καίρια σημεία που τους στερούσαν την ολοκλήρωση του ονείρου. Το ύψος του πληθωρισμού και των δημοσίων ελλειμμάτων ήταν αυτά που λειτουργούσαν ως τροχοπέδη.

Από το 1996 η Κυβέρνηση επιδίδεται σε μια νέα διαρθρωτική πολιτική όπου με μια σειρά μέτρων όπως οι αποκρατικοποιήσεις (που επέφεραν έσοδα πάνω από 10 δις δολάρια έως το 1997) οδήγησαν την ελληνική οικονομία σε μια νέα πορεία άνθησης. Σε αυτό συνέβαλλε σημαντικά η προσαρμογή στις επιταγές του Μάαστριχτ, η επίτευξη μονοψήφιου ποσοστού πληθωρισμού και η απελευθέρωση κίνησης κεφαλαίων όπως είχε υποσχεθεί να κάνει και η προηγούμενη Κυβέρνηση. Επίσης χάρη στα διαρθρωτικά μέτρα που πάρθηκαν ευνοούνται πάλι οι εξαγωγές και το εμπόριο. Η Χώρα πετυχαίνει ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ μεγαλύτερους από αυτούς που εμφανίζονται στην Ένωση το οποίο μεταφράζεται σε αύξηση των δεικτών ευημερίας (το κατά κεφαλήν εισόδημα σε μονάδες ισοδύναμης αγοραστικής δύναμης). Επιπλέον η πρόσβαση στον Τραπεζικό Δανεισμό από όλες τις κοινωνικές τάξεις έχει πάρει ανεξέλεγκτους ρυθμούς. Καθημερινά μικρομεσαίοι, μισθωτοί, επιχειρηματίες συνάπτουν κάθε είδους συμβάσεις με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και ένα κύμα υπερκαταναλωτισμού έχει κυριέψει την Ελλάδα. Ο Τραπεζικός κλάδος παρουσιάζει ξέφρενη πορεία ανάπτυξης συσσωρεύοντας τεράστιο αριθμό κεφαλαιακής επάρκειας. Πουθενά όμως σε όλα αυτά δεν υπάρχει κρατικός έλεγχος και εποπτεία κάτι που έδωσε το δικαίωμα στις τράπεζες να δρουν αλόγιστα, γεγονός που θα συμβάλλει ουσιαστικά στην περίοδο της κρίσης χρέους της Ελλάδας.

Το 2000 εντέλει η Ελλάδα λαμβάνει το πράσινο φως και εξασφαλίζει το εισιτήριο ένταξης της Χώρας στην ΟΝΕ ενώ η επίσημη ημερομηνία ήταν η 1^η Ιανουαρίου 2001. Κατά πόσο ήταν έτοιμη η Χώρα και η οικονομία της για ένα τέτοιο βήμα έχει γίνει πλέον «πεδίο λαμπρό» για έντονες διαμάχες ανάμεσα σε πολιτικούς αναλυτές και οικονομολόγους αφού όπως η ίδια η Ιστορία το απέδειξε, η χρόνια κακοδιοίκηση της χώρας, η κακονομία, η εθνική ασυνεννοησία που είχε παγιωθεί καθώς και η «ανώριμη» οικονομία της Ελλάδας δεν μπορούσαν να συμβαδίσουν με την λειτουργία και τους ρυθμούς των πιο ανεπτυγμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την ένταξη μας στην ΟΝΕ το 2001 και την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος ακολούθησε η λεγόμενη «χρυσή εποχή του 2001-2007» αφού η ελληνική οικονομία αρχίζει να δείχνει σημάδια σταθεροποίησης. Σε αυτό συνέβαλε η σημαντική πτώση του πληθωρισμού και των επιτοκίων αντίστοιχα αλλά και η υποχρέωση της Χώρας να υπάκουει στις επιταγές μιας χρηστής διακυβέρνησης όπως αυτή οριζόταν από τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ολοένα και αυξανόταν και δημιουργήθηκαν όλες οι σωστές βάσεις για μια καλύτερη δημοσιονομική πολιτική που θα βοηθούσε στην μείωση του χρέους που είχε συσσωρευτεί κατά τα προηγούμενα έτη.

Στην πραγματικότητα όμως όλα αυτά είναι πλασματικά. Η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος επέφερε και μεγάλες ανατιμήσεις τιμών σε αγαθά και υπηρεσίες (ισοτιμία δραχμής/ευρώ κατά την ένταξη στην ΟΝΕ ήταν 340.75/1) χωρίς όμως και τις ανάλογες αυξήσεις στους μισθούς. Τα νοικοκυριά βλέπουν να χάνουν ένα σημαντικό μέρος της αγοραστικής τους δύναμης ενώ οι οικονομικές τους υποχρεώσεις έχουν αυξηθεί. Τα ποσοστά ανεργίας αρχίζουν να ανεβαίνουν. Την δεκαετία του '90 με την άνθηση του κατασκευαστικού κλάδου και την υποχρέωση κατασκευής των υποδομών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες η ανεργία κρατιόταν σε χαμηλά επίπεδα. Με την ολοκλήρωση των έργων ένα μεγάλο πλήθος εργαζομένων βγαίνει σε παρατεταμένη ανεργία, ανεργία που συνεχώς μεταβάλλεται με αύξουσα πορεία.

Η κυβέρνηση Σημίτη (2000-2004) μετά είσοδο της Χώρας στην Ευρωζώνη δείχνει σοβαρά σημάδια χαλάρωσης, δεν επιδεικνύει τα σωστά αντανακλαστικά και δεν εκμεταλλεύεται τις ευνοϊκότερες συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί. Αρχίζουν και παρατηρούνται και πάλι φαινόμενα κατασπατάλησης εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων σε επενδύσεις με καθόλου μακροπρόθεσμα οφέλη. Αποτέλεσμα, τα (πλασματικά) πρωτογενή πλεονάσματα που είχαν αναγκαστεί να επιτύχουν κατά το 2000 αρχίζουν να μετατρέπονται και πάλι σε μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα που επιβαρύνουν το ολόένα και αυξανόμενο εθνικό χρέος.

Ο Κώστας Καραμανλής αναλαμβάνοντας τη ηγία της Χώρας μετά την εκλογική αναμέτρηση του 2004 και κλείνει συνειδητά τα μάτια απέναντι στο αδηφάγο τέρας του ασφαλιστικού, ενός συστήματος που ταλάνιζε και ροκάνιζε συστηματικά επί σειρά ετών την ελληνική οικονομία. Το 80% της αύξησης χρέους από 141 δις ευρώ το 2000 είχε φτάσει το 2009 στο υπέρογκο ποσό των 300 δις οφειλόταν κατά κύριο λόγο στο διαβρωμένο ασφαλιστικό σύστημα και στα τεράστια ελλείμματα που δημιουργούσε (Γιαννίσης 2017). Στη συνέχεια τον ασκό του Αιόλου ανοίγει ο τότε Υπουργός Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφης που σε μια κίνηση να καταγράψει την πραγματική κατάσταση της ελληνικής οικονομίας βγαίνουν στο φως στοιχεία ότι κατά την περίοδο που η χώρα προσπαθούσε να ενταχθεί στην ΟΝΕ δεν είχε αποτυπώσει σωστά και με βάση τις οδηγίες τις δαπάνες και τις οικονομικές καταστάσεις της. Ως αποτέλεσμα διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα «παραπλάνησε» τους Ευρωπαίους εταίρους της και ότι τα δημοσιονομικά κενά εκείνης της περιόδου ήταν τελικά πολύ μεγαλύτερα από ότι καταγράφονταν στα ισοζύγια της Χώρας.

Ακολουθεί ο εθνικός διασυρμός της Χώρας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ ξεκινάνε και ακούγονται φωνές περί αποπομπής της, το λεγόμενο Grexit. Η αξιοπιστία της Χώρας έχει λαβωθεί, η διεθνής κατακραυγή γιγαντώνεται και τα χλευαστικά σχόλια για την Ελλάδα γίνονται πλέον καθημερινό φαινόμενο από τις κυβερνήσεις των υπόλοιπων μελών- κρατών αλλά και του διεθνή Τύπου. Εντωμεταξύ στην Ελλάδα έχει αρχίσει να διαφαίνεται ξεκάθαρα πλέον η επίπλαστη πραγματικότητα της Ελληνικής οικονομίας. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα έχουν εκτοξευτεί στην κυριολεξία, η ανεργία δείχνει ήδη τα δόντια της, ο πληθωρισμός ανεβαίνει, οι τιμές των προϊόντων αυξάνονται, οι μισθοί μειώνονται ή στην καλύτερη παραμένουν σταθεροί ενώ τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται με υπέρογκα ιδιωτικά χρέη.

Η παραπαίουσα οικονομία της Χώρας εν συνεχεία βρέθηκε παντελώς ανέτοιμη και αθωράκιστη απέναντι στην μεγάλη διεθνή κρίση χρέους του 2008 έπειτα και από την χρεωκοπία μιας εκ των μεγαλύτερων επενδυτικών τραπεζών, της Lehman Brothers. Παρ' όλες τις αποφασιστικές και διαρθρωτικές αλλαγές που έγιναν κατά καιρούς ώστε να αναπυχθεί η οικονομία, όλα αυτά πραγματοποιήθηκαν πάνω σε μία σαθρή βάση. Οι δείκτες στην Ελλάδα ασφαλώς και σημειώνουν αρνητικό πρόσημο, η ανάπτυξη -που τελικά στην ουσία- δεν ήρθε ποτέ και το γεγονός ότι πλέον η χώρα αποτελεί τον «αποδιοπομπαίο τράγο» της ένωσης δεν συντελούν στην προθυμία για την οικονομική της ενίσχυση από εξωτερικούς επενδυτές. Η χρόνια εξάρτηση της από τον εξωτερικό δανεισμό καθώς και κάκιστες δημοσιονομικές πολιτικές που ακολουθήθηκαν από τις κυβερνήσεις αποδεικνύουν πλέον περίτρανα ότι όλο αυτό μαθηματικά θα οδηγούσε στην καταβράθρωση της οικονομίας και την προσφυγή της Ελλάδας στον μηχανισμό στήριξης που οδήγησαν στην υπογραφή των Μνημονίων και την εποχή της σκληρής λιτότητας.

2.3 Τα μνημόνια της Ελλάδας με μια σύντομη ματιά

Εξαιτίας της βαθιάς οικονομικής κρίσης που λύγισε την πλασματική και επίπλαστη οικονομία της Χώρας δημιουργήθηκε ένα κλίμα φόβου και αβεβαιότητας με αποτέλεσμα οι εκάστοτε Κυβερνήσεις που ανέλαβαν την διοίκηση της Ελλάδας από το 2009 έως και το 2015 να αναγκαστούν να υπογράψουν την υπαγωγή της Ελλάδας στα λεγόμενα Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής, γνωστά σε όλους με την λέξη «μνημόνια». Memorandum – ένα πολιτικό έγγραφο με νομική ισχύ- ανάμεση στην Ελλάδα την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα προκειμένου η ελληνική οικονομία να μπορέσει να αντεπεξέλθει και να αντιμετωπίσει το τεράστιο δημοσιονομικό έλλειμμα που απειλούσε να βυθίσει στο χάος και να γυρίσει την Χώρα και την οικονομία της πολλά χρόνια πίσω. Στα δύσκολα αυτά χρόνια πάρθηκαν αποφάσεις για σκληρά μέτρα λιτότητας που ταλαιπώρησαν και οδήγησαν στην οικονομική και κοινωνική εξαθλίωση ένα τεράστιο μέρος

της κοινωνίας. Η Ελλάδα συμφώνησε και υπέγραψε τρία Μνημόνια Συνεργασίας καθώς και δύο Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα ενώ για οκτώ χρόνια (2010-2018) βρισκόταν υπό το καθεστώς της αυστηρής ενισχυμένης επιτήρησης.

Αν και η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ με Πρωθυπουργό τον Γεώργιο Α. Παπανδρέου είχε εφαρμόσει από τον προηγούμενο χρόνο κάποια πρώτα μέτρα λιτότητας βλέποντας την οικονομία να έχει ουσιαστικά καταρρεύσει υπογράφει στις 6 Μαΐου του 2010 το πρώτο Μνημόνιο προκειμένου να εξασφαλίσει η Χώρα την πρώτη δανειακή υποστήριξη από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα προσδοκώντας να διατηρήσει την υποστήριξη αλλά και την παραμονή της Ελλάδας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής ένωσης και της Ευρωζώνης. Το μνημόνιο αυτό ψηφίστηκε στη Βουλή από μέλη του ΠΑΣΟΚ και του ΛΑΟΣ, καθώς και από κάποια μέλη της Νέας Δημοκρατίας.

Το ύψος δανεισμού του πρώτου Μνημονίου ήταν μέχρι του ποσού των 80.000.000.000 δις Ευρώ εξαιτίας του οποίου επρόκειτο να περιέλθουν οι παρακάτω αλλαγές:

- 1) Μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων κατά 150.000 θέσεις εργασίας σε βάθος τριετίας εκ των οποίων οι 15.000 άμεσα.
- 2) Από την 1^η Ιουλίου 2010 ο βασικός συντελεστής ΦΠΑ αυξήθηκε από το 21 % στο 23%, ο μειωμένος συντελεστής από το 10% ανέβηκε στο 11 % ενώ αντίστοιχα σε κάποια νησιά του Αιγαίου που εφαρμοζόταν ο ειδικός συντελεστής του 15%, 7% και 4% διαμορφώθηκε στο 16%, 8% και 4% αντίστοιχα.
- 3) Καταργείται ο 13^{ος} και 14^{ος} μισθός των υπαλλήλων του δημοσίου ενώ οι ετήσιες αποδοχές τους ψαλλιδίζονται κατά 35%.
- 4) Μηδενικές αυξήσεις σε συντάξεις και μισθούς.
- 5) Μείωση του κατώτατου μισθού με φοβερή συνέπεια στον ιδιωτικό τομέα να δημιουργηθεί η γενιά των 300 Ευρώ.
- 6) Αύξηση στα 65 έτη για το δικαίωμα συνταξιοδότησης καθώς και των ορίων απολύσεων.
- 7) Κατάργηση 550 θέσεων αιρετών σε ΟΤΑ κυρίως αφορούν θέσεις Αντιδημάρχων.

Στον αντίποδα παρά τα παραπάνω μέτρα που ελήφθησαν ο πληθωρισμός παρέμενε αρνητικός, δεν υπήρξε καμία πτώση τιμών στα αγαθά πάρα τους μειωμένους μισθούς και η ανεργία ξεκινά να απλώνεται σε όλες της ηλικιακές ομάδες. Συμπληρωματικά με το Πρώτο μνημόνιο ψηφίζεται το 2011 το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2012-2015 (N3896/2011), το οποίο περιελάμβανε σωρεία φορολογικών επιβαρύνσεων, μειώσεις δημοσίων δαπανών, αποκρατικοποιήσεις ΔΕΚΟ, αυξήσεις εσόδων, καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων με αντίστοιχη μείωση των επιχορηγήσεων τους, αναδιοργάνωση φορέων και μια σειρά μέτρων που οδήγησαν μαθηματικά στην απορρύθμιση της αγοράς εργασίας.

Η κυβέρνηση συνεργασίας, με επικεφαλής τον πρωθυπουργό Λουκά Παπαδήμο, οδηγείται υπό τις ορμητικές και έντονες κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις στην υπογραφή του Δεύτερου και ευρέως αναγνωρισμένου ως αυστηρότερου Μνημονίου στις 12 Φεβρουαρίου του 2012. Το σκληρό κείμενο πέρασε από ψηφοφορία στη Βουλή με την υποστήριξη των κομμάτων ΠΑΣΟΚ, ΝΔ και ΛΑΟΣ. Το εν λόγω νομοσχέδιο ήταν ένα εκτεταμένο έγγραφο εκατοντάδων σελίδων, με τίτλο "Εγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος, καθώς και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας" και προωθούσε πρόσθετα μέτρα αξίας 3.3 δις ευρώ προκειμένου να εξασφαλιστεί η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος.

- Τα βασικότερα μέτρα που εξαναγκάστηκε να θέσει η Ελληνική Κυβέρνηση σε ισχύ ήταν:
- 1) Κατάργηση των συλλογικών συμβάσεων ή συλλογικές συμβάσεις με ανώτερο χρονικό όριο τα τρία (3) έτη.
 - 2) Πάγωμα των ωριμάνσεων στους μισθούς.
 - 3) Περαιτέρω μείωση του βασικού μισθού κατά 22% ενώ μειώνεται επιπλέον κατά 10% ο μισθός για εργαζόμενους μέχρι 25 ετών.
 - 4) Άρση της μονιμότητας σε ΔΕΚΟ με άμεσο δικαίωμα για απολύσεις.
 - 5) Περικοπές συντάξεων και μείωση επιδομάτων (π.χ. επίδομα απομακρυσμένων περιοχών) ή ολική κατάργηση επιδομάτων κατά περιπτώσεις.
 - 6) Αύξηση κόστος μετακίνησης στις Αστικές Συγκοινωνίες και τον ΟΣΕ με προβλεπόμενο καπέλο στα εισιτήρια κατά 25%.
 - 7) Αύξηση αντικειμενικών αξιών και φορολογίας εν γένει στα ακίνητα.
 - 8) Κατάργηση χαμηλού ΦΠΑ και ειδικών φοροαπαλλαγών σε νησιά .
 - 9) Απαγόρευση για νέες ρυθμίσεις χρεών που αφορούν σε χρέη και φορολογικά αδικήματα.
 - 10) Μείωση λειτουργικών δαπανών στον τομέα της Υγείας.
 - 11) Περικοπή ποσού περί των 300 εκ. για αμυντικές και εξοπλιστικές δαπάνες.

Από το 2010 έως και το 2012 η Ελλάδα έχει υπογράψει με τους πιστωτές της δυο Μνημόνια και ένα Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα και έχουν παρθεί τόσα σκληρά μέτρα λιτότητας που και πάλι το τέρας της ύφεσης συνεχίζει να κλυδωνίζει την ανύπαρκτη και καταρρακωμένη ελληνική οικονομία. Ένα χρόνο αργότερα από την καυτή υπογραφή του Δεύτερου Μνημονίου άλλο ένα εμβόλιμο πρόγραμμα στήριξης εμφανίστηκε στην Βουλή. Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2013-2016 ψηφίστηκε στις 7 Νοεμβρίου του 2013 έπειτα από τις από κοινού προσπάθειες του Αντώνη Σαμαρά και του Ευάγγελου Βενιζέλου και της κυβέρνησης συνεργασίας που είχαν συνάψει. Με το κείμενο του θεσμοθετήθηκαν τα εξής:

- Κατάργηση όλων των δώρων στον Δημόσιο Τομέα.
- Περικοπές στα ειδικά μισθολόγια υπαλλήλων.
- Μειώσεις στα εφάπαξ ποσά έως 83%.
- Νέα αύξηση των ορίων ηλικίας για θεμελίωση συνταξιοδότησης.
- Διευκόλυνση απολύσεων σε Δημόσιο και Ιδιωτικό τομέα.
- Πληρωμή ποσού 25 ευρώ για την είσοδο στα ελληνικά νοσοκομεία.

Μετά την εκλογική αναμέτρηση για την ανάληψη του κυβερνητικού θώκου στις 25 Ιανουαρίου 2015 πρωθυπουργός ανέλαβε ο Αλέξης Τσίπρας ύστερα από την συνεργασία του με το κόμμα των Ανεξάρτητων Ελλήνων του Πάνου Καμένου. Παρ' όλες τις εξαγγελίες του για το τέλος των Μνημονίων και την πολιτική λιτότητας, οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί συνεχίζουν να πιέζουν ασφυκτικά την Ελλάδα και οι εξελίξεις που θα ακολουθήσουν είναι καταγιγιστικές. Στις 28 Ιουνίου του 2015 επιβάλλεται κεφαλαιακός έλεγχος (capital controls) ύστερα από την αποτυχημένη προσπάθεια της Κυβέρνησης να έρθει σε συμφωνία με τους πιστωτές της για την εξεύρεση μιας πιο ήπιας λύσης. Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της Χώρας θα παραμείνουν κλειστά για τρεις εβδομάδες και θα επαναλειτουργήσουν έπειτα με αυστηρούς περιορισμούς στις αναλήψεις και την κίνηση των κεφαλαίων.

Και ενώ στις 30 Ιουνίου του 2015 έληγε το Δεύτερο Μνημόνιο και η ελληνική οικονομία ήταν ξανά αντιμέτωπη με την έλλειψη ρευστότητας στα κρατικά ταμεία, ο Πρωθυπουργός αποφασίζει την διεξαγωγή δημοψηφίσματος την 5^η Ιουλίου 2015 με το ερώτημα αν οι πολίτες συμφωνούσαν ή όχι με την νέα πρόταση που είχε κατατεθεί εκ μέρους των πιστωτών για το σχέδιο δράσης σωτηρίας της Χώρας. Αν και το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος με την πλειοψηφία των Ελλήνων να δηλώνουν ότι δεν είναι σύμφωνοι, μετά την απίστευτη διαπραγμάτευση του Έλληνα Πρωθυπουργού (17 ώρες) στις Βρυξέλλες και με τον κίνδυνο της χρεωκοπίας πιο κοντά από ποτέ η Κυβέρνηση υπογράφει στις 13 Αυγούστου του 2015 το Τρίτο Μνημόνιο.

Το τρίτο Μνημόνιο βρήκε υποστηρικτές βουλευτές από το ΣΥΡΙΖΑ, το ΠΑΣΟΚ, τη Νέα Δημοκρατία, τους Ανεξάρτητους Έλληνες και το Ποτάμι και αφορούσε σε δανειακή σύμβαση μέχρι του πόσου των 86.000.000.000 δις και μια σειρά αξιολογήσεων. Τα βασικότερα μέτρα που προέβλεπε ήταν:

- 1) Την διατήρηση των υψηλών συντελεστών του ΦΠΑ καθώς και αύξηση όπου κρινόταν αναγκαίο.
- 2) Την εφαρμογή Ενιαίου Μισθολογίου στον Δημόσιο Τομέα.
- 3) Την ολοκλήρωση της «ασφαλιστικής μεταρρύθμισης» -όπως αυτή είχε ξεκινήσει ύστερα από προαπαιτούμενα των προηγούμενων Μνημονίων- με αυξήσεις ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, αυξήσεις εισφορών και κατάργηση του ειδικού προνοιακού επιδόματος ΕΚΑΣ.
- 4) Την ανακεφαλαιοποίηση των Χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.
- 5) Την επίσπευση των ιδιωτικοποιήσεων ΔΕΚΟ και άλλων κρατικών φορέων.
- 6) Την κατάργηση από μια σειρά νόμων που είχαν προηγηθεί και είχαν έρθει προς ψήφιση στη Βουλή από την Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ- ΑΝΕΛ.
- 7) Λήψη δημοσιονομικών μέτρων υπέρ του Κρατικού προϋπολογισμού για την επίτευξη πρωτογενές πλεονάσματος της τάξεως του 3,5% του ΑΕΠ.

Η καταβολή της χρηματοδοτικής βοήθειας προς την Ελλάδα όπως περιγραφόταν στο τρίτο Μνημόνιο Συνεργασίας θα εκταμιευόταν τμηματικά ύστερα από αξιολογήσεις από το Eurogroup ανάλογα με την πρόοδο που θα σημείωνε η ελληνική κυβέρνηση σύμφωνα με την εκπλήρωση των όρων του προγράμματος.

Στα οκτώ χρόνια υπαγωγής της Ελλάδας σε αυτά τα τρία προγράμματα προσαρμογής (Μνημόνια) υπό το καθεστώς της αυστηρής επιτήρησης από τους Ευρωπαϊκούς πιστωτές της, η ελληνική οικονομία έλαβε το ποσό περί τα 293, 2 δις ευρώ. Ποσό που καταβλήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

2.4. Οι ημερομηνίες σταθμοί της Ελληνικής οικονομικής κρίσης

2 Σεπτεμβρίου 2009:

Ο Πρωθυπουργός της Ελλάδας Κώστας Καραμανλής με τηλεοπτικό διάγγελμα ανακοινώνει την πρόωρη προσφυγή στις κάλπες και τονίζει την δυσχερή κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η ελληνική οικονομία. Οι εκλογές διενεργούνται στις 4 Οκτωβρίου 2009 με νικητή της αναμέτρησης το ΠΑΣΟΚ και την ανάληψη της Πρωθυπουργίας από τον Γεώργιο Α. Παπανδρέου.

20 Οκτωβρίου 2009

Στην συνεδρίαση του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (Ecofin) ο τότε Υπουργός Οικονομίας της Ελλάδας Γεώργιος Παπακωνσταντίνου δηλώνει ότι το πραγματικό έλλειμμα για το έτος κυμαίνεται της τάξεως του 12%, διπλάσιο από ότι είχε υπολογίσει η κυβέρνηση Καραμανλή.

22 Οκτωβρίου 2009

Οι Οίκοι Αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ξεκινούν ένα μπαράζ υποβαθμίσεων της ελληνικής οικονομίας με πρώτο να ξετυλίγει το κουβάρι τον οίκο Fitch.

23 Απριλίου 2010

Μετά από την άτυπη σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου την προηγούμενη ο Πρωθυπουργός με διάγγελμα του από το ακριτικό νησί του Καστελόριζου, ανακοινώνει την προσφυγή της Ελλάδας στον μηχανισμό στήριξης.

6 Μαΐου 2010

Με την ψήφο 157 βουλευτών περνάει από την Βουλή το μνημονιακό κείμενο ανάμεσα στην Ελλάδα και τους πιστωτές της προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα στήριξης.

8 Μαΐου 2010

Υπογράφεται το πρώτο Μνημόνιο συνολικού ποσού έως 80 δις Ευρώ.

29 Ιουνίου 2011

Ψηφίζεται το πρώτο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα με πρωτοφανή αυστηρά μέτρα.

31 Οκτωβρίου 2011

Μετά τις σκληρές απαιτήσεις και τα αυστηρά μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα ο Πρωθυπουργός εξαγγέλλει την διενέργεια δημοψηφίσματος. Μετά τις σφοδρές αντιδράσεις και την αδυναμία πλέον για εθνική συνεννόηση αναλαμβάνει η Κυβέρνηση συνεργασίας υπό του Λουκά Παπαδήμο που ορκίζεται με την νέα κυβέρνηση στις 11 Νοεμβρίου 2011.

12 Φεβρουαρίου 2012

Το σκληρότερο κείμενο για την Ελλάδα ψηφίζεται έπειτα από την συναίνεση 199 βουλευτών. Το δεύτερο Μνημόνιο είναι γεγονός.

9 Μαρτίου 2012

Κλείνει η υπόθεση κουρέματος για τα Ελληνικά ομόλογα συνολικού ποσού περίπου 106 δις ευρώ.

17 Ιουνίου 2012

Η προσφυγή στην κάλπη οδηγεί στην δημιουργία κυβέρνησης συνασπισμού με Πρωθυπουργό τον Αντώνη Σαμαρά και την στήριξη από το ΠΑΣΟΚ και την ΔΗΜΑΡ.

7 Νοεμβρίου 2013

Ψηφίζεται από την Βουλή το δεύτερο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2013-2016.

Ιανουάριος 2015

Οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες αναγκάζουν τον Πρωθυπουργό Αντώνη Σαμαρά για νέα προσφυγή στις κάλπες από τις οποίες αναδεικνύεται Πρωθυπουργός ο Αλέξης Τσίπρας με το ΣΥΡΙΖΑ και την στήριξη των ANEL.

28 Ιουνίου 2015

Η Κυβέρνηση ανακοινώνει την επιβολή capital controls και εξαγγέλλει δημοψήφισμα για την αποδοχή ή μη των νέων προτάσεων του Eurogroup.

5 Ιουλίου 2015

Διενεργείται το δημοψήφισμα, με το 61,3% να ψηφίζει ΟΧΙ.

12/13 Ιουλίου 2015

Έπειτα από μια πολύωρες διαπραγματεύσεις στη συνεδρίαση της Συνόδου Κορυφής που διήρκεσε 17 ώρες επέρχεται η συμφωνία για την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου.

14 Αυγούστου 2015

Παίρνοντας το πράσινο φώς από 222 Βουλευτές εγκρίνεται η υπογραφή για το Τρίτο Μνημόνιο

20 Αυγούστου 2018

Εκπνέει η διάρκεια του τρίτου μνημονίου και η Ελλάδα βγαίνει από το καθεστώς της ενισχυμένης εποπτείας.

2.5 Η κρίση ως καταλύτης μεταρρυθμίσεων

Σύμφωνα με μια από τις πιο πλέον διαδεδομένες υποθέσεις της πολιτικής οικονομίας των μεταρρυθμίσεων οι οικονομικές κρίσεις προηγούνται των μεταρρυθμίσεων (Σκάλκος 2016). Αναμφισβήτητα η παγκόσμια οικονομική κρίση και τα χρόνια της εκτεταμένης ύφεσης που ακολούθησαν στην Ελλάδα ανέσυραν στην επιφάνεια όλες τις αδυναμίες και παραλείψεις της δημοσιονομικής και πολιτικής διακυβέρνησης της Χώρας.

Όπως προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο των μεταρρυθμίσεων, ως μεταρρύθμιση συνήθως νοείται οτιδήποτε μεταβάλλεται με σκοπό την προσαρμογή στις υφιστάμενες συνθήκες ή για την επίτευξη του βέλτιστου οφέλους. Οι μεταρρυθμίσεις δεν γίνονται πάντα αποδεκτές από το σύνολο της κοινωνίας στο οποίο συντελούνται ή την ομάδα ατόμων που αφορούν. Κάθε παρέμβαση που γίνεται υπό την έννοια των μεταρρυθμίσεων ερμηνεύεται και αποτιμάται με ένα θετικό ή αρνητικό πρόσημο, ανεξάρτητα από το περιεχόμενό της. Κατά την περίοδο της αυστηρής επιτήρησης της Ελλάδας από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς και την επιβολή των

μνημονίων, ελήφθησαν αρκετά μέτρα ως προς την μείωση του δημοσιονομικού χρέους κυρίως κατά την εφαρμογή των δύο πρώτων. Όμως μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι μέσω των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής που ακολούθησε η Χώρα άνοιξε και ο δρόμος για κάποιες ουσιαστικές και αναγκαίες αλλαγές/ μεταρρυθμίσεις.

Η ευελιξία και ικανότητα ενός πολιτικού σχήματος να σχεδιάζει και να υλοποιεί μεταρρυθμίσεις είναι σε άμεση συνάρτηση κατά πόσο το ίδιο το πολιτικό σύστημα αναγνωρίζει τις αδυναμίες ή έχει την δυνατότητα και την θέληση κυρίως να αλλάξει τις υφιστάμενες συνθήκες ή να «ταράξει τα θολωμένα νερά». Το πεδίο δράσης για μεταρρυθμίσεις είναι ευρύ και καλύπτει πολλούς τομείς της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους. Μπορούν να αφορούν στους κανονισμούς, την νομοθεσία, την οικονομική πολιτική, την δικαιοσύνη, την υγείας καθώς και τη κοινωνική συνοχή. Ανεξάρτητα όμως από τις αλλαγές που συντελούνται στους προαναφερόμενους τομείς, για να θεωρηθεί μια μεταρρύθμιση επιτυχής ή ότι η αλλαγή αυτή θα βρει την ανάλογη αποδοχή μέσα στο πλαίσιο των μεταβολών που αυτή θα επιφέρει, μείζον παράγοντας αποτελεί η ορθή κρίση και αντίληψη που πρέπει να επιδείξουν τόσο αυτοί που τις σχεδιάζουν όσο και αυτοί που θα κλιθούν να τις αποδεχτούν. Μια μεταρρύθμιση για να είναι ουσιαστική πολλές φορές απαιτεί εκτός από τον εντοπισμό, την κατανόηση και τον σχεδιασμό νέων προτάσεων και την ικανότητα ή ακόμα ορθότερα την επιθυμία για αλλαγή. Τόσο οι διοικούντες όσο και οι διοικούμενοι πρέπει να είναι κοινωνοί των νέων αυτών ρυθμίσεων άσχετα αν αυτό έρχεται σε πλήρη αντίθεση με παγιωμένες τακτικές ετών ή απαιτεί την ριζική αλλαγή του πως αντιλαμβάνονται τη μέχρι τότε υφιστάμενη κατάσταση. Επομένως γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι πέρα από τις πολιτικές αποφάσεις που πρέπει να παρθούν κρίσιμο παράγοντα αποτελεί και η αλλαγή της νοοτροπίας τόσο του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος όσο και του κοινωνικού συνόλου.

Η «έξωθεν ωθούμενη εκσυγχρονιστική προσπάθεια» των θεσμών και διάφορων οικονομικών δομών της Χώρας αποδεικνύει ότι η Ελλάδα δεν είχε ανάγκη από μικρές μεμονωμένες αλλαγές αλλά το ζητούμενο ήταν μια ριζική και εκ θεμελίων αλλαγή. Η αναδιοργάνωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας ήταν στο μεγαλύτερο βαθμό αποτέλεσμα εξωτερικής πίεσης. Εξαιτίας αυτής της εξωτερικής πίεσης τέθηκε σε άμεση προτεραιότητα από τις κυβερνήσεις της περιόδου 2010-2019 το μεταρρυθμιστικό κύμα αυτού του εξαιρετικά δύσκολου και σκληρού διαστήματος. Στην αποφυγή της χρεωκοπίας -που ούτος ή άλλως η οικονομία είχε καταρρεύσει- στηρίχτηκαν όλες οι ελπίδες της Χώρας. Γιατί όμως η Ελλάδα έπρεπε να φτάσει σε αυτό το σημείο; Γιατί δεν είχε καταφέρει να καλύψει τις αδυναμίες της; Και επίσης κατά πόσο θα μπορούσε πλέον να εφαρμόσει αυτές τις νέες μεταρρυθμίσεις ώστε να ενισχυθεί σοβαρά η ικανότητα της διοίκησης και να χαράξει μια νέα πορεία ανάπτυξης;

Σύμφωνα με τον κοινωνιολόγο Anthony Giddens και τον ορισμό του περί «μπλοκαρισμένης» κοινωνίας η Ελλάδα θα μπορούσε εύκολα να χαρακτηριστεί μια «κοινωνία μπλοκαρισμένη όπου τα κοινωνικά συμφέροντα ή ο δομικός συντηρητισμός παρεμποδίζουν τις αναγκαίες αλλαγές» (Giddens, 2007). Παρά τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά καιρούς και τα βήματα που αναμφισβήτητα συντελέστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, η διοίκηση δεν κατάφερε να παρακολουθήσει την εξέλιξη των αναγκών και απαιτήσεων της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας (Σπανού, 2018). Οι μεταρρυθμίσεις των Μνημονίων επιχειρούν να κάνουν αυτό που από τα χρόνια της Μεταπολίτευσης μέχρι και το 2010 η άρνηση των πολιτικών θεσμών δεν κατάφερε να επιτύχει. Οι προσαρμογές στα προαπαιτούμενα των Μνημονίων έρχονται σε ολοκληρωτική σύγκρουση με τις παγιωμένες τακτικές και συμπεριφορές καθώς και το απαρχαιωμένο και διεφθαρμένο πολιτικό σύστημα της Ελλάδας.

Η βαθύτερη αιτία και συνάμα η αρχή του κακού εντοπίζεται στο ότι το σύστημα της δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών που εφαρμόστηκαν κατά τα προηγούμενα έτη βασίστηκαν σε ένα πιο συγκεντρωτικό καθεστώς. Η αδυναμία της Κεντρικής Κυβέρνησης να ελέγξει και να διοικήσει ένα συνεχώς αυξανόμενο δημόσιο τομέα στοίχιζε στην αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διοίκηση και σε άλλους σημαντικούς τομείς όπως η οικονομία, η κοινωνία, η δικαιοσύνη κ.τ.λ. Αν προστεθεί στην εξίσωση και η χρόνια προώθηση και εξυπηρέτηση κάποιων ομαδικών και επιχειρηματικών συμφερόντων ενισχύοντας έτσι τις πελατειακές σχέσεις μπορούμε να απαντήσουμε στο ερώτημα γιατί η Ελλάδα βρέθηκε στο χείλος του γκρεμού.

Και τα τρία Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής -τα οποία η Ελλάδα αναγκάστηκε να υπογράψει για να αντιμετωπίσει αυτή την σφοδρή δημοσιονομική κρίση- ως κυρίαρχη αδυναμία του κράτους λογίζουν την αναποτελεσματική και ανεξέλεγκτη δημόσια διοίκηση. Το υψηλό χρέος δανεισμού, τα τεράστια δημοσιονομικά κενά και η κακοδιοίκηση καθιστούν την Ελλάδα τον «παρία» της Ένωσης που πρέπει να συνεισφέρει ή αλλιώς να αποβληθεί. Η δημόσια οικονομία είναι ο αδύναμος κρίκος για την ενίσχυση του οποίου οι μεταρρυθμίσεις που προωθούνται θα έχει ως μερικό κόστος την οικονομική, ηθική και κοινωνική εξαθλίωση της κοινωνίας. Οι μεγαλεπήβολές απαιτήσεις των τριών αυτών προγραμμάτων ήταν η απαρχή για την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό της χρόνιας παραπαίουσας δημόσιας διοίκησης. Οι ριζικές αλλαγές που θα ακολουθήσουν και οι νέες μεταρρυθμιστικές προτάσεις αποτελούν κρίσιμο σταθμό και ορόσημο για την μετέπειτα πορεία του Ελληνικού κράτους.

Μετά την λήξη του τελευταίου προγράμματος και την επιτυχή έξοδο της Χώρας από την αυστηρή επιτήρησή της από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς γεννάται το ερώτημα αν όλες αυτές οι διαρθρωτικές αλλαγές κατάφεραν εν τέλει να βάλουν την Ελλάδα σε μια νέα τροχιά ανάπτυξης και κατά πόσο αυτή η τεράστια οικονομική και δημοσιονομική περιπέτεια θα γίνει μάθημα ώστε να αποφευχθούν στο μέλλον ανάλογοι πολιτικό- οικονομικοί σκόπελοι. Η Ελλάδα πρέπει να επιδείξει την ικανότητα της να εντοπίζει εγκαίρως τα προβλήματα και τις αδυναμίες της ενώ τα αντανακλαστικά της για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις όπου αυτές απαιτούνται να είναι στο μέλλον ακαριαία.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΟΙ ΕΚΣΥΧΡΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΧΡΟΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2019

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση του Ελληνικού κράτους κατά τη διάρκεια της περιόδου 2010-2019 βασίστηκαν σε πέντε σημαντικούς άξονες:

- Στην αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα και της Κεντρικής Κυβέρνησης
- Στην δημοσιονομική διαχείριση
- Στην άσκηση πολιτικής
- Στο ανθρώπινο δυναμικό και
- Την καταγραφή των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων στην δημόσια διοίκηση

Σας τις σπουδαιότερες και πιο εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-2019 θεωρούνται οι εξής:

- Ο ανασχεδιασμός και αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής Κυβέρνησης.
- Η άσκηση πολιτικής για την ολοκλήρωση της διοικητικής μεταρρύθμισης των ιδιωτικοποιήσεων.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν στην σύσταση του Πρασίνου Ταμείου, η υποχρέωση σε έκδοση Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων σε έργα και μελέτες και λοιπές χωρικές πολιτικές.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα.
- Η μεταρρύθμιση στο σύστημα εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.
- Η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα και των λοιπών φορέων του.
- Η διοικητική μεταρρύθμιση για την ολοκλήρωση του συστήματος λειτουργίας του Κτηματολογίου στην Ελλάδα.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την εξυγίανση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού.
- Η αναβάθμιση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.
- Η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα.
- Η κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα.
- Η αποκομματικοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού για επιτελικές θέσεις και
- Η σταδιοδρομία και επιλογή προσωπικού για θέσεις ευθύνης στο δημόσιο τομέα.

Απώτερος στόχος τους ήταν να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια και η ανταγωνιστικότητα του δημόσιου τομέα ενώ οι σημαντικότερες μεταβολές προσανατολιζόνταν στα εξής:

- Την διοικητική διακυβέρνηση και διαφάνεια με την εισαγωγή μέτρων για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, τη δημιουργία ανεξάρτητων οργανισμών εποπτείας και την αύξηση της διαφάνειας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.
- Τις εφαρμογή ψηφιακών υπηρεσιών με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών με τη δημιουργία και χρήση καινοτόμων ψηφιακών πλατφορμών για την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Την περαιτέρω αποκεντρωμένη διοίκηση με την ενοποίηση ορισμένων υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Την αξιολόγηση της επίδοσης των δημοσίων υπαλλήλων με την εισαγωγή συστήματος αξιολόγησης με σκοπό την επιβράβευση της απόδοσης και την προαγωγή της

- αποτελεσματικότητας.
- Την συγχώνευση δημοσίων φορέων και οργανισμών με στόχο την επίτευξη της μείωσης της γραφειοκρατίας και της υπερβολικής διοικητικής διεύρυνσης.
 - Τις αλλαγές στο σύστημα συντάξεων, την μείωση προνοιακών επιδομάτων και την αναθεώρηση συνταξιοδοτικών προνομιών.

Μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση του Δημόσιου τομέα και της Κεντρικής Διοίκησης

Οι υφιστάμενες παθογένειες

Οι μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση του Δημόσιου τομέα και της Κεντρικής Διοίκησης συνιστούσαν βασική προτεραιότητα για την ανασυγκρότηση του κράτους όπως αυτό φαίνεται μέσα από τις απαιτήσεις των προγραμμάτων οικονομικής στήριξης που υπέγραψε η Ελλάδα (2010-2015). Τα Μνημόνια Συνεργασίας που εφαρμόστηκαν την συγκεκριμένη χρονική περίοδο που εξετάζουμε είχαν ως απόρροια να συντελεστούν σημαντικές αλλαγές στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Ο διοικητικός μηχανισμός της Χώρας υπέστη σοβαρές αλλαγές με αυτές να λαμβάνουν χώρα κυρίως στα διάφορα επίπεδα διοίκησης των δημόσιων δομών καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού τους, ενώ σημαντικό ρόλο έπαιξε και η κατάργηση/ συγχωνεύσεις ενός μεγάλου αριθμού δημόσιων φορέων. Η μείωση του κόστους της λειτουργίας και του ανθρώπινου δυναμικού, η μείωση του μεγέθους, καθώς και ο εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων και του τρόπου διοίκησης αποτέλεσαν το βασικό στοίχημα για να μπορέσει η ελληνική οικονομία να ανακάμψει.

Όπως έχει προαναφερθεί οι παθογένειες του συστήματος ήταν χρονίζουσες και είχαν διογκωθεί με το πέρασμα των τελευταίων δεκαετιών. Οι δυστοκίες και οι σημαντικές ελλείψεις ήταν γνωστές πράγμα που αποδεικνύεται εύκολα από τα προεκλογικά προγράμματα των πολιτικών κομμάτων ανά τα έτη εξαγγέλλοντας συνεχώς μεταρρυθμίσεις για τον συγκεκριμένο τομέα καθώς επίσης αποτυπώνεται και σε προσπάθειες προηγούμενων κυβερνήσεων μέσω προτάσεων και εκθέσεων τους που κατέθεταν κατά καιρούς. Η αναποτελεσματική λειτουργία στην διοικητική δομή του Δημόσιου τομέα ήταν από τα πρώτα πράγματα που έρχονταν ανασχεδιασμού και περεταίρω βελτίωσης. Οι αδυναμίες που εντοπίστηκαν στον συγκεκριμένο τομέα ήταν αποτέλεσμα κάποιων βασικών παραγόντων στους οποίους δεν είχε δοθεί η απαραίτητη προσοχή.

Αρχικά, ο λανθασμένος σχεδιασμός των διοικητικών δομών της Χώρας προκαλούσε σημαντικές δυσκολίες ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους. Οι διοικητικές ιεραρχίες αποτελούσαν από πολλές μονάδες και τμήματα (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Προϊστάμενοι, Τμήματα) . Αν προστεθεί και το γεγονός ότι π.χ. τα Υπουργεία είχαν διαφορετική διοικητική δομή μεταξύ τους, η ανομοιογένεια αυτή απαιτούσε διαφορετικό σχεδιασμό και οργάνωση της διοίκησης για καθένα από αυτά. Η απουσία ενός κοινού οργανωμένου σχεδίου δράσης, διοικητικής διάρθρωσης και ιεραρχίας καθώς και ενός κοινού στρατηγικού σχεδιασμού είχαν ως συνέπεια την δυσχερή εποπτεία με αποτέλεσμα να επικρατεί αναρχία και εμφανές πρόβλημα επικοινωνίας και συντονισμού. Τόσο μεταξύ των φορέων όσο και στο ίδιο το εσωτερικό τους η έλλειψη συντονισμού προκαλούσε μεγάλη σύγχυση καθώς οι πληροφορίες χάνονταν στην διαδρομή, οι χρόνοι διεκπεραίωσης ήταν διαφορετικοί, και προκαλούσε τεράστιες καθυστερήσεις για την επίλυση σοβαρών και καιρίων ζητημάτων.

Εν συνεχεία όλες αυτές οι υπηρεσίες απαιτούσαν και τον ανάλογο αριθμό σε ανθρώπινο δυναμικό. Όσο αφορά το ανθρώπινο δυναμικό οι θέσεις δεν καλυπτόντουσαν πάντα με αξιοκρατικά κριτήρια. Οι αύξηση των νέων Διευθύνσεων και Τμημάτων όπως προαναφέρθηκαν με τη σειρά τους γέννησαν πλήθος από τις λεγόμενες «θέσεις ευθύνης». Οι συγκεκριμένες θέσεις λόγω των πελατειακών σχέσεων που είχαν αναπτυχθεί ήδη από τα προηγούμενα χρόνια, συχνά καταλαμβάνονταν από άτομα που εξαργύρωναν την σχέση τους με τη κυβέρνηση χωρίς να έχουν τα απαραίτητα προσόντα και ικανότητες για να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα και την φύση της εργασίας τους. Επίσης οι μετακινήσεις, αποσπάσεις και μεταθέσεις δημόσιων υπαλλήλων για «προσωπικούς λόγους» γίνονταν σωρηδόν - καταχρηστικά πάλι βάση πολιτικών γνωριμιών- δυσκολεύοντας την εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων δομών. Η συνολική εικόνα που επικρατούσε είναι, υπερδιογκωμένες διευθύνσεις από άτομα με παντελής έλλειψη προσόντων σε αντίθεση με τα υποστελεχωμένα χαμηλότερα τμήματα από υπαλλήλους προκαλώντας έτσι μια ανισορροπία στην διοικητική πυραμίδα.

Επίσης ο αριθμός των δομών του δημοσίου τομέα αυξάνονταν με ραγδαίους ρυθμούς χωρίς όμως να καταργούνται κάποιοι απαρχαιωμένοι που πιθανόν να μην εξυπηρετούσαν πλέον με την συνέχιση τους. Νέες διευθύνσεις, νέα τμήματα, ίδρυση πολλών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και διάφοροι άλλοι δημόσιοι φορείς συστήνονταν επιβαρύνοντας την δημόσια οικονομία. Στο σύνολο τους σχεδόν όλες οι δομές δεν μπορούσαν να ακολουθήσουν την εξέλιξη και τον εκσυγχρονισμό με φυσικό επακόλουθο να είναι ανίκανες να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες της οικονομίας, της κοινωνίας και της δημόσιας διοίκησης. Με έναν γρήγορο υπολογισμό το κόστος για υπαλλήλους, λειτουργικά έξοδα, ενόικια (δεν στεγάζονταν πάντα σε δημόσια κτήρια) πίεζε σε μεγάλο βαθμό τον κρατικό προϋπολογισμό.

Όλη αυτή η ανεπάρκεια του κρατικού μηχανισμού προϋπήρχε της κρίσης. Τα προβλήματα ήταν υπαρκτά και ορατά φροντίζοντας ωστόσο οι Κυβερνήσεις να τα κρύβουν τεχνηέντως κάτω από το χαλί κατά το δοκούν. Αποσπασματικές ενέργειες με αμφιβόλου ή ανεπαρκή αποτελέσματα είχαν επιχειρηθεί τις προηγούμενες δεκαετίες μέσω κάποιων τροποποιήσεων ή μεταρρυθμίσεων που προώθησαν, όμως καμία κυβερνητική αρχή από αυτές δεν έδειξε αποφασιστικό χαρακτήρα να χτυπήσει το πρόβλημα στην ρίζα του. Η οικονομική κρίση συνέβαλλε σε μεγάλο βαθμό ή μπορεί να θεωρηθεί και το έναυσμα ώστε οι πολιτικοί να δείξουν μεγαλύτερη προθυμία (ίσως αναγκαστικά) για να δεχτούν και να εφαρμόσουν τις νέες μεταρρυθμίσεις.

Ποια μέτρα πάρθηκαν

Οι όροι συνεργασίας που περιελάμβανε το πρώτο Μνημόνιο απαιτούσαν την λήψη δημοσιονομικών μέτρων με στόχο την ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης, και την αναδιοργάνωση και επανασχεδιασμό της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Για το 1^ο Μνημόνιο πρωταρχικό ζήτημα ήταν η άμεση μείωση των δημόσιων δαπανών που προέρχονταν από τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων και του κόστους που προέκυπτε από τις μισθοδοσίες τους, η αναθεώρηση του τρόπου προσλήψεων στον δημόσιο τομέα καθώς και η λειτουργική αξιολόγηση του Κράτους από ανεξάρτητους φορείς με αρμοδιότητα την εκπόνηση εκθέσεων σχετικά με την ανασυγκρότηση και την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Τα μεταρρυθμιστικά μέτρα που πάρθηκαν κατά την διάρκεια του 1^{ου} Μνημονίου ήταν:

- Η καταγραφή όλων των εργαζομένων στην Γενική Κυβέρνηση.
- Η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών μέσω της οποίας θα γινόταν πλέον η διαδικασία εκκαθάρισης της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων (προαπαιτούσε την καταγραφή του εργαζόμενου ώστε να εξαλειφτούν οι περιπτώσεις των υπαλλήλων-φαντασμάτων).

- Την εκπόνηση ενός νέου ενιαίου μισθολογίου για το σύνολο των υπαλλήλων το οποίο θα ήταν σε συνάρτηση με την απόδοση, την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα τους.
- Περιορισμός στις προσλήψεις στο δημόσιο μπαίνοντας σε εφαρμογή ο κανόνας 1:5 ο οποίος ορίζει για κάθε πέντε αποχωρήσεις να επιτρέπεται μια πρόσληψη.
- Κατάργηση και συγχώνευση φορέων και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα.
- Αύξηση των ωρών εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων κατά μισή ώρα ανά ημέρα με σκοπό την εξισορρόπηση με τον ιδιωτικό τομέα.
- Συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων με σκοπό την αναδιοργάνωση και τον επανασχεδιασμό της Τοπικής Διοίκησης α' και β' βαθμού.
- Μείωση στον αριθμό των αιρετών που υπηρετούν.
- Μείωση 150.000 θέσεων στο δημόσιο μέχρι το 2015.
- Εισαγωγή της διαδικασίας της εφεδρείας για το πλεονάζον προσωπικό στον δημόσιο τομέα.
- Αναστολή κάθε μισθολογικής ωρίμανσης καθώς και περικοπή στην υπερωριακή απασχόληση.
- Μείωση κατά 17% στην μισθολογική δαπάνη.
- Συγκρότηση Επιτροπών Αναδιοργάνωσης σε κάθε Υπουργείο με σκοπό την αξιολόγηση, τον έλεγχο και την εποπτεία της βασικής τους λειτουργίας.
- Εισαγωγή της διαδικασίας της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα
- Ανακατανομή των οργανικών θέσεων στις δημόσιες δομές

Στο 2^ο Μνημόνιο δίνεται έμφαση στην αναδιάρθρωση της κυβερνητικής λειτουργίας ενώ ταυτόχρονα γίνεται περεταίρω διεύρυνση των δημοσιονομικών μέτρων του πρώτου μνημονίου προσθέτοντας και νέα όπου το πρώτο Μνημόνιο δεν είχε προβλέψει ή δεν είχαν υλοποιηθεί ακόμη. Ο νέος κύκλος μεταρρυθμίσεων προβλέπει κυρίως τα εξής:

- Κατάργηση ή συρρίκνωση μονάδων ή υπηρεσιών και ταυτόχρονα ανάθεση των αρμοδιοτήτων τους σε τρίτους.
- Επιβολή ειδικών μισθολογίων σε διάφορους κλάδους (διπλωμάτες, δικαστές, ιατρών ΕΣΥ, μετακλητών υπαλλήλων, ιεραρχών, ενόπλων δυνάμεων κ.τ.λ.).
- Ρυθμίσεις για το πλεονάζον προσωπικό μέσω των μετακινήσεων ή της διαθεσιμότητας.
- Πάταξη του φαινομένου των «επίορκων» υπαλλήλων τεθέντος ενός πιο αυστηρού πλαισίου αναφορικά με τον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα (Ν.3528/07)
- Αλλαγή του τρόπου αξιολόγηση και επιλογής Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Τμημάτων των δημοσίων δομών.
- Συγκρότηση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό για τον συντονισμό και τον έλεγχο των μεταρρυθμίσεων
- Συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου για τον συντονισμό και την σωστή συνεργασία μεταξύ διαφορετικών Υπουργείων.

Το 3^ο Μνημόνιο περιέχει περισσότερο μεταβολές για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και το βάρος του μετατέθηκε από το μέγεθος της κρατικής μηχανής στην ενίσχυση της αποδοτικότητας (Σερεμέτης, 2020). Παράλληλα έπρεπε να κλείσει κάποια ζητήματα που εκκρεμούσαν από τα δυο προηγούμενα προγράμματα όπως αυτά της κινητικότητας, της αξιολόγησης και της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου που για κάποιους λόγους παρέμεναν ακόμη ρευστά. Οι επερχόμενες μεταρρυθμίσεις συνοψίζονται ως εξής:

- Αξιολόγηση και επιλογή προϊσταμένων.
- Αποκομματοποίηση των προϊσταμένων των δημοσίων δομών.
- Καθιέρωση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας.
- Η ίδρυση και λειτουργία του Παρατηρητηρίου για την Δημόσια Διοίκηση.

- Θέσπιση νέων κριτηρίων για την κάλυψη γενικών και ειδικών γραμματέων και την δημιουργία του μητρώου Επιτελικών Στελεχών.
- Αναθέωση και δημιουργία ψηφιακών οργανογραμμάτων των δημόσιων δομών.
- Σύσταση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.
- Αναβάθμιση του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού ώστε να καταγράφονται λεπτομερώς οι κενούμενες και καταληφθείσες θέσεις.
- Η σύσταση και λειτουργία του Συστήματος Ηλεκτρονικής Διακίνησης Εγγράφων.
- Η λειτουργία του Μητρώου Πολιτών με το οποίο είναι συνδεδεμένα όλα τα ληξιαρχεία και δημοτολόγια της χώρας για την πιο γρήγορη και άμεση εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Η καθιέρωση της ψηφιακής υπογραφής και η προσθήκη πολλών ηλεκτρονικών διαδικασιών για την πάταξη της γραφειοκρατίας και την μείωση των χρόνων για κάποιες συναλλαγές με το Δημόσιο.
- Αναβάθμιση των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών μέσω του προγράμματος «ΣΥΖΕΥΞΙΣ II» .

Πως εφαρμόστηκαν τα μέτρα

Γίνεται αντιληπτό ότι οι κύριες προτεραιότητες που έθεσαν και τα τρία Μνημόνια για την αναδιοργάνωση και των επανασχεδιασμό των δημοσίων δομών στηρίχτηκε σε τρεις βασικές μεταβλητές. Την μείωση των δημοσίων δαπανών μέσω της ανασυγκρότησης της Τοπικής Διοίκησης α' και β' βαθμού, στην αναδιάρθρωση των Κυβερνητικών δομών και στον εκσυγχρονισμό του Κράτους μέσω νέων ψηφιακών και ηλεκτρονικών εφαρμογών με απώτερο στόχο την πάταξη της αδιαφάνειας και της διαφθοράς.

Ως προς το πρώτο σκέλος η αρχή των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση στηρίχτηκε στην ψήφιση και εφαρμογή του Νομού με την κωδική ονομασία «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Το 2010 η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας προβλέπεται από τον νόμο 3852/2010 *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, γνωστός κυρίως ως "Καλλικράτης". Σε μια προσπάθεια της κυβέρνησης του Γεωργίου Α. Παπανδρέου για εναρμόνιση με τις γενικότερες δεσμεύσεις της Ελλάδας απέναντι στους δανειστές της καταθέτει τον νόμο προς ψήφιση στη Βουλή τον Μάιο του 2010 ενώ εκδίδεται σε ΦΕΚ στις 7 Ιουνίου του 2010.

Με βάση την Εισηγητική Έκθεση του νόμου σκοπός είναι να μην υπάρξει Δήμος με μικρότερο πληθυσμό των 25.000 για τις ευρύτερες περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης ενώ για τους νεοσυσταθέντες δήμους της υπόλοιπης Ελλάδας το πληθυσμιακό κριτήριο ήταν οι 10.000 κάτοικοι. Φυσικά εξαίρεση αποτελούσαν κάποιοι ορεινοί δήμοι που για γεωγραφικούς λόγους ίσως να μην μπορούσαν να συγχωνευτούν ενώ για τα νησιά αποφασίστηκε κάθε νησί να αποτελεί τον Δήμο του (με εξαίρεση πάλι στον κανόνα κάποια μεγαλύτερα νησιά που διαιρέθηκαν σε μικρότερους Δήμους όπως η Εύβοια και η Κρήτη). Σύμφωνα λοιπόν με τον Καλλικράτη, η Χώρα διαιρούνταν σε τρία επίπεδα διοίκησης:

- Την Κεντρική Κυβέρνηση: Με την οποία εννοείται η Κεντρική Κυβέρνηση στην Αθήνα, που είναι υπεύθυνη για θέματα πανελλαδικού ενδιαφέροντος, όπως η εθνική οικονομία, η εξωτερική πολιτική, η υγεία, η δικαιοσύνη, η εθνική άμυνα κτλ.
- Τις Περιφέρειες: Οι Περιφέρειες διατηρήθηκαν σε 13, οι οποίες ανέλαβαν τις περισσότερες αρμοδιότητες που κατείχαν προηγουμένως οι νομαρχίες ενώ η κάθε περιφέρεια έχει την δική της Περιφερειακή Διοίκηση. Διοικητικός Προϊστάμενος ορίζεται ο Περιφερειάρχης ο οποίος είναι αιρετός (εκλέγεται άμεσα από τον λαό) και έχει πενταετή θητεία. Τον Περιφερειάρχη συνεπικουρούν οι Αντιπεριφερειάρχες ενώ τα

συλλογικά όργανα που απαρτίζουν την διοίκηση είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο καθώς επίσης ως όργανο της οικονομικής διαχείρισης των Περιφερειών ορίζεται η Περιφερειακή Οικονομική Επιτροπή. Επιπλέον στο διοικητικό έργο και για την εύρυθμη λειτουργία συμμετέχουν και άλλα συλλογικά όργανα όπως η Εκτελεστική Επιτροπή, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης και ο Εκτελεστικός Γραμματέας Περιφέρειας. Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών -όπως αυτές περιγράφονται στο άρθρο 186 του νόμου 3852/10- είναι κυρίως προγραμματισμού και ανάπτυξης της χωρικής δικαιοδοσίας τους ενώ πλέον έχουν αποφασιστικό και εκτελεστικό ρόλο σε όλους τους τομείς της οικονομικής ανάπτυξης (συντήρηση και κατασκευή οδών, συγκοινωνίες και μεταφορές, θέματα κατάρτισης και λειτουργικής υποστήριξης δημοσίων Ι.Ε.Κ., γεωργία, αλιεία, κτηνοτροφία, τουρισμό κ.α.) . Επίσης διαμορφώνονται 74 περιφερειακές ενότητες με τις περισσότερες από αυτές να ταυτίζονται με τα όρια των προηγούμενων νομών χωρίς όμως να έχουν ξεχωριστή διοίκηση καθώς υπάγονται στην διοικητική λειτουργία και εποπτεία του εκλεγμένου Περιφερειάρχη της περιοχής.

- Τους Δήμους: Για τους οποίους αποφασίστηκε η συγχώνευση πολλών μικρών δήμων για τη δημιουργία μεγαλύτερων, πιο αποτελεσματικών και οικονομικά βιώσιμων. Ο αριθμός των δήμων μειώθηκε σημαντικά, από τους 910 που αριθμούσε με το προηγούμενο διοικητικό καθεστώς τώρα δεν ξεπερνούν τους 325 ενώ διατηρούνται δημοτικές ενότητες που αποτελούνται από δήμους που συγχωνεύτηκαν. Οι Δήμοι έχουν το αντίστοιχο διοικητικό σύστημα όπως αυτό των Περιφερειών. Επίσης οι Δήμοι επιφορτίζονται με νέες και περισσότερες αρμοδιότητες προσπαθώντας έτσι να προωθηθεί το αποκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης. Όπως και στις Περιφέρειες οι νέες αρμοδιότητες αφορούσαν σε πολεοδομικά θέματα, την κοινωνική πρόνοια καθώς και θέματα γεωργίας, αλιείας, κτηνοτροφίας κ.α.
- Τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις: Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που δημιουργούνται είναι στο σύνολό τους επτά και καταλαμβάνουν αρμοδιότητες που κυρίως έχουν να κάνουν με τον συντονισμό των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων τους καθώς και την εποπτεία για την ορθή λειτουργία τους σύμφωνα με τα κανονιστικά πλαίσια και την εναρμόνιση τους με την ισχύουσα νομοθεσία. Επικεφαλής ορίζεται ο Γενικός Γραμματέας που όμως δεν είναι αιρετός αλλά διορίζεται από την Κυβέρνηση. Η υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης τυπικά λειτουργεί ανεξάρτητα και αυτοτελώς από την Κεντρική Κυβέρνηση χωρίς κανένα δικαίωμα παρεμβατισμού στις αρμοδιότητες και το έργο της.

Ο στόχος που έθεσε το 1^ο Μνημόνιο για την μείωση των δημόσιων δαπανών σε κάποιο βαθμό ικανοποιούταν αρκετά αφού ο Καλλικράτης περιέκοψε τις μισές θέσεις σε πολιτικό προσωπικό (αιρετοί). Επίσης με την μείωση του αριθμού των Δήμων μειώνονταν το ύψος των κρατικών επιχορηγήσεων, το ανθρώπινο δυναμικό και τα εν γένει λειτουργικά έξοδα του δημοσίου. Σύμφωνα με έκθεση του Διεθνές Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) το όφελος που θα προέκυπτε σε βάθος τριετίας από την εφαρμογή του νόμου εκτιμούταν περίπου στο 1,5 δις Ευρώ (Λαμπροπούλου, 2018).

Επίσης σε συνέχεια της προσπάθειας να μειωθούν οι δημόσιες δαπάνες μπήκαν στο στόχαστρο και οι φορείς του δημοσίου τομέα προς επαναξιολόγηση. Το τεράστιο δημοσιονομικό κενό απαιτούσε όχι μόνο αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ο κρατικός προϋπολογισμός ήταν τόσο επιβαρυσμένος που απαιτούσε περαιτέρω περικοπές και μειώσεις. Την αρχή εξάλλου την είχε κάνει ήδη ο Καλλικράτης αφού μέσω συνενώσεων ή καταργήσεις έφερε ως αποτέλεσμα την δραστική μείωση των Ν.Π.Δ.Δ. και Δημοτικών Επιχειρήσεων ως συνέπεια των παραπάνω αλλαγών στους Δήμους. Σε εναρμόνιση με την δημιουργία του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου που είχε σκοπό

να καταγράψει κάθε δημόσιο υπάλληλο που απασχολούνταν στις απανταχού δημόσιες δομές, εν συνεχεία δημιουργείται και το Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης το οποίο έχει στόχο την αναλυτική καταγραφή και αποτύπωση όλων των ενεργών δημόσιων φορέων του Κράτους. Τα κριτήρια που τέθηκαν προς αξιολόγηση για την συγχώνευση ή την ολική παύση ενός φορέα κινήθηκαν σε δύο άξονες. Πρώτον, κατά πόσο είχαν καταφέρει να εκπληρώσουν τις καταστατικές τους υποχρεώσεις και την εξέλιξη της μετέπειτα πορείας τους από την ίδρυση τους και δεύτερον, το ενδεχόμενο να μετατεθούν οι αρμοδιότητες ενός φορέα σε κάποιον άλλον με γνώμονα πάντα την καλύτερη εξυπηρέτηση και την επίτευξη του σκοπού του φορέα.

Οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ ολοκληρώθηκαν κατά την διάρκεια των δύο πρώτων Μνημονίων. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 159/12/2010 Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους καταργείται ένα μεγάλο πλήθος φορέων ενώ περιγράφει και την αναδιάρθρωση αρκετών με την μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε άλλους υφιστάμενους που παρέμεναν ενεργοί. Επίσης παρατηρώντας τα επικαιροποιημένα Μητρώα των Δημοσίων Φορέων που αναρτούνται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρυθμίσεως διαπιστώνονται συγχωνεύσεις/ καταργήσεις φορέων όλο το διάστημα από το 2010 μέχρι και το 2014. Μέσω της νομοθεσίας που επιβλήθηκε την συγκεκριμένη περίοδο ολοκληρώθηκε η κατάργηση πάνω από πενήντα (50) φορέων ενώ συγχωνεύτηκαν περίπου πάνω από διακόσιοι (200). Η διαφορά στον αριθμό των καταργούμενων με των συγχωνευμένων φορέων φανερώνουν ότι η τάση που επικρατούσε περισσότερο ήταν η μεταφορά των αρμοδιοτήτων σε άλλους φορείς (στα Υπουργεία, τους Δήμους και τις Περιφέρειες) παρά στην τελική κατάργηση τους.

Από την αναγκαιότητα της διοικητικής ανασυγκρότησης του δημοσίου τομέα όμως δεν ξέφυγαν ούτε οι ενδοκυβερνητικές υπηρεσίες. Ακολουθώντας τις εισηγήσεις των ειδικών με την υπ' αριθμ. 4-10-1-2012 Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου συστήνεται το Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρυθμίσεως υπό τον Πρωθυπουργό με σκοπό την διαμόρφωση και των σχεδιασμό των απαραίτητων πολιτικών που έπρεπε να εφαρμοστούν για την εξυγίανση του διοικητικού μηχανισμού καθώς και για να συντονίζει και ελέγχει την ορθή εφαρμογή των νέων μεταρρυθμίσεων. Το έργο του Συμβουλίου συνεπικύρησε και η Ομάδα Υποστήριξης Μεταρρυθμίσεων το οποίο αποτελούνταν από τους Υπουργούς όλων των Υπουργείων.

Για την σωστή αποτύπωση και καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης που επικρατούσε ώστε να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα αναδιάρθρωσης, οι Επιτροπές Αξιολόγησης που ξεκίνησαν να συγκροτούνται από το 2012 είχαν επιφορτιστεί με την αξιολόγηση των Υπουργείων που τότε αριθμούσαν σε έντεκα (11) καθώς και όλων των εποπτευόμενων φορέων που υπάγονταν σε αυτά. Οι Επιτροπές αυτές σε συνεργασία με ξένους εμπειρογνώμονες για την εκτέλεση του έργου τους εξέταζαν τις παρακάτω παραμέτρους:

- ✓ Κατά πόσο οι υφιστάμενες δομές εξυπηρετούσαν με την απόδοση τους και την λειτουργία τους την οικονομία και την κοινωνία ώστε να αξιολογηθεί η χρησιμότητα τους.
- ✓ Αν οι εργασίες που εκτελούνταν από τις συγκεκριμένες δομές ήταν παρεμφερείς με κάποιας άλλης ή αν μπορούσαν να συγχωνευτούν.
- ✓ Κατά πόσο θα μπορούσαν και πώς να προχωρήσουν σε περικοπές από τις δημόσιες δαπάνες που προκαλούσαν (μείωση σε ανθρώπινο δυναμικό, λειτουργικά έξοδα κ.α.).
- ✓ Την καταγραφή του ανθρωπίνου δυναμικού που υπηρετούσε σε αυτές ώστε να κατανοηθεί σωστά και όπου υπάρχει πλεονάζων προσωπικό να μετακινηθεί σε άλλα πιθανώς υποστελεχωμένα τμήματα για τον ορθότερο διαμοιρασμό του ανθρωπίνου δυναμικού και την εύρυθμη λειτουργία των τμημάτων και
- ✓ Τον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών για την

αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου σύμφωνα με τα σύγχρονα πρότυπα διοίκησης.

Με το άρθρο 54 του Ν. 4178/13 περί «Περιεχόμενο, έγκριση και τροποποίηση Οργανισμών» επιχειρείται να γίνει μια πιο άμεση σύνδεση του ανθρώπινου δυναμικού με τη συνολική λειτουργία των δημοσίων δομών. Για την πλήρη αξιολόγηση τους εκτός από τα οικονομικά και τεχνικά κριτήρια για την μείωση των δημοσίων δαπανών ,μέσω των Οργανισμών επιχειρείται να προσδιοριστεί ο μέγιστος αριθμός προσωπικού που δύναται να υπηρετεί σε αυτά αποτυπώνοντας παράλληλα το καθηκοντολόγιο, τα προσόντα αλλά και την τελική διοικητική διάρθρωση τους σε επίπεδο διευθύνσεων και τμημάτων. Οι Οργανισμοί περιγράφουν αναλυτικά τον αριθμό των Αυτοτελών τμημάτων, των Γενικών Διευθύνσεως, των Διευθύνσεων και των τμημάτων που υπάγονται σε αυτές, καθώς και τον ανώτατο αριθμό υπηρετούντων σε κάθε μονάδα . Έτσι με αυτό τον τρόπο γίνεται πιο ευδιάκριτη η συνολική διοικητική διάρθρωση του φορέα, ο μέγιστος απαιτητός αριθμός σε προσωπικό ενώ με την συμπλήρωση τους υπάρχει ξεκάθαρη εικόνα των δεσμευμένων και κενούμενων θέσεων. Επίσης μέσω των Οργανισμών προβλέπονταν η σύσταση και λειτουργία σε κάθε φορέα του Αυτοτελούς Τμήματος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, υπεύθυνη για τον εσωτερικό έλεγχο όλων των μονάδων για την εποπτεία της νομιμότητας της λειτουργίας τους σε οικονομικό, διοικητικό και υπηρεσιακό επίπεδο καθώς επίσης για τον εντοπισμό περιπτώσεων αδιαφάνειας και διαφθοράς. Βάσει των εισηγήσεων των ομάδων και των αποφάσεων του ΚΥΣΜ και μετά από την τεχνική επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τον Νοέμβριο του 2014 εκδόθηκαν οι νέοι Οργανισμοί δεκαέξι (16) Υπουργείων και μίας Γενικής Γραμματείας (Λαμπροπούλου, 2018).

Όμως παράλληλα με την διαδικασία για την κατάργηση ή την συγχώνευση μονάδων που υπάγονταν στα Υπουργεία παρατηρήθηκε το φαινόμενο ότι υπήρξε η ανάγκη για την δημιουργία νέων δομών, είτε για να εξυπηρετηθούν καλύτερα οι απαιτήσεις των Μνημονιακών Προγραμμάτων είτε γιατί αυτές θα συνέβαλλαν στην μετέπειτα ανασυγκρότηση και την αποδοτικότερη λειτουργία της κεντρικής Διοίκησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου όπως αναφέρθηκαν με την δημιουργία των Οργανισμών και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Ως προς αυτόν τον άξονα κινήθηκαν και οι μεταβολές της διοικητικής διάρθρωση των τμημάτων που υπάγονταν απευθείας στον Πρωθυπουργό. Αν και το γενικό ζητούμενο στην Ελλάδα ήταν η αποκέντρωση , τώρα εν μέσω καιρού πολιτικής αστάθειας και της οικονομικής κρίσης παρατηρείται μια προσπάθεια συγκέντρωσης όλων των αρμοδιοτήτων στον Πρωθυπουργό με την αιτιολογία της καλύτερης εποπτείας για την εξέλιξη των μεταρρυθμίσεων. Σε αυτή την προσπάθεια τον Πρωθυπουργό υποστήριξαν κάποιες νέες διευθύνσεις που συστάθηκαν όπως:

- ✓ • Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και
- ✓ • Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου

Επίσης συστάθηκαν και επιμέρους Ανεξάρτητες Αρχές με κυριότερες τις:

- ✓ Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ)
- ✓ Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)
- ✓ Η Υπηρεσία Σχεδιασμού και Παρακολούθησης της εφαρμογής των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής
- ✓ Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και
- ✓ Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) η οποία προϋπήρχε και υπάγονταν στο Υπουργείο Οικονομικών αλλά ανασυγκροτήθηκε και ανεξαρτητοποιήθηκε.

Επιπλέον κατά την διάρκεια του δεύτερου Μνημονίου τα κριτήρια για την ανασυγκρότηση των ενδοκυβερνητικών δομών άρχισαν κάπως να διαφοροποιούνται από τα προηγούμενα που είχαν κυρίως σκοπό την δραστική μείωση των δαπανών. Πλέον μπαίνουν στο μικροσκόπιο περισσότερο λειτουργικοί παράγοντες ως προς την διάρθρωση και την τελική λειτουργία τους. Δίνεται περισσότερη βάση στην πρόβλεψη και την κατανομή των ειδικών θέσεων των Υπουργείων καθώς επιχειρείται ο περιορισμός της διάσπασης και μετάθεσης εργασιών σε πολλές Γενικές και Ειδικές Γραμματείες.

Προς συμμόρφωση λοιπόν με τους όρους και τα κριτήρια που επιβλήθηκαν καθ' όλη την διάρκεια των Προγραμμάτων, οι ενδοκυβερνητικές δομές παρουσίασαν και αυτές κάποιες αξιοσημείωτες μεταβολές. Όσον αφορά το μέγεθος και τον αριθμό των Υπουργείων παρατηρούνται κάποιες συνεχείς αυξομειώσεις καθώς το ένα Μνημόνιο διαδεχόταν το άλλο. Με την πρώτη χρονιά έναρξης των μέτρων το 2011 η Ελληνική Κυβέρνηση αριθμούσε δεκαπέντε (15) Υπουργεία που μέχρι σχεδόν το τέλος του 2014 είχαν φτάσει τα δεκαοχτώ (18). Παρόλο που το προαπαιτούμενο ήταν να μειωθεί το μέγεθος των δομών αυτών, η αύξηση που παρατηρείται οφείλεται στην σύσταση των νέων Υπουργείων που δημιουργήθηκαν όπως αναφέρθηκε είτε για την καλύτερη εξυπηρέτηση των μεταρρυθμίσεων είτε και γιατί κάποια διασπάστηκαν και κάποιοι τομείς από αυτά αυτονομήθηκαν όπως στο παράδειγμα του Τουρισμού.

Με την πρώτη ανάληψη της κυβέρνησης από τον Αλέξη Τσίπρα (Ιανουάριος- Αύγουστος 2015) καταγράφεται αλλαγή πάλι στον αριθμό αυτό. Με τις αλλαγές των διοικητικών δομών που πραγματοποίησε η κυβέρνηση παρατηρείται μείωση στον αριθμό των Υπουργείων που καταλήγουν να είναι δέκα (10) -δεν υπολογίζεται σε αυτά το Υπουργείο Επικρατείας και του Υφυπουργού παρά τω Πρωθυπουργό- ενώ σε αυτά τα δέκα περιλαμβάνονται τέσσερα νεοϊδρυθέντα που προήλθαν από συγχωνεύσεις παλαιότερων. Με την επανεκλογή του Α. Τσίπρα στις εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015 και τον σχηματισμό Κυβέρνησης παρουσιάζεται μία αύξηση των Υπουργείων κατά τον αριθμό των τεσσάρων (4) ενώ και πάλι παρατηρούνται μετονομασίες Υπουργείων, συγχωνεύσεις αλλά και ανασυστάσεις κάποιων που είχαν καταργηθεί. Φτάνοντας στην τελευταία χρονιά των Μνημονίων εν έτη 2018 ο αριθμός των Υπουργείων έφτασε να είναι μεγαλύτερος απ' όταν ξεκίνησε η οικονομική κρίση στην Ελλάδα αγγίζοντας ο αριθμός των βασικών Υπουργείων τα δεκαεννέα (19).

Αναφορικά με την εσωτερική λειτουργία των Υπουργείων παρατηρούνται και εδώ σημαντικές αυξομειώσεις στον αριθμό των Γενικών Γραμματειών, Ειδικών Γραμματειών καθώς και στους Ειδικούς και Διοικητικούς Τομείς. Οι μεταβολές αυτές ήταν φυσική απόρροια που προέρχονταν από τις αυξομειώσεις των Υπουργείων καθώς με τις συγχωνεύσεις, καταργήσεις και ανασυστάσεις αυτών συμπαρασύρονταν και αυτά τα τμήματα. Υπήρξαν όμως και περιπτώσεις Γενικών Γραμματειών που κατά την διάρκεια των Προγραμμάτων μετατράπηκαν είτε σε αυτοτελή τμήμα είτε σε Ανεξάρτητη Αρχή.

Αποτίμηση των μέτρων

Τα προαπαιτούμενα και οι προϋποθέσεις που έθεταν τα τρία Μνημόνια Συνεργασίας ανάγκασαν την Ελλάδα να λάβει άμεσα και ριζικά μέτρα. Η ανταπόκριση της σε αυτά βοήθησαν να βρεθούν λύσεις μέχρι σε κάποιο βαθμό στα μεγάλα προβλήματα που ταλαιπωρούσαν τις δημόσιες δομές. Όμως δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι αρκετά από τα μέτρα αυτά παρά ήταν φιλόδοξα και μη ρεαλιστικά για τα ελληνικά δεδομένα.

Στο κομμάτι του ανασχεδιασμού και της ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαπιστώνεται ότι οι λύσεις που δόθηκαν δεν οδήγησαν σε καλύτερες συνθήκες. Όπως και τότε έτσι και τώρα δεκατέσσερα χρόνια πια μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη γίνεται αντιληπτό ότι ο συγκεκριμένος νόμος δεν επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα που επιδίωκε να φέρει. Με την δημιουργία μεγαλύτερων δήμων που εκτεινόταν σε μεγαλύτερο γεωγραφικό εύρος οι κεντρικές δημοτικές υπηρεσίες συγκεντρώθηκαν σε ένα σημείο. Οι κάτοικοι των παλαιότερων μικρότερων δήμων και κοινοτήτων ουσιαστικά έχασαν την άμεση επαφή με την τοπική αυτοδιοίκηση και η εξυπηρέτησή τους για βασικά και πρακτικά θέματα που αφορούσαν το δημόσιο δυσχέρανε κατά πολύ. Πλέον εξυπηρετούνταν από μία απρόσωπη κεντρική δημοτική αρχή, αντιμέτωποι με μεγαλύτερη γραφειοκρατία και καθυστερήσεις στην υλοποίηση των αιτημάτων τους ενώ και για κάποια απλά πιστοποιητικά θα έπρεπε να διανύσουν μεγάλες αποστάσεις για να διευθετήσουν τα θέματα τους. Το βασικότερο όμως θέμα με την συγκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών ήταν ότι ήταν πρακτικά αδύνατο ο Δήμαρχος και η Δημοτική αρχή ενός δήμου που προήλθε από συγχώνευση περισσότερων μικρότερων δήμων να μπορούσε να γνωρίζει αναλυτικά και διεξοδικά τα προβλήματα και τις ανάγκες που υπήρχαν στην γεωγραφική του έκταση. Έτσι σημαντικά ζητήματα για την διαβίωση των δημοτών μπορεί να μην καταγράφονταν ποτέ και να μην δόθηκε καμία λύση που θα ήταν προς όφελος των πολιτών.

Το μείζον πρόβλημα όμως που δημιουργήθηκε από την εφαρμογή του νόμου του Καλλικράτη αφορά στο πλαίσιο των νέων επαυξημένων αρμοδιοτήτων που παραχωρήθηκαν τόσο στους Δήμους όσο και στις Περιφέρειες. Εντοπίζεται μια μεγάλη μετακύληση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Κυβέρνηση στην Τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς όπως να υπάρχουν εκ μέρους των δεύτερων οι υποδομές, το ανθρώπινο δυναμικό και το απαραίτητο πληροφοριακό σύστημα για να αντεπεξέλθουν. Επιπλέον οι ίδιες οι αλλαγές και η μετάθεση των αρμοδιοτήτων απαιτούσε και μια σειρά νομοθετικών και διοικητικών μεταβολών ώστε οι επιφορτιζόμενοι με αυτές να μπορούν να τις εκτελέσουν. Αυτό είχε ως συνέπεια την εκκόλαψη σωρείας από «αναρμόδιους» δημοτικούς και περιφερειακούς υπαλλήλους, που δεν μπορούσαν και δεν ήξεραν πώς να ανταποκριθούν βάζοντας πάλι σε νέους κύκλους περιπετειών και αναζητήσεων τους δημότες. Σύγχυση εξαιτίας των νέων αρμοδιοτήτων δημιουργήθηκε όμως και ανάμεσα στις Περιφέρειες και τους Δήμους. Με τον Καλλικράτη ανατέθηκαν αμφότερα αρμοδιότητες (κοινωνικής πρόνοιας, γεωργίας, αλιείας, κτηνοτροφίας κτλ.) χωρίς όμως αυτές να διαχωρίζονται που ξεκινάει η ευθύνη για τον ένα και που τελειώνει για τον άλλον. Ακόμη και η ίδια η Κεντρική Κυβέρνηση εάν διερωτώταν δεν μπορούσε καλά- καλά να διαχωρίσει ποιος είναι υπεύθυνος για πού και μέχρι σε ποιο βαθμό. Οπότε επακολούθησε και πάλι η σύγχυση και μεγάλη δυσαρέσκεια.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των παραπάνω αποτελεί το θέμα εξυπηρέτησης όσον αφορά πολεοδομικά ζητήματα. Στις καινούργιες αρμοδιότητες των δήμων άπτονται θέματα πολεοδομικών αδειών, χορήγηση πιστοποιητικών, διαφόρων εγγράφων και άλλων συναφή. Κανονικά ο κάθε Δήμος θα έπρεπε να έχει την δική του Πολεοδομία για να εξυπηρετείται, πράγμα που ήταν κατά ουσία ανέφικτο αφού όλες οι πολεοδομικές υπηρεσίες που αριθμούσε τότε η Ελλάδα αντιστοιχούσαν περίπου στο 1/6 των Δήμων και ήταν διάσκορπες ανά την Επικράτεια. Η δημιουργία «Υπερ- Πολεοδομιών» με την έννοια ότι παραδείγματος χάριν για ένα σύνολο νησιών τα οποία θα έπρεπε να αποτείνονται σε μία συγκεκριμένη (η οποία πάντα είχε έδρα στο μεγαλύτερο νησί) δεν ήταν βιώσιμη. Και δεν ήταν βιώσιμη ούτε για τους πολίτες ούτε και για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που με το ίδιο ή λιγότερο προσωπικό λόγω των μειώσεων που απαιτήθηκαν θα έπρεπε να εξυπηρετήσουν ένα τεράστιο όγκο αιτημάτων με διαφορετικά γεωγραφικά, αρχαιολογικά και οικονομικά κριτήρια.

Επιπλέον κάποιοι μικροί Δήμοι (κυρίως οι νησιωτικοί) δεν είχαν οργανωμένες και στελεχωμένες υπηρεσίες με το κυρίως πρόβλημα να εντοπίζεται κυρίως στις τεχνικές υπηρεσίες. Με τα ανεπαρκή μέσα που διέθεταν έπρεπε να λύσουν βασικά προβλήματα τους, είτε αφορούσαν σε σημαντικές υποδομές (δρόμοι, δημόσια κτίρια, δημοτικούς παιδικούς σταθμούς κ.α.) είτε στον σχεδιασμό κοινωνικών υπηρεσιών, εκπόνηση μελετών ακόμη και στην κατάθεση τεχνικών δελτίων για την ένταξη τους σε κάποιο χρηματοδοτικό εργαλείο. Έτσι καταλήγουν να μην υλοποιείται σχεδόν τίποτα και η τύχη των δήμων πάλι να εξαρτάται τώρα από τις πολιτικές σχέσεις που θα μπορούσε να αναπτύξει ο εκάστοτε Δήμαρχος με την Κεντρική Κυβέρνηση (αναζωπύρωση πελατειακών σχέσεων).

Επιπροσθέτως με το άρθρο 77 του 3852/10 εισάγεται ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Ένας θεσμός που προέβλεπε την πλήρωση μιας θέσης από πολίτη που «θα διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών, των επιχειρήσεων και του Δήμου, αποσκοπώντας στον έγκαιρο εντοπισμό και την αποτελεσματική αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, στη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών και στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δήμου. Όσο καινοτόμος και να θεωρείται αυτός ο θεσμός αφού για πρώτη φορά θα υπήρχε και άλλος ένας φορέας να ελέγχει περιπτώσεις καταγγελιών για κακοδιοίκηση ή αδιαφάνεια από πλευράς των Δήμων και των Περιφερειών, ωστόσο ο τρόπος εκλογής αυτού του φορέα ήταν ξεκάθαρα πελατειακός. Με απόφαση του Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβουλίου με θετικές ψήφους τα 3/5 επί των παρόντων και όχι του συνόλου γίνεται αντιληπτό ότι οι θέσεις αυτές θα καλύπτοντας από άτομα φιλικά προσκείμενα στις Δημοτικές Αρχές και με καμία περίπτωση να ασκήσουν ορθά τα καθήκοντα τους. Όμως λόγω και κάποιων άλλων ενστάσεων η θεσμός αυτός πάγωσε και βρήκε εφαρμογή μόλις το 2019 με την ίδια όμως «πελατειακή» νομοθεσία.

Μελετώντας τα άρθρα του Καλλικράτη προσεκτικά αντιλαμβανόμαστε ότι προσπαθούσε να προωθήσει την έννοια της αποκέντρωσης (θεωρητικά τουλάχιστον γιατί στην πράξη όπως είδαμε και παραπάνω ήταν αναποτελεσματικά τα περισσότερα μέτρα). Η αποκέντρωση όμως στην ουσία δεν αφορά μόνο την τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού αλλά απαιτεί αντίστοιχες αλλαγές και από την Κεντρική Κυβέρνηση. Η αποκέντρωση συνήθως γίνεται κατανοητή ως μια μετάθεση και αύξηση εξουσιών στους Δήμους ή τα άλλα περιφερειακά όργανα. Η αλήθεια είναι ότι είναι μια έννοια πιο πολυδιάστατη καθώς ανάλογες αρμοδιότητες και εξουσίες διαμοιράζονται σε όλα τα επίπεδα της Εθνικής διακυβέρνησης. Η αποκέντρωση αναδιαμορφώνει και επαναπροσδιορίζει τις σχέσεις μεταξύ της Κεντρικής Κυβέρνησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η αποκέντρωση για να θεωρηθεί επιτυχημένη χρειάζεται ένα καλά σχεδιασμένο στρατηγικό σχεδιασμό, με ριζικές αλλαγές στην οργάνωση και την λειτουργία της Κεντρικής Κυβέρνησης ώστε να έρθει σε πλήρη εναρμόνιση με την νέα λειτουργία του εθνικού διοικητικού μηχανισμού. Απαιτεί στενή και συνεχή συνεργασία, σωστός συντονισμός και κυρίως λογική και ξεκάθαρη ανάθεση αρμοδιοτήτων για να μπορέσει να λειτουργήσει το όλο εγχείρημα τόσο στους κόλπους της όσο και στους δημόσιους φορείς που θα ασκήσουν τις περαιτέρω εξουσίες. Στην προσπάθεια της Ελλάδας για αποκέντρωση τα αποτελέσματα δεν ήρθαν αμέσως. Ίσως και τώρα αρκετά χρόνια μετά μπορούμε να πούμε ότι έχει κυλήσει αρκετό νερό στο αυλάκι και έχουν τροποποιηθεί και κατασταλάξει αρκετά πράγματα. Το μόνο σίγουρό όμως είναι ότι την εποχή του ο νόμος παρέμενε αρκετά θολός.

Εντέλει κατάφερε η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη να εξυπηρετήσει στον ανασχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης; Σύμφωνα και με τα παραπάνω η απάντηση είναι μάλλον αρνητική. Ένα μεγαλεπήβολο και αρκετά φιλόδοξο πολύ- νομοσχέδιο με ταυτόχρονες και σαρωτικές αλλαγές σε ολόκληρη την διοικητική μηχανή της Χώρας δεν μπορούσε να βρει πεδίο σωστής εφαρμογής κυρίως τότε σε συνδυασμό με την εξωτερική πίεση που δεχόταν η Ελλάδα. Όσο προοδευτικές και καινοτόμες αλλαγές θέσπιζε άλλο τόσο με μια προσεκτική ανάγνωση αντιλαμβάνεται κανείς ότι ακόμη και τότε ένα βήμα πριν το χείλος του γκρεμού οι πολιτικοί θεσμοί αρνούσαν να

εγκαταλείψουν τις παλαιές μικροπολιτικές τους συνήθειες. Ενώ ο ίδιος ο νόμος μακάριζε υπέρ της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς άλλο τόσο διαιώνιζε το πελατειακό κράτος.

Στο κομμάτι των μεταρρυθμίσεων των δημοσίων δομών τα συμπεράσματα που μπορούν να εξαχθούν είναι κάπως αμφιταλαντευόμενα. Από την μία έχουμε μια σειρά αλλαγών με θετικό πρόσημό που όντως έδειχναν ότι υπάρχει μια κατεύθυνση προς την βελτίωση και την πιο εύρυθμη λειτουργία του Κράτους και από την άλλη υπήρξαν κινήσεις που αυτοανααιρούνταν μεταξύ τους.

Στα θετικά μπορεί να προσμετρηθεί το γεγονός ότι για πρώτη φορά, υπήρξε ένα συνολικό σχέδιο και ένας ενιαίος σχεδιασμός για τον τρόπο λειτουργίας και την διαρθρωτική οργάνωση όλων των Υπουργείων και των δημόσιων δομών. Πλέον όλα υπόκεινται σε ένα ενιαίο σύστημα ανασυγκρότησης το οποίο θα πρέπει να εφαρμοστεί σε όλα καταργώντας το παλιό καθεστώς όπου το καθένα είχε την δική του δομή και οργάνωση με αποτέλεσμα τις αγκυλώσεις που προκαλούνταν στην ενδοκυβερνητική και ευρύτερη διοίκηση. Επίσης στα θετικά των μεταβολών αυτών είναι η εισαγωγή και η ίδρυση των Οργανισμών. Με τους Οργανισμούς γίνεται σαφέστερη η εικόνα του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετεί σε αυτά. Ορίζεται με ακρίβεια, το πλήθος, τα προσόντα και τα καθήκοντα των υπαλλήλων και έτσι αποφεύγονται τα φαινόμενα των υπερστελεχωμένων ή των υποστελεχωμένων τμημάτων. Επίσης με βάση τα προσόντα γίνονται πιο αυστηρά τα κριτήρια για την κατάληψη των θέσεων και η αντιστοίχιση προβλέπεται να γίνεται με πιο αξιοκρατικό τρόπο. Επίσης με την ολοκληρωμένη πληροφόρηση που αντλούνταν από τους Οργανισμούς ήταν πολύ πιο εύκολο να ολοκληρωθούν άλλες διοικητικές υποθέσεις που αφορούσαν στο προσωπικό, όπως μετακινήσεις, μετατάξεις και αποσπάσεις υπαλλήλων χάρη στην συνολική περιγραφή των φορέων που αποτυπώνονταν σε αυτά. Επιπλέον στα θετικά μπορεί να προσμετρηθεί η μείωση των δαπανών που προήλθε από την μείωση των δημοσίων υπαλλήλων και των δημόσιων εξόδων από λειτουργικά έξοδα κτλ.

Από την άλλη όμως παρατηρείται ότι ενώ κρίνεται απαραίτητο να μειωθεί το μέγεθος των δημοσίων δομών, πάραυτα αυτό αυξομειώνεται συνεχώς φανερώνοντας ότι παρόλο τον σχεδιασμό στην ουσία δεν υπάρχει καμία σαφής οργάνωση. Στο κομμάτι των ενδοκυβερνητικών δομών, ο επανασχεδιασμός τους ορίστηκε με βάση κάποια ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια που όρισαν οι Επιτροπές και οι ξένοι εμπειρογνώμονες για την αξιολόγηση τους. Παρ' όλο αυτά μέσα στην οκταετία και τις συνεχείς εναλλαγές των Κυβερνήσεων, τα Υπουργεία είναι αδύνατον να καταλήξουν ούτε κατά προσέγγιση σε έναν αριθμό. Συνεχώς λαμβάνουν χώρα συγχωνεύσεις, καταργήσεις, ανασυστάσεις, δημιουργία «Υπερ- Υπουργείων», αποσχίζονται τμήματα που καταλήγουν είτε αυτόνομα Υπουργεία είτε Ανεξάρτητες Αρχές αποδεικνύοντας έτσι ότι ακόμη δεν έχει βρεθεί η τελική μορφή και σύνθεση που απαιτείται για την ομαλή διακυβέρνηση του κράτους και την πιο εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Τις αυξομειώσεις αυτές ακολουθούν και οι εσωτερικές δομές οργάνωσης των Υπουργείων που πρακτικά σημάνει αύξηση σε ανθρώπινο δυναμικό, επιτελικών και ειδικών στελεχών, μετακλητών υπαλλήλων με αποκορύφωμα το διάστημα 2016-2018 συμπαρασύροντας το κόστος προς τα πάνω επιβαρύνοντας ξανά τον κρατικό προϋπολογισμό.

Το μέτρο όμως της μείωσης του μεγέθους δεν αφορούσε όπως γράφτηκε μόνο για τα Υπουργεία αλλά και για τις υπόλοιπες δημόσιες δομές. Και σε αυτόν τον τομέα παρατηρούνται τα ίδια φαινόμενα. Μέχρι και την ολοκλήρωση του δευτέρου μνημονίου έχει ολοκληρωθεί μια σειρά από καταργήσεις φορέων και συγχωνεύσεων -με τις δεύτερες σε πολύ μεγαλύτερο αριθμό- αποσκοπώντας και πάλι στην μείωση των δημοσίων δαπανών. Ταυτόχρονα όμως είτε για την εξυπηρέτηση των μεταρρυθμίσεων είτε για άλλους δημοσιονομικούς λόγους δημιουργούνται νέες δομές, Ανεξάρτητες Αρχές και οργανισμοί προκαλώντας όπως είναι φυσικό μια νέα σειρά δημοσίων δαπανών. Οπότε συμπερασματικά σε ότι αφορά την επίτευξη του στόχου για την μείωση του μεγέθους των δημοσίων δομών τα συμπεράσματα για αυτές τις

διαρθρωτικές αλλαγές παραμένουν μετέωρα. Ναι μεν έγιναν κάποια σημαντικά βήματα ως προς την αξιολόγηση τους και τον σχεδιασμό για την αποδοτικότερη λειτουργία τους αλλά εκ των αποτελεσμάτων παρατηρείται ότι δεν υπάρχει καθολική και πιστή εφαρμογή των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον με τις συνεχείς συγχωνεύσεις, καταργήσεις και ανασυστάσεις των δημοσίων δομών προέκυπτε και πάλι σε μεγάλο βαθμό το πρόβλημα με την μεταφορά και την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων. Τόσο μεταξύ των Υπουργείων που συγχωνεύονταν όσο και για εκείνα που καταργούνταν υπήρξε αποσυντονισμός, ασυνεννοησία και αδυναμία διάκρισης των νέων πεδίων ευθυνών που αναλάμβανε το καθένα.

Αρνητικό πρόσημο όμως έχει και η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων, το καθεστώς της εφεδρείας και της διαθεσιμότητας που τέθηκαν σε ισχύ. Τα χρονικά περιθώρια για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων ήταν στενά. Οι αποφάσεις έπρεπε να ληφθούν άμεσα και δεν υπήρξε ουσιαστικά ο κατάλληλος χρόνος για την σωστή προετοιμασία των μέτρων. Για το ανθρώπινο δυναμικό υπήρξαν τεράστιες ανακατατάξεις. Όσοι δεν απολύθηκαν έπρεπε στην κυριολεξία εν μία νυκτί, είτε να μετακινηθούν είτε να αποσπαστούν σε άλλους φορείς (σε πολλές περιπτώσεις σε άλλη υπηρεσία, δήμο ή και νομό) με οικονομικές, οικογενειακές, κοινωνικές και επαγγελματικές συνέπειες για αυτούς.

Μεταρρυθμίσεις στο Ανθρώπινο Δυναμικό- Αξιολόγηση

Οι υφιστάμενες παθογένειες στην αξιολόγηση του προσωπικού

Για να επιτευχθούν οι στόχοι και ο σκοπός λειτουργίας μια επιχείρησης είτε είναι δημόσια είτε είναι ιδιωτική απαιτείται ένα σύνολο διεργασιών που πρέπει να εκτελεστούν από τους υπαλλήλους που απασχολούνται εκεί. Κάθε εργαζόμενος πρέπει να ακολουθήσει συγκεκριμένες οδηγίες, να κατανοήσει την ροή των εργασιών και να αποδίδει τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά για την ολοκλήρωση του έργου που του έχει ανατεθεί. Το αποτέλεσμα της εργασίας του αντικατοπτρίζει την απόδοση του και είναι ο βασικότερος δείκτης που αποτυπώνει την καταλληλότητα του κάθε εργαζόμενου ως προς την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του.

Η αξιολόγηση ως όρος σημαίνει λόγος για την αξία. Δηλαδή με βάση και χρήση της λογικής να προσδιορισθεί η αξία ενός ανθρώπου, πράγματος, διαδικασίας, θεσμού, συστήματος κτλ. (Χυτήρης, 2018). Αντίστοιχα ως αξιολόγηση απόδοσης εννοείται κατά πόσο ο εργαζόμενος ανταπεξέρχεται στις απαιτήσεις του δικού του έργου που του έχει ανατεθεί.

Λανθασμένα το μεγαλύτερο μέρος των εργαζομένων στην Ελλάδα και μόνο στο άκουσμα της λέξης «αξιολόγηση» αντιδρούν αρνητικά. Η αξιολόγηση έχει συνδεθεί με τον φόβο της απόλυσης ή της επιβολής κάποιων κυρώσεων σε αυτούς. Τα δεδομένα όμως που αποτυπώνονται από την εφαρμογή του συστήματος της αξιολόγησης έχουν να προσφέρουν παρά μόνο θετικά πράγματα τόσο για την διοίκηση όσο και για τους εργαζόμενους. Μπορούν να αντληθούν στοιχεία που να αναδεικνύουν είτε τις αδυναμίες στο ευρύτερο πλαίσιο διοίκησης που εφαρμόζεται είτε να εντοπίσουν οι ίδιοι υπάλληλοι τις δικές τους αδυναμίες ή κενά ώστε να μπορέσουν να τα βελτιώσουν και να αποδώσουν καλύτερα. Πρόκειται για μια αμφίδρομη διαδικασία διότι τα συμπεράσματα που εξάγει, ανεξάρτητα αν αφορούν την εργοδοσία ή το προσωπικό αποφέρουν θετικό πρόσημό και για τις δύο πλευρές αν αντιμετωπιστούν με το σωστό τρόπο.

Στην Ελλάδα η πρώτη απόπειρα που έγινε για να ενταχθεί το σύστημα της αξιολόγησης έγινε μέσω του Π.Δ. 318/1992 *περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ*. Το σύστημα της αξιολόγησης βασιζόταν σε πέντε άξονες, τις γνώσεις του αντικειμένου που κατείχαν οι υπάλληλοι, τις διοικητικές ικανότητες που αφορούσε τους προϊστάμενους και τους Διευθυντές, το ενδιαφέρον και την δημιουργικότητα που επιδείκνυαν οι υπάλληλοι, τις μεταξύ τους σχέσεις και συμπεριφορές καθώς και την αποτελεσματικότητά τους. Επίσης προβλεπόταν ότι αν δεν αποκομιζόταν πλήρη εικόνα από το υπόδειγμα της αξιολόγησης ο υπάλληλος θα μπορούσε να κληθεί σε προσωπική συνέντευξη για περαιτέρω πληροφορίες. Επιπλέον μέρος της όλης διαδικασίας αποτελούσε και η αυτοαξιολόγηση όλων των εργαζομένων. Ως μέτρο της συνολικής εικόνας των υπαλλήλων είχε καταρτιστεί βαθμολογική κλίμακα στην οποία εντάσσονταν ανάλογα των αποτελεσμάτων που προέκυπταν και στο τέλος οι αξιολογητές τους κατέτασσαν στον αντίστοιχο υπηρεσιακό βαθμό. Στην πράξη όμως αυτό το μοντέλο αξιολόγησης δεν εφαρμόστηκε ποτέ ορθά και το σύστημα βασίστηκε μόνο στις αυτοαξιολογήσεις των υπαλλήλων. Επόμενο σημαντικό βήμα για την επαναδιατύπωση και τον ανασχεδιασμό του συστήματος της αξιολόγησης γίνεται το 2004 με τον Ν.3230 *περί Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις* με τον οποίο επιχειρείται να ενταχθεί μια νέα μέθοδος ποσοτικών μετρήσεων της αξιολόγησης μέσω του συστήματος της στοχοθεσίας. Ωστόσο ούτε αυτός ο νόμος κατάφερε να εδραιωθεί ώστε να υπάρξουν σωστές πληροφορίες για την ποιότητα των υπηρετούντων στις δημόσιες δομές. Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω ήταν να επικρατεί η αναξιοκρατία και η αδιαφάνεια στο σύστημα της αξιολόγησης των εργαζομένων και της επιλογής του προσωπικού σε θέσεις προϊσταμένων. Σε συνδυασμό με την διαμόρφωση των πελατειακών σχέσεων μεταξύ κράτους και πολιτών ολόένα και εδραιωνόταν η εικόνα ενός αναξιόπιστου και διεφθαρμένου κράτους.

Έτσι, καταλήγουμε στις δημόσιες υπηρεσίες να συναντούμε υπαλλήλους που δεν έχουν καμία γνώση και δεξιότητα ως προς την επίτευξη των καθηκόντων τους επιβαρύνοντας έτσι τα τμήματα που στελέχωναν και τους υπόλοιπους συνάδελφους τους που πιθανόν θα καλούνταν τα καλύψουν το δικό τους κενό. Επίσης παρατηρούνταν το φαινόμενο της τοποθέτησης υπαλλήλων σε λάθος αντικείμενο εργασίας ή εντελώς διαφορετικό κλάδο από το πεδίο των ακαδημαϊκών τους γνώσεων μόνο και μόνο για να εξυπηρετηθούν οι προαναφερόμενες σχέσεις που τυχόν είχαν με πολιτικούς θεσμούς, δημιουργώντας έτσι επιπλέον κωλύματα και εμπόδια στην απρόσκοπτη λειτουργία της υπηρεσίας. Ακόμη ελλείψει σωστής και αντικειμενικής αξιολόγησης έχαναν και οι ίδιοι οι υπάλληλοι το ενδιαφέρον τους για περαιτέρω βελτίωση και μετεκπαίδευση αφού και αυτοί που πληρούσαν τα ορθά κριτήρια συνειδητοποιούσαν ότι το σύστημα των προαγωγών ήταν τελείως αναξιοκρατικό. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι αναδύθηκε μια στρατιά Διευθυντών και Προϊσταμένων που ήταν καθόλα ανίκανοι να ηγηθούν των τμημάτων ή των υπηρεσιών που εργάζονταν. Στην εσφαλμένη επιλογή αυτών συνέβαλλε και το γεγονός ότι οι κρίσεις δεν συνδέονταν με βάση τα προσόντα και τις δεξιότητες παρά έμεναν για πολύ καιρό συνδεδεμένες σε συνάρτηση με τον υπηρεσιακό βαθμό. Επιπλέον δεν υπήρχε μια συνεχής και σωστή εργασιακή υποστήριξη από την πλευρά του Κράτους προς τους υπαλλήλους. Δεν φρόντισε να παρέχει επιμορφωτικά προγράμματα και να προχωράει σε μετεκπαιδεύσεις πάνω στο φυσικό αντικείμενο των εργασιών και των απαιτήσεων των εργαζομένων ώστε αυτοί να μπορούν να καταρτιστούν επιπλέον και να μπορούν να ακολουθούν την ροή των εξελίξεων σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο εργασιακό περιβάλλον. Εκ του αποτελέσματος για άλλη μια φορά όμηρος αυτών των καταστάσεων αποτελεί ο πολίτης. Διότι η ανεπάρκεια και κακή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών έχει ως συνέπεια την καθυστερημένη, λανθασμένη και μη ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη.

Αν και επιχειρήθηκε μέσω της μεγάλης μεταρρύθμισης του Ν. 2190/94 ο οποίος προέβλεπε τη «Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης (ΑΣΕΠ)» εντούτοις η Ελλάδα δεν κατάφερε σε συνδυασμό με αυτή να δημιουργήσει

ένα κοινά αποδεκτό σύστημα που θα επέτρεπε όχι μόνο την ποσοτική αλλά και την ποιοτική αξιολόγηση στην επιλογή του προσωπικού (Μαΐστρος, 2009). Αυτό οφείλεται κυρίως στην αδυναμία του κράτους να καταργήσει παλιές και απαρχαιωμένες τακτικές καθώς και να καταφέρει να δημιουργήσει σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ αυτού και των πολιτών

2.2 Ποια μέτρα πάρθηκαν

Το ζήτημα του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα επισημάνθηκε και στοχοποιήθηκε με διαφορετικό τρόπο κατά την εφαρμογή των τριών Προγραμμάτων Στήριξης. Στο πρώτο Μνημόνιο βαρύτητα δόθηκε μόνο στο μέγεθος των υπαλλήλων που υπηρετούσαν στις δημόσιες δομές και δεν περιελάμβανε καθόλου θέματα που άπτονταν της αξιολόγησης τους. Κάποιες μόνο διατάξεις του Ν.4024/11 ανέφερε κάποια πράγματα όπως για το ενιαίο μισθολόγιο και βαθμολόγιο και τις διαδικασίες της εφεδρείας ή των απολύσεων αλλά αυτά όμως αφορούσαν ως προς την κατεύθυνση της μείωσης των δημοσίων δαπανών παρά στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των εργαζομένων.

Κατά την διάρκεια και την εφαρμογή των μέτρων του δεύτερου Μνημονίου η αξιολόγηση των υπαλλήλων μπήκε αρκετά ψηλά στην λίστα των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων που έπρεπε να υλοποιηθούν. Για να εισαγάγουν σωστά και αποτελεσματικά το σύστημα της αξιολόγησης ως εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό και την αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χρειάστηκαν δύο προσπάθειες και δύο νόμοι.

Η πρώτη προσπάθεια γίνεται με την ψήφιση του Ν.4250/14 όπου στο μέρος Γ' άρθρα 20-32 γίνεται ριζική αλλαγή του Π.Δ.318/1992 και εισάγονται νέες οδηγίες ως προς την αξιολόγηση με κυριότερες τις εξής:

- ✓ Συγκριτική αξιολόγηση με ποσοστά βαθμολόγησης υπαλλήλων και προϊσταμένων για κάθε Γενική Διεύθυνση και υπηρεσιακό τμήμα
- ✓ Κατανομή ποσοστών στις υπηρεσιακές μονάδες κάθε Γενικής Διεύθυνσης με κριτήρια την κατανομή των υπαλλήλων, τα καθήκοντα και την αποτελεσματικότητά τους
- ✓ Προσωπική συνέντευξη
- ✓ Κατάργηση της διενέργειας της αξιολόγησης από τους δύο αξιολογητές όπως όριζε το Π.Δ.
- ✓ Ως αξιολογητής ορίζεται ο άμεσα προϊστάμενος κάθε υπαλλήλου στην διοικητική πυραμίδα της υπηρεσίας

Λόγω όμως των σφοδρών και μεγάλων αντιδράσεων τόσο από τους υπαλλήλους όσο και από τα οργανωμένα σωματεία (ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ) που προκάλεσε το συγκεκριμένο σύστημα αξιολόγησης φάνηκαν σημεία υπαναχώρησης από την Κυβέρνηση και δόθηκε μια σειρά χρονικών παρατάσεων ώστε να ολοκληρωθούν οι αξιολογήσεις με το νέο αυτό σύστημα. Το αποτέλεσμα δεν ήταν αυτό που επιδίωκε να επιτύχει ο νόμος ο οποίος τελικά δεν καρποφόρησε.

Η δεύτερη προσπάθεια γίνεται με τον Ν.4369/16 ο οποίος επανέφερε σχεδόν κάποιες διατάξεις του Π.Δ. 318/1992 όπως τους δύο αξιολογητές και την αξιολόγηση βάση κριτηρίων. Τα βασικά κριτήρια είναι:

- Γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα
- Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά
- Αποτελεσματικότητα

Καινοτομία του νόμου αυτού θεωρείται ότι για πρώτη φορά γίνεται προσπάθεια σύνδεσης του συστήματος της αξιολόγησης του προσωπικού με την επίτευξη δοθέντων στόχων καθώς επίσης επεκτείνεται το μέτρο της αξιολόγησης και στους Προϊστάμενους των μονάδων από τους άμεσα υφιστάμενους του. Επίσης στα θετικά αυτής της μεταρρύθμισης εντάσσεται το γεγονός ότι για βαθμολογίες πάνω του μέσου όρου των 90 μονάδων απαιτείται ειδική αιτιολόγηση ώστε να αποφευχθεί το φαινόμενο των «απανταχών αρίστων» και αντίστοιχα για βαθμολογίες με μέσο όρο κάτω των 60 μονάδων απαιτείται και πάλι ειδική αιτιολόγηση ώστε να αποφευχθεί εδώ το φαινόμενο της εκδικητικής ενέργειας από τους Προϊστάμενους προς τους υφιστάμενους. Με τον νόμο αυτό καθιερώνεται πλέον το νέο σύστημα αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα και θα παραμείνει σε ισχύ μέχρι το 2022 όπου αντικαταστάθηκε με τον Ν.4940/22.

Πως εφαρμόστηκε ο Ν.4369/16 και ποιο το νέο σύστημα αξιολόγησης

Το νέο σύστημα αξιολογήσεις αποτελούσε μια σειρά διεργασιών στην οποία συμμετείχαν τόσο οι φορείς και οι Υπηρεσίες του Δημοσίου όσο και οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα ΝΠΔΔ και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Βασική προϋπόθεση για τον αξιολογητή ήταν να είχε υπάρξει Προϊστάμενος των υπαλλήλων για τους οποίους θα προέβαινε σε αξιολόγηση τουλάχιστον για διάστημα έξι μηνών πριν ξεκινήσει η διαδικασία της σύνταξης των εκθέσεων των αξιολογήσεων. Για την επιτυχή ολοκλήρωση της διαδικασίας απαιτούνταν να υλοποιηθούν αρκετά στάδια. Επίσης για πρώτη φορά εισάγεται η χρήση ειδικού λογισμικού στο οποίο οι υπάλληλοι έπρεπε να συνδεθούν με τους προσωπικούς κωδικούς τους taxisnet.

Η έναρξη της διαδικασίας γινόταν με την δημοσίευση από τον Υπουργό Εσωτερικών του χρονικού διαστήματος που θα λάμβανε χώρα η αξιολόγηση καθώς μετά ακολουθούσε η έκδοση σχετικής εγκυκλίου με τις απαραίτητες διευκρινήσεις και οδηγίες που θα έπρεπε να γνωρίζουν όλοι όσοι εμπλέκονταν με την διαδικασία (αξιολογητές, αξιολογούμενοι και Διευθύνσεις). Στη συνέχεια μέσω λογισμικού ο Κεντρικός αξιολογητής καταχωρούσε τους φορείς και τις ημερομηνίες για τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας ώστε να προβούν σε έλεγχο και επιβεβαίωση οι αρμόδιες διευθύνσεις Διοικητικού- Προσωπικού. Αφού ολοκληρωνόταν ο έλεγχος και γινόταν η διασταύρωση του αριθμού και των τμημάτων που ήταν προς αξιολόγηση μέσω του λογισμικού γινόταν η παραλαβή της Φόρμας Αξιολόγησης.

Στη συνέχεια και σύμφωνα με τις οδηγίες που τους έχουν δοθεί μέσω της εγκυκλίου όλοι οι υπάλληλοι προς αξιολόγηση και οι Προϊστάμενοι τμημάτων εισέρχονται στην εφαρμογή με τους κωδικούς taxisnet και συμπληρώνουν την ατομική τους φόρμα αξιολόγησης. Ακολούθως οι Διοικητικές/ Προσωπικού υπηρεσίες προετοιμάζουν την αξιολόγηση των Προϊστάμενων από τους υφιστάμενους η οποία γινόταν με την χρήση ανώνυμων ερωτηματολογίων. Στην συνέχεια συμπλήρωναν οι Προϊστάμενοι που είναι υπό αξιολόγηση την δική τους φόρμα αξιολόγησης και στο τέλος το αρμόδιο τμήμα των Διοικητικών/ Προσωπικού προωθούσε τις φόρμες και τα ερωτηματολόγια στον αρμόδιο αξιολογητή.

Μετά ο κάθε Προϊστάμενος που έχει οριστεί ως Αξιολογητής Α' διενεργούσε τις Συμβουλευτικές Συνεντεύξεις με τους υφιστάμενους και συμπλήρωνε τα ευρήματα στην Έκθεση Αξιολόγησης μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής. Σε περίπτωση που για κάποιο λόγο δεν μπορούσε να γίνει ηλεκτρονικά, η διαδικασία προσχωρούσε με την συμπλήρωση σχετικής έντυπης φόρμας. Εφόσον ο Αξιολογητής Α' υποβάλει την έκθεση με τα στοιχεία/ευρήματα του υπαλλήλου - μόνο τότε-, ο αξιολογούμενος μπορούσε να υποβάλει αντιρρήσεις ή να συμπληρώσει τις δικές του απόψεις σχετικά με την αξιολόγηση που έχει δεχθεί από τον αξιολογητή- Προϊστάμενο του.

Ο Αξιολογητής Α' στην έκθεση του συμπληρώνει και την τελική του βαθμολογία για τον υπάλληλο. Η βαθμολογική κλίμακα που έχει οριστεί από 0-100 είναι:

Από βαθμολογία 90-100: Άριστος

Από βαθμολογία 75-89: Πολύ επαρκής

Από βαθμολογία 60-74: Επαρκής

Από βαθμολογία 50-59: Μερικώς επαρκής

Από βαθμολογία 40-49: Μέτριος

Από βαθμολογία 25-39: Ανεπαρκής

Από βαθμολογία 0-24: Ακατάλληλος

Αν δοθεί βαθμολογία για κάποιο κριτήριο μεγαλύτερη ή ίση του ενενήντα (90) θα πρέπει να υπάρξει ανάλογη αιτιολόγηση. Το ίδιο συμβαίνει και αν ο αξιολογούμενος βαθμολογηθεί με τιμή μικρότερη του εξήντα (60). Αναλόγως πράττεται για καθένα από τα κριτήρια που θα αξιολογηθεί ο κάθε υπάλληλος καθώς επιπλέον και για την συνεισφορά του υπαλλήλου στην στοχοθεσία του τμήματος που ανήκει όσο και για την ατομική του στοχοθεσία. Σε περίπτωση που σε αυτά τα κριτήρια η βαθμολογία είναι κάτω ή ίση του εξήντα (60) ο Αξιολογητής Α' οφείλει να καταγράψει προτεινόμενα μέτρα βελτίωσης.

Την σκυτάλη μετά παίρνει ο Αξιολογητής Β' που λαμβάνοντας υπόψη τις εκθέσεις του Αξιολογητή Α' καλείται να αξιολογήσει τους υφισταμένους του. Αναφορικά με τον τρόπο και τα ποσοστά βαθμολογήσεις ισχύει ότι και στην διαδικασία που ακολουθήθηκε από τον Αξιολογητή Α' και εν συνεχεία υποβάλει τις εκθέσεις του. Μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης και από τους δύο αξιολογητές οι Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού προέβαιναν σε έλεγχο για τον εντοπισμό τυχόν παραλείψεων ή αστοχιών που μπορεί να προέκυπταν κατά την διενέργεια της διαδικασίας και υπέβαλλαν αν υπήρχαν τις έντυπες Εκθέσεις που για κάποιον λόγο δεν ήταν εφικτό να ολοκληρωθούν ηλεκτρονικά.

Αφού υποβληθούν και οριστικοποιηθούν οι εκθέσεις ο Κεντρικός Διαχειριστής Αξιολόγησης προχωράει στις απαραίτητες ενέργειες για την εξαγωγή των συμπερασμάτων. Για τις εκθέσεις που δεν έχουν οριστικοποιηθεί καθώς εκκρεμεί η διαδικασία της ενστάσεως από την πλευρά του αξιολογούμενου γίνεται παραπομπή αυτών στην Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης. Η ένσταση μπορεί να υποβληθεί αν ένας αξιολογούμενος συγκεντρώσει μέσο όρο στην βαθμολογία του μικρότερη ή ίση του 75 για όλα τα κριτήρια που αξιολογήθηκε ή ακόμη και αν βαθμολογήθηκε με κάτω του 60 σε ένα από αυτά. Επίσης στην Επιτροπή παραπέμπονται αξιολογήσεις που παρουσιάζουν απόκλιση στην βαθμολογία των αξιολογητών κατά τουλάχιστον 24 μονάδες καθώς και αυτές που έχουν βαθμολογηθεί πολύ υψηλά για περαιτέρω εξέταση. Η ένσταση μπορεί να υποβληθεί ηλεκτρονικά αλλά και με έντυπη μορφή στην οικεία Διοικητική/ Προσωπικού Υπηρεσία που ανήκε ο υπάλληλος. Η Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης όφειλε να εξετάσει τις εκθέσεις αξιολόγησης και τις ενστάσεις που της είχαν διαβιβαστεί και εν συνεχεία έπρεπε είτε να τις οριστικοποιήσει (αν δεν συμφωνούσε με τους λόγους ενστάσεως) ή να τις διορθώσει με πλήρη αιτιολογία και έπειτα να προβεί στην τελική κατάθεση τους. Στο τελευταίο στάδιο όλες οι οριστικοποιημένες Εκθέσεις Αξιολόγησης αναρτιόνταν στην εφαρμογή της Αξιολόγησης και για τις οποίες λάμβαναν γνώση οι αξιολογούμενοι και καταχωρούνταν στους προσωπικούς τους φακέλους. Καθ' όλη την διάρκεια της αξιολόγησης, οι αξιολογούμενοι είχαν άμεση πρόσβαση στην εφαρμογή και μπορούσαν να παρακολουθούν την διαδικασία. Σε περίπτωση που αυτό δεν ήταν δυνατό η αρμόδια υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να γνωστοποιεί την έκθεση στον εργαζόμενο σε έντυπη μορφή

Βέβαια ούτε αυτή η μεταρρύθμιση για το σύστημα αξιολόγησης έγινε αμέσως αποδεκτή. Ανάλογες αντιδράσεις όπως αυτών που υπήρξαν με την προσπάθεια που έγινε με τον Ν. 4250/14 υπήρξαν και τώρα από τους υπαλλήλους και τα οργανωμένα σωματεία τους. Ένας μεγάλος όγκος υπαλλήλων και Προϊσταμένων αρνήθηκαν να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα της αξιολόγησης σημειώνοντας έτσι μεγάλες χρονοκαθυστερήσεις ως προς την ολοκλήρωσή τους. Παράλληλα

ζητούσαν μέσω της ΑΔΕΔΥ να ασκήσει πίεση ώστε να γίνουν κάποιες τροποποιήσεις στον νόμο και συγκεκριμένα επί κάποιων άρθρων που πίστευαν ότι τους έθιγαν. Το μεγαλύτερο αγκάθι και στις μετέπειτα συζητήσεις τους ήταν η απαίτηση τους να αποσυρθεί το επίμαχο άρθρο 36 του μεταγενέστερου Ν. 4489/17 που όριζε ότι δικαίωμα για την συμμετοχή στις κρίσεις για τις θέσεις των Προϊσταμένων θεμελιώναν μόνο όσοι συμμετείχαν στην αξιολόγηση. Επειδή η εισαγωγή του συστήματος αξιολογήσεως αποτελούσε προαπαιτούμενο σύμφωνα με τις εκθέσεις αξιολογήσεων των Ευρωπαϊκών θεσμών για την πορεία και την εφαρμογή των μέτρων, η Κυβέρνηση αναγκάστηκε να αποσύρει το συγκεκριμένο άρθρο ώστε να καταφέρει να ολοκληρωθεί η διαδικασία χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις. Τελικά οι πρώτες αξιολογήσεις ξεκίνησαν να ολοκληρώνονται μέσα στο 2018 δύο χρόνια σχεδόν μετά την ψήφιση του νόμου και οι συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων υπολογίζεται περίπου στο ήμισυ του συνόλου.

Αποτίμηση του μέτρου της Αξιολόγησης

Η Αξιολόγηση σαν απαίτηση για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων ξεκίνησε από τις αξιολογήσεις του δεύτερου μνημονίου (2014) και κατέληξε να εφαρμοστεί λίγο πριν την λήξη του τρίτου μνημονίου (Ιούλιος 2018). Χρειάστηκαν κάτι παραπάνω από τέσσερα χρόνια ώστε να βρεθεί η χρυσή τομή και να μπορέσει να βρει εφαρμογή ως βασικό εργαλείο της δημόσιας διοίκησης. Για άλλη μια φορά αποδεικνύεται ότι τόσο οι Κυβέρνηση όσο και οι διοικούντες (σε αυτή την περίπτωση οι δημόσιοι υπάλληλοι) δεν ήταν έτοιμη να κατανοήσουν και να αποδεχτούν την αναγκαιότητα και την χρησιμότητα του συγκεκριμένου συστήματος.

Από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων άρχισαν να νιώθουν τριγμούς που απειλούσαν την μονιμότητα τους. Νιώθουν να απειλείται η θέση τους και ότι το αποτέλεσμα μιας κακής αξιολόγησης θα τους οδηγήσει εκτός δημόσιου. Η απειλή αυτή μετατρέπεται σε οργή και αγανάκτηση με αποτέλεσμα να κλείνουν κάθε παράθυρο για διάλογο. Χάνοντας την ψυχραιμία τους δεν μπορούν να αντιληφθούν την χρησιμότητα του όλου μέτρου αφού προωθείται ένας πιο αξιοκρατικός και διαφανής τρόπος όσον αφορά τις προαγωγές και την επαγγελματική τους εξέλιξη. Από την άλλη υπάρχουν και αρκετοί που βρέθηκαν στον δημόσιο τομέα ως αποτέλεσμα πελατειακών σχέσεων και φοβήθηκαν ότι η αξιολόγηση θα αποδείκνυε την ακαταλληλότητα τους και αρνήθηκαν την συμμετοχή τους σε αυτήν. Όλα αυτά σε συνδυασμό με την οικονομική και κοινωνική εξαθλίωση που έβλεπαν να βιώνουν όσοι είχαν χάσει την δουλειά τους εξαιτίας της οικονομικής κρίσης τους έκαναν να φοβούνται περισσότερο το μέτρο και να απέχουν κατηγορηματικά.

Από την πλευρά της Κυβέρνησης είναι πλέον ξεκάθαρο ότι, υπό την πίεση των δεσμεύσεων προς τους δανειστές σχεδίασαν ένα πρόγραμμα αξιολόγησης που εξ αρχής ήξεραν ότι θα προκαλέσει διάφορα ζητήματα. Αρχικά ο τρόπος και ο άμεσος χρόνος επιβολής του μέτρου προκάλεσε μεγαλύτερη ανασφάλεια τους υπαλλήλους και πυροδότησε ένα ακόμη χειρότερο κλίμα μεταξύ της κυβέρνησης και των εργαζομένων. Επιπλέον το σύστημα που προωθήθηκε παρουσίαζε κάποια κενά που μπορούσε να τα εκμεταλλευτεί και πάλι η Κυβέρνηση προς όφελος της. Για παράδειγμα στο θέμα της βαθμολογίας το δικαίωμα ένστασης υπήρχε στην βαθμολογία για μέσο όρο τις 75 μονάδες. Για να αποφευχθεί η μαζική προσφυγή σε ενστάσεις και να δημιουργηθεί παραπάνω σύγχυση από αυτή που είχε ήδη δημιουργηθεί με την ανακοίνωση της εφαρμογής της αξιολόγησης, οι περισσότερες αξιολογήσεις λογικό ήταν να κυμανθούν πάνω από αυτό το ποσοστό. Έτσι δεν θα διαταρασσόντουσαν περαιτέρω οι «σχέσεις» με τους υπαλλήλους και θα αποφευγόταν η περαιτέρω αναστάτωση. Επίσης γίνεται αντιληπτό ότι δεν υπάρχει λογική στις τελευταίες τρεις βαθμίδες αξιολόγησης αφού ένα τόσο χαμηλό ποσοστό (κάτω της μέσης) δεν θα έπρεπε να υπάρχει ως δείκτης αξιολόγησης για έναν δημόσιο υπάλληλο. Κάτι τέτοιο δεν θα ήταν αποδεκτό και αναδεικνύει για μια ακόμη φορά την άγνοια της διοίκησης ως προς το ποιοτικό επίπεδο των εργαζομένων που κατείχαν θέσεις στις

δημόσιες δομές.

Εν κατακλείδι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια θετική μεταρρύθμιση όσον αφορά στο κομμάτι της κατανόησης της αξίας και της αναγκαιότητας που έχει μια τέτοια εφαρμογή. Η αξιολόγηση αποτελεί ένα βασικό δείκτη για την βέλτιστη και αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης φτάνει όμως να εφαρμοστεί σωστά και στην πράξη. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, η μεταρρύθμιση της αξιολόγησης κατάφερε να γίνει αντικείμενο για έντονες αντιπαραθέσεις μεταξύ της Κυβέρνησης, των υπαλλήλων, των σωματείων και της Αντιπολίτευσης. Σημείωσε τρομερές καθυστερήσεις και υπέστη τροπολογίες οδηγώντας μας στο συμπέρασμα ότι δεν είχε δοθεί η ιδιαίτερη και η πρέπουσα προσοχή ενώ επιπλέον δεν είχαν δημιουργήσει τις κατάλληλες εκείνες συνθήκες για να μπορέσει το σύστημα αυτό να ενταχθεί αποτελεσματικά στην φαρέτρα της δημόσιας διοίκησης.

Μεταρρυθμίσεις που αφορούν στην καταγραφή των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων – Απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων

Προϋπάρχουσα κατάσταση και δυσκολίες

Ο δημοσιονομικός εξορθολογισμός της δημόσιας διοίκησης είναι το βασικότερο ζητούμενο πάνω στο οποίο στηρίχτηκαν στο σύνολο τους τα Μνημόνια με σκοπό την εξυγίανση και την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας. Όλες οι απαιτήσεις των δανειστών είχαν κατά κύρια βάση την απαίτηση για την λήψη μέτρων ώστε να καταστεί εφικτή τόσο η εξοικονόμηση δημοσίων πόρων ώστε να μπορέσει η Ελλάδα να ανταπεξέλθει απέναντι στην οικονομική κρίση όσο και να καταστεί η εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους της εφικτή.

Στο κυνήγι των στόχων του πρώτου Μνημονίου πρώτο στη λίστα είναι η μείωση των δημοσίων δαπανών. Για την ολοκλήρωση αυτού του στόχου απαιτήθηκαν ριζικές αλλαγές και επανασχεδιασμός στην τοπική αυτοδιοίκηση και τις δημόσιες δομές καθώς επίσης και μείωση του κόστους που προκαλούσε η μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων. Όμως στην Ελλάδα διαχρονικά δεν υπήρχε ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφόρησης από το οποίο θα μπορούσαν να αντλήσουν τα απαραίτητα στοιχεία που θα ήταν καταγεγραμμένα και θα σχετιζόνταν με το ακριβές μέγεθος και τον όγκο αυτών. Εν απουσία λοιπόν αυτού συστήματος δεν μπορούσαν να παρασχεθούν σημαντικές πληροφορίες όπως:

- Τα βασικά στοιχεία των υπαλλήλων, τον φορέα απασχόλησης και την θέση που καταλάμβαναν στο δημόσιο καθώς και ο μισθός τους, τα επιδόματα και οι παροχές που ελάμβαναν.
- Την εργασιακή κατάσταση των υπαλλήλων σχετικά με την εκπαίδευση, τις δεξιότητες, την εμπειρία και τις ευθύνες των θέσεων τους.
- Μια συγκεντρωτική και αναλυτική κατάσταση των θέσεων του δημοσίου ώστε να μπορούν να εντοπιστούν άμεσα τα κενά των υπηρεσιών ή το πλεονάζον προσωπικό ανά περιπτώσεις.

Επειδή όμως στο παρελθόν είχε προκύψει ζήτημα ως προς την ακρίβεια και την αξιοπιστία των δεδομένων που προσκόμιζε η Ελλάδα, βασικό τώρα μέλημα ήταν να γίνει μια σωστή και ρεαλιστική καταγραφή ώστε να αντικατοπτρίζονται οι πραγματικοί δείκτες πάνω στους οποίους θα μπορούσαν να προσαρμοστούν τα δημοσιονομικά μέτρα. Για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού αποφασίστηκε να υλοποιηθεί το μέτρο της ολικής απογραφής μέσω πληροφοριακών συστημάτων όλων των δημοσίων υπαλλήλων.

Ποια μέτρα πάρθηκαν

Η απογραφή δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί σημαντικό εργαλείο για τη διαφάνεια και τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών. Η διαδικασία αυτή είναι συνήθως καθολική, περιλαμβάνοντας τη συλλογή και καταγραφή πληροφοριών για κάθε δημόσιο υπάλληλο, όπως τα προσόντα, τη θέση εργασίας, τον μισθό, και άλλα στοιχεία σχετικά με την εργασιακή τους κατάσταση. Οι κύριοι στόχοι που επιδιώκονται μέσω της απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων είναι:

- Η ορθή διαχείριση του προσωπικού αφού μέσω της συγκέντρωσης στοιχείων σχετικά με τους υπαλλήλους γίνεται ευκολότερα η διαχείριση και η κατάταξη του προσωπικού ανάλογα με την κατάρτιση, την θέση και τις δεξιότητες. Έτσι συνδέεται και πιο αποτελεσματικά το σύστημα των προαγωγών, των αποσπάσεων και των μετακινήσεων.
- Η διαφάνεια αφού με την δημιουργία ενός πλήρους καταλόγου των υπαλλήλων εξασφαλίζεται η διαφάνεια η οποία συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα.
- Η υποστήριξη των πολιτικών αποφάσεων, καθώς τα δεδομένα που προκύπτουν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την υποστήριξη πολιτικών αποφάσεων σχετικά με το προσωπικό και την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Η επιβολή του μέτρου της απογραφής γίνεται με την ψήφιση του Ν. 3845/10 όπου με το άρθρο 2 γίνεται αναφορά στην δημιουργία δυο νέων πληροφοριακών συστημάτων. Το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου που υπάγεται στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής.

Στην πρώτη πλατφόρμα υποχρέωση για να απογραφούν είχαν όλο το μόνιμο προσωπικό, το προσωπικό με σχέση εργασίας αορίστου (ΙΔΑΧ) και ορισμένου χρόνου (ΙΔΟΧ), μετακλητοί υπάλληλοι και πάσης φύσεως ειδικοί υπάλληλοι, υπάλληλοι που απασχολούνταν σε ΝΠΔΔ της Γενικής Κυβέρνησης και της Τοπικής αυτοδιοίκησης, αιρετοί, κληρικοί, υπάλληλοι όλων των Ενόπλων Δυνάμεων, εκπαιδευτικοί από όλες της βαθμίδες εκπαίδευσης, ιατροί του ΕΣΥ, δικαστές, διπλωμάτες και απασχολούμενοι με σχέση μίσθωσης έργου. Επίσης στην εφαρμογή έπρεπε να απογραφούν και όλοι οι φορείς της δημόσιας διοίκησης και εν συνεχεία με ευθύνη των διευθύνσεων του Διοικητικού/ Προσωπικού να γίνει η ο έλεγχος και η εξακρίβωση των υπαλλήλων. Όλοι οι υπάλληλοι των παραπάνω κατηγοριών καλούνταν να εισέλθουν σε μια ηλεκτρονική σελίδα ώστε να συμπληρώσουν μια φόρμα με όλα τα απαραίτητα στοιχεία όπως το ονοματεπώνυμο, τον φορέα απασχόλησης τους, την υπηρεσιακή τους κατάσταση και την εκπαίδευση τους. Μετά το πέρας την ολοκλήρωσης της απογραφής του ο υπάλληλος λάμβανε στην ηλεκτρονική διεύθυνση που είχε δηλώσει στα στοιχεία του τους προσωπικούς του κωδικούς για να εισέρχεται στην εφαρμογή και να έχει πρόσβαση στην ατομική του καρτέλα. Κάθε ψευδής και παραπλανητική δήλωση από μέρους τους θα θεωρούνταν αυτόματα ως ποινικό αδίκημα και έναυσμα για την επιβολή της πειθαρχικής διαδικασίας. Η προθεσμία για να ολοκληρώσουν την διαδικασία της απογραφής ήταν μέχρι την 1^η Νοέμβρη του 2010 με την λήξη της οποίας όποιος υπάλληλος δεν είχε εγγραφεί θα παύονταν η μισθοδοσία του εωσότου ολοκληρώσει την διαδικασία. Βέβαια ένα τέτοιο μεγάλο εγχείρημα όπως είναι λογικό ήταν φύση αδύνατο να επιτευχθεί στον προαπαιτούμενο χρόνο καθώς το λογισμικό που είχαν σχεδιάσει σε συνδυασμό με τις τεχνολογικές τους ικανότητες δεν μπορούσε να δεχτεί άμεσα ένα τόσο μεγάλο όγκο προσβάσεων και πληροφοριών με αποτέλεσμα να καταρρέει συνεχώς και να σημειώνονται καθυστερήσεις και αναστάτωση.

Μέσω του δεύτερου συστήματος επιχειρήθηκε να γίνει η αντιστοίχιση του συνολικού αριθμού υπηρετούντων με το συνολικό ύψος της μισθολογικής δαπάνης που απέρρεε. Επίσης για κάθε ενεργό υπάλληλο και βάση των στοιχείων που είχαν τεθεί στην απογραφή (θέση,

υπερσειακή κατάσταση, εκπαίδευση κτλ.) θα καταγράφονταν αναλυτικά οι μηνιαίες απολαβές τους. Το δεύτερο αυτό σύστημα η Ενιαία Αρχή Πληρωμής όπως ονομάστηκε είχε σχεδιαστεί πριν την έναρξη του πρώτου Μνημονίου αλλά η λειτουργία της ξεκίνησε ύστερα από τις εξωτερικές πιέσεις από τα μέσα του 2010. Στην αρχή εντάθηκαν οι μισθοδοσίες των υπαλλήλων της Κεντρικής κυβέρνησης και των νομικών προσώπων της και στην σειρά μέχρι τον Ιούνιο του 2011 είχαν ακολουθήσει οι δημοτικοί υπάλληλοι. Στη συνέχεια οι κληρικοί και μέχρι το τέλος του 2014 ακολούθησαν όλες οι άλλες κατηγορίες των υπαλλήλων.

Τα δύο αυτά συστήματα ήταν άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους και αποτέλεσαν τα σημαντικότερα εργαλεία για την διοικητική μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής αναπροσαρμογής και της μείωσης του μισθολογικού κόστους. Έτσι με την σύσταση αυτών των δύο επιχειρείται αφενός μεν η δημιουργία μιας ενιαίας πλήρους ενημερωμένης κεντρικής βάσης δεδομένων του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την αποτελεσματικότερη διοίκηση και αξιοποίηση των υπαλλήλων και αφετέρου δε ο ακριβής προσδιορισμός και έλεγχος της μισθοδοσίας και των λοιπών αμοιβών τους.

Εφαρμογή του μέτρου και οι αντιδράσεις

Με μια προσεκτική ματιά στην επίσημη ιστοσελίδα του κράτους για την απογραφή παρατηρείται ότι από τον πρώτο νόμο τον 3845/10 μέχρι και το 2016 έχουν εκδοθεί και ακολουθήσει άλλοι πέντε νόμοι (Νόμος 3870/2010, 4038/2012, 4223/2013, 4254/2014 και 4389/16) καθώς και αρκετές Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και Εγκύκλιοι με τα οποία νομοθετήματα είτε τροποποιούνται άρθρα είτε δίνονται διευκρινήσεις επί του μέτρου της Απογραφής. Όπως προκύπτει από τις αναγνώσεις αυτών των Νομοθετημάτων αποδεικνύεται ότι και η μεταρρύθμιση που αφορούσε στην καταγραφή των πραγματικών δεδομένων του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης δεν εξελίχθηκε σε εύκολη περίπτωση.

Η απογραφή γινόταν σταδιακά και ανά φάσεις υπό ασφυκτικές πιέσεις και αντιδράσεις. Με την έναρξη του μέτρου υπήρξαν αρχικά αντιδράσεις από τους ίδιους του υπαλλήλους αλλά και από ολόκληρες κατηγορίες υπαλλήλων (κληρικοί, δικαστικοί κ.α.) που αρνιόντουσαν να απογραφούν και να πληρώνονται μέσω της ΕΑΠ. Επίσης οι δημόσιοι φορείς παρουσίασαν τεράστιες καθυστερήσεις ώσπου να ολοκληρώσουν την απογραφή τους και αυτό δυσχέρανε περισσότερο την εξέλιξη αλλά και την εξακρίβωση των στοιχείων. Με συνεχείς ΚΥΑ δίνονταν από το Κράτος νέες παρατάσεις για την ολοκλήρωση των εργασιών τονίζοντας πάντα και έχοντας ως μοχλό πίεσης την σπουδαιότητα της εφαρμογής ως ένα από τα προαπαιτούμενα μέτρα που ζητούσαν οι δανειστές για την διάσωση της Χώρας. Επίσης πάντα αναφερόταν ρητά (όπως και μέσα στην εφαρμογή της απογραφής) ότι η άρνηση συμμόρφωσης με τις οδηγίες και η υποβολή ψευδών στοιχείων θα επέσφραναν σοβαρές ποινικές κυρώσεις. Επιπλέον ανέφεραν ότι οι δημόσιοι φορείς που δεν ολοκλήρωναν εγκαίρως την διαδικασία θα έχαναν το δικαίωμα της λήψης κρατικής επιχορήγησης ή η Κυβέρνηση θα προχωρούσε σε παρακράτηση των κρατικών πόρων που θα τους διανέμονταν. Βέβαια στην εξέλιξη της πορείας της καταγραφής των δημόσιων φορέων προέκυψε και άλλο ένα πρόβλημα. Τα δύο αυτά νέα συστήματα δεν μπορούσαν να συντονιστούν επαρκώς και ενώ κάποιοι φορείς έκαναν την διαδικασία της απογραφής στο Μητρώο δεν εμφανίζονταν μετά στο σύστημα της ΕΑΠ για να ενταχθούν και μισθολογικά και αντιστρόφως σε ελέγχους που διενεργούσε η ΕΑΠ δεν μπορούσε να εξακριβώσει φορείς γιατί αφενός μεν δεν είχαν απογραφεί και αφετέρου εκκρεμούσαν δικαστικές αποφάσεις για την νομιμότητα της ένταξης κάποιων νομικών προσώπων κατόπιν προσφυγής τους στην δικαιοσύνη ως προς την υποχρέωση ένταξης τους στο Μητρώο.

Επιπλέον σημαντικές αντιδράσεις επί του μέτρου εκφράστηκαν από την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Σύμφωνα με αυτή την Αρχή και συγκεκριμένα με την υπ' αριθμ. 43/2010 έκθεσή της, θεωρεί ότι κάποια στοιχεία που ζητούσε η εφαρμογή της απογραφής ότι δεν έπρεπε να συνδέονται με την μισθοδοσία όπως ο βαθμός πτυχίου, η κατοχή και ο τίτλος μεταπτυχιακού, οι ξένες γλώσσες καθώς και οι διακρίσεις και οι έπαινοι. Επιπλέον, επιδείκνυε σοβαρές αμφιβολίες για την ασφάλεια της ιστοσελίδας της εφαρμογής και την διαφύλαξη των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων των υπαλλήλων. Για την ασφάλεια των δεδομένων απαιτούσε να ληφθούν αυστηρά μέτρα προστασίας και να καταχωρούνται μέσω κρυπτογράφησης στοιχεία όπως το ΑΦΜ, τα τηλέφωνα, οι διευθύνσεις κτλ.

Το γεγονός της άρνησης της απογραφής από πολλούς υπαλλήλους και φορείς απασχόλησε και ενόχλησε ιδιαίτερα και την ΚΕΔΕ η οποία με αλληπάλληλες και οξύτατες ανακοινώσεις δήλωνε ότι: *«Το γεγονός αυτό τροφοδότησε αρνητικά δημοσιεύματα και σχόλια αμαυρώνοντας την εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των αιρετών και των υπηρεσιών της. Θεωρούμε ανεπίτρεπτο το γεγονός της μη αποστολής στοιχείων που αφορούν φορείς και προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... Καλούμε για πολλοστή φορά τους συναδέλφους, συναισθανόμενοι τις ευθύνες για τις αρνητικές επιπτώσεις για το θεσμό, να αποστείλουν άμεσα τα στοιχεία που ζητούνται χωρίς παραπέρα χρονοτριβή»*

Αποτίμηση του μέτρου

Αδιαμφισβήτητα η μεταρρύθμιση της απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων αποτέλεσε μια πολύ θετική παρέμβαση για την διαχείριση και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και κατ' επέκταση για την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Θεωρείτε ένα πολύ σημαντικό εργαλείο μέσου του οποίου μπορούν να συλλεχθούν περισσότερα στατιστικά δεδομένα που αφορούν τόσο στα ποσοτικά στοιχεία των εργαζομένων αλλά όσο και στα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά. Η διοίκηση έχει πρόσβαση σε μια μεγαλύτερη δεξαμενή πληροφοριών αλλά και πολύ πιο ξεκάθαρη εικόνα των ανθρώπων που απασχολούνται ανά διάφορες κατηγορίες και κλίμακες (ηλικιακή, εκπαίδευσης, κατάρτισης, δεξιοτήτων, υπηρεσιακής και βαθμολογικής κατάστασης).

Βέβαια, σαν μεταρρύθμιση δεν μπορούμε να πούμε αν πέτυχε η όχι γιατί τα αποτελέσματα της πρέπει να αποτελούν προϊόν μακροχρόνιας εφαρμογής και δεν προσφέρεται για την εξαγωγή στοιχείων μόνο για βραχυχρόνιους σκοπούς. Για να θεωρηθεί επιτυχημένη στο μέλλον θα πρέπει να υπάρξει συνεχής αξιοποίησης της από την ίδια την διοίκηση. Θα πρέπει το σύστημα της απογραφής να ενημερώνεται συνεχώς και να τηρούνται πιστά όλες οι διαδικασίες οι οποίες προβλέπονται από το θεσμικό της πλαίσιο. Θα πρέπει ο ίδιος ο διοικητικός μηχανισμός να την αξιοποιεί πραγματικά και να λαμβάνει υπόψη του τα πολύ σημαντικά στοιχεία που απορρέουν από αυτή ώστε να μπορεί να ασκεί καλύτερα και με το πιο αποδοτικό τρόπο εκείνες τις δημόσιες πολιτικές που θα είναι προς όφελος του Κράτους αλλά και της ίδιας της κοινωνίας.

Μέσω της απογραφής θα αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος όπου ο κρατικός μηχανισμός δεν είχε την παραμικρή εικόνα του συνολικού προσωπικού που απασχολούσε και οι εκτός νόμου προσλήψεις και απολύσεις ήταν μέσα στην καθημερινή ατζέντα με αποτέλεσμα να χάνεται η αξιοκρατία και η εμπιστοσύνη από τους πολίτες. Επιπροσθέτως, μέσω αυτής της πολύ σημαντικής μεταρρύθμισης η δημόσια διοίκηση θα μπορέσει να πραγματοποιήσει τον πιο βασικό και κρίσιμο στόχο. Να ελέγχει και να παρακολουθεί την δημόσια δαπάνη που προκαλείται από την μισθοδοσία και τις παροχές των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα. Το στοιχείο αυτό αποτελεί βασικό παράγοντα για την χάραξη ορθών δημοσιονομικών πολιτικών ενισχύοντας την ελληνική οικονομία και έτσι αποφεύγονται λανθασμένες πρακτικές όπως αυτές που οδήγησαν την Χώρα και την οικονομία της στα βράχια της κρίσης. Επομένως, η υποχρεωτική

απογραφή των υπαλλήλων που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα σίγουρα θεωρείται ως μια εκσυγχρονιστική και με πολύ θετικό πρόσημο μεταρρύθμιση αλλά η επιτυχία της έγκειται στον χρόνο και την επιβίωση της.

Η καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης ανεργίας ως διοικητική μεταρρύθμιση

Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και η υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα

Συγκριτικά με τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις που παρουσιάστηκαν, το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας μπορεί να ενταχθεί στο πλαίσιο εκείνων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που άπτονται πολλών παραμέτρων. Η καταπολέμηση της συμβάλει τόσο στην εξυγίανση και την βελτίωση των δημοσιονομικών δεικτών της οικονομίας όσο και στην άσκηση σωστών δημόσιων πολιτικών καθώς και την παραγωγή σωστών στατιστικών και δεδομένων για την εργασία και την δυνητική εργασιακή κατάσταση του ανθρωπίνου δυναμικού στο σύνολο της κοινωνίας.

Με την έννοια «αδήλωτη εργασία» εννοείται η εργασία που προσφέρεται χωρίς να δηλώνεται επίσημα σε αρμόδιες αρχές όπως π.χ. στην εφορία ή σε κάποιο επίσημο ασφαλιστικό φορέα. Σε πολλές χώρες η αδήλωτη εργασία είναι παράνομη και επιβάλλονται κυρώσεις στους εργοδότες και τους εργαζομένους που παραβαίνουν αυτούς τους κανόνες. Η μη δήλωση των εργασιακών σχέσεων μπορεί να έχει σοβαρές επιπτώσεις, όχι μόνο από νομικής άποψης, αλλά και από άποψη κοινωνικής προστασίας που περιλαμβάνει θέματα που άπτονται της εργασιακής ασφάλειας, του δικαιώματος θεμελίωσης συνταξιοδότησης, της υγειονομικής περίθαλψης και άλλων κοινωνικών παροχών.

Η αδήλωτη εργασία μπορεί να παρουσιάζεται σε διάφορες μορφές, ανάλογα με τον τομέα και τις συνθήκες εργασίας. Η πιο κλασική μορφή αδήλωτης εργασίας είναι η λεγόμενη «μαύρη εργασία» κατά την οποία οι εργαζόμενοι που προσφέρουν τις υπηρεσίες του εργάζονται εκτός επίσημων και επικυρωμένων συμβάσεων και δεν δηλώνονται σε καμία φορολογική και ασφαλιστική αρχή. Επίσης, συναντάται η μορφή εργασίας στην οποία γίνεται καταχρηστική χρήση των συμβάσεων εργασίας που υπογράφονται μεταξύ εργοδότη και εργαζόμενου. Οι συμβάσεις αυτές έχουν πιο ελαστική και προσωρινή μορφή εργασίας και δεν αναφέρονται όλες οι λεπτομέρειες και η πραγματική εργασία που εκτελείται. Επιπλέον, άλλη μια μορφή αδήλωτης εργασίας η οποία κατάντησε μάλιστα για τις εργασιακές συνθήκες κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης είναι η εργασία μερικής απασχόλησης χωρίς δήλωση. Σε αυτή την μορφή οι εργοδότες προσφέρουν λιγότερες ώρες απασχόλησης με εξωφρενικά χαμηλούς μισθούς στην πλειονότητα των περιπτώσεων χωρίς και πάλι να ενημερώνονται οι κατάλληλες αρχές για την εργασιακή σχέση.

Οι συνέπειες της αδήλωτης εργασίας προκαλούν πολλά και σοβαρά προβλήματα σε διάφορα επίπεδα με αποτέλεσμα να προκύπτουν οικονομικά, κοινωνικά και νομικά θέματα. Αρχικά ο τομέας της εθνικής οικονομίας είναι αυτός που πλήττεται σε μεγάλο βαθμό. Η αδήλωτη εργασία σημαίνει ότι οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι δεν πληρώνουν ή αποδίδουν τους απαιτούμενους φόρους και εισφορές, προκαλώντας απώλειες στα έσοδα του Κράτους που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για έτερους κοινωνικούς και οικονομικούς σκοπούς (π.χ. στήριξη ευπαθών ομάδων). Ως εκ τούτου οι εργοδότες κερδοσκοπούν εις βάρος του Κράτους, το φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα υπόκεινται σε μεγάλες απώλειες εσόδων με αποτέλεσμα την δημιουργία δημοσιονομικών κενών και την στρέβλωση των πραγματικών οικονομικών δεδομένων (π.χ. ο δείκτης για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ). Έτσι ευημερεί η διαφθορά και

η αδιαφάνεια κατακερματίζοντας την ποιότητα και την αξιοπιστία της κρατικής διακυβέρνησης. Ακόμη, η μορφή αυτής της εργασίας προωθεί το φαινόμενο της εκμετάλλευσης των εργαζομένων. Οι εργαζόμενοι σε αδήλωτες θέσεις εργασίας συχνά αμείβονται με χαμηλούς μισθούς, χάνουν την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές (επιδόματα, υγειονομική περίθαλψη) και χάνουν βασικά εργασιακά δικαιώματα (όπως αποζημίωση, κάλυψη από εργατικά ατυχήματα, ειδικές άδειες κτλ.), καθιστώντας τους ευάλωτους αποκλείοντας τους ταυτόχρονα από μια σειρά οικονομικών, κοινωνικών και προνοιακών παροχών που προσφέρονται στο πλαίσιο της νόμιμης εργασίας. Αυτόματα, με τον οικονομικό αποκλεισμό τους αναγκάζονται σε χαμηλότερα επίπεδα κοινωνικών δαπανών με συνέπεια την στέρηση τους αρκετές φορές ακόμη και σε βασικά αγαθά, καθιστώντας ανυπόφορες τις συνθήκες διαβίωσης τους. Ο παραπάνω αποκλεισμός συνδέεται άμεσα με την προαγωγή των κοινωνικών ανισοτήτων καθώς οι εργαζόμενοι υπό το καθεστώς της αδήλωτης εργασίας δεν έχουν πρόσβαση σε ίσες ευκαιρίες και πλεονεκτήματα. Επιπλέον η μη καταπολέμηση του φαινομένου αυτού διαιωνίζει κακές πρακτικές που ακολουθούνται από τους εργοδότες με συνέπεια την εξαθλίωση και την επιδείνωση των συνθηκών εργασίας που επικρατούν, αυξάνοντας έτσι με την σειρά τους και τους κινδύνους που ενέχουν για τους εργαζομένους. Επιπροσθέτως η ύπαρξη αδήλωτης εργασίας μπορεί να δημιουργήσει στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων, καθώς κάποιες ενδέχεται να επωφελούνται από το χαμηλό κόστος εργασίας και την φοροδιαφυγή δημιουργώντας πάλι και εδώ οικονομικές και φορολογικές ανισότητες και αδικίες.

Η ακμή της αδήλωτης εργασίας δεν ήταν όμως μόνο ελληνικό φαινόμενο. Το ζήτημα της απασχόλησε και απασχολεί ακόμη αρκετά ευρωπαϊκά κράτη της Ένωσης καθώς επίσης έχει τεθεί στο μικροσκόπιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ώστε να βρεθούν λύσεις για την καταπολέμηση και την εξάλειψη της.

Σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση διαδραματίζει και η Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ). Ο ΔΟΕ είναι ένας διεθνής διακρατικός και αυτόνομος οργανισμός που ιδρύθηκε τον Οκτώβριο του 1919 με αντικείμενο εργασίας την διασφάλιση και την πρόσβαση στην εργασία σε συνθήκες ελευθερίας, ισότητας, αξιοπρέπειας και διαφάνειας. Στους κόλπους της ΔΟΕ εντάσσονται 187 κράτη μέλη ενώ η ίδια η οργάνωση αποτελεί οργάνωση που υπάγεται στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ). Η συνεισφορά του ΔΟΕ είναι πέραν του δέοντος σημαντική διότι μέσα από τις Διακηρύξεις και τις εκθέσεις του συμβάλλει και δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές για το πώς θα κινηθεί το διεθνές εργατικό δίκαιο. Η διαρθρωτική του δομή είναι τριμερής και αποτελείται από τη Διεθνή Διάσκεψη Εργασίας, το Διοικητικό Σώμα και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας. Για την αλλαγή εργατικού πλαισίου ή για προγράμματα προς υλοποίηση απαραίτητη προϋπόθεση πριν την επιβολή ή την έναρξη τους είναι η συζήτηση και η αποδοχή από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων, των εργαζόμενων αλλά και των εργοδοτών. Επισημαίνεται ότι ο ΔΟΕ δεν έχει και δεν μπορεί να ασκήσει νομοθετική εξουσία στα κράτη που τον απαρτίζουν και οι αποφάσεις δεν επιφέρουν την σήμανση των άμεσα εκτελεστών. Σε κάθε μέλος δίνεται προθεσμία δεκαοχτώ μηνών από την λήξη της εκάστοτε διάσκεψης ώστε να το παρουσιάσουν και να το ψηφίσουν από τα συλλογικά τους όργανα (Βουλή). Επιπλέον έχει δημιουργηθεί ένα διεθνές σύστημα ελέγχου από τον ΔΟΕ που παρακολουθεί την εξέλιξη και την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων και συμβάσεων των μελών του.

Έτσι πολλά ευρωπαϊκά κράτη λαμβάνοντας υπόψη τις Διακηρύξεις και τις εκθέσεις του ΔΟΕ σε συνδυασμό με την τροποποίηση της νομοθεσίας τους προχώρησαν σε μια σειρά μέτρων για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Ορισμένα από αυτά τα μέτρα περιελάμβαναν:

- Αυξημένους και αποτελεσματικούς ελέγχους από τις αρμόδιες φορολογικές και ασφαλιστικές αρχές ώστε να μπορέσουν να αποτρέψουν την αδήλωτη εργασία. Οι έλεγχοι αυτοί σε συνδυασμό με τις κυρώσεις για παραβάσεις που τυχόν εντοπίζονταν ήταν αρκετά σοβαρές ώστε να αποτραπεί η καταπάτηση της

- ο εργασιακής νομοθεσίας από τους εργοδότες.
- ο Εκστρατείες ευαισθητοποίησης για να μπορέσουν να ενημερώσουν τους εργοδότες και τους εργαζομένους για τις συνέπειες της αδήλωτης εργασίας και τη σημασία της νόμιμης απασχόλησης.
- ο Την ενίσχυση των νόμων περί εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών περί των συμβάσεων εργασίας και των εργασιακών δικαιωμάτων ώστε να αποφευχθεί η επιλογή της αδήλωτης εργασίας.
- ο Την παροχή κινήτρων, όπως φορολογικά και κοινωνικά τα οποία προσφέρονταν τόσο στους εργοδότες αλλά και όσο στους εργαζόμενους ώστε να τηρείται ο νόμος και να προωθείται η νόμιμη απασχόληση.
- ο Τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη νέων θέσεων εργασίας ώστε να μειωθεί η ανάγκη για αδήλωτη εργασία.

Στην εποχή των Μνημονίων και εν ελλείψει σχεδιασμού και εφαρμογής από την πλευρά της Ελλάδας ενός στοχευμένου προγράμματος και λήψη απαραίτητων μέτρων η επίσημα καταγεγραμμένη αδήλωτη εργασία από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές εκτοξεύεται από το 29,7% λίγο πριν το 2010, στο 40,5% στα τέλη του 2013, για να περιοριστεί στο 25% στα τέλη του 2014 (ΔΟΕ, 2014). Σύμφωνα με την επίσημη σελίδα της Επιθεώρησης Εργασίας κατόπιν έρευνας που διεξήχθη το 2013 από την Ευρωπαϊκή Ένωση για το σύνολο της αδήλωτης εργασίας που εντοπίστηκε στην Ελλάδα, το 67,3% ήταν μισθωτοί (με 13,3% εντελώς αδήλωτη μισθωτή εργασία και το 54% υποδηλωμένη εργασία), το 10,2% ήταν αδήλωτη αυτό-απασχόληση και το 22,5% πληρώθηκε σε πλαίσιο στενών κοινωνικών σχέσεων. Επιπλέον σε προηγούμενη ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι συνηθέστερες κατηγορίες ατόμων που υπόκειντο σε αδήλωτη εργασία ήταν λαθρομετανάστες, συνταξιούχοι, νέοι, γυναίκες που εργάζονταν από το σπίτι καθώς και οι νόμιμοι μετανάστες. Επίσης οι κλάδοι εργασίας που εντοπίζονται να τροφοδοτούν και να επιλέγουν σωρηδόν την αδήλωτη μορφή εργασίας είναι οι κλάδοι των μεταφορών, των τουριστικών υπηρεσιών, του ξενοδοχειακού και επισιτιστικού κλάδου καθώς και η παροχή εργασίας σε σπίτια.

Μέτρα που εφαρμόστηκαν για την καταπολέμηση του φαινομένου

Με την ένταξη της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης και την υπογραφή του πρώτου Μνημονίου, η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας τέθηκε στην ατζέντα των προαπαιτούμενων μέτρων που έπρεπε να λάβει το κράτος ώστε να βελτιώσει τα δημοσιονομικά του ελλείμματα και να αυξήσει τα δημόσια έσοδα του. Όμως μέσα στον κυκεώνα του συνόλου των αλλαγών και των μέτρων που έπρεπε να ληφθούν και μέχρι και την υπογραφή του δεύτερου Μνημονίου δεν υπήρξαν ουσιαστικές εξελίξεις σχετικά με αυτό το ζήτημα. Το δεύτερο Μνημόνιο που περιελάμβανε στις απαιτήσεις του εκκρεμότητες που δεν είχαν υλοποιηθεί από το πρώτο επανέρχεται ζητώντας να γίνουν άμεσα διαρθρωτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την πάταξη του φαινομένου. Έτσι, η Ελληνική Κυβέρνηση προχωράει σε μια σειρά από νέα μέτρα για την καταπολέμηση της μη νόμιμης εργασίας με κυριότερα τα εξής:

Α) Η θέσπιση και η επιβολή του «Εργοσήμου». Ως "εργόσημο" εννοείται η απόδειξη ή επιβεβαίωση εργασίας που παρέχεται σε έναν εργαζόμενο. Με την εισαγωγή του εργοσήμου γίνεται προσπάθεια για να εντοπιστεί και να δηλωθεί η περιστασιακή απασχόληση και η απασχόληση σε περισσότερους του ενός εργοδότη δίχως να είναι εφικτή η καταγραφή της εργασίας τους μέσω κάποιας εργατικής σύμβασης. Στην ουσία το εργόσημο αφορά σε ένα έγγραφο που εκδίδει ο εργοδότης προς τον εργαζόμενο στο οποίο περιλαμβάνονται βασικές πληροφορίες όπως το ονοματεπώνυμο του εργαζόμενου, το ημερομίσθιο, η παρεχόμενη εργασία, οι νόμιμες κρατήσεις που αναλογούν προς το ασφαλιστικό ταμείο καθώς και οι ώρες εργασίας που δαπανήθηκαν. Η έκδοση και η πληρωμή του εργοσήμου είναι εφικτή να γίνει μέσω

των Τραπεζικών ιδρυμάτων, των ασφαλιστικών φορέων, των ΚΕΠ και από οποιοδήποτε άλλο φορέα έχει εξουσιοδοτήσει το αρμόδιο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας . Η ασφάλιση μέσω εργοσήμου δεν μπορούσε να ξεπερνάει τις 25 ημερολογιακές ημέρες ανά μήνα και τις 300 ανά ημερολογιακό έτος. Για την εφαρμογή και την χρήση του εργοσήμου για την πληρωμή και ασφάλιση που αφορά περιστασιακά απασχολούμενους, στην αρχή δόθηκαν κίνητρα τόσο προς τους εργοδότες όσο και τους εργαζόμενους. Για τους εργοδότες προβλεπόταν έκπτωση στις ετήσιες καταβληθείσες εισφορές με έκπτωση κατά το ποσοστό των 2/3 από το συνολικό φορολογητέο εισόδημα τους, ενώ κατά το ποσοστό του 1/3 αντίστοιχα για τους εργαζόμενους. Αντιθέτως η μη χρήση του εργοσήμου και η απόκρυψη εργασίας και μη καταβολής εισφορών επέσυρε πρόστιμο ίσο με το 50πλάσιο του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη της 31ης Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους .

Με την θέσπιση του συγκεκριμένου μέτρου ήταν ξεκάθαρο ότι προσπαθούσαν να εντοπιστούν και να μπουν στο στόχαστρο συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων που δραστηριοποιούνταν στα πλαίσια της αδήλωτης εργασίας ενισχύοντας έτσι την παραοικονομία και την φοροδιαφυγή. Οι κυριότερες κατηγορίες ήταν:

- Η κατ' οίκον του εργοδότη απασχολούμενοι που ελάμβαναν αμοιβή οριζόμενη ανά ώρα ή ημέρα, η οποία επαναλαμβάνοντας αρκετές φορές το μήνα ή καθημερινά όπως οικιακοί βοηθοί, οδηγοί, κηπουροί, φύλαξη τέκνων και ηλικιωμένων, κομμωτές, αισθητικοί, μάστορες για μικροεπισκευές και παροχή ιδιαίτερων μαθημάτων.
- Οι απασχολούμενοι ως εργάτες γης σε διάφορες καλλιέργειες κατά την εποχή της συγκομιδής, διανομείς διαφημιστικών εντύπων, οι απασχολούμενοι για την προώθηση καλλυντικών ή άλλων καταναλωτικών προϊόντων και διαφήμιση προσφορών επιχειρήσεων κατ' οίκον ή σε άλλο χώρο.

Β) Επιβολή προστίμων από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) σε περιπτώσεις εξακρίβωσης αδήλωτης εργασίας. Με σκοπό την αντιμετώπιση και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας αποφασίστηκε η επιβολή υψηλών και αυστηρών προστίμων στις περιπτώσεις που εξακριβώνεται αδήλωτος εργαζόμενος κατόπιν διενέργειας επιτόπιου ελέγχου στις επιχειρήσεις από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Το πρόστιμο δύναται να φτάσει έως του ποσού των 10.550 Ευρώ ανά εργαζόμενο, εφόσον αυτός βρεθεί να εργάζεται χωρίς να αναγράφεται στον αντίστοιχο πίνακα εργαζομένων που οφείλουν να τηρούν και να αναρτούν εντός των επιχειρήσεων τους οι εργοδότες. Αναλυτικότερα τα πρόστιμα κυμαίνονταν ανά ειδικότητα, ημερομισθίο, ημέρες εργασίας και ηλικία και διαμορφώνονται ως εξής:

- ✓ Για υπάλληλο ηλικίας άνω των 25 ετών επιβάλλεται πρόστιμο 10.549,44 €
- ✓ Για υπάλληλο ηλικίας κάτω των 25 ετών επιβάλλεται 9.197,10 €
- ✓ Για εργατοτεχνίτη ηλικίας άνω των 25 ετών 10.550,54 €
- ✓ Για εργατοτεχνίτη ηλικίας κάτω των 25 ετών 9.200,49 €

Στην περίπτωση που ο εργοδότης πιανόταν να παρανομεί εκ νέου και δε συμμορφωνόταν σύμφωνα με τις υποδείξεις, εκτός της ποινής των χρηματικών προστίμων μπορούσε να του επιβληθεί και η προσωρινή ή μόνιμη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης του ή του τμήματος που συντελέστηκε η παράβαση. Επιπλέον το ΣΕΠΕ μπορούσε να επιβάλλει πρόστιμα και για την μη ορθή καταγραφή της φύσης της εργασίας που προσέφερε ο εργαζόμενος (ωράριο, υπερωρίες, αρμόδιο τμήμα στο οποίο εργάζεται, άδεια εργασίας, πιστοποιητικό υγείας κτλ.) τα οποία ξεκινούσαν από το ποσό των 300^{ωv} ευρώ και μπορούσαν να φτάσουν τις 15.000 ευρώ.

Γ) Δημιουργία του συστήματος «Εργάνη» για την παρακολούθηση των προσλήψεων. Το σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» δημιουργήθηκε από το Υπουργείο Εργασίας το οποίο ήταν μια ηλεκτρονική βάση η οποία ενημερώνεται συνεχώς σχετικά με τις προσλήψεις που πραγματοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της χώρας ώστε να επιτυγχάνεται με πιο γρήγορο τρόπο ο έλεγχος στον εργασιακό τομέα. Τα δεδομένα που καταχωρούνται στο εν λόγω σύστημα

περιλαμβάνουν πάσης φύσεως στοιχεία και λεπτομέρειες των συμβάσεων των εργαζομένων όπως την αναγγελία της πρόσληψης, το εργασιακό ωράριο, την υπερωριακή απασχόληση, την σχέση της εργασίας (αορίστου χρόνου, ορισμένου χρόνου, μερικής απασχόλησης ή σύμβαση έργου), την καταγγελία της σύμβασης ή την οικειοθελή αποχώρηση του εργαζόμενου κτλ. Καινοτομία του συστήματος είναι ότι ολοκληρώνονται ταχύτερα οι οποιεσδήποτε διαδικασίες αφορούν στις εργασιακές σχέσεις, ο εργοδότης πλέον μπορεί ηλεκτρονικά να υποβάλλει όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά παρακάμπτοντας την γραφειοκρατία, αποφεύγει χρονοβόρες διαδικασίες σε αρμόδιες υπηρεσίες και ασφαλιστικούς φορείς και μπορεί να ενημερώνει σε πραγματικό χρόνο το σύστημα τυχόν μεταβολές που αφορούν στις εργασιακές συμβάσεις των υπαλλήλων του.

Ο εργοδότης έχει την υποχρέωση της ανάρτησης και της δήλωσης των στοιχείων εντός ενός περιορισμένου χρονικού διαστήματος από την στιγμή που θα επέλθουν οι μεταβολές (έως το τέλος της εργάσιμης μέρας ή μέχρι την παρέλευση 48 ωρών ανάλογα την περίπτωση) ενώ σε περίπτωση μη τήρησης των παραπάνω του επιβάλλονται κυρώσεις/ πρόστιμο. Αντίστοιχα το ΣΕΠΕ στο οποίο είχε δοθεί άμεση πρόσβαση στο σύστημα, σε συνδυασμό με τα ηλεκτρονικά μητρώα του ΟΑΕΔ και του ΙΚΑ προέβαινε σε ελέγχους και διασταυρώσεις των δηλουμένων για την εξακρίβωση της ορθότητάς τους. Επομένως σύστημα ΕΡΓΑΝΗ στην ουσία είχε σκοπό αρχικά να παρακολουθεί την αναγγελία των προσλήψεων του ιδιωτικού τομέα που λειτουργούσε ως μέτρο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και δεύτερον να εξαγάγει στατιστικά στοιχεία για την κύμανση των ποσοστών της ανεργίας και της απασχόλησης της Χώρας.

Δ) Έκδοση της κάρτας εργασίας. Άλλο ένα μέτρο που ψηφίστηκε για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας ήταν η έκδοση της κάρτας εργασίας. Η κάρτα εργασίας συνδεόταν με ένα ηλεκτρονικό σύστημα το οποίο τοποθετούνταν εντός της επιχείρησης στο οποίο ήταν καταγεγραμμένα τα βασικά στοιχεία της σύμβασης του υπαλλήλου. Η πρωτοτυπία του μέτρου αυτού ήταν ότι θα υπήρχε ουσιαστικός έλεγχος για την ώρα προσέλευσης και την ώρα αναχώρησης του υπαλλήλου οπότε θα ήταν ανέφικτο να εργαστεί κάποιος που δεν ήταν δηλωμένος με νόμιμη σχέση εργασίας. Συνεπώς με το αποτέλεσμα της ουσιαστικής ωρομέτρησης θα καταγραφόταν το ωράριο του υπαλλήλου αλλά θα μπορούσαν να αποδειχτούν και οι τυχόν υπερωρίες που θα έκαναν πέραν του κανονικού τους ωραρίου. Τα στοιχεία που θα προέκυπταν από το σύστημα καταγραφής καταχωρούνταν μέσω σύνδεσης σε ένα on-line κεντρικό σύστημα στο οποίο είχαν πρόσβαση το ΣΕΠΕ, το ΙΚΑ και ο ΟΑΕΔ και μέσω των αναλυτικών περιοδικών δηλώσεων που εξέδιδαν οι επιχειρήσεις γινόταν η διασταύρωση για την επαλήθευση των στοιχείων. Επίσης ως κίνητρο προς τις επιχειρήσεις για την εγκατάσταση και την χρήση της κάρτας εργασίας ο νόμος προέβλεπε την έκπτωση της τάξεως του 10% επί των ασφαλιστικών εισφορών που θα πλήρωνε ο εργοδότης. Βεβαία επειδή Το κόστος για την προμήθεια του συστήματος θα επιβάρυνε την επιχείρηση, αρχικά η επιβολή του μέτρου είχε προαιρετικό χαρακτήρα και αναφερόταν σε συγκεκριμένους κλάδους εργασίας και γεωγραφικές περιοχές. Στην περίπτωση που μια επιχείρηση δεν ακολουθούσε το μέτρο έχανε αυτόματα το δικαίωμα για την έκπτωση στις ασφαλιστικές εισφορές και ταυτόχρονα επιβαλλόταν πρόστιμο τετρακοσίων ευρώ ανά υπάλληλο αλλά και πρόστιμο προς τον ίδιο τον εργαζόμενο που δεν έκανε χρήση της κάρτας εργασίας με την υποχρέωση όμως πληρωμής του προστίμου του από τον εργοδότη.

Ε) Έκδοση πιστοποιητικού ασφαλιστικής συμμόρφωσης και Μητρώο ΠΕΡΣΕΑΣ. Ακόμη ένα μέτρο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας αφορά στην έκδοση ασφαλιστικού πιστοποιητικού συμμόρφωσης μέσω του συστήματος «ΠΕΡΣΕΑΣ». Υπεύθυνοι για την χορήγηση του εν λόγω εγγράφου ήταν οι νόμιμοι ελεγκτές που είχαν οριστεί από το Κράτος κατόπιν ελέγχων που διενεργούσαν σε επιχειρήσεις είτε υπό την μορφή ανώνυμων εταιριών είτε υπό την μορφή περιορισμένης ευθύνης. Σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο του μέτρου οι ελεγκτές κατόπιν ειδικού ελέγχου που θα διενεργούν θα χορηγούν το πιστοποιητικό

ασφαλιστικής συμμόρφωσης σε περίπτωση της πλήρους συμμόρφωσης από την πλευρά της επιχείρησης με τα ισχύοντα εργασιακά πρότυπα. Σε αντίθετη περίπτωση που θα κατέγραφαν κάποιες παραβάσεις θα εξέδιδαν το πιστοποιητικό υπό προϋποθέσεις και θα δινόταν οδηγίες προς συμμόρφωση. Η μη τήρηση και διόρθωση των συστάσεων που θα είχαν υποδειχθεί προς την επιχείρηση θα διωκόταν με κυρώσεις και χρηματικό πρόστιμο. Παράλληλα μέσα στο σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» δημιουργείται το μητρώο «ΠΕΡΣΕΑΣ» στο οποίο θα καταχωρούνταν όλες οι επιχειρήσεις που θα είχαν λευκό μητρώο, δηλαδή δεν θα τους είχε επιβληθεί πρόστιμο και δεν θα είχαν διωχθεί για παραβάσεις της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Οι επιχειρήσεις αυτές που θα εγγραφόντουσαν στο παραπάνω σύστημα θα τύγχαναν κάποιων ωφελειών σύμφωνα με απόφαση του Υπουργού Εργασίας.

ΣΤ) Το σχέδιο ΑΡΤΕΜΙΣ. Η παρουσίαση του σχεδίου ΑΡΤΕΜΙΣ έγινε τον Ιουνίου του 2013 και για πρώτη φορά στα χρονικά για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας γίνεται σύμπραξη των αρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών με την Ελληνική Αστυνομία. Πιο συγκεκριμένα το τμήμα Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος αναλαμβάνει παράλληλα με το ΣΕΠΕ, το ΙΚΑ και τον ΟΑΕΔ ελεγκτικές αρμοδιότητες για την αποτελεσματικότερη εξάλειψη του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Με στόχο την καταπάτηση της παραβατικότητας από την μεριά των επιχειρήσεων και θέλοντας να υπερασπιστούν τα οικονομικά συμφέροντα του δημοσίου τομέα και της εθνικής οικονομίας, οι υπάλληλοι της Υποδιεύθυνσης της Οικονομικής Αστυνομίας δύναται να συνδράμουν για την εφαρμογή του μέτρου. Σύμφωνα με τον Ν.4144/13 σε περίπτωση ελέγχου από τους παραπάνω υπαλλήλους οι επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να επιδείξουν τα απαραίτητα έγγραφα που θα προσκόμιζαν σε οποιοδήποτε έλεγχο που θα υπόκειντο από τις αρμόδιες παραδοσιακές ελεγκτικές αρχές. Εν συνεχεία οι υπάλληλοι της Οικονομικής Αστυνομίας θα προχωρούσαν σε σύνταξη εκθέσεων στις οποίες θα παρέθεταν τα ευρήματα των ελέγχων αλλά και τις τυχόν επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις στις μη συμμορφούμενες με την νομοθεσία επιχειρήσεις. Κύριος στόχος του σχεδίου ΑΡΤΕΜΙΣ ήταν η μέγιστη δυνατή συνεργασία μεταξύ των δύο υπουργείων που εμπλέκονταν στην εφαρμογή του μέτρου με απώτερο σκοπό την συγκρότηση κοινών ελεγκτικών συνεργειών ελέγχου ειδικά για περιπτώσεις που παρουσιάζουν αυξημένη παραβατικότητα καθώς και την ανταλλαγή πληροφοριών και την εφαρμογή ειδικών σχεδίων δράσης για την μέγιστη γεωγραφική κάλυψη της χώρας ώστε να ελεγχθεί όσο μεγαλύτερο ποσοστό δύναται της οικονομικής και εργασιακής δραστηριότητας.

Ο Οδικός Χάρτης για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας

Το 2015 η Ελλάδα σε συνεργασία με την ΔΟΕ και διάφορους άλλους εθνικούς κοινωνικούς εταίρους (ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, ΕΣΕΕ) προχώρησαν στην εκπόνηση μια έκθεσης για την αντιμετώπιση και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Τα αποτελέσματα της Διαγνωστικής αυτής Έκθεσης όπως ονομάστηκε τέθηκαν προς διαβούλευση από τα τρία μέρη στα πλαίσια της διεξαγωγής της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας τον Ιούνιο του 2015 και επικυρώθηκε τον Ιούλιο του 2016. Η έκθεση αφορούσε στην λήψη και την εφαρμογή μέτρων κατά του φαινομένου, κίνητρα για την συμμόρφωση ως προς την εργατική νομοθεσία που ίσχυε, διοικητικές κυρώσεις για τους παραβάτες και μια σειρά από προτεινόμενες πολιτικές που θα μπορούσαν να ακολουθήσουν ώστε να καταπατηθεί η μη νόμιμη εργασία που μάστιζε τις εργασιακές συνθήκες στην Ελλάδα και κατ'επέκταση την εθνική οικονομία. Το πιλοτικό αυτό πρόγραμμα είχε την μορφή τριετούς σχεδίου δράσης και χαρακτηρίστηκε ως Οδικός Χάρτης για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας 2017-2019.

Κύριος σκοπός του προγράμματος ορίστηκε η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου κατά του φαινομένου μέσω στοχευμένων ελέγχων και αποτελεσματικών επιθεωρήσεων από τις αρμόδιες ελεγκτικές αρχές με άμεση εφαρμογή στην πράξη των προβλεπόμενων για την αποδοτικότερη και βέλτιστη απόδοση του. Οι στόχοι του προανατολίζονταν κυρίως στην συμμόρφωση των εργοδοτών ώστε να μειωθεί η παραβατικότητα μέσω μιας σειράς από ενημερωτικές εκστρατείες στα πλαίσια των εντατικών ελέγχων που θα διενεργούνταν.

Επίσης προσέβλεπε στην μείωση των καταγραφόμενων περιστατικών που εξακριβώνονταν από τις επιθεωρήσεις θέτοντας ως βασική επίτευξη την μείωση του ποσοστού της αδήλωτης εργασίας κάτω του 10% ως την λήξη της τριετούς διάρκειας του προγράμματος. Αρωγοί και σημαντικοί παράγοντες με καθοριστικό ρόλο για την ορθή εφαρμογή των δράσεων και κατά συνέπεια για την επιτυχία του προγράμματος ήταν :

- ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ)
- το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)
- το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και
- η Οικονομική Αστυνομία

Οι παραπάνω φορείς με την νομιμότητα που είχαν ως αρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών συνέστησαν μεταξύ τους ένα πλαίσιο συνεργασίας τόσο στο κομμάτι των επιτόπιων ελέγχων και επαληθεύσεων όσο και στην ανταλλαγή πληροφοριών και γνωστικών δεδομένων. Επιπροσθέτως δινόταν η εντολή προς τους φορείς αυτούς για περισσότερη εξωστρέφεια ώστε να μπορέσουν μέσω του έργου τους να επιτύχουν περισσότερη ευαισθητοποίηση επί του θέματος αλλά και να κερδίσουν την εμπιστοσύνη των εργοδοτών και των εργαζομένων θέλοντας έτσι να ανατρέψουν την εικόνα του «τιμωρού» που είχε επικρατήσει και να αντικατασταθεί με μια πιο προσιτή και υποστηρικτική μορφή.

Το συγκεκριμένο πιλοτικό πρόγραμμα εφαρμόστηκε στην Περιφέρεια Αττικής καθώς πληρούσε σχεδόν όλα τα κριτήρια για τις στοχευμένες δράσεις. Στην συγκεκριμένη περιφέρεια δραστηριοποιούνταν ένα μεγάλος εύρος διαφορετικών επιχειρήσεων από όλους τους τομείς και τους κλάδους της οικονομίας, ήταν πολύ μεγάλη γεωγραφικά με διαφορετικά οικονομικά, κοινωνικά και εργατικά κριτήρια ανά περιοχή και σημείωνε πολύ υψηλά επίπεδα παραβατικότητας της εργατικής νομοθεσίας. Επίσης στην περιφέρεια Αττικής είχαν την έδρα τους οι παραπάνω ελεγκτικοί μηχανισμοί οπότε ήταν πολύ πιο εφικτό να γίνουν εντατικοί και συντονισμένοι έλεγχοι αλλά και προωθητικές εκστρατείες κατά της αδήλωτης εργασίας. Η διεξαγωγή και υλοποίηση του προγράμματος βασίστηκε σε τρεις άξονες:

- Την πραγματοποίηση εντατικών και στοχευμένων ελέγχων σε συνεργασία των αρμόδιων ελεγκτών.
- Την πραγματοποίηση ενημερωτικών προγραμμάτων και εκστρατειών προς τους εργαζόμενους και τις επιχειρήσεις σχετικά με τα οφέλη που προκύπτουν από τη νόμιμη εργασία κάνοντας χρήση έντυπων και ηλεκτρονικών μέσων.
- Την πραγματοποίηση εκπαιδευτικών ημερίδων και σεμιναρίων σε όλα τα ελεγκτικά όργανα για την καλύτερη κατανόηση των στόχων του προγράμματος αλλά και σχετικά με την βέλτιστη χρήση των ηλεκτρονικών συστημάτων που είχαν αναπτυχθεί (ΕΡΓΑΝΗ, ΑΤΛΑΣ, ΠΕΡΣΕΑΣ κτλ.) καθώς και την παροχή περαιτέρω οδηγιών για την αποτελεσματικότερη εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Ως καταληκτική ημερομηνία για την αξιολόγηση της δράσης ορίστηκε η 15^η Οκτωβρίου του 2017 ενώ για την διεξαγωγή των αποτελεσμάτων παραδόθηκε μια κοινή έκθεση από τους διενεργούντες την συγκεκριμένη ενέργεια, στην οποία καταγράφηκαν όλα τα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που προέκυψαν κατά την διάρκεια εφαρμογής των μέτρων του πιλοτικού αυτού προγράμματος.

Αποτίμηση και εφαρμογή των μέτρων

Η εξάλειψη του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας είναι κάτι που έπρεπε να είχε αντιμετωπιστεί πολλές δεκαετίες πριν και να μην είχε φτάσει στο σημείο να γίνει μνημονιακό απαιτούμενο. Εκτός από τις οικονομικές συνέπειες που επιφέρει στο Κράτος ζημιώνοντας το από τεράστιες απώλειες δημόσιων εσόδων και τη δημιουργία δημοσιονομικών κενών, η συνεχής αναζωπύρωση και αναβίωσή της προκαλεί καταστροφικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες στους εργαζόμενους επιβάλλοντας του ένα επισφαλή και «μεσαιωνικό» εργατικό καθεστώς. Και σε αυτή την περίπτωση οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν και τα μέτρα που ελήφθησαν δεν στάθηκαν ικανά για την βελτίωση των εργασιακών συνθηκών στην Ελλάδα.

Παρατηρούνται πάλι μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις ως προς την εφαρμογή των μέτρων καθώς επίσης κάποια από αυτά παρέμειναν είτε σε προαιρετική μορφή είτε δεν είχαν την ανάλογη παρακολούθηση για την μέγιστη αξιοποίηση τους. Επιπλέον παρατηρούνται αρκετά κενά που δημιουργούσαν τα πολυπόθητα «παραθυράκια» για την μη ορθή επιβολή τους ή έδιναν το δικαίωμα παράτασης στην ανομία από πλευράς των εργοδοτών.

Χαρακτηριστικά το μέτρο του εργοσήμου όριζε τόσα διαφορετικά μέτρα και σταθμά που και πάλι ήταν φύση αδύνατον να εξακριβωθεί η ορθότητα και η νομιμότητα των διαδικασιών. Το συνολικό ποσό που αποτυπωνόταν στο σώμα του εγγράφου ήταν προϊόν συνεννόησης του εργοδότη με τον εργαζόμενο χωρίς να διευκρινίζεται πουθενά οι μέρες ή οι ώρες απασχόλησης. Έτσι και πάλι δεν διαφαίνεται αν αφορά σε υποτιμημένη εργασία ή στην κατά το ήμισυ δηλωμένη εργασία που τυχόν παρασχέθηκε. Σημαντικότερο όμως είναι ότι δεν μπορεί να γίνει αντιληπτό αν η αμοιβή καθορίστηκε σύμφωνα με την νόμιμη από το κράτος θεσπισμένη αμοιβή. Κατά συνέπεια θολώνει και το αντίστοιχο κομμάτι που αφορά στις νόμιμες ασφαλιστικές εισφορές που πρέπει να αποδοθούν. Άρα καταλήγουμε ότι με το εργόσημο ο εργοδότης θα μπορούσε να δηλώσει την ελάχιστη απαραίτητη εργασία ώστε να καταστεί νόμιμος ως προς το Κράτος, να μην αποδοθούν τα δέοντα και να συνεχίσει να τροφοδοτείται ο μηχανισμός της απώλειας δημόσιων πόρων. Επιπλέον οι διαφορετικές κατηγορίες κρατήσεων που προβλεπόταν ανά κλάδο εργασίας και η διαφοροποίηση ως προς τις απαραίτητες ημέρες ασφάλισης επιδεινώνουν την κατάσταση δημιουργώντας σωρεία ψευδών δηλώσεων ως προς την ειδικότητα του εργαζόμενου που απασχολήθηκε και αναγκάζει τον εργαζόμενο να αποδεχτεί να εργαστεί σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εργοδότη ώστε να εξασφαλίσει είτε την εργασία του είτε την ασφαλιστική του ικανότητα ώστε να έχει πρόσβαση σε άλλα προνοιακά και κοινωνικά οφέλη.

Αναφορικά με το μέτρο της επιβολής προστίμου η φύση του εν λόγω μέτρου είναι εξ' αρχής λανθασμένη. Η βάση του στηρίζεται στον φόβο των εργοδοτών σχετικά με τις χρηματικές κυρώσεις που θα υποστούν και όχι στην ευαισθητοποίηση τους ως προς την ανάγκη για την εξάλειψη του φαινομένου. Ο φόβος ποτέ δεν αποτέλεσε αξιόλογο κίνητρο και τίποτε καλό δεν προήλθε υπό το καθεστώς του φόβου. Υπό τέτοιες συνθήκες οι εργοδότες κατέφυγαν στην λύση του να εφεύρουν τρόπους για να εξαπατούν το Κράτος είτε δηλώνοντας τα ελάχιστα απαιτητά είτε σε κάποιες άλλες περιπτώσεις να αποκρύπτουν τους υπαλλήλους τους σε περιπτώσεις επιτόπιων ελέγχων τροφοδοτώντας και πάλι την αδήλωτη εργασία. Το κράτος εν ολίγοις θα έπρεπε να θεσπίσει και να δώσει κίνητρα και στους εργοδότες και στους εργαζόμενους και όχι ένα κλίμα εργασιακής τρομοκρατίας για τους υπαλλήλους που υφίσταντο τα πάντα για την

επιβίωση τους. Με κάποιο εξορθολογισμό ή μείωση επί των ποσοστών των κρατήσεων ή των εργατικών εισφορών, την βελτίωση στο ανταγωνιστικό επίπεδο και των συνθηκών ανάπτυξης καθώς και με την παροχή κινήτρων για φορολογικές απαλλαγές η συμμόρφωση θα ήταν πιο εφικτή.

Επιπλέον και το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ κατά την εφαρμογή του δεν ήταν ικανό να αποδώσει τα σωστά στοιχεία και στατιστικά δεδομένα. Η αύξηση των προσλήψεων που καταγράφηκαν κατά την έναρξη του συγκεκριμένου μέτρου δεν ήταν απόρροια συμμόρφωσης αλλά οι προσλήψεις των ήδη παρανόμως εργαζομένων επί καιρό με την ελάχιστη δυνατή νομιμότητα χωρίς πάλι να μπορεί να εξακριβωθεί η πραγματική φύση και παράμετροι της εργασίας που προσφερόταν. Οπότε και οποιαδήποτε στατιστικά που θα προερχόταν από αυτές τις νέες θέσεις εργασίας που δηλώθηκαν δεν σήμαιναν αυτόματα και την μείωση της ανεργίας (αφού όπως ειπώθηκε ήδη απασχολούνταν αυτοί οι εργαζόμενοι) και επομένως καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι με την έναρξη του μέτρου αποτυπώθηκε μια στρεβλή πραγματικότητα.

Επιπροσθέτως η τύχη του μέτρου της κάρτας εργασίας μέχρι την λήξη των μνημονίων ακόμη αγνοείται αφού προφανώς δεν προχώρησε ουδέποτε. Ακόμη και σήμερα δεν έχει γίνει υποχρεωτικό για όλες τις επιχειρήσεις παρά μόνο κατά καιρούς ανακοινώνεται η επιβολή του σε ορισμένες όμως κατηγορίες επιχειρήσεων με υποχρέωση για καθολική εφαρμογή «εν καιρώ». Η αρχική προαιρετική μορφή του μέτρου εννοείται ότι δεν ωφέλησε στην ευδοκίμηση του. Το ξαφνικό και απρόοπτο κόστος του συστήματος που κλήθηκαν να αναλάβουν οι επιχειρήσεις δεν ήταν ανεκτό εν μέσω οικονομικής κρίσης και οι παραγόμενες ενδείξεις κάθε άλλο σωστές δεν θα ήταν αφού ανά πάσα στιγμή ο εργαζόμενος θα μπορούσε να υποχρεωθεί να χτυπήσει την κάρτα του στην λήξη της εργασίας του και να αναγκαστεί να επιστρέψει σε αυτήν προσφέροντας αδήλωτη υπερωριακή απασχόληση. Για να λειτουργήσει αποδοτικά το συγκεκριμένο μέτρο χρειάζεται η διενέργεια εντατικών και επαναλαμβανόμενων ελέγχων που δεν είναι εφικτό ούτε σε ότι αφορά την γεωγραφική κάλυψη ούτε σε ότι αφορά το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό για τους ελέγχους.

Σύμφωνα με τα παραπάνω παρατηρείται μια σειρά λήψης ημίμετρων που απαιτούσαν την συμβολή και την εμπλοκή πολλών φορέων και πλήθος συστημάτων που η ελληνική διοίκηση δεν ήταν ουδόλως συνηθισμένη και εξοικειωμένη με τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό. Η επιβολή του Οδικού Χάρτη υπό την έξωθεν συμβολή του ΔΟΕ φαινομενικά έθεσε κάποιες βάσεις για το μέλλον. Για άλλη μια φορά οι εξωτερικές πιέσεις και υποδείξεις ήταν αυτές που «εξεβίασαν» την αντιμετώπιση του προβλήματος της αδήλωτης εργασίας. Αλλά ωστόσο οι οικονομικές και κοινωνικές μεταβλητές της Χώρας δεν κατανοήσουν την ύψιστη σημασία της καταπολέμησης του φαινομένου δεν μπορούμε να πούμε με καμία βεβαιότητα για την επιτυχία κανενός μέτρου.

ΜΕΡΟΣ IV ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η γενική εικόνα και γεύση που αφήνει η προσπάθεια της Ελλάδας για τις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης είναι σίγουρα αντιφατικές. Δημιουργούν ένα αίσθημα μιας συγκρατημένης αισιοδοξίας και ελπίδας ενώ ταυτόχρονα αναλογιζόμενοι τις συνθήκες υπό τις οποίες τελέστηκαν αναδίδουν το αίσθημα της απελπισίας και του αδιέξοδου στο οποίο είχε φτάσει η κατάσταση της Χώρας.

Κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης που συντάραξε συθέμελα την ελληνική οικονομία θα ήταν άδικο να μην αναγνωριστεί ότι δεν καταβλήθηκε σημαντική προσπάθεια για την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης ή ότι η Χώρα δεν έδειξε την απαιτούμενη πρόθεση για να διορθώσει τα χρόνια κακώς κείμενα που την κρατούσαν δέσμια ενός ζημιογόνου και γεμάτου παθογένειες συστήματος διοίκησης. Πως αλλιώς όμως θα μπορούσε να πράξει; Η Ελλάδα έτρεχε έναν συνεχές αγώνα δρόμου να προλάβει προθεσμίες, να δείξει το πρόσωπο του συνετισμένου παιδιού στους Ευρωπαίους εταίρους και να εξευμενίσει τα πνεύματα που τη θεωρούσαν βάρος έχοντας χάσει σε ένα μεγάλο βαθμό την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη των Ευρωπαίων «αδελφών».

Και ως προς ένα βαθμό κατάφερε να επιτύχει σημαντικά πράγματα και να ανατρέψει αναποτελεσματικές πολιτικές με τα επιβαλλόμενα μέτρα. Κατάφερε εν μέρει μέσω του εκσυγχρονισμού με την βοήθεια ηλεκτρονικών συστημάτων να πατάξει την γραφειοκρατία και να απλοποιήσει απλές και καθημερινές πράξεις για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Κατάφερε εν μέρει να κάνει μια τεράστια παρέμβαση και αναδιάρθρωση ως προς την δημοσιονομική διαχείριση της Χώρας βρίσκοντας υποστήριξη και ενίσχυση για τον σκοπό αυτό όλες τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν για την προώθηση της διαφάνειας και της καταπάτησης της διαφθοράς. Κατάφερε εν μέρει να απογράψει και να συγκεντρώσει ζωτικής σημασίας δεδομένα που βοήθησαν τον εθνικό διοικητικό μηχανισμό να καταλάβει την έκταση του, το μέγεθος του και την σύσταση του. Έλαβε μέτρα για την βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του και ανασχεδίασε τις δομές του ευελπιστώντας να καταστεί πιο ευέλικτος, αποδοτικός και σύγχρονος. Τόλμησε εν μέρει να ακουμπήσει φλέγον ζητήματα δεκαετιών που έφεραν μονίμως αρνητικά οικονομικά, κοινωνικά και εργατικά πρόσημα στην οικονομία και στην κοινωνία και έκανε βήματα να αποκηρύξει ανορθόδοξες και αναχρονιστικές πολιτικές μεταξύ του κράτους και του πολίτη.

Όλα όμως έγιναν «εν μέρει». Στην Ελλάδα που την κατέτρεχε η παγκόσμια ύφεση και στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης τα πάντα σχεδιάστηκαν βιαστικά (η Ελλάδα έτρεχε...) και χωρίς την κατάλληλη κριτική σκέψη και προετοιμασία. Η ασφυκτική και εκβιαστική έξωθεν πίεση από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς σε συνδυασμό με τα στενά χρονικά όρια που είχαν δοθεί καθώς και τα υπέρ φιλόδοξα και μη ρεαλιστικά προγράμματα σε συνάρτηση με τα Ελληνικά δεδομένα δεν έδωσαν την ευκαιρία για την ανάπτυξη και την συγκρότηση ενός οργανωμένου στρατηγικού σχεδιασμού για την προετοιμασία, τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την ενσωμάτωση των προτεινόμενων μεταβολών. Επιπροσθέτως αν το εξετάσουμε με λογική ματιά, τα περισσότερα μέτρα -και ειδικά εκείνο της αναδιάρθρωση και ανασχεδιασμού των δημόσιων δομών- απαιτούσαν μεγάλης κλίμακας και εκ βάθρων αλλαγές για τις οποίες η διοίκηση θα έπρεπε να είναι σε θέση να τις υποστηρίξει. Στην Ελλάδα της κρίσης όμως ο εθνικός διοικητικός μηχανισμός ήταν διαλυμένος και ανίκανος. Ανίκανος όχι μόνο για να υλοποιήσει τις αλλαγές αλλά και να βοηθήσει και τους άλλους θεσμούς και την κοινωνία να προσαρμοστούν και να τις απορροφήσουν. Καμία μεταρρύθμιση όσο απαραίτητη και να είναι δεν μπορεί να προσφέρει σε τίποτα αν πρωτίστως δεν έχει προηγηθεί η σωστή αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και κυρίως οι δεν υπάρχει ανάλογος υποστηρικτικός μηχανισμός να την εφαρμόσει. Το μόνο που

μπορεί να προσφέρει είναι να ζημιώσει τη συνολική ποιότητα, το κύρος και την αποτελεσματικότητα του συστήματος διακυβέρνησης.

Και η σωστή και αποτελεσματική διακυβέρνηση απαιτεί σύγχρονες δημόσιες πολιτικές και πρακτικές που να συμβαδίζουν με την πρόοδο, την εξέλιξη και τον εκσυγχρονισμό του παγκόσμιου ιστού. Απαιτεί πολιτικούς που να τολμούν, να μη φοβούνται τους νεωτερισμούς και να αντιλαμβάνονται εγκαίρως τις παθογένειες του συστήματος και τα χρονίζοντα κενά. Δυστυχώς οι πολιτικοί εκπρόσωποι της Χώρας που κλήθηκαν να διαχειριστούν την κρίση είχαν απολέσει προ πολλού την αξιοπιστία τους και πιάστηκαν απροετοίμαστοι καθότι ήσαν άπειροι για την διαχείριση μια τέτοιας εξαιρετικά πολυσύνθετης και κρίσιμης κατάστασης. Η «εν μέρει» επιβολή των μέτρων μπορεί να πιστωθεί σε ένα βαθμό και σε αυτούς που αδυνατώντας να εγκαταλείψουν τον δημοσιονομικό και πελατειακό λαϊκισμό της Μεταπολίτευσης έκλειναν πολλές φορές το μάτι στην διαφθορά και στο παρακράτος. Σε ένα πράγμα μόνο έδειξαν συνέπεια. Στην εθνική ασυνεννοησία. Αντί να υπάρξει συσπείρωση και ενωτισμός των πολιτικών δυνάμεων μπροστά στο αδιέξοδο του «μπρος γκρεμός και πίσω ρέμα» αναλώθηκαν σε τεράστιες αντιπολιτευτικές ροές και βολές εκατέρωθεν βάζοντας τις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην καθημερινή ατζέντα των πολιτικών αντιπαραθέσεων τους.

Και ποιος «πλήρωσε το μάρμαρο»; Όχι πάντως και σε αυτήν την περίπτωση ο Γ. Αβέρωφ. Ο Ελληνικός λαός ήταν αυτός που αιφνιδιάστηκε και επηρεάστηκε περισσότερο. Ήταν αυτός που στην κυριολεξία σε μερικές περιπτώσεις βρέθηκε χωρίς δουλεία ή αναγκάστηκε να εργαστεί σε έναν εργασιακό μεσαίωνα υπό το καθεστώς φόβου και ανασφάλειας. Είναι αυτός που είδε την δραματική μείωση του εισοδήματός του, της αγοραστικής του δύναμης χωρίς καν να έχει πρόσβαση σε βασικά αγαθά ώστε να μπορέσει να επιβιώσει. Ο ελληνικός λαός ήταν αυτός που έχασε την αξιοπρέπεια του αφού χαρακτηρίστηκε ο «τεμπέλης» και ο «απατεώνας» της Ευρώπης. Όμως για την κατάσταση που περιέπεσε έφταιγε και αυτός. Η αδιαφορία που επιδείκνυε χρόνια απέναντι σε κοινωνικές, εργατικές και οικονομικές ανισότητες, ή μη αντίδραση του και ο «ωχαδερφισμός» του έφεραν τα πράγματα στην συγκεκριμένη τραγική κατάσταση. Μα κυρίως η άρνηση του στις αλλαγές. Και κάπως έτσι συμπεριφέρθηκε και στην επιβολή των μέτρων. Καχύποπτα χωρίς να αντιλαμβάνεται την αναγκαιότητα προσπαθώντας και εκείνος από την πλευρά του όπως μπορεί να ξεγελάσει το «εκδικητικό» και «απάνθρωπο» Κράτος.

Τελικά ήταν η οικονομική κρίση ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και έναυσμα για ένα νέο μεταρρυθμιστικό κύμα στην Ελλάδα; Η απάντηση είναι σαφώς όχι. Γιατί όσες οικονομικές κρίσεις και αν προκύψουν, αν οι δυνάμεις της Ελλάδας (διοικητικός μηχανισμός- πολιτικοί εκπρόσωποι- ελληνικός λαός) δεν μπορούν να αντιληφθούν την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την επίτευξη ενός πιο ωφέλιμου σκοπού, αυτόματα η μεταρρύθμιση χάνει την αξία της από την γέννηση της. Και δεν χρειάζεται μόνο αντίληψη και αποδοχή αλλά και πιστή εφαρμογή από όλους τους εμπλεκόμενους. Δυστυχώς η Ελλάδα σε αυτόν το τομέα έχει ακόμη μακρύ ταξίδι να διανύσει.....

Βιβλιογραφία

- Heywood Andrew, Βασικές Έννοιες της Πολιτικής Επιστήμης και των Διεθνών Σχέσεων, Εκδόσεις Επίκεντρο, 2011
- Giddens Anthony, Κοινωνική Ευρώπη, Παγκόσμια Ευρώπη, Εκδόσεις Νίκας/Ελληνική Παιδεία, 2007
- Αθανασόπουλος, Σ. Δημήτρης, Η Ελληνική Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, 1983
- Ανδρονόπουλος Β. / Μαθιουδάκης Μ. , Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, (α) 1988/ (β) 1992
- Γιαννίτσης Τάσος, Η Ελλάδα στην κρίση, Εκδόσεις Πόλις, 2013
- Επιστημονικό Συμπόσιο- Έθνος, Κράτος, Εθνικισμός-, Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, 1995
- Ιορδάνογλου Ι. Χρυσάφης, Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων, Εκδόσεις Πόλις, 2013
- Καζάκος Πάνος, Τέλος των Ψευδαισθήσεων; Ελεγχόμενες πτωχεύσεις, οικονομική κρίση και μνημόνια (2009-2019), Εκδόσεις Παπαζήση, 2020
- Καρκατσούλης Παναγιώτης, Το Κράτος σε Μετάβαση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004
- Κοντιάδης Ξ., Αιμιλιανίδης Αχ., Ανθόπουλος Χ., Η Δημόσια Διοίκηση μετά την κρίση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2019
- Λιαργκόβας Παναγιώτης, Δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μια πανδημία, Εκδόσεις Πατάκη, 2019
- Μαΐστρος Γ. Παναγιώτης, Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2009
- Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρομάχη, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008
- Μπαμπαλιούτας Π. Λάμπρος, Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2007
- Μπεσίλα- Βήκα Ευρυδίκη, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010
- Ξαφά Μιράντα, Δημόσιο Χρέος, Εκδόσεις Παπαδόπουλος, 2017
- Παπούλιας Β. Δημήτριος, Πως συντελούνται οι Μεταρρυθμίσεις, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 2019
- Πλυμάκης Σήφης, Δημόσια Πολιτική και Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2019
- Ραμματά Μαρία, Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Κριτική, 2011
- Σερεμέτης Β. Δημήτρης, Οι Μνημονιακές Μεταρρυθμίσεις, Διαρθρωτικές Αλλαγές 2010-2018, Εκδόσεις Gutenberg, 2020
- Σκάλκος Δημήτρης, Αλλάζει η Ελλάδα; Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Επίκεντρο, 2016
- Σπανού Καλλιόπη, Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση, Εκδόσεις Πατάκη, 2020
- Σπανού Καλλιόπη, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018
- Σωτηρόπουλος Π. Δημήτριος, Φάσεις και Αντιφάσεις του Ελληνικού Κράτους, Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 20149
- Χατζηγάκης Μιχ. Σωτήρης, Η Ελλάδα ανάποδα, Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2017
- Χυτήρης Σ. Λεωνίδα, Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, Εκδόσεις Μπένου, 2018

Ελληνική Νομοθεσία

- Το Σύνταγμα της Ελλάδας (Αναθεωρημένα Συντάγματα)
- Οι Νόμοι του Παραρτήματος

Ιστοσελίδες

- <https://www.hellenicparliament.gr/>
- <https://www.ypes.gr/>
- <https://www.apografi.gov.gr/>
- <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>
- <https://unric.org/el/ilo-%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%B7%CF%83-%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%83-2/>
- <https://www.metarithmisi.gr/content/eyro-i-drachmi-dilimma-pou-den-to-ithele-kaneis-33060>
- <https://www.metarithmisi.gr/content/sta-chronia-tis-geloiotitas-33488>
- <https://www.capital.gr/oikonomia/2080735/i-tropologia-gia-tin-axiologisi-ton-dimosion-upallilon/>
- <https://www.e-dimosio.gr/dimosio/52766/nea-paratasi-gia-tin-axiologisi-ton-dimosion-ipallilon/>
- <https://vouliwatch.gr/news/article/i-lix-i-toy-mnimoniou-kai-i-exodos-apo-tin-krisi>
- https://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/49757/1_Diagnostic_Report_on_undeclared_work_in_Greece_gr.pdf
- https://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/49757/GR_ROADMAP_27_10.pdf
- <https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2015/06/Meleti-43-INE.pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Παράθεση Νομοθεσίας

1. Βασικότερα Νομοθετήματα της Μεταρρύθμισης των αναδιάρθρωσης των δημοσίων δομών

Θεμελιώδη μεταρρυθμιστικά νομοθετήματα με τα οποία επήλθαν οι ουσιαστικότερες μεταβολές είναι:

- Ο Ν. 3845/10 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»
- Ο Ν.3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Ο Ν.3895/10 «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα»
- Ο Ν.3979/11 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»
- Ο Ν.3986/11 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015»
- Ο Ν.4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».
- Ο Ν.4046/12 περί « Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης..... και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας»
- Ο Ν. 4093/12 Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.
- Ο Ν.4057/12 Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.
- Ο Ν.4109/13 Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.
- Ο Ν.4250/14 Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.
- Ο Ν. 4336/15 Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.
- Ο Ν.4369/16 Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις
- Ο Ν.4440/16 Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.

2. Βασικότερα Νομοθετήματα της Μεταρρύθμισης της Αξιολόγησης των Δημοσίων Υπαλλήλων

- Ο Ν.4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».
- Ο Ν.4250/14 Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.
- 4336/15 Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.
- Ο Ν.4369/16 Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις
- Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/750/οικ.32768/2016

3. Βασικότερα Νομοθετήματα της Μεταρρύθμισης της Απογραφής των Δημοσίων Υπάλληλων

- Ο Νόμος 3845/2010 , άρθρο δεύτερο, παρ. 1β. περί πρόβλεψης απογραφής και σύστασης Ενιαίας Αρχής Πληρωμών.
- Ο Νόμος 3870/2010 , άρθρο 20. περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των διατάξεων του Νόμου 3845/2010.
- Ο Νόμος 3943/2011 , άρθρο 49, παρ. 9. περί υποχρέωσης καταγραφής βεβαίωσης εισαγωγής ή διαγραφής στις πράξεις πρόσληψης ή αποχώρησης προσωπικού που δημοσιεύονται στο ΦΕΚ.
- Ο Νόμος 4038/2012 άρθρο 1, παρ. 9,10,11 περί δημοσίευσης πράξεων πρόσληψης και αποχώρησης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του δημοσίου και των ΝΠΙΔ.
- Π.Ν.Π. ΦΕΚ 237/τ.Α'/2012, άρθρο 18, όπως κυρώθηκε με το Νόμο 4111/2013 (ΦΕΚ 18/τ.Α'), άρθρο 18 περί διαρκούς επικαιροποίηση και συμπλήρωση των στοιχείων Μητρώου.
- Π.Ν.Π. ΦΕΚ 240/τ.Α'/2012, άρθρο 3, όπως κυρώθηκε με το Νόμο 4111/2013 (ΦΕΚ 18/τ.Α') άρθρο 48 περί διασύνδεσης Μητρώου και Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.
- Ο Νόμος 4223/2013 ΦΕΚ 287/τ.Α' , άρθρο 37, παρ. 1. περί κυρώσεων σε υπόχρεους φορείς που δεν απογράφουν το προσωπικό τους ή δεν εντάσσονται στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.
- Ο Νόμος 4254/2014 ΦΕΚ 85/τ.Α'), άρθρο πρώτο, παράγραφος Θ, υποπαράγραφος Θ.2, τροποποίηση Νόμου 4223/2013 περί κυρώσεων σε υπόχρεους φορείς που δεν απογράφουν το προσωπικό τους ή δεν εντάσσονται στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.
- Ο Νόμος 4389/2016 (ΦΕΚ 94Α), άρθρο 101 περί απογραφής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που περιλαμβάνονται στο οικείο Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

4. Βασικότερα Νομοθετήματα για την διοικητική μεταρρύθμιση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα

- Εγκ. 36/2018 Κοινοποίηση των διατάξεων των άρθρων 5-8 του Ν. 4554/18
- Υ.Α. 43614/996/2018 Διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων για αδήλωτη εργασία από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) και τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.ΚΑ)
- Ν. 4554/2018 Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις
- Ν. 4468/2017 Σύσταση Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης» και άλλες διατάξεις
- Ε.Γ.Σ.Σ.Ε. /2017 Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας 2017
- Αρ. Πρωτ. 46755/847/2014 Διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 55 του Ν. 4310/2014 (258/Α)
- Υ.Α. 18724/52/2014 Τροποποίηση και συμπλήρωση της υπ' αριθμ. 27397/122/19.08.2013 απόφασης του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας «Επιβολή διοικητικών κυρώσεων για τις ευθέως αποδεικνυόμενες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας», όπως ισχύει
- Ν. 4225/2014 Αναβάθμιση και βελτίωση των μηχανισμών είσπραξης των ασφαλιστικών φορέων, πρόστιμα για την ανασφάλιστη και αδήλωτη εργασία και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας
- Υ.Α. 27397/122/19.8.2013/2013 Επιβολή διοικητικών κυρώσεων για τις ευθέως αποδεικνυόμενες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας
- Ν. 4144/2013 Αντιμετώπιση της παραβατικότητας στην Κοινωνική Ασφάλιση και στην αγορά εργασίας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας
- Ν. 3996/2011 Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις