ΕΛΙΑΜΕΠ
ELIAMEP
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY
30+ χρόνια | years

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
CRISIS OBSERVATORY

THE A. G. LEVENTIS FOUNDATION

Επιτελική Σύνοψη

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ / ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ / ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Συντονισμός ερευνητικού έργου:
Καλλιόπη Σπανού

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση

Επιτελική Σύνοψη

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ

Καλλιόπη Σπανού (Συντονισμός - Επιμέλεια)

Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη

ISBN: 978-960-02-3458-9

Copyright © 2018:

Εκδόσεις Παπαζήση Α.Ε.Β.Ε.
Νικηταρά 2, & Εμμ. Μπενάκη, 106 78 Αθήνα
Τηλ.: 210 38.22.496, 210 38.38.020
Fax: 210 38.09.150
site: www.papazissi.gr • e-mail: papazisi@otenet.gr

Υποκατάστημα Θεσσαλονίκης
Σιατίστης 7, 54631
Τηλ.: 2310 227410
e-mail: natasapelagidou@papazisi.gr

Εκτύπωση-Βιβλιοδεσία: grafima med!a | creat!ve | pr!nt
Λ. Ελευθερίας 29 (Αμφιθέας), Άλιμος / Τ.Κ. 174 55
Τηλ. Κέντρο: 210 72.51.600 / Fax: 210 72.51.605
grafimaprint.gr

Απαγορεύεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο χωρίς σχετική άδεια του Εκδότη.

Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση

Επιτελική Σύνοψη

Συντονισμός – Επιμέλεια:
ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 2018

Η έρευνα υποστηρίχθηκε από την «Ερευνητική Έδρα Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη» στο Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).

Στην ανά χείρας σύνοψη γίνεται αναφορά σε βασικά σημεία των μεταρρυθμίσεων που αναλύονται εκτενέστερα στο πλήρες κείμενο της Έκθεσης, το οποίο είναι ελεύθερα διαθέσιμο σε ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα του ΕΛΙΑΜΕΠ (www.eliamep.gr).

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 15

ΕΙΣΑΓΩΓΗ 17

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ 23
1.1 Η Δημοσιονομική Διαχείριση 23

2. ΔΕΔΟΜΕΝΑ 37
2.1 Η Απογραφή του Ανθρώπινου Δυναμικού 38
2.2 Το Ελληνικό Κτηματολόγιο 43

3. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ 51
3.1 Κινητικότητα 54
3.2 Κλάδοι 62
3.3 Αξιολόγηση του Προσωπικού 63
3.4 Σταδιοδρομία και Επιλογή Διευθυντικών Στελεχών 68
3.5 Αποπολιτικοποίηση Επιτελικών Θέσεων 73

4. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ 79
4.1 Η Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης 79
4.2 Η Προσαρμογή των Διοικητικών Δομών για την Άσκηση
της Πολιτικής των Ιδιωτικοποιήσεων 85

5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ 93
5.1 Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Χωρικές Πολιτικές 93
5.2 Η Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας 100

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 105

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 1. Δημόσιος τομέας και κρατικός προϋπολογισμός μέχρι το 2010 25
Γράφημα 2. Νέα δημοσιονομική δομή 30
Γράφημα 3. Δίκτυο δημοσιονομικής εποπτείας. 31
Γράφημα 4. Διαδικασία εκτέλεσης δαπανών. 32
Γράφημα 5. Σύστημα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων 55
Γράφημα 6. Αξιολόγηση προσωπικού 2010-2018. 67
Γράφημα 7. Πορεία υλοποίησης της διαδικασίας αναδιοργάνωσης 81
Γράφημα 8. Εξέλιξη αριθμού υπουργείων και Γενικών / Ειδικών Γραμματειών 2011-2017 83
Γράφημα 9. Εξέλιξη αριθμού οργανικών μονάδων υπουργείων 2014-2017. 83
Γράφημα 10. Νέες δομές άσκησης πολιτικής ιδιωτικοποιήσεων και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας & σχέση με υπουργείο οικονομικών 88
Γράφημα 11. Κύριες προσαρμογές των δομών διαχείρισης δημόσιας περιουσίας και ιδιωτικοποιήσεων 90

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1. Δημοσιονομική διαχείριση: Βασική νομοθεσία 27
Πίνακας 2. Δημοσιονομική διαχείριση: Βασικές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις 28
Πίνακας 3. Εξέλιξη της απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα (2009-2017) 40
Πίνακας 4. Οργανωτικές παρεμβάσεις στο Κτηματολόγιο 46
Πίνακας 5. Στόχοι και παρεμβάσεις στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων 52
Πίνακας 6. Εξέλιξη συστημάτων επιλογής γενικών διευθυντών 2007-2018 . . 67
Πίνακας 7. Στόχοι προγραμμάτων προσαρμογής και θεσμικές – διοικητικές προσαρμογές 80
Πίνακας 8. Αποτίμηση μεταρρυθμίσεων 2010-2018. 109

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

EC:	European Commission
ESM:	European Stability Mechanism
HR:	Human Resources
TF-GR:	Task Force for Greece
ΑΑΔΕ:	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΕΔΥ:	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕ:	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕγχΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΣΕΠ:	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΔ:	Γενικός Διευθυντής / Γενικοί Διευθυντές
ΓΔ.ΟΥ:	Γενική / ές Διεύθυνση /εις Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ:	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΕΚΟ:	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΣΕ:	Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΕ:	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΣ:	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΚΧΑ:	Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση
ΕΑ:	Επιτροπή Ανταγωνισμού
ΕΑΑΔΗΣΥ:	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΠ:	Ενιαίας Αρχής Πληρωμών
ΕΑΧΑ:	Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις
ΕΔ:	Ελληνικό Δημόσιο
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣΥΠ:	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας
ΕΕΤΤ:	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΚΒΑΑ:	Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης.
ΕΚΠΑΑ:	Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΛΣΤΑΤ:	Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΠΟ:	Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων
ΕΣΔΔΑ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΠΑ:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΑΔ:	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου
ΕΧΣ:	Ειδικά Χωρικά Σχέδια
ΗΠΜ:	Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο
ΙΓΜΕ:	Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών
ΙΚΑ –ΕΤΑΜ:	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΑΔΚΑ:	Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού
Μ1, Μ2, Μ3:	Μνημόνιο 1, Μνημόνιο 2, Μνημόνιο 3
ΜΠΔΣ:	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΠΔΔ:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ:	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΧΕ:	Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδος
ΟΚΑ:	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΡΘΕ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης
ΟΡΣΑ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας
ΟΡΣΙ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Ιωαννίνων
ΟΤΑ:	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ:	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ:	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΠΠΔ:	Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις
ΡΑΕ:	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΡΑΕΜ:	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών
ΡΑΛ:	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων

ΡΑΣ:	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
ΣΕ:	Στρατηγικές Επενδύσεις
ΣΕΕΔΔ:	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΠΕ:	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΤΑΙΠΕΔ:	Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου
ΤΕ:	Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΤΧΣ:	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΤΧΣ:	Τοπικά Χωρικά Σχέδια
ΥΔΕ:	Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΚ:	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠΟΑΔΗΕ:	Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος
ΥπΟικ:	Υπουργείο Οικονομικών

Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ

■

Καλλιοπη Σπανου, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (Συντονισμός–Επιμέλεια)

Θεματικές ενότητες:

1. Διαδικασίες: 1.1 Δημοσιονομική Διαχείριση - 2. Δεδομένα: 2.1 Απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού - 3. Ανθρώπινο Δυναμικό: 3.1 Κινητικότητα, 3.2 Κλάδοι, 3.3 Αξιολόγηση, 3.4 Σταδιοδρομία και επιλογή Διευθυντικών Στελεχών, 3.5 Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων

Χρηστος Ιωαννου, Οικονομολόγος (PhD)

Θεματική ενότητα:

5.2 Η Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας

Μαντω Λαμπροπουλου, PhD, Μεταδιδακτορική ερευνήτρια ΕΚΠΑ

Θεματικές ενότητες:

4. Διοικητικές Δομές: 4.1 Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης, 4.2 Προσαρμογή των Διοικητικών Δομών για την Άσκηση της Πολιτικής των Ιδιωτικοποιήσεων

Ευαγγελια Κ. Μπαλλα, Διπλ. Αγρονόμος Τοπογράφος Μηχανικός, Πολεοδόμος Χωροτάκτης MSc, PMP, PhDc.

Θεματική ενότητα:

2.2 Το Ελληνικό Κτηματολόγιο

Δημητρης Οικονομου, Καθηγητής Χωροταξίας-Πολεοδομίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Θεματική ενότητα:

5.1 Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Χωρικές Πολιτικές

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η χώρα μας πέρασε μια μεγάλη κρίση τα τελευταία οκτώ χρόνια. Άλλαξαν πολλά, συνήθως με τρόπο επώδυνο, σε ένα κλίμα έντονης αντιπαράθεσης και αμφισβήτησης. Χωριστήκαμε σε στρατόπεδα ανταλλάσσοντας συνθήματα, ύβρεις και απειλές. Η έλλειψη συναίνεσης έχει υπάρξει, με ελάχιστες εξαιρέσεις, κυρίαρχο στοιχείο της νεότερης ιστορίας μας με πολύ αρνητικά αποτελέσματα για τον τόπο. Αυτή ακριβώς η έλλειψη συναίνεσης, ακόμη και στα στοιχειώδη, ήταν ιδιαίτερα αισθητή στην πρόσφατη κρίση.

Στο ΕΛΙΑΜΕΠ επιμένουμε (σε πείσμα εκείνων που ίσως μας θεωρούν πολιτικά αφελείς) ότι μια νηφάλια και τεκμηριωμένη κατανόηση της πραγματικότητας είναι απαραίτητη για να πάρουμε τις σωστές αποφάσεις, χωρίς βεβαίως αυτό να σημαίνει ότι η επιλογή σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση είναι μία και μοναδική (δεν είμαστε τόσο αφελείς!). Στη λογική αυτή, προσπαθήσαμε στη διάρκεια της μεγάλης πρόσφατης κρίσης να καταλάβουμε αρχικά τι πήγε στραβά και η χώρα χρεοκόπησε, τι έγινε στη συνέχεια με τα περιβόητα Μνημόνια και ποιες είναι σήμερα οι προοπτικές της χώρας μας για οικονομική ανάκαμψη και επιστροφή στην ευρωπαϊκή κανονικότητα. Για να μπορέσουμε να δώσουμε έστω και μερικές απαντήσεις σε αυτά τα καίρια ερωτήματα, δημιουργήσαμε ομάδες εργασίας και αναθέσαμε συλλογικές μελέτες σε επιστήμονες με γνώση και κύρος. Δεν μας ενδιέφεραν οι ιδεολογικές προτιμήσεις της καθεμιάς ή του καθενός, αρκεί να σέβονταν βασικούς κανόνες επιστημονικής δεοντολογίας και να μπορούσαν να συνεργαστούν μεταξύ τους. Στην πορεία, γίναμε σοφότεροι, θέλω να ελπίζω, και όχι μόνον οι άμεσα εμπλεκόμενοι στη συλλογική αυτή προσπάθεια.

Το μικρό αυτό βιβλίο περιέχει την επιτελική σύνοψη μιας μεγάλης σε έκταση μελέτης που είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του ΕΛΙΑΜΕΠ με θέμα την επισκόπηση, περιγραφή και αποτίμη-

ση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, υπό τη διεύθυνση της Καθηγήτριας Καλλιόπης Σπανού. Δημοσιεύεται τον ίδιο χρόνο με μια άλλη σημαντική μελέτη με αντικείμενο τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Θα ακολουθήσει αργότερα μια ακόμη για τις διαρθρωτικές αλλαγές στη δημοσιονομική πολιτική.

Η ελληνική διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής. Τα περισσότερα προβλήματα ήταν γνωστά εδώ και χρόνια, αλλά λύσεις δεν υπήρχαν λόγω εσωτερικών αγκυλώσεων και (διακομματικής) έλλειψης πολιτικής βούλησης. Και μετά ήρθε η χρεοκοπία και τα Μνημόνια που οδήγησαν σε μια σαρωτική προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης. Ήταν έξωθεν καθοδηγούμενη σε εξαιρετικά αντίξοες συνθήκες έντονης δημοσιονομικής συρρίκνωσης, με αντίστοιχες επιπτώσεις στην οικονομία, και βαθιάς πολιτικής κρίσης. Καταγράφονται στη μελέτη αυτή σημαντικές επιτυχίες που άλλαξαν προς το καλύτερο την ελληνική δημόσια διοίκηση. Έπρεπε, για παράδειγμα, να περιμένουμε τα Μνημόνια για να γίνει απογραφή των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα ή για να αποκτήσουμε κάποτε Κτηματολόγιο. Αλλά επισημαίνονται επίσης πολλές αστοχίες και αδυναμίες των προγραμμάτων, καθώς και μια μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ προσπάθειας και αποτελέσματος. Διαβάστε το κείμενο που ακολουθεί. Πιστεύω ότι θα μάθετε πολλά και ελπίζω να βγάλετε και χρήσιμα συμπεράσματα.

Είναι πράγματι θλιβερό να αναγνωρίζουμε ότι χρειάστηκε να χρεοκοπήσουμε ως χώρα και να έρθουν οι ξένοι δανειστές και εταίροι για να μας αναγκάσουν να αλλάξουμε, χωρίς αυτή η διαπίστωση της δικής μας αδυναμίας να απαλλάσσει τους άλλους από δικά τους λάθη και ιδεοληψίες στη διαμόρφωση των Μνημονίων. Το κρίσιμο ερώτημα για το μέλλον της χώρας όμως παραμένει: Βγαίνοντας από τα Μνημόνια, είμαστε επιτέλους ικανοί να ζήσουμε χωρίς βαρβάρους; Από εμάς εξαρτάται η απάντηση.

Λουκάς Τσούκαλης, Πρόεδρος ΕΛΙΑΜΕΠ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-18, τα προβλήματα και οι αδυναμίες του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκαν σημαντικοί παράγοντες για τα δεινά της χώρας. Παρά τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά καιρούς και παρά 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.

Αυτό τον μεταρρυθμιστικό στόχο επικαλέστηκαν τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Οι μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις όπως περιγράφονται στα μνημόνια προσέλαβαν χαρακτηριστικά «big bang» και «institution building», με την έννοια της έκτασης, της έντασης και της φιλοδοξίας που εξέφραζαν. Η οικονομική κρίση εμφανίστηκε ως ευκαιρία ριζικής μεταμόρφωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γι' αυτό και η διοικητική μεταρρύθμιση αποτέλεσε ιδιαίτερο και εκτενές κεφάλαιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Από πολλές απόψεις δεν μπορεί να είναι κανείς υπερήφανος που ένα ζήτημα απολύτως εσωτερικής προτεραιότητας, όπως είναι η οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, κατέληξε να γίνει αντικείμενο εξωτερικής πίεσης. Ωστόσο, έστω και έτσι, η ελπίδα ήταν να προωθηθούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Η δυνατότητα αξιοποίησης τεχνικής βοήθειας θα προσέφερε μάλιστα και σχετική τεχνογνωσία.

Φτάνοντας λοιπόν στην ολοκλήρωση και του 3ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, εύλογα τίθεται το ερώτημα τί τελικά έγινε και σε ποιο βαθμό πράγματι αντιμετωπίστηκαν οι αδυναμίες αυτές. Μέσα στις αντίξοες συνθήκες που δημιούργη-

σε η δημοσιονομική προσαρμογή, η διοίκηση υπέστη πολλαπλές παρεμβάσεις άλλοτε βραχυπρόθεσμης-δημοσιονομικής και άλλοτε διαρθρωτικής λογικής. Πόσο προχώρησαν οι μεταρρυθμίσεις, πόσο και προς ποια κατεύθυνση άλλαξε η διοίκηση, και κατά πόσον αναβαθμίστηκε η ικανότητά της;

Τα ερωτήματα αυτά προϋποθέτουν μια βασική ανάλυση των βαθύτερων αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης. Με αυτή ως αφετηρία, η απάντηση διαμορφώνεται με κριτήριο το κατά πόσον αντιμετωπίστηκαν οι προϋπάρχουσες αδυναμίες. Επιπλέον όμως, αναπόφευκτα υφέρπει το ερώτημα κατά πόσον οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις ήταν κατάλληλες όπως και οι συνθήκες υπό τις οποίες επιχειρήθηκαν.

• *Οι προϋπάρχουσες αδυναμίες*

Πυρήνας των προβλημάτων του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος υπήρξε ανέκαθεν η αδυναμία ενός υπερδιογκωμένου κατά τα λοιπά κέντρου να ρυθμίσει αποτελεσματικά κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες, ακόμη και την ίδια την εσωτερική του λειτουργία. Αυτές οι αδυναμίες εκφράζονται με τη μορφή του κατακερματισμού και των άναρχων πρακτικών που αντιστέκονται στον συντονισμό και την άσκηση συνεκτικής πολιτικής, στη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία. Φορμαλισμός και παράκαμψη των τυπικών κανόνων συμπληρώνουν την εικόνα, στο βαθμό που το πολιτικό-διοικητικό σύστημα επιδιώκει να λειτουργεί χωρίς νομικές και διαδικαστικές δεσμεύσεις αλλά ταυτόχρονα να εμφανίζεται ότι τις τηρεί. Οι αιτίες για αυτά έχουν κατά καιρούς αναλυθεί και δείχνουν στην κατεύθυνση της πελατειακής παράδοσης και της αιχμαλωσίας της δημόσιας πολιτικής από κατακερματισμένα συντεχνιακά και μερικά συμφέροντα.

Ο κατακερματισμός είναι εμφανής στο σύνολο των πεδίων πολιτικής: στην κατάσταση της νομοθεσίας, στην πολλαπλότητα των ρυθμίσεων και των εξαιρέσεων από αυτές, στην πολλαπλότη-

τα του καθεστώτος των υπαλλήλων, στην οργανωτική διάρθρωση και την κατανομή αρμοδιοτήτων, στην έλλειψη μηχανισμών οριζόντιας ολοκλήρωσης, συντονισμού και ελέγχου, στην έλλειψη διασύνδεσης των ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων κλπ. Όλα αυτά παράγουν αδιαφάνεια τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που συναλλάσσονται μαζί της.

Η έκθεση του ΟΟΣΑ για την κεντρική διοίκηση (2011), που εκπονήθηκε σύμφωνα με υποχρέωση εκ του πρώτου Μνημονίου, υιοθετεί μια αντίστοιχη σφαιρική προσέγγιση. Αναδεικνύει τη διασύνδεση των επιμέρους προβλημάτων μεταξύ τους και την ανάγκη για μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις τόσο οριζόντιου όσο και τομεακού χαρακτήρα.

Η διάγνωση των προβλημάτων και στις δύο αυτές διαστάσεις δεν ήταν σε καμιά περίπτωση νέα. Κοινό χαρακτηριστικό των θεμάτων που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση (αλλά και γενικότερα στα Μνημόνια) είναι ότι βρίσκονταν διαρκώς στην πολιτική ατζέντα προ κρίσης και εκκρεμούσαν, χωρίς να υπάρχει πραγματική ή εμφανής διαφωνία για την αναγκαιότητα τους. Συχνά, είχαν μάλιστα γίνει αντικείμενο συστάσεων από διεθνείς οργανισμούς και την ΕΕ καθώς και σχεδίων δράσης ή ακόμη και κοινοτικής χρηματοδότησης. Υπ' αυτή την έννοια, ενώ οι προϋποθέσεις να προχωρήσουν υπήρχαν πολύ νωρίτερα, για διάφορους λόγους αυτό τελικά δεν έγινε. Έτσι κατέληξαν να ενταχθούν αναγκαστικά στην ατζέντα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων προσαρμογής, ως αιρεσιμότητες συνδεδεμένες με την εκταμίευση των δόσεων των δανείων. Υπήχθησαν λοιπόν σε στενή παρακολούθηση, λεπτομερειακή καθοδήγηση και σφιχτές προθεσμίες και συνέπεσαν με μια εποχή πρωτοφανούς δημοσιονομικής συρρίκνωσης.

• *Μνημόνια και διοικητικές μεταρρυθμίσεις*

Σε πολλές περιπτώσεις οι διαρθρωτικές αλλαγές συνίσταντο στην ανατροπή αυτού του κατακερματισμού και των προβλημά-

των που δημιουργούσε για μια αποτελεσματική διοίκηση. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν η εισαγωγή ενιαίων σαφών και σταθερών κανόνων και προδιαγραφών (π.χ. στη συλλογή και τήρηση των δεδομένων, στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, στις οργανωτικές προδιαγραφές της δημόσιας διοίκησης κλπ.), η εισαγωγή συνοχής μέσω της ενίσχυσης του κεντρικού κυβερνητικού συντονισμού, η δημιουργία και διασύνδεση βάσεων δεδομένων, η συντονισμένη δράση των υπηρεσιών κλπ.

Οι ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να υλοποιήσουν ένα πολύ μεγάλο όγκο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Το κατά πόσον ήταν εφικτή η μεταρρυθμιστική ατζέντα αμφισβητείται σοβαρά. Ο όγκος των μεταρρυθμιστικών απαιτήσεων στη διάρκεια της κρίσης και ιδιαίτερα υπό τα δύο πρώτα τα Μνημόνια αυξάνεται με κάθε αξιολόγηση, σε συνδυασμό βεβαίως και με τις καθυστερήσεις που παρατηρούνταν: όσο περισσότερο καθυστερούσε η επιτυχής ολοκλήρωση κάθε αξιολόγησης τόσο περισσότερο αυξανόταν ο αριθμός των νέων μέτρων που εισάγονταν στην επόμενη αξιολόγηση.

Ιδιαίτερα όμως στα θέματα της διοικητικής μεταρρύθμισης η ατζέντα άνοιξε υπερβολικά σε μια λογική «big bang». Ακόμη και με τη συμβολή της Ομάδας τεχνικής βοήθειας (TF-GR) που συνέστησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το Σεπτέμβριο του 2011, αυτά τα προβλήματα δεν ήταν δυνατόν να αντιμετωπιστούν.

Η υπερφορτωμένη και πιεστική μεταρρυθμιστική ατζέντα έχει και παράπλευρο κόστος. Ένας αδύναμος πολιτικό-διοικητικός μηχανισμός επιβαρύνθηκε υπέρμετρα τόσο ως εργαλείο για την προώθηση τεράστιου όγκου μεταρρυθμίσεων αλλά και ως αντικείμενο αυτών. Η αμφίβολη επάρκεια και σαφήνεια της μεταρρυθμιστικής στόχευσης όχι μόνο προβληματίζει αλλά μπορεί να θεωρηθεί και ως ανασχετικός παράγων.

Σημαντικό είναι να ληφθεί υπόψη και το περιβάλλον της διοικητικής μεταρρύθμισης. Η δραστική δημοσιονομική προσαρμογή όχι μόνο διαμορφώνει συνθήκες μη πρόσφορες για την

αποδοχή των αλλαγών αλλά καταλήγει να καθορίζει –αν όχι να διαστρεβλώνει– τη λογική άλλων διαρθρωτικής φύσης μεταρρυθμίσεων, όπως η μεταρρύθμιση της διοίκησης. Η κυριαρχία της δημοσιονομικής λογικής ιδιαίτερα των δύο πρώτων Μνημονίων άργησε να επιτρέψει την επικέντρωση της προσοχής σε ουσιαστικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, όταν δεν βρίσκονταν σε άμεση συνάφεια μαζί της. Ακόμη, υπό την πίεση της αιρεσιμότητας οι κυβερνήσεις οδηγούνταν να λαμβάνουν μέτρα που εμφανίζονται περισσότερο ως σπασμωδικές παρά ως μελετημένες κινήσεις διαρθρωτικού χαρακτήρα. Στο 3ο Μνημόνιο η διαρθρωτική στόχευση των μεταρρυθμίσεων απαλλάσσεται σημαντικά από τη στρέβλωση που επέφερε η ασφυκτική δημοσιονομική πίεση.

• *Τι επιχειρεί η έκθεση*

Αναζητώντας τις «διοικητικές μεταρρυθμίσεις» στη διάρκεια των μνημονίων οφείλει κανείς να διευρύνει την αντίληψη για το τί περιλαμβάνουν. Στο βαθμό που η διοίκηση αποτελεί το βασικό εργαλείο κάθε πολιτικής, είναι αντικείμενο παρέμβασης και συνιστώσα όλων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, κρίσιμο στοιχείο της πολιτικής για την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία ή τη φορολογία είναι οι υπηρεσίες που αναλαμβάνουν την εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών αλλά και οι σχετικές διαδικασίες. Μια τέτοια οπτική αναγνωρίζει το εύρος, το βάθος, την πολυπλοκότητα και εντέλει τη δυσκολία του εγχειρήματος που με τρόπο συνοπτικό αποκαλείται «διοικητική μεταρρύθμιση».

Δεδομένου του δυνητικού εύρους του αντικειμένου η παρούσα έκθεση αναγκαστικά γίνεται επιλεκτική, αν και επιχειρεί να δώσει μια σφαιρική εικόνα. Υιοθετεί την κλασική οριζόντια προσέγγιση της διοίκησης που αναφέρεται στις διαδικασίες, τους ανθρώπινους πόρους και την οργανωτική διάρθρωση, προσθέ-

τει όμως και μια εξαιρετικά υποτιμημένη διάσταση: τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, τα οποία και αποτελούν βάση για σχεδιασμό και άσκηση πολιτικής. Τα θέματα αυτά καλύπτουν μάλιστα μεγάλο μέρος των παρατηρήσεων και συστάσεων της έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση (2011) καθώς και των απαιτήσεων των Μνημονίων. Επειδή όμως ενδιαφέρει η ικανότητα της διοίκησης για επίτευξη στόχων πολιτικής, η οριζόντια διάσταση συμπληρώνεται με την εξέταση δύο τομεακών διαρθρωτικών πολιτικών στις οποίες παρατηρούνται χρόνιες δυσλειτουργίες και αναποτελεσματικότητα: Πρόκειται αφενός για τις χωρικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών με τις στρατηγικές επενδύσεις, και αφετέρου για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Προκειμένου τέλος να αναδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο τα Μνημόνια προσέγγισαν τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, πραγματοποιήθηκε μια ποσοτική ανάλυση των απαιτήσεων των Μνημονίων όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

*

1

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

1.1 Η Δημοσιονομική Διαχείριση

Το πεδίο της οικονομικής διαχείρισης όχι μόνο αποτελεί τον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας αλλά και συμπυκνώνει τις κρίσιμες αδυναμίες της. Αν και συχνά αντιμετωπίζεται ως τεχνικό ζήτημα, η διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελούν τη διαχρονικά κρισιμότερη διάσταση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαφάνεια και η λογοδοσία για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και η κατανομή των πόρων μεταξύ προτεραιοτήτων αλλά και μεταξύ παρουσών και μελλοντικών αναγκών αποτελούν κύριο αντικείμενο δημοκρατικού ελέγχου, όπως εκφράζεται και από τον ρόλο της Βουλής στη διαδικασία ψήφισης προϋπολογισμού και απολογισμού.

Ωστόσο, στην Ελλάδα το πεδίο αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί, μέχρι πρόσφατα τουλάχιστον, ως το «μαύρο κουτί» της διακυβέρνησης. Ο αντίκτυπος της αδυναμίας των δημοσιονομικών θεσμών έφτασε στα όριά του με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, οπότε η δημοσιονομική μεταρρύθμιση τέθηκε στην πρώτη γραμμή. Το διαχρονικό χάσμα εσόδων και δαπανών (περί το 8%) και η αδυναμία κεντρικού συντονισμού και παρακολούθησης του προϋπολογισμού έπρεπε πλέον να αντιμετωπιστεί επειγόντως, όχι μόνο με αύξηση φορολογίας και περιστολή δαπανών αλλά και με την αναδιοργάνωση των φορολογικών και δημοσιονομικών μηχανισμών και των αντίστοιχων διαδικασιών. Από το

2010 μέχρι σήμερα, ειδικότερα η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εκτυλίσσεται γρήγορα ως άμεση διαρθρωτική προτεραιότητα, λόγω της ανάγκης ελέγχου και περιστολής των ελλειμμάτων, και συνεχίζει να διατηρεί την προτεραιότητά της.

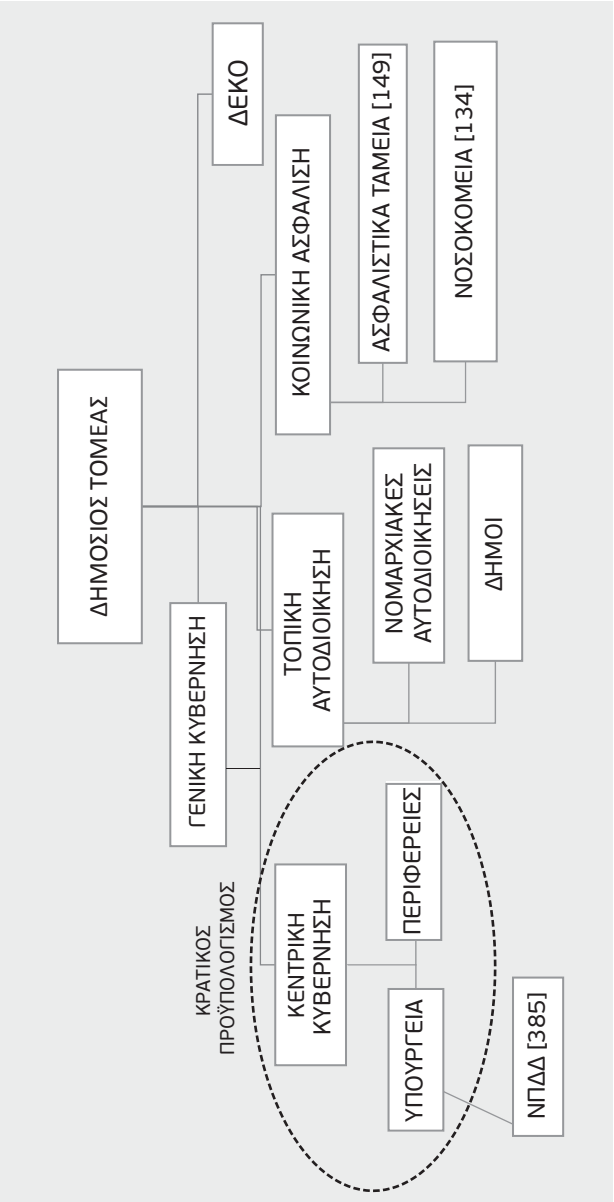
Τα προβλήματα διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η διάγνωση των αιτιών τους αλλά και οι μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις ήταν δεδομένα και γνωστά στο υπουργείο Οικονομικών και το ΓΛΚ. Ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, είχαν διατυπωθεί σχετικές συγκλίνουσες παρατηρήσεις και συστάσεις από διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ) που είχαν εισφέρει σχετική τεχνογνωσία. Από αυτή την άποψη η δημοσιονομική μεταρρύθμιση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερα καθυστερημένη.

Στο νέο πλαίσιο της κρίσης, η δημοσιονομική συμπεριφορά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος γενικά, και ιδιαίτερα η ενίσχυση της αξιοπιστίας του προς εταίρους και δανειστές, υπήρξαν καίρια ζητήματα. Η αδυναμία παροχής έγκυρων και έγκαιρων δημοσιονομικών στοιχείων (fiscal reporting) προς την ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς συνδεόταν άμεσα με την έλλειψη εσωτερικών μηχανισμών και διαδικασιών για την αποτελεσματική παρακολούθηση των κρίσιμων οικονομικών μεγεθών, ούτως ώστε οι αποκλίσεις να εντοπίζονται και οι αιτίες τους να αντιμετωπίζονται εγκαίρως.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της κατάστασης ήταν ότι το υπουργείο Οικονομικών, δεν είχε δυνατότητα να παρακολουθεί κεντρικά και σε πραγματικό χρόνο την εκτέλεση του προϋπολογισμού παρά για μόλις 60% του συνόλου των δαπανών που αντιστοιχούσε στη Γενική Κυβέρνηση (Γράφημα 1). Τα όποια στοιχεία για την πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών έφταναν με καθυστέρηση τουλάχιστον 6 μηνών, πράγμα που ακύρωνε τη δυνατότητα προληπτικής παρέμβασής του. Ελλείμματα δημιουργούνταν από υποχρεώσεις που αναλάμβαναν ανεξέλεγκτα ΝΠΙΔ και

Γράφημα 1

Δημόσιος τομέας και κρατικός προϋπολογισμός μέχρι το 2010



Πηγή: OECD Journal on Budgeting 2008 (3), σελ. 12

ΔΕΚΟ, ΟΤΑ, ασφαλιστικά ταμεία και νοσοκομεία καθ' υπέρβαση του προϋπολογισμού τους, και που μόνο εκ των υστέρων ανακάλυπτε το ΥπΟικ. Έτσι, οι προβλέψεις του προϋπολογισμού ανατρέπονταν, δημιουργούνταν ελλείμματα και χρέη, χωρίς να έχει ένας κεντρικός διαχειριστής σαφή συνολική πληροφόρηση.

Όλα αυτά τέθηκαν επί τάπητος ήδη προς το τέλος του 2009, αρκετούς μήνες πριν αναγκαστεί η Ελλάδα να ζητήσει οικονομική στήριξη. Όταν τελικά ζήτησε βοήθεια από τον Μηχανισμό Στήριξης και εντάχθηκε σε Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μάιος 2010), οι εν εξελίξει πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης του διάτρητου αυτού συστήματος αναπόφευκτα συμπεριλήφθηκαν στις απαιτούμενες δράσεις.

Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις έχουν εξαιρετικά μεγάλο εύρος και περιλαμβάνουν:

α) την ενίσχυση του ρόλου του ΥπΟικ τόσο *οργανωτικά* όσο και στη βάση των *διαδικασιών* για την κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού που επιβάλλονται σε όλο το φάσμα των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (Γράφημα 2),

β) την ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών επιμέρους υπουργείων και φορέων για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους, με τον κρίσιμο ρόλο των (νέων) Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (Γράφημα 3),

γ) την αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών με έμφαση στον κατασταλτικό έλεγχο (Γράφημα 4),

δ) τη δημιουργία συνθηκών διαφάνειας και αξιοπιστίας των δημοσιονομικών δεδομένων, μέσω (i) της διαμόρφωσης ενιαίων λογιστικών προδιαγραφών για την παραγωγή και δημοσιοποίηση δημοσιονομικών στοιχείων και (ii) της δημιουργίας Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών θεσμών (watchdogs) που αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημοσίων οικονομικών.

Αναλυτικότερα, οι βασικές μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν τα εξής:

Πίνακας 1

Δημοσιονομική Διαχείριση: Βασική Νομοθεσία

Ν. 3871/2010	Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.
Ν. 4270/2013	Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45) «Απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»).
Ν. 4337/2015	Κατάργηση προληπτικού ελέγχου δαπανών από ΥπΟικ, μεταβίβαση της αρμοδιότητας στις ΓΔ.ΟΥ και πρόβλεψη μηχανισμού κατασταλτικών ελέγχων – Λογιστική μεταρρύθμιση.

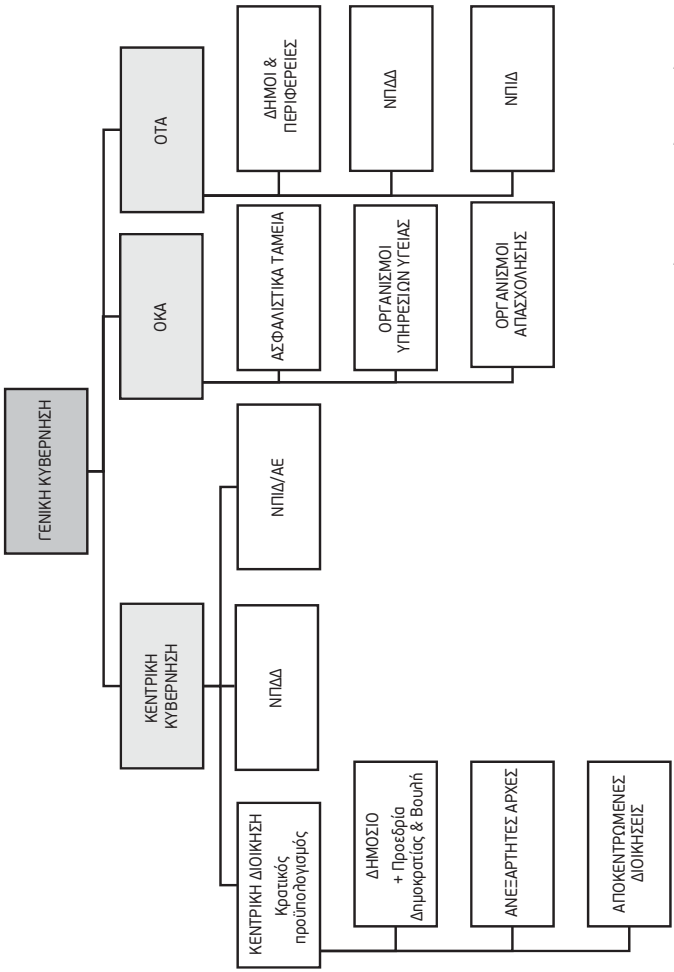
Πίνακας 2

Δημοσιονομική Διαχείριση: Βασικές Μεταρρυθμιστικές Παρεμβάσεις

Υπουργείο Οικονομικών	– Γενική κυβερνητική στρατηγική, με τη σύνταξη και ψήφιση του 3ετούς κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, υιοθέτηση της «εκ των άνω» διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού στο πλαίσιο του ΜΠΔΣ και ένταξη του συνόλου της Γενικής Κυβέρνησης σε κοινό δημοσιονομικό πλαίσιο υπό την ευθύνη του υπουργού Οικονομικών για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. – Πρόβλεψη Ανωτάτων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων που υπήγαγε τις διαδικασίες ανάληψης οικονομικών υποχρεώσεων από τους επιμέρους φορείς σε διαδικασίες ελέγχου και άμεσης σχετικής ενημέρωσης του ΥπΟικ, καθώς και Διορθωτικών μηχανισμών σε περιπτώσεις απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους. – Συγκεκριμένες προδιαγραφές και ημερομηνίες για τα διάφορα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών, εναρμονισμένες με το Ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα («Ευρωπαϊκό εξάμηνο»). – Αναβάθμιση του ρόλου του ΓΛΚ σε επιτελικό όσον αφορά την κατάρτιση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, τη διαμόρφωση προδιαγραφών και συγκέντρωση δημοσιονομικών πληροφοριών και στοιχείων για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. – Κατάργηση της αρμοδιότητας του ΓΛΚ για προληπτικό έλεγχο δαπανών και δημιουργία στο ΥπΟικ μηχανισμού κατασταλτικών ελέγχων επί των δημοσίων δαπανών. – Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής της Γενικής Κυβέρνησης, σε διασύνδεση με άλλα πληροφοριακά συστήματα του ΓΛΚ, του ΥπΟικ αλλά και με τους φορείς που συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του.

Υπουργεία/ φορείς	– Δημιουργία δικτύου (Γενικών Διευθύνσεων) Οικονομικών Υπηρεσιών υπό την καθοδήγηση του ΓΛΚ για την ανάπτυξη της δυνατότητας οικονομικής διαχείρισης στα επιμέρους υπουργεία (κατάρτιση, εκτέλεση, έλεγχος και λογιστικός έλεγχος του προϋπολογισμού, υποβολή δημοσιονομικών αναφορών, προληπτικός έλεγχος δαπανών). – Συγκέντρωση υπέρ του εποπτεύοντος υπουργείου της οικονομικής εποπτείας επί των φορέων που υπάγονται σε αυτό.
Δημοσιονομική διαφάνεια	– Λογιστική μεταρρύθμιση του Δημοσίου τομέα. Κοινός τρόπος απεικόνισης των οικονομικών μεγεθών για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τους ευρωπαϊκούς κανόνες. – Θεσμικές εγγυήσεις: Ανεξαρτησία της ΕΛΣΤΑΤ (αξιοπιστία δημοσιονομικών στοιχείων) Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (αναβάθμιση ρόλου της Βουλής) Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας, για την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων του ΜΠΔΣ και του Κρατικού Προϋπολογισμού και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες).

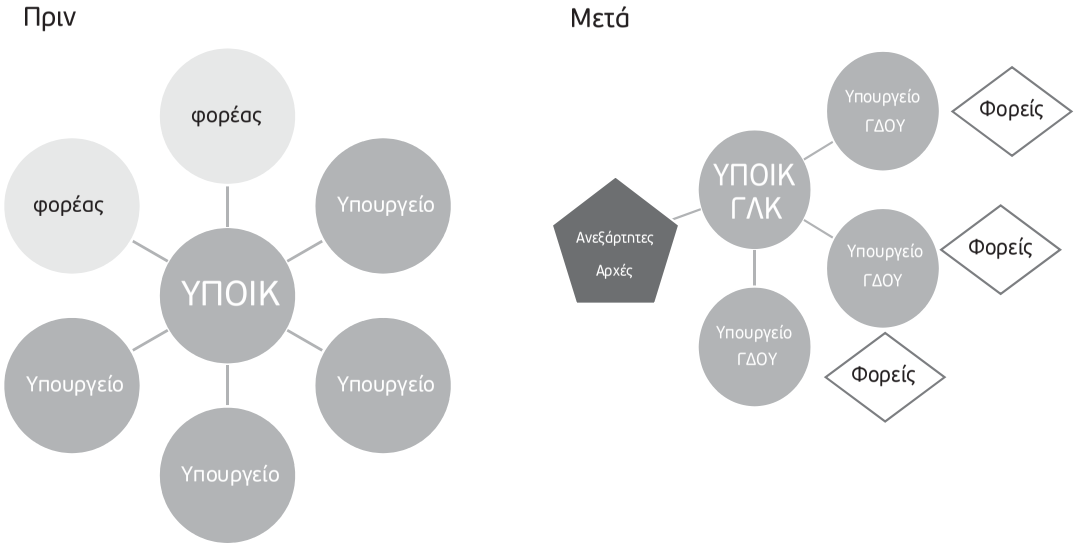
Γράφημα 2
Νέα δημοσιονομική δομή: επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Κ. Σπανού.

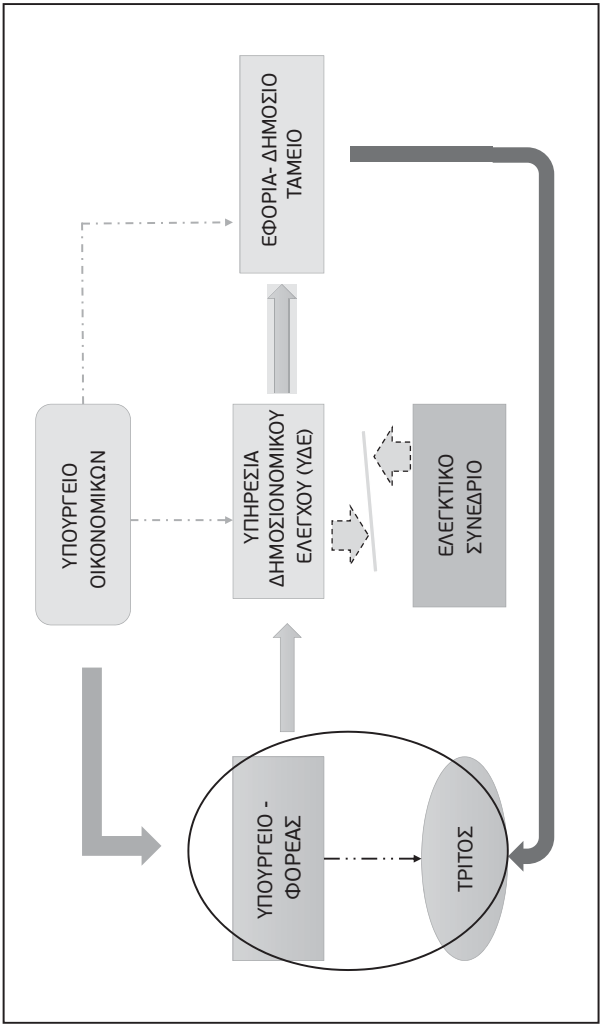
Γράφημα 3

Δίκτυο δημοσιονομικής εποπτείας



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Κ. Σπανού.

Γράφημα 4
Διαδικασία εκτέλεσης δαπανών [και προληπτικού ελέγχου πριν και μετά την κατάργησή του]



Πηγή: Προσαρμογή Κ. Σπανού βάσει του γραφήματος OECD, Journal on Budgeting, 2008 (3) σελ. 28. Η διακεκομμένη γραμμή μεταξύ υπουργείου και Τρίτου δείχνει τη διαδικασία μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το ΥπΟικ.

Αποτίμηση

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση αποτιμάται ως θεσμικά επιτυχημένη ενώ διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια. Οι κατευθύνσεις της είχαν διαμορφωθεί πριν την κρίση και τα προγράμματα προσαρμογής. Η υλοποίησή της επιταχύνθηκε όμως λόγω των συνθηκών, που επέτρεψαν την υπέρβαση των αντιστάσεων της παραδοσιακής λειτουργίας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Με τη συστηματική συμβολή της τεχνικής βοήθειας, εισήγαγε συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής, μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε ένα κατ' εξοχήν κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, ενώ κατάφερε να πειθαρχήσει τη δημοσιονομική συμπεριφορά του. Παράλληλα, προήγαγε την αξιοπιστία του συστήματος των δημοσίων οικονομικών και, έστω με δυσκολία, αποδέχθηκε ανεξάρτητους θεσμούς εποπτείας.

Το εντυπωσιακό είναι ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, παρότι εκτυλίσσεται σταδιακά και υπερβαίνει υπουργούς και κυβερνήσεις. Λόγω των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, όλες οι κυβερνήσεις χρειάστηκε να διατηρήσουν το ίδιο πλαίσιο πολιτικής και να το συμπληρώνουν διαρκώς από το 2010 και μετά, στην κατεύθυνση παλαιότερων συστάσεων των διεθνών οργανισμών. Η προτεραιότητα ανάκτησης του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών λόγω των Μνημονίων και των υποχρεώσεων που αναλάμβανε η χώρα έναντι των εταίρων και πιστωτών της συνέβαλε καθοριστικά. Σ' αυτό βέβαια βοήθησε και η αντίστοιχης λογικής ευρωπαϊκή νομοθεσία που χαρακτηρίζεται από τους ίδιους στόχους αυστηρής εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Ο επιτελικός ρόλος των Γενικών Δ/ντών Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) των υπουργείων, όπως προδιαγράφεται από τη μεταρρύθμιση αυτή, είναι πρωτοποριακός και πρωτόγνωρος για

την ελληνική διοίκηση. Έχουν *ρόλο θεματοφύλακα* των ανωτάτων ορίων δαπανών και των σχετικών αναλήψεων δεσμεύσεων καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η πλέον κρίσιμη διάσταση του ρόλου αυτού είναι ότι τείνει να καταστήσει ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος ένα είδος αντίβαρου στην πολιτική ηγεσία και τις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο. Μια τέτοια ευθύνη δυνητικά μεταβάλλει τα δεδομένα της ισορροπίας διοίκησης-πολιτικής ενισχύοντας την πρώτη.

Η μεταρρύθμιση αυτή προάγει και απαιτεί επομένως μια αλλαγή νοοτροπίας τόσο σε επίπεδο πολιτικών ηγεσιών όσο και σε επίπεδο διοικητικών στελεχών. Ιδιαίτερα οι πολιτικοί επικεφαλής οφείλουν αφενός να αποδεχτούν ένα περιοριστικό, ελεγχόμενο, συνεκτικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης με τριετή ορίζοντα και αφετέρου να διαμορφώσουν υπεύθυνα προτεραιότητες εν μέσω περιορισμένων πόρων. Στην καλή του εκδοχή αυτό προϋποθέτει αντιμετώπιση πελατειακό-συντεχνιακών πιέσεων και εξορθολογισμό των πολιτικών προτεραιοτήτων. Αλλά η εκδοχή αυτή δεν είναι η μόνη. Το περιοριστικό πλαίσιο καθιστά σκληρότερο τον πελατειακό-συντεχνιακό ανταγωνισμό για πόρους. Εφ' όσον μάλιστα κάποια στιγμή αυτό εμφανισθεί να χαλαρώνει, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι δεν θα παρατηρηθούν συμπεριφορές επιλεκτικών ανατροπών σε μικρό-επίπεδο, κάτω από τα ραντάρ των δημοσιονομικών θεσμών που έχουν δημιουργηθεί, και εκ των έσω υπονόμευση του νέου δημοσιονομικού πλαισίου.

Μένει επίσης να αποδειχθεί η λειτουργικότητα του συστήματος διαχείρισης. Ειδικότερα, οι νέοι περιορισμοί και οι δεσμεύσεις που αντιμετώπισαν τα προβλήματα του παρελθόντος πρέπει να δοκιμασθούν και ως προς τη λειτουργικότητα των διαδικασιών που έχουν διαμορφωθεί. Ήδη υπάρχουν ενδείξεις προβλημάτων που δημιουργούν γραφειοκρατικές περιπλοκές και καθυστερήσεις που πρέπει να άμεσα αντιμετωπιστούν.

Σε κάθε περίπτωση, έχουν τεθεί οι βάσεις εξορθολογισμού υπό την πίεση των Μνημονίων και έχουν αντιμετωπιστεί οι θεσμικές αδυναμίες της δημοσιονομικής διαχείρισης. Η εμβέλεια των αλλαγών θα κριθεί σε βάθος χρόνου σε συνάρτηση με την αλλαγή νοοτροπίας. Βασικό κριτήριο είναι η διατήρηση των αλλαγών ουσίας, ιδιαίτερα σε ένα λιγότερο πιεστικό μετά-μνημονιακό περιβάλλον. Η απαίτηση να ανταποκριθεί η δημοσιονομική διαχείριση σε προδιαγραφές που απορρέουν από τις διαδικασίες της ΕΕ, ενδεχομένως να συμβάλει στην βιωσιμότητά της.

2

ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Η έλλειψη επαρκών και αξιόπιστων δεδομένων και η συναφής ανεπαρκής προετοιμασία των δημοσίων πολιτικών αποτελούν διαχρονικά γνωρίσματα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Το ελληνικό κράτος δεν είχε θέσει ως προτεραιότητα τη συγκέντρωση και επεξεργασία αξιόπιστων στοιχείων, λόγω του τρόπου με τον οποίο συνήθως λαμβάνονται οι αποφάσεις: αποσπασματικά, χωρίς ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της συνέχειας και των προϋποθέσεων εφαρμογής και επιτυχίας τους. Αυτό το «έλλειμμα γνώσης» ή η αδιαφορία για την εξειδικευμένη γνώση θεωρούνται υπεύθυνα για την αποτυχία μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, προφανώς σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες.

Οι από δεκαετίες αντιπαραθέσεις σχετικά με τον αριθμό των απασχολουμένων στο δημόσιο, η ασαφής εικόνα σχετικά με τον αριθμό και τη δραστηριότητα φορέων του δημοσίου τομέα, καθώς και τις οικονομικές υποχρεώσεις τους, η ελλιπής και αποσπασματική εικόνα των επωφελουμένων από παροχές και επιδόματα, η έλλειψη ενιαίου μητρώου επιχειρήσεων, απασχολουμένων, δημόσιας περιουσίας, ακίνητης ιδιοκτησίας κλπ. δείχνουν ότι η έλλειψη συστηματικής συλλογής, επεξεργασίας και αξιοποίησης έγκυρων στοιχείων διατρέχει το σύνολο των δημόσιων πολιτικών. Η κατάσταση αυτή δεν βελτιώθηκε ούτε με τη χρήση των νέων τεχνολογιών, αφού και όταν υπήρχαν ηλεκτρονικές βάσεις δεν επικοινωνούσαν μεταξύ τους, με αποτέλεσμα να γί-

νεται δυσκολότερος τόσο ο συντονισμός της διοίκησης όσο και η επαφή των πολιτών με αυτήν.

Αν και το ζήτημα αφορά πρακτικά όλους τους τομείς πολιτικής, ενδεικτική αναφορά γίνεται στην παρούσα έκθεση σε δύο εξ αυτών: Στην Απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού και στην προσπάθεια επίσπευσης της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου

2.1 Η Απογραφή του Ανθρώπινου Δυναμικού

Η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού και η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ) αποτελούν πρωτοβουλίες που ξεκίνησαν πριν το πρώτο Μνημόνιο αλλά η υλοποίηση τους περιλήφθηκε σε αυτό ως διαρθρωτική μεταρρύθμιση για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό. Συνδέθηκε άμεσα με τις δημοσιονομικές προτεραιότητες και ειδικότερα με τον ακριβή προσδιορισμό και τη συμπίεση της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου.

Η δημιουργία του Μητρώου απασχολουμένων στο δημόσιο απαιτούσε να συλλεγεί και να ελεγχθεί πληροφορία σχετικά με το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού ανά φορέα, καθεστώς απασχόλησης κλπ., και να υπάρξει η τεχνολογική υποδομή που θα την υποδεχόταν με τις απαραίτητες εφαρμογές για τη διαρκή του ενημέρωση ώστε να το καταστήσει αξιόπιστη βάση άσκησης πολιτικής. Δεδομένης της άναρχης κατάστασης στο πεδίο της δημόσιας απασχόλησης, το εγχείρημα ήταν τόσο σημαντικό όσο και πολύπλοκο. Το εύρος της απογραφής εξειδικεύτηκε σταδιακά και προσδιορίστηκε επανειλημμένα ώστε να υπαγάγει στη σχετική υποχρέωση το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Με άλλα λόγια προϋπέθετε και την καταγραφή των φορέων του δημοσίου. Οι δυσκολίες και οι αντιστάσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ήταν σημαντικές, όπως προκύπτει από τη σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων που προέβλεψαν κυρώσεις για τους φορείς που δεν συμμορφώνονταν με την υποχρέωση απογραφής του προσωπικού τους ή δεν εντάσσονταν στο σύστημα πληρωμών της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.

Η διαδικασία απογραφής ανθρώπινου δυναμικού και φορέων έχει σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωθεί.

Οι επιμέρους υπηρεσίες οφείλουν πλέον να ενημερώνουν διαρκώς το Μητρώο ως προς το ενεργό δυναμικό τους. Παράλληλα, το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης έχει τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων του δημοσίου, δημοσιοποιεί ηλεκτρονικά την ετήσια επικαιροποίηση και ενημερώνει σχετικά την ΕΛΣΤΑΤ. Η ανησυχία για την ενδεχόμενη παράκαμψη της διαδικασίας ενημέρωσης του Μητρώου οδήγησε στην πρόβλεψη ποινικών και πειθαρχικών κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των αρμοδίων υπηρεσιακών παραγόντων ενώ πραγματοποιούνται και δειγματοληπτικοί έλεγχοι από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).

Ποσοτικά στοιχεία για την εξέλιξη του προσωπικού δημοσιεύονται συστηματικά, ωστόσο ποιοτική ανάλυσή τους (ηλικία, φύλο, επίπεδο εκπαίδευσης κλπ.) δημοσιεύτηκε από το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης τον Μάρτιο του 2016 και καλύπτει συγκεντρωτικά την περίοδο από το 2012 έως το 2015. Στον πίνακα 3 φαίνεται η σταδιακή ένταξη των διαφόρων κατηγοριών προσωπικού και φορέων στην απογραφή. Το έκτακτο προσωπικό (1) περιλαμβάνει ειδικότερα τους μετακλητούς, τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, έργου και τους ωρομίσθιους. Το έκτακτο προσωπικό των ΝΠΙΔ (2) περιλαμβάνει τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, έργου και τους ωρομίσθιους.

Η *Ενιαία Αρχή Πληρωμής*, συστήθηκε σε επίπεδο Διεύθυνσης στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, υπαγόμενη αρχικά απ' ευθείας στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής και σε άμεση διασύνδεση με το Μητρώο, όπως προέκυψε από την απογραφή. Ένας από τους βασικούς στόχους της ήταν η διευκόλυνση του δημοσιονομικού σχεδιασμού της εκάστοτε εισοδηματικής πολιτικής και η διαφάνεια και λογοδοσία στη διαχείριση των μισθολογικών δαπανών. Η δημιουργία της ΕΑΠ εντάχθηκε στη

Πίνακας 3

Εξέλιξη της απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα (2009-2017)

Υπουργεία, ΑΑ, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Τακτικό προσωπικό	692.907	667.374	646.657	629.114	599.207	576.856	566.913	565.671	566.861
Έκτακτο προσωπικό (1)				56.005	58.756	62.580	65.547	71.042	78.297
ΝΠΙΔ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Τακτικό προσωπικό							33.571	33.199	36.047
Έκτακτο προσωπικό (2)							10.772	11.443	12.869

Πηγή: Στοιχεία από την Απογραφή. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού www.apografi.gov.gr/

διαθρωτική αιρεσιμότητα του πρώτου Μνημονίου και έπρεπε να αρχίσει να λειτουργεί από τον Δεκέμβριο 2010, ωστόσο η ένταξη σ' αυτήν των φορέων του δημοσίου και του προσωπικού τους έγινε σταδιακά. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του προϋπολογισμού για το 2018, το ποσοστό των φορέων που έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ υπερβαίνει το 98%, ενώ σε διαδικασία συμμόρφωσης βρίσκεται το 1,5% των φορέων.

Αποτίμηση

Η απογραφή και η δημιουργία Μητρώου φορέων και απασχολουμένων του δημοσίου αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την άσκηση πολιτικής. Επέτρεψε την καταγραφή των απασχολουμένων ποσοτικά αλλά και ποιοτικά, ως προς ορισμένα χαρακτηριστικά τους. Επίσης επέτρεψε την καταγραφή των φορέων που τους απασχολούν, εισήγαγε αυξημένες απαιτήσεις δημοσιότητας που ενίσχυσαν τη δυνατότητα ελέγχου των συχνά ανεξέλεγκτων προσλήψεων με ποικίλα καθεστώτα απασχόλησης. Άλλωστε, λόγω των Μνημονιακών υποχρεώσεων οι προσλήψεις-αποχωρήσεις όφειλαν παρακολουθούνται σε μηνιαία βάση.

Με δεδομένη την αρχική κατάσταση της ελληνικής διοίκησης και του δημοσίου τομέα, μπορεί κανείς να αντιληφθεί την πολυπλοκότητα του εγχειρήματος που περιλαμβάνει πολλές κατηγοριοποιήσεις, εφαρμογές πληροφορικής, διοικητικές διαδικασίες και πιστοποίηση, νομικά εργαλεία, εκπαίδευση του προσωπικού και τη συνεργασία υπαλλήλων και φορέων.

Η απογραφή αποκάλυψε φορείς αδρανείς οι οποίοι θα έπρεπε να είχαν καταργηθεί ή που επιβίωναν ακριβώς λόγω της αδυναμίας του δημοσίου να χαρτογραφήσει τους φορείς του, κυρίως στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (ΝΠΙΔ). Από την άλλη πλευρά, η απογραφή συνδέθηκε με τη γενικότερη ανησυχία ότι διάφοροι φορείς κινδύνευαν με κατάργηση –σύμφωνα και με σχετικούς νόμους που είχαν παράλληλα εκδοθεί– και περαιτέρω, με απόλυση του προσωπικού τους.

Παρά τις δυσκολίες και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του Μητρώου φορέων και προσωπικού αλλά και στην ένταξή τους στην Ενιαία Αρχή Πληρωμής, διαμορφώθηκαν οι βάσεις για κρίσιμα εργαλεία διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και των σχετικών δαπανών. Δημιουργήθηκε ο ελλείπων μέχρι πρότινος σύνδεσμος μεταξύ πολιτικής ανθρωπίνων πόρων και δημοσιονομικής πολιτικής αλλά και προϋποθέσεις καλύτερης διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και μισθολογικής δαπάνης.

Παράλληλα, με βάση και τα ποιοτικά στοιχεία που περιλαμβάνει, προσφέρονται περαιτέρω δυνατότητες. Επάνω στην απογραφή και την αντίστοιχη ηλεκτρονική βάση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων για το προσωπικό μπορούν να οικοδομηθούν και άλλα εργαλεία, στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός Ενιαίου συστήματος διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού. Ήδη τέτοια παραδείγματα είναι το Ψηφιακό οργανόγραμμα, που (στοχεύει να) παρέχει σε πραγματικό χρόνο σφαιρική εικόνα για τη διάρθρωση της διοίκησης και των επιμέρους δημοσίων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, την κατανομή των θέσεων σε αυτούς και τις προϋποθέσεις κάλυψής τους. Σε αυτή την υποδομή βασίστηκε μάλιστα η εφαρμογή του νέου συστήματος κινητικότητας και πιο πρόσφατα, η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διαδικασίας αξιολόγησης. Η ολοκλήρωση της βάσης δεδομένων και του Ψηφιακού οργανογράμματος αποτελεί μάλιστα υποχρέωση και για τη μετά-μνημονιακή περίοδο (πιο κάτω, Γράφημα 5).

Εν κατακλείδι, το Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μια σημαντική τομή για τον εξορθολογισμό των διοικητικών πολιτικών. Κρίσιμες προϋποθέσεις ώστε να συμβάλει μελλοντικά σε ένα ποιοτικό άλμα είναι: α) η αποφυγή αναπαραγωγής των άναρχων πρακτικών προσλήψεων β) η συνεπής τήρηση και συνεχής ενημέρωσή του, προκειμένου να μην επιστρέψει στην πρότερη κατάσταση αδιαφάνειας σε επίπεδο διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και μισθολογικών παροχών και γ) η πρα-

γματική χρήση του ως βάσης για άσκηση συνεκτικής και τεκμηριωμένης πολιτικής στους δύο αυτούς τομείς.

2.2 Το Ελληνικό Κτηματολόγιο

Με την έναρξη της κρίσης στην Ελλάδα, το χρόνιο πρόβλημα της έλλειψης αξιόπιστων δεδομένων για τη δημόσια αλλά και ιδιωτική περιουσία έγινε άμεσα ορατό στο πλαίσιο επιδίωξης δύο σημαντικών στόχων που τέθηκαν από την αρχή: τη μείωση του δημόσιου χρέους, μέσω των ιδιωτικοποιήσεων και της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας αλλά και τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείματος, με την εν δυνάμει αύξηση των δημοσίων εσόδων από τη φορολόγηση της ακίνητης ιδιωτικής περιουσίας. Το στάδιο σύνταξης όμως του Κτηματολογίου δεν επέτρεπε την πλήρη αξιοποίησή του αφενός για τη διασαφήνιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δημοσίων ακινήτων και αφετέρου για τη διασύνδεσή του με τη βάση δεδομένων (περιουσιολόγιο) του υπουργείου Οικονομικών. Έτσι, η ολοκλήρωση του Κτηματολογίου μαζί με την ολοκλήρωση των Δασικών Χαρτών και τη χάραξη του αιγιαλού στο σύνολο της επικράτειας εντάχθηκαν στις μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας.

Στη μεταρρύθμιση του Κτηματολογίου, μπορούν να διακριθούν τρεις βασικές περίοδοι, κάθε μια εκ των οποίων οριοθετείται από ένα κρίσιμο πολιτικό γεγονός, τις εκλογές, οι οποίες με την σειρά τους επηρεάζουν εν μέρει το περιεχόμενο, την ένταση, και την πολιτική κατεύθυνση με την οποία θα επιτευχθούν οι επιμέρους στόχοι για την ολοκλήρωση του έργου. Σε αυτούς περιλαμβάνονταν:

- η αναθεώρηση της οργανωτικής δομής του Συστήματος Διοίκησης Γης, με τη δημιουργία ενός νέου ενιαίου κεντρικού οργανισμού με κατάλληλη οικονομική επάρκεια και ανθρώπινο δυναμικό,

- η επιτάχυνση της κτηματογράφησης με απλούστευση των διαδικασιών διαγωνισμού,
- η μετάβαση από το Σύστημα Μεταγραφών και Υποθηκών στο Σύστημα του Κτηματολογίου με τα οριστικά κτηματολογικά γραφεία υπό την εποπτεία του υπουργείου Περιβάλλοντος,
- η οριοθέτηση του ρόλου των επιμέρους επαγγελματιών στο σύστημα (συμβολαιογράφοι, δικηγόροι, τοπογράφοι),
- η δημιουργία βασικών μητρώων για γεωτεμάχια, διευθύνσεις, κτίρια κ.α.,
- η δημιουργία Υπηρεσίας μίας Στάσης με σκοπό την βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών,
- η βελτίωση της ποιότητας των κτηματολογικών δεδομένων και
- η αξιοποίηση της τρέχουσας στα υποθηκοφυλακεία πληροφορίας.

Συνολικά, το χρονικό διάστημα των οκτώ ετών που μεσολάβησε από την έναρξη της κρίσης, σε ό,τι αφορά την σύνταξη του Κτηματολογίου, ήταν ένα διάστημα πυκνό σε θεσμικές και οργανωτικές πρωτοβουλίες και αλλαγές, με εμφανείς τις επιπτώσεις τόσο των δημοσιονομικών περιορισμών όσο και της κυβερνητικής αστάθειας σε διάφορες επιμέρους πτυχές του. Τέθηκαν ταυτόχρονα πολλοί και υψηλοί στόχοι, με αυστηρά χρονοδιαγράμματα χωρίς να συνοδεύονται απαραίτητα από εκτίμηση του μεγέθους της προσπάθειας, του κόστους, των συνεπειών και των επιπτώσεων για την επίτευξή τους ούτε και εκτίμηση αντίστοιχα της οργανωτικής και διαχειριστικής επάρκειας των διοικητικών δομών που καλούνταν να τους υλοποιήσουν.

Αποτίμηση

Σε απόλυτους αριθμούς, εκ πρώτης όψεως τα αποτελέσματα μπορούν να αναγνωσθούν ως πενιχρά. Από 6%, το ποσοστό ολοκλή-

ρωσης της κτηματογράφησης επί του συνόλου της έκτασης της χώρας (17% του συνόλου των εγγραπτέων δικαιωμάτων) κατά την έναρξη της κρίσης το 2009, σε 7,8% στις αρχές του 2018 (28,7% επί των εγγραπτέων δικαιωμάτων). Ωστόσο, σε αυτή τη χρονική στιγμή βρίσκεται σε εξέλιξη η κτηματογράφηση στο 84,6% της χώρας (62,2% επί των εγγραπτέων δικαιωμάτων), όπου στο μεγαλύτερο μέρος αυτού η συλλογή δηλώσεων ιδιοκτησίας αναμένεται να ξεκινήσει το Φθινόπωρο του 2018. Τέλος, σε ένα ακόμη ποσοστό που ανέρχεται στο 7,6% της επιφάνειας της χώρας (9,1% επί των δικαιωμάτων), η έναρξη της κτηματογράφησης δεν έχει ξεκινήσει ακόμη.

Σε ό,τι αφορά στους Δασικούς Χάρτες το έργο που έχει επιτευχθεί έως σήμερα, φαντάζει τεράστιο σε απόλυτους αριθμούς, αν αναλογιστεί κανείς ότι το 2009 το ποσοστό των κυρωμένων Δασικών Χαρτών ήταν μηδαμινό έναντι ποσοστού 32,2 % τον Ιούνιο του 2018. Αλλά και σε ό,τι αφορά στον αιγιαλό η πρόοδος είναι εμφανής: ενώ μέχρι το 2009 η οριοθέτησή του είχε γίνει αποσπασματικά σε ποσοστό μόλις 8% της ακτογραμμής της χώρας, έως το τέλος του 2018 αναμένεται να κυρωθεί σε ολόκληρη τη χώρα, κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων αλλά και παρατάσεων, με βάση τα υπόβαθρα που παρήχθησαν από την ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. στο πλαίσιο του Γ΄ ΚΠΣ το 2008.

Πρόοδος, αριθμητική, έχει επιτευχθεί και σε ό,τι αφορά στη μεταβατική περίοδο λειτουργίας του Κτηματολογίου: το 2009 λειτουργούσαν 95 Κτηματολογικά Γραφεία σε 326 περιοχές ενώ σήμερα λειτουργούν 117 Μεταβατικά Κτηματολογικά Γραφεία σε 422 περίπου περιοχές. Νομοθετικές πρωτοβουλίες λήφθηκαν επίσης για την επίλυση των ζητημάτων ποιότητας των κτηματολογικών εγγραφών των πρώτων πιλοτικών προγραμμάτων, αν και η διαδικασία υλοποίησής τους είναι ακόμη σε εξέλιξη, χωρίς έτσι να μπορεί ακόμη να αξιολογηθεί η επάρκειά τους για την αντιμετώπιση υπαρκτών προβλημάτων σε διάφορες περιοχές της χώρας (Λέσβος, Λευκάδα κ.α.). Η ποιότητα των αρχικών κτημα-

Πίνακας 4

Οργανωτικές Παρεμβάσεις στο Κτηματολόγιο

<table>
<tr><th>2010-2013</th><th>2013-2018</th><th>2018-2020</th><th>>2020</th></tr>
<tr><td>Ο.Κ.Χ.Ε. ΝΠΔΔ
ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε
(Υπουργείο Περιβάλλοντος)</td><td>Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε.
(Υπουργείο Περιβάλλοντος)</td><td rowspan="2">Ελληνικό Κτηματολόγιο ΝΠΔΔ
(Υπουργείο Περιβάλλοντος)

Σταδιακή κατάργηση
και συγχώνευση
Μεταβατικών Κτηματολογικών
Γραφείων &
Υποθηκοφυλακείων
(εντός 24 μηνών από την ψήφι-
ση του Ν.4512/2018)</td><td rowspan="2">Ελληνικό Κτηματολόγιο ΝΠΔΔ
(Υπουργείο Περιβάλλοντος)
17 Κτηματολογικά Γραφεία
77 Υποκαταστήματα</td></tr>
<tr><td>Μεταβατικά
Κτηματολογικά
Γραφεία

Υποθηκοφυλακεία
(Υπουργείο Δικαιοσύνης)</td><td>Μεταβατικά
Κτηματολογικά Γραφεία

Υποθηκοφυλακεία
(Υπουργείο Δικαιοσύνης)</td></tr>
</table>

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Ε. Μπαλλά

τολογικών εγγραφών αποτελεί εξάλλου τον λόγο για τις συνεχείς παρατάσεις των προθεσμιών διόρθωσης των αρχικών κτηματολογικών εγγραφών των προγραμμάτων κτηματογράφησης των ετών 1997-1999.

Ωστόσο, στον δείκτη Καταγραφή ιδιοκτησίας (Registering Property) της Έκθεσης Επιχειρηματικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας για το έτος 2018, η χώρα καταλαμβάνει την 145η θέση έναντι της 107ης θέσης το 2009, με την ποιότητα του Συστήματος Διοίκησης Γης (Land Administration Index) να αξιολογείται με μόλις 4,5 βαθμούς (εύρος 0-30).

Σε οργανωτικό επίπεδο, οι αλλαγές που έχουν επέλθει (Πίνακας 4) στο προηγούμενο διάστημα είναι επίσης εντυπωσιακές: κατάργηση αρχικά του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου – ΟΚΧΕ – που είχε ιδρυθεί το 1986 για τη σύνταξη και λειτουργία του Εθνικού Κτηματολογίου και μεταφορά μέρους των αρμοδιοτήτων του στον, μέχρι το 2013, επιχειρησιακό του βραχίονα, την ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., με την δημιουργία ενός νέου ενιαίου κεντρικού οργανισμού, της Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε. (ΕΚΧΑ ΑΕ). Και τέλος, σύσταση, στις αρχές του 2018, ενός άλλου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, του Φορέα «Ελληνικό Κτηματολόγιο» το οποίο εποπτεύεται από τον υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας και υπεισέρχεται ως καθολικός διάδοχος στη θέση της καταργούμενης ΕΚΧΑ ΑΕ.

Με την ίδρυση του νέου αυτού δημόσιου φορέα, η εποπτεία και η λειτουργία του Συστήματος Μεταγραφών και Υποθηκών μεταφέρεται από το υπουργείο Δικαιοσύνης στο υπουργείο Περιβάλλοντος, και προδιαγράφεται με μεγαλύτερη ευκρίνεια η κατάργησή του δύο αιώνες σχεδόν μετά από την εισαγωγή του στη χώρα μας. Ειδικότερα, ο Ν. 4512/2018 προβλέπει την κατάργηση, έως τον Ιανουάριο του 2020, 392 Άμισθων & Έμμισθων Υποθηκοφυλακείων και την αντικατάστασή τους από 17 Κτηματολογικά Γραφεία και 77 Υποκαταστήματα. Ωστόσο, η πλήρης κατάργηση του Συστήματος Μεταγραφών και Υποθη-

κών θα ολοκληρωθεί με την περαίωση της κτηματογράφησης σε όλη τη χώρα, δηλαδή, έως τις 30/6/2021 –με βάση την προθεσμία που έχει τεθεί έως σήμερα– οπότε και θα αντικατασταθεί πλήρως από το Σύστημα του Κτηματολογίου σε όλες τις κτηματογραφηθείσες περιοχές.

Συνολικά, την περίοδο αυτή γίνεται εμφανής η θεμελιώδης αντίφαση ανάμεσα στον επιδιωκόμενο σκοπό και στο μέσο για την επίτευξή του. Από την μία πλευρά, τίθεται αρκετά νωρίς, ήδη από τις αρχές του 2012 το έτος ορόσημο 2020 για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου –χωρίς ωστόσο το ορόσημο αυτό να αναθεωρείται αναλόγως της προόδου του έργου με την πάροδο του χρόνου. Από την άλλη, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που εισάγονται λόγω της κρίσης ή συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές δημιουργούν ασφυκτικές προϋποθέσεις για την επίτευξη του σκοπού.

Περαιτέρω αξίζει να σημειωθεί ότι την περίοδο αυτή, το Ελληνικό Κτηματολόγιο αποτέλεσε αντικείμενο διευρυμένου ενδιαφέροντος από το εξωτερικό με δύο φάσεις τεχνικής βοήθειας: την πρώτη, στο πλαίσιο της Ομάδας Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (TF-GR) με τη συμμετοχή ξένων εμπειρογνωμόνων από χώρες της Ε.Ε. και συντονιστή το Ολλανδικό Κτηματολόγιο, και τη δεύτερη, από την Παγκόσμια Τράπεζα, κατόπιν συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Θα πρέπει να τονιστεί επίσης, ότι παρά τις συνεχείς αλλαγές στην πολιτική ηγεσία και διοίκηση των φορέων για τη σύνταξη και λειτουργία του Κτηματολογίου, η υλοποίησή του φαίνεται να ακολουθεί, έστω και με καθυστερήσεις, τις βασικές κατευθύνσεις που είχαν προδιαγραφεί από πολύ νωρίς, στο πλαίσιο των Μνημονίων Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής. Διαφοροποιήσεις που επήλθαν αφορούν ενδεικτικά τον αριθμό των συμβάσεων για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας ή τη φύση του νομικού προσώπου του ενιαίου κεντρικού οργανισμού.

Παρά το γεγονός ωστόσο, ότι το έργο που παρήχθη ή βρίσκεται σε εξέλιξη δεν είναι ευκαταφρόνητο –κυρίως δε, σε ό,τι αφορά στη σύνταξη των Δασικών Χαρτών– αυτό που απομένει να γίνει ακόμη απαιτεί την κινητοποίηση εξαιρετικά σημαντικών δυνάμεων και πόρων, τόσο ανθρώπινων όσο και οικονομικών, καθώς και τεράστιας διοικητικής, οργανωτικής και επιχειρησιακής προσπάθειας. Ειδικότερα, το αμέσως προσεχές διάστημα, θα δοκιμαστεί στην πράξη κατά πόσον η σύλληψη και ο σχεδιασμός του εγχειρήματος, όπως προβλέπεται κυρίως από τις επιταγές του τελευταίου νόμου, ήτοι του Ν. 4512/2018, αλλά και τα χρονοδιαγράμματα που έχουν τεθεί είναι επαρκή αλλά και κατά πόσον η δημόσια διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό που εμπλέκονται στο τεράστιο και σύνθετο αυτό έργο, θα μπορέσουν να ανταποκριθούν και να συγκεράσουν ταυτόχρονα τους διαφορετικούς, ανταγωνιστικούς και μαξιμαλιστικούς στόχους που έχουν τεθεί.

Από τη μια, θα πρέπει να επιτευχθεί ο στόχος της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου σε όλη τη χώρα έως τον Ιούνιο του 2021, όπως προσδιορίστηκε μετά την τελευταία αναθεώρηση της προθεσμίας. Πρόκειται για έργο που από μόνο του είναι τεράστιο, εάν αναλογιστεί κανείς τον χρόνο που απαιτήθηκε έως σήμερα για την ολοκλήρωσή του σε ποσοστό 28,7% περίπου των εγγραπτέων δικαιωμάτων της χώρας. Από την άλλη, προστέθηκε ένας ακόμη στόχος, αυτός της τήρησης και λειτουργίας του θεσμού των Μεταγραφών και Υποθηκών μέχρι την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου και τη μετάβαση στη φάση οριστικής λειτουργίας του. Ο στόχος αυτός απαιτεί τη σταδιακή κατάργηση των 357 άμισθων και 33 έμμισθων Υποθηκοφυλακείων της χώρας σε χρονικό διάστημα μόλις 24 μηνών από την ψήφιση του Ν. 4512/2018, με σκοπό τη δημιουργία νέων περιφερειακών δομών με 17 Κτηματολογικά Γραφεία και 77 Υποκαταστήματα.

Ωστόσο, η υλοποίηση των παραπάνω στόχων, τελεί υπό την προϋπόθεση της ταυτόχρονης επίτευξης ενός τρίτου στόχου: αυτού της επιτυχίας του εγχειρήματος μετεξέλιξης της ΕΚΧΑ ΑΕ

σε ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, με την ενσωμάτωση του προσωπικού των Έμμισθων και Άμισθων Υποθηκοφυλακείων, και της κατά το δυνατόν πιο σύντομης ολοκλήρωσης όλων των απαραίτητων διοικητικών και οργανωτικών προσαρμογών που απαιτούνται για αυτήν τη μείζονα οργανωτική και επιχειρησιακή μεταβολή. Αυτή κατέστη αναγκαία, μετά την κατάργηση του ΟΚΧΕ με τον Ν. 4164/2013, Οργανισμός ο οποίος, ως ΝΠΔΔ, είχε κατά τον Ν. 2664/1998 την αρμοδιότητα λειτουργίας των Κτηματολογικών Γραφείων.

Αναμφίβολα, η σύνταξη του Κτηματολογίου αποτελεί μία τεράστια διοικητική μεταρρύθμιση η οποία διαρκεί πολλά χρόνια, όπως δείχνει και η εμπειρία από άλλα σύγχρονα δυτικά κράτη, που έχουν ληφθεί ως πρότυπο για την εισαγωγή του θεσμού στη χώρα μας. Η συγκυρία των Μνημονίων, αποτέλεσε την αφορμή για την εξασφάλιση πολιτικής συναίνεσης και την εντατικοποίηση των προσπαθειών σύνταξής του. Τα αποτελέσματα όμως είναι σαφώς επηρεασμένα από τις εμφανείς αλλά και υπόγειες αντιπαραθέσεις, συγκρούσεις και αντιστάσεις των εμπλεκομένων στην μεταρρύθμιση μερών, και σαφώς μικρότερα από την ένταση της προσπάθειας που καταβλήθηκε.

Στην έξοδο επομένως της χώρας από τον μηχανισμό στήριξης και την εποχή των Μνημονίων, μετά από οκτώ ολόκληρα χρόνια, η πρόκληση ολοκλήρωσης της ατελούς μεταρρύθμισης του Κτηματολογίου και της δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, παραμένει πιο αναγκαία, πιο επιτακτική αλλά και πιο ζωτική από ποτέ.

3

ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Αν και η διοίκηση τέθηκε εξ αρχής στο επίκεντρο της κρίσης και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το 1ο Μνημόνιο είχε κυρίως δημοσιονομική στόχευση με έμφαση στη μείωση της δημόσιας απασχόλησης. Αυτό συνεχίστηκε στο 2ο Μνημόνιο, με προσθήκη κάποιων διαρθρωτικών διαστάσεων. Το 3ο Μνημόνιο δεν περιλαμβάνει πλέον δημοσιονομικού χαρακτήρα παρεμβάσεις για μείωση της δημόσιας απασχόλησης αλλά επικεντρώνεται περισσότερο σε μεταρρυθμίσεις διαρθρωτικού χαρακτήρα.

Η έμφαση της τρόικας (και κυρίως του ΔΝΤ) στις απολύσεις, δημιούργησε συνθήκες πολιτικά δύσκολες για τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων και όχι μόνον. Δημιούργησε σύγχυση ανάμεσα στον δημοσιονομικό και τον διαρθρωτικό χαρακτήρα των σχετικών πολιτικών και ανέκοψε ή υπονόμευσε προσπάθειες ουσιαστικού διοικητικού εξορθολογισμού.

Με την Έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) τέθηκε σειρά θεμάτων σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους. Αυτά εντάχθηκαν σταδιακά στο 2ο Μνημόνιο. Μεταξύ των βασικών συστάσεων της Έκθεσης συμπεριλαμβάνονται η ενίσχυση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, η ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, καθώς και η αποσαφήνιση και αναπροσαρμογή της σχέσης της με τα πολιτικά στελέχη (εντολή, ρόλος, ευθύνη). Κρίσιμος στόχος των απαιτούμενων παρεμβάσεων ήταν η διασφάλιση της θεσμικής συνέχειας και μνήμης, από έλλειψη των οποίων πάσχει η ελληνική διοίκηση.

Στον Πίνακα 5 συνοψίζονται οι στόχοι των προγραμμάτων προσαρμογής με αναφορά τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων.

Πίνακας 5

Στόχοι και παρεμβάσεις στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων

Στόχοι Μνημονίων 1 & 2	**Μέτρα**
Δημοσιονομικές προτεραιότητες: - Μείωση μισθοδοτικής δαπάνης - Μείωση αμοιβών - Μείωση προσωπικού - Μείωση δομών (συγχωνεύσεις, καταργήσεις οργανικών μονάδων και φορέων)	- Απογραφή υπαλλήλων – Ενιαία Αρχή Πληρωμής – Σχέδια ανακατανομής προσωπικού (Μ1) - Αναλογία προσλήψεων-αποχωρήσεων 1:5/10 (Μ1 & Μ2) - Μειώσεις μισθών - Ενιαίο Μισθολόγιο - Μείωση συμβ/χων ορισμένου χρόνου - Κατάργηση κενών θέσεων (Μ1) - Σχέδια στελέχωσης (με ανώτατα όρια) - Εντοπισμός πλεονάζοντος προσωπικού - Εφεδρεία (Μ1) διαθεσιμότητα, κινητικότητα (Μ2) - Ανακατανομή προσωπικού (Μ1 & Μ2) - Απολύσεις (Μ2)
Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις - Εξορθολογισμός διαχείρισης Ανθρωπίνων πόρων	- Αναδιοργάνωση συστήματος προσλήψεων (Μ1) - Πάγιος μηχανισμός κινητικότητας (Μ2) - Σύστημα Αξιολόγησης προσωπικού (Μ2) - Ανάπτυξη στρατηγικής ανθρώπινων πόρων (Μ2)

Εξειδίκευση:	*Απλοποίηση συστήματος ταξινόμησης των υπαλλήλων (Κλάδοι)* *Περιγράμματα θέσης* *Επιλογή, ρόλος και ανάπτυξη υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών* *Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης* *Βελτίωση της κατάρτισης του προσωπικού*
Στόχοι Μνημονίου ΙΙΙ	**Μέτρα**
- Βέλτιστη αξιοποίηση ανθρωπίνων πόρων - Αποπολιτικοποίηση - Θεσμική Μνήμη - Διοίκηση της απόδοσης - Κινητικότητα	- Διαδικασίες επιλογής στελεχών (managers) - Προγραμματισμός αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό - Δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου - Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης για προσανατολισμό στα αποτελέσματα - Εκσυγχρονισμός διαδικασιών προσλήψεων - Ενίσχυση κινητικότητας για αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων
Εξειδίκευση - Προαπαιτούμενα (ΙΙΙ):	*Μεταρρύθμιση ενιαίου μισθολογίου* *Εξορθολογισμός ειδικών μισθολογίων* *Επιλογή διευθυντικών στελεχών* *Τροποποίηση καθεστώτος ΓΓ κ.λπ. επιτελικών στελεχών* *Νέο πλαίσιο αξιολόγησης επίδοσης* *Νέο πάγιο σύστημα κινητικότητας*

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού.

Η ατζέντα στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων προσδιορίσθηκε και εξειδικεύτηκε σταδιακά την περίοδο 2012-2014. Στην καθυστέρηση εξειδίκευσης της ατζέντας, πρέπει όμως να προστεθεί και αυτή που οφείλεται στην ίδια τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και ειδικά στις ασυνέχειες πολιτικής. Αλλαγές υπουργών και εκλογικές εξελίξεις άφηναν ημιτελείς ή/και ανέτρεπαν παρεμβάσεις που είχαν ολοκληρωθεί. Έτσι, στο διάστημα της οκταετίας που πέρασε, το όποιο αποτέλεσμα, περισσότερο ή λιγότερο σημαντικό για την αντιμετώπιση των διοικητικών αδυναμιών, εμφανίζεται με σημαντική καθυστέρηση ενώ δεν είναι πάντα ανάλογο της περισσής ενέργειας που καταναλώθηκε. Το Γράφημα 5 απεικονίζει το υπό διαμόρφωση σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.

3.1 Κινητικότητα

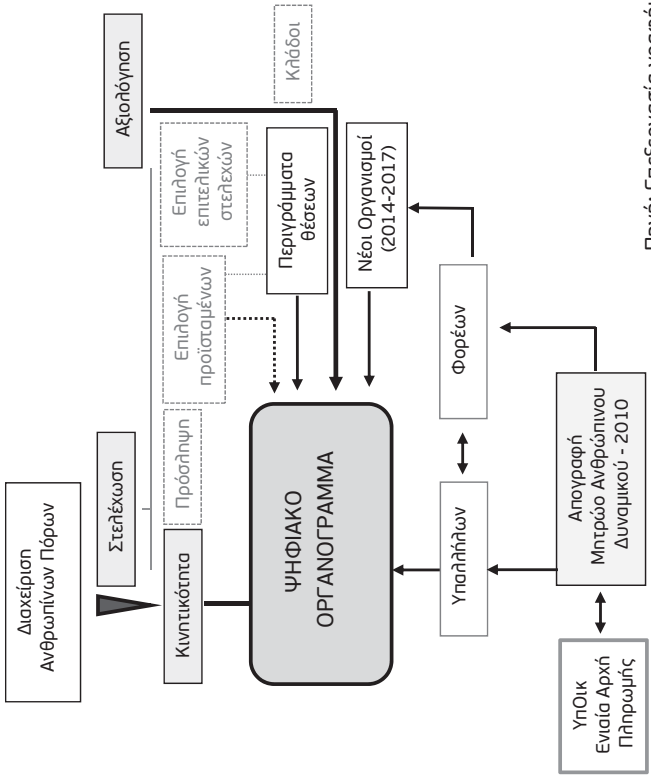
Η απουσία κινητικότητας αποτελεί διαρκές χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος δημοσιοϋπαλληλίας και έχει αναδειχθεί από δεκαετίες. Οι αιτίες του βρίσκονται σε σειρά παραγόντων που ευθύνονται ευρύτερα για τους ανορθολογισμούς της οργάνωσης και διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και που έχουν ως συνέπεια την απρογραμμάτιστη αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων και την ανορθολογική κατανομή τους, ποσοτική ή/και ποιοτική.

Αναφέρονται ενδεικτικά οι εξής αιτίες:

- Ο τρόπος στελέχωσης, που παράγει σύνδεση της σταδιοδρομίας με ένα υπουργείο/φορέα. Το ίδιο για τις μαζικές μονιμοποιήσεις συμβασιούχων χωρίς προγραμματισμό και μάλιστα συχνά σε προσωποπαγείς θέσεις.
- Η κατά κλάδους (ειδικότητες) οργάνωση του προσωπικού της διοίκησης που δημιουργεί στεγανά. Ρυθμίσεις γύρω από εσωτερικές διαφοροποιήσεις του δημοσίου τομέα ορθώ-

Γράφημα 5

Σύστημα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων (υπό διαμόρφωση)



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Κ. Σπανού.

νουν δομικά και συντεχνιακά εμπόδια στη μετακίνηση (π.χ. μισθολογικά και άλλα προνόμια).

- Απουσία ευρύτερου πλαισίου συνολικής διαχείρισης και εξυπηρέτησης υπηρεσιακών αναγκών και αδιαφάνεια του συστήματος μετακινήσεων.
- Προτεραιότητα της ατομικής επιλογής για μετακίνηση (ή μη) έναντι των υπηρεσιακών αναγκών.

Ως αντιστάθμισμα στην έλλειψη κεντρικής διαδικασίας κινητικότητας βάσει υπηρεσιακών αναγκών, εισήχθησαν διάφορες ρυθμίσεις που προκάλεσαν δευτερογενώς άλλα στεγανά (όπως περιορισμοί στις μετατάξεις μεταξύ φορέων) ή ατόνησαν κατά περίπτωση (χρονικοί περιορισμοί αποσπάσεων). Οι σχετικές ρυθμίσεις αποτελούσαν από ορισμένη άποψη μια –ανεπαρκή κατ' αποτέλεσμα– προσπάθεια συγκράτησης της ανορθολογικής κατανομής που προέκυπτε από τις ατομικές προτιμήσεις.

Η απουσία οργανωμένης κινητικότητας δημιουργεί ασφυκτικές συνθήκες στο εσωτερικό υπουργείων και φορέων όσον αφορά τις προαγωγές σε θέσεις προϊσταμένων, αφού η σταδιοδρομία συνήθως διανύεται αποκλειστικά εντός του ίδιου υπουργείου. Παράλληλα, περιορίζει την εμπειρία και τις προοπτικές των μελλοντικών ανωτάτων στελεχών με επιπτώσεις στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διαμόρφωση μιας διυπουργικής σταδιοδρομίας για τα ανώτατα στελέχη αποτέλεσε επανειλημμένα σύσταση των εμπειρογνωμόνων σε όλη τη μεταπολεμική εποχή.

Μη ενσωματώνοντας την κινητικότητα παρά μόνο εφόσον την επιζητεί ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος, η ελληνική διοίκηση είχε στην πράξη απεμπολήσει τη δυνατότητα χρήσης ενός σημαντικού εργαλείου ευελιξίας για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.

Τα ζητήματα αυτά επισημάνθηκαν και στην έκθεση του ΟΟΣΑ, που πρότεινε την ενίσχυση της κινητικότητας μέσω της δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος κατηγοριοποίησης των θέσεων εργασίας στη Γενική Κυβέρνηση και δραστικού περιορι-

σμού των κλάδων, άνοιγμα της κινητικότητας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των άλλων τομέων της Γενικής Κυβέρνησης (αποκεντρωμένες διοικήσεις, νομικά πρόσωπα) με χρήση κατάλληλων κινήτρων και προγραμμάτων κατάρτισης, τη δημοσιοποίηση των προσφερόμενων θέσεων εργασίας και την οργάνωση ανοικτών διαγωνισμών για την κατάληψη κάθε θέσης.

Αν και η έκθεση του ΟΟΣΑ έδινε –και σωστά– ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της κινητικότητας του προσωπικού της διοίκησης και την αναμόρφωση του συστήματος των κλάδων, ως αντικείμενο μεταρρύθμισης άργησε να έλθει στο επίκεντρο. Δράσεις που μπορεί να θεωρηθούν συναφείς και προπαρασκευαστικές περιλαμβάνουν την Απογραφή των υπαλλήλων (και τη δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών) ενόψει προετοιμασίας σχεδίων ανακατανομής του προσωπικού (με ορίζοντα το 2013) σε επιλεγμένους τομείς.

Για μεγάλο διάστημα όμως η κινητικότητα δεν αντιμετωπίστηκε ως αυτοτελής μέθοδος εξορθολογισμού της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων παρά ως μέσο μείωσης της δημόσιας απασχόλησης. Αμφίβολης στόχευσης πολιτικές κινητικότητας, όπως η «εργασιακή εφεδρεία» και η διαθεσιμότητα-κινητικότητα, ήταν προάγγελοι απολύσεων. Σ' αυτή τη λογική κινήθηκε και η διοικητική αναδιοργάνωση. Αυτά δημιούργησαν σύγχυση μεταξύ διαρθρωτικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα της κινητικότητας, υπονομεύοντας τον πρώτο.

Ωστόσο, σειρά μέτρων επιχείρησαν να ανατρέψουν σταδιακά προϋπάρχοντες δομικούς και άλλους περιορισμούς και ανέδειξαν τα πολλαπλά ζητήματα που έπρεπε να επιλυθούν. Μια σημαντική προσπάθεια οικοδόμησης ενός παγίου συστήματος κινητικότητας υπήρξε η καινοτόμος για τα ελληνικά δεδομένα έννοια του «υπαλλήλου του κράτους» (Ν. 4024/2011), που δεν ταυτίζεται με συγκεκριμένο φορέα αλλά μπορεί να υπηρετεί σε διάφορες θέσεις. Ωστόσο, η εφαρμογή του προσέκρουσε ακριβώς σε αυτά τα διάσπαρτα θεσμικά εμπόδια που έπρεπε να αρθούν ένα-ένα.

Οι προδιαγραφές ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινητικότητας ως ουσιαστικού εργαλείου διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων τέθηκαν τελικά το 2014. Η μεσολάβηση εκλογών και κυβερνητικής αλλαγής διέκοψε τον σχεδιασμό και το ζήτημα της κινητικότητας περιλήφθηκε εκ νέου στο 3ο πρόγραμμα προσαρμογής του Αυγούστου 2015. Δεν υπήρχε πλέον πίεση για απολύσεις. Αντίθετα, προσδιορίστηκαν οι κρίσιμες προϋποθέσεις της, όπως η κατάρτιση των νέων οργανογραμμάτων και περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, καθώς και η αναδιοργάνωση των κλάδων.

Σ' αυτή τη βάση διαμορφώθηκε και ψηφίστηκε με τη συμβολή της τεχνικής βοήθειας ο Ν. 4440/2016 που φιλοδοξεί να οργανώσει ένα ολοκληρωμένο, πάγιο σύστημα κινητικότητας για τη βέλτιστη κατανομή του προσωπικού. Σε μεγάλο βαθμό κεφαλαιοποιεί τις προηγούμενες παρεμβάσεις, εισάγει ενιαίους κανόνες, ενώ εκτείνεται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Το «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας» εισάγει στοιχεία εξορθολογισμού στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων ως προς ορισμένες κρίσιμες διαστάσεις της:

- Ανατροπή σχέσης αποσπάσεων – μετατάξεων. Η μετάταξη δεν έχει πλέον εξαιρετικό χαρακτήρα, αλλά ενσωματώνεται σε μια μόνιμη διαδικασία ως ο κύριος τρόπος ανακατανομής του προσωπικού για την εξυπηρέτηση παγίων αναγκών. Αντιστρόφως, η απόσπαση ανακτά τον προσωρινό της χαρακτήρα ως μέσο για την αντιμετώπιση προσωρινών και επειγουσών αναγκών.
- Τα περιγράμματα θέσεων και ενδεχομένως αναγκαία ειδικά προσόντα συνοδεύουν αιτήματα κάλυψης κενών προκειμένου να υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια για τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης μετακινήσεων.
- Η κινητικότητα καλύπτει το σύνολο των φορέων Γενικής Κυβέρνησης με κεντρική διαχείριση και συντονισμό του

συστήματος από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας στο υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

- Η διαδικασία διενεργείται περιοδικά (3 φορές το χρόνο) και οι προς κάλυψη θέσεις δημοσιοποιούνται για την εκδήλωση ενδιαφέροντος των υποψηφίων.

Περαιτέρω, η υπηρεσία υποδοχής αξιολογεί τις υποψηφιότητες και αποφασίζει, χωρίς τη συναίνεση του φορέα προέλευσης (απαιτείται μόνο βεβαίωση ότι καλύπτεται το 50% των θέσεων του κλάδου του υπαλλήλου που επιθυμεί μετακίνηση). Συμπληρωματικά, προκειμένου να αποσαφηνιστεί και οριστικοποιηθεί κατά το δυνατόν η εικόνα της πραγματικής στελέχωσης των φορέων, πρέπει να τερματιστεί το καθεστώς των μακροχρόνιων αποσπάσεων. Σ' αυτή την κατεύθυνση δόθηκε στους ήδη αποσπασμένους υπαλλήλους η δυνατότητα να μεταταγούν στον φορέα όπου υπηρετούν.

Αποτίμηση

Η κινητικότητα τίθεται σε νέες βάσεις επωφελούμενη από παράλληλες εξορθολογιστικές δράσεις που αναπτύσσονται στο πλαίσιο μνημονιακών μεταρρυθμίσεων. Σ' αυτές μπορούν να περιληφθούν τρεις κατηγορίες: το Ψηφιακό Οργανόγραμμα (ως βάση δεδομένων που διαχειρίζεται το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με το ΥπΟικ), τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η αναδιάρθρωση των κλάδων (βλ. Γράφημα 5).

Το Ψηφιακό οργανόγραμμα ως κεντρική ηλεκτρονική βάση δεδομένων αποτυπώνει και παρέχει σε πραγματικό χρόνο σφαιρική εικόνα για τη διάρθρωση κατά οργανικές μονάδες, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και τη στελέχωση των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Οι οργανισμοί υπουργείων και φορέων αναθεωρήθηκαν σε δύο φάσεις (2014 και 2017-18). Η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας έχει ολοκληρωθεί κυρίως στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, αλλά είναι ακόμη σε εξέλιξη η

ενσωμάτωσή τους στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα σε εύρος Γενικής Κυβέρνησης.

Το σύνολο αυτών των εργαλείων δημιουργεί και τις προϋποθέσεις διαφάνειας τόσο για το ίδιο το κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες όσο και για τους υπαλλήλους. Η υποχρεωτική και διαρκής δημοσιοποίηση των κενών δημιουργεί την προσφορά βάσει της οποίας θα εκδηλωθεί η ζήτηση, ενώ παρακάμπτεται σε ορισμένο βαθμό το ζήτημα των κλάδων (πιο κάτω).

Η εισαγωγή οργανωμένης κινητικότητας άργησε αφού η σχετική μεταρρύθμιση έπεσε θύμα των περιστάσεων, δηλ. των παράλληλων πολιτικών μείωσης προσωπικού. Ενώ μπορούσε πράγματι να αποτελέσει εργαλείο εξορθολογισμού και ήλθε εν μέρει ως αντιστάθμισμα στην πίεση για απολύσεις, η στόχευση παρέμεινε αμφίσημη.

Ωστόσο, και σε αυτές τις συνθήκες έγιναν βήματα για την άρση των εμποδίων στην κινητικότητα και για την ανάπτυξη των εργαλείων που θα μπορούσαν να στηρίξουν μια οργανωμένη εκδοχή της. Το νέο σύστημα συνεχίζει σε αυτή την κατεύθυνση και αποτελεί από ορισμένες κρίσιμες απόψεις εξορθολογισμό στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Αίρει παλιότερα στεγανά, μαζικοποιεί και οργανώνει τις διαδικασίες κινητικότητας ενώ την καθιστά περιοδική και επαναλαμβανόμενη και όχι εξαιρετική διαδικασία. Βρίσκεται μάλιστα στη συμβολή άλλων παράλληλων δράσεων εξορθολογισμού που το καθιστούν εφικτό.

Παρά τον σημαντικό εξορθολογισμό που εισάγει, το νέο σύστημα κινητικότητας αφήνει ορισμένα κρίσιμα ζητήματα σε εκκρεμότητα. Ενδεικτικά:

- Πρώτον, ως προς το ζήτημα της κάλυψης των υπηρεσιακών αναγκών. Ως αμιγώς εθελοντικό, το σύστημα επαφίεται στην πρωτοβουλία των ενδιαφερομένων για μετακίνηση. Υπάρχει όμως κενό όσον αφορά τη δυνατότητα της ίδιας της διοίκησης να μετακινεί το προσωπικό για να καλύψει ανάγκες, στελέχωσης υπηρεσιών που δεν προτιμώνται από

τους υποψηφίους. Ιδιαίτερα κρίσιμη είναι επίσης η περιθωριοποίηση της υπηρεσίας προέλευσης η οποία χάνει τον έλεγχο των ανθρώπινων πόρων και υφίσταται τα αποτελέσματα ατομικής επιλογής για μετακίνηση, χωρίς να εξασφαλίζεται επαρκώς η κάλυψη των δικών της αναγκών.

- Δεύτερον, η κινητικότητα δεν ενσωματώνεται συστηματικά στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων ώστε να αποτελέσει εργαλείο ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού ούτε συνδέεται με κίνητρα. Το στοιχείο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τα στελέχη στα υψηλότερα επίπεδα διοίκησης: αφενός ενόψει του εμπλουτισμού της εμπειρίας τους και αφετέρου προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα οριζόντιας μετακίνησης σε ομάδα ομοειδών θέσεων αντί του υποβιβασμού υπαλλήλου ο οποίος δεν επιλέγεται ξανά σε θέση ευθύνης. Η ενσωμάτωση της κινητικότητας στη σταδιοδρομία θα εισήγαγε σημαντική καινοτομία στο ελληνικό σύστημα και θα την αναδείκνυε σε πολύ μεγαλύτερης εμβέλειας εργαλείο διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων.
- Τέλος, σημαντικό είναι να αξιολογηθεί σε ένα βάθος χρόνου η εμπειρία της εφαρμογής του συστήματος αυτού. Ιδιαίτερα ενδιαφέρει:
  - κατά πόσον οι ρυθμίσεις του ενδεχομένως θα συμπληρωθούν σταδιακά και με έμφαση στην προτεραιότητα των υπηρεσιακών αναγκών ή
  - θα τροποποιηθούν επισήμως ή ατύπως στην αντίθετη κατεύθυνση, με «κατά παρέκκλιση» ρυθμίσεις που ευνοούν παλαιού τύπου πρακτικές τις οποίες στοχεύει να εξαλείψει (π.χ. συνέχιση της πρακτικής των αποσπάσεων ή/και κατ' εξαίρεση παράτασή τους κλπ.). Οι Θεσμοί παρακολουθούν στενά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης αυτής. Όπως και σε άλλες περιπτώσεις, εξέφρασαν τον Ιούνιο 2018 την ανησυχία τους ιδιαίτερα σχετικά με το ζήτημα της συνεχιζόμενης πρακτικής των αποσπάσεων.

3.2 Κλάδοι

Το σύστημα των κλάδων ταξινομεί και κατηγοριοποιεί τις θέσεις και τα απαιτούμενα για αυτές προσόντα (ειδίκευση) στη δημόσια διοίκηση. Ζητούμενο είναι η ισορροπία ανάμεσα στην ειδίκευση (ή τα καθήκοντα) αφενός, και στην ευρύτητα των αντίστοιχων κλάδων αφετέρου. Όσο στενότερα προσδιορίζονται οι κλάδοι τόσο περισσότερο δημιουργούνται εμπόδια και δυσκαμψίες στη διαχείριση και ορθολογική κατανομή των ανθρώπινων πόρων.

Η σύνδεση κλάδων με υπουργεία/φορείς απασχόλησης και, κατ'επέκταση, με τα συχνά απορρέοντα ιδιαίτερα καθεστώτα και προνόμια παράγει ακριβώς αυτό το αποτέλεσμα: κατακερματισμό και στενό προσδιορισμό των κλάδων αλλά και στεγανά και εμπόδια στην κινητικότητα. Οι αρνητικές συνέπειες της κατάστασης υπογραμμίστηκαν επανειλημμένα από τη δεκαετία του 1960. Ο εξορθολογισμός των κλάδων αφορά α) την κατάργηση της υπερβολικής εξειδίκευσης και β) την αποσύνδεση τους από υπουργεία/φορείς.

Το ζήτημα δεν αναδείχθηκε στο 1ο Μνημόνιο αλλά τέθηκε με ιδιαίτερη έμφαση στην έκθεση του ΟΟΣΑ, ως δομική προϋπόθεση ενίσχυσης της κινητικότητας. Εμφανίζεται στην Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2014-16 ως μέρος διαδικασίας απλοποίησης της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, μαζί με τα περιγράμματα θέσεων και τους νέους Οργανισμούς, με ορίζοντα τον Μάρτιο 2015. Οι εκλογές διέκοψαν αυτόν τον σχεδιασμό, και το ζήτημα της αναδιάρθρωσης των κλάδων σε συνδυασμό με τις περιγραφές καθηκόντων εντάχθηκε στο 3ο Μνημόνιο ενόψει της δημιουργίας ενός πάγιου συστήματος κινητικότητας και της ορθολογικής κατανομής του προσωπικού.

Αν και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρώτης προτεραιότητας, ο εξορθολογισμός των κλάδων αποδείχθηκε περίπλοκη υπόθεση. Είναι η πλέον καθυστερημένη εκ των διοικητικών μεταρρυθμί-

σεων στη διάρκεια της κρίσης. Ενώ εξέπνευσε το 3ο Μνημόνιο, βρίσκεται ακόμη σε στάδιο προεργασίας από ομάδα εργασίας. Τέλος, εξέλιξη δεν φαίνεται να υπάρχει ούτε στο πεδίο της σύστασης διυπουργικών κλάδων.

Ως υποκατάστατο της αντιμετώπισης των εμποδίων που θέτουν οι κλάδοι στην κινητικότητα μπορούν να θεωρηθούν παρεμβάσεις που ανοίγουν τη διαδικασία συναγωνισμού για θέσεις Γενικών Διευθυντών σε υπαλλήλους που έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, ανεξαρτήτως του υπουργείου ή του κλάδου στον οποίο υπηρετούν ή ακόμη του βασικού τίτλου σπουδών. Πρόκειται για ad hoc παρακάμψεις του εμποδίου του κλάδου ως προϋπόθεσης κατάληψης θέσεων –που παράλληλα μπορεί να είναι και αποτέλεσμα συντεχνιακών πιέσεων. Η μεταρρύθμιση φαίνεται συνεπώς να κινείται σε δύο ταχύτητες: υπέρβαση των κλάδων μέσω ad hoc ρυθμίσεων για τις υψηλότερες θέσεις ευθύνης, ενώ για τη συνολική υπέρβαση των εμποδίων που δημιουργούν στην κινητικότητα κυριαρχούν αργότεροι ρυθμοί και το ζήτημα εν μέρει μετατίθεται στην κατάρτιση των περιγραμμάτων θέσεων.

3.3 Αξιολόγηση του προσωπικού

Η ελληνική εμπειρία από την αξιολόγηση του προσωπικού έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως περιορισμένης αξίας. Πέραν της έλλειψης επίδρασής της στη σταδιοδρομία, το κυριότερο πρόβλημα είναι ο πληθωρισμός άριστων αξιολογήσεων που συνυπάρχει σε ορισμένες περιπτώσεις με την ελλιπή εκπλήρωση της υποχρέωσης αξιολόγησης. Και τα δύο είναι συμπτώματα ακύρωσης της όποιας χρησιμότητάς της ως εργαλείου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού και παρακίνησης. Οι αδυναμίες της αξιολόγησης αφορούν κατά κύριο λόγο δύο πλευρές: αφενός την αδυναμία ακριβούς αποτίμησης της ικανότητας και αποτελεσματικότητας των υπαλλήλων του και αφετέρου –και συνυφασμένη με την πρώτη– την αμφισβήτηση του αντικειμενικού χαρακτήρα της.

Σ' αυτό το πλαίσιο δεν εκπλήσσει ότι, σε αντίθεση με άλλες πλευρές του συστήματος διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων στο δημόσιο, το σύστημα αξιολόγησης υπήρξε το μακροβιότερο στοιχείο του (ΠΔ 318/1992). Ελλείψει σύγκρισης αλλά και συγκεκριμένων κριτηρίων κατέληγε σε πληθωριστική βαθμολογία και περιορισμένη αξιοπιστία. Προσπάθειες «αντικειμενικοποίησης» της αξιολόγησης στράφηκαν στη Διοίκηση βάσει στόχων. Η διοικητική αυτή τεχνική, που θα μπορούσε να εξορθολογήσει τη λειτουργία της διοίκησης και ταυτόχρονα να προσφέρει μέσω του βαθμού επίτευξης της στοχοθεσίας, αντικειμενική βάση για αξιολόγηση υπηρεσιών και υπαλλήλων, παραμένει ακόμη περιθωριακή.

Τα (ήδη γνωστά) προβλήματα του συστήματος αξιολόγησης υπαλλήλων και υπηρεσιών ανέδειξε και η Έκθεση του ΟΟΣΑ. Καταλήγει ότι δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για «διοίκηση της απόδοσης» που λειτουργεί ως εργαλείο ανατροφοδότησης, εντοπισμού ελλείψεων σε δεξιότητες και βελτίωσης της παρακίνησης. Σημειώνει πάντως ότι η σύνδεση μισθού με την ατομική απόδοση απαιτεί αντικειμενικό τρόπο μέτρησής της.

Το ζήτημα της αξιολόγησης του προσωπικού δεν εμφανίζεται στο 1ο Μνημόνιο, όπως άλλωστε και άλλα ζητήματα ανθρώπινων πόρων, με ad hoc εξαίρεση την περίπτωση της φορολογικής διοίκησης. Η έμφαση τίθεται στη μείωση της απασχόλησης και τον εντοπισμό φορέων για κατάργηση ή συγχώνευση. Μόνο γενικές αναφορές στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις γίνονται στις μετέπειτα επικαιροποιήσεις του 1ου Μνημονίου (3η, 4η και 5η), σε συνδυασμό με την εν εξελίξει λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης από τον ΟΟΣΑ. Τα ενδιάμεσα αποτελέσματα της Έκθεσης του ΟΟΣΑ (που δημοσιεύεται τον Νοέμβριο του 2011) τροφοδοτούσαν όμως σταδιακά την ατζέντα και ορισμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες (όπως στον Ν. 4024/2011, όπου εμφανίζεται ένα νέο βαθμολόγιο, μια εξουσιοδοτική διάταξη για νέο σύστημα αξιολόγησης κλπ.).

Η πρώτη εμφάνιση του ζητήματος εντοπίζεται στην πρώτη αξιολόγηση του 2ου προγράμματος, στο τέλος του 2012, με βασικό ζητούμενο τις στοχευμένες μειώσεις προσωπικού. Όταν το ζήτημα εντάχθηκε στην ατζέντα σε μεταρρυθμιστική λογική και άρχισε να διαχωρίζεται από τη μείωση προσωπικού, το νέο σχέδιο που προετοιμάστηκε και τέθηκε σε διαβούλευση δεν πρόλαβε να δει το φως, λόγω των εκλογικών εξελίξεων του 2015.

Στο μεταξύ επιχειρήθηκε μεταβατικά ένα σύστημα *συγκριτικής* αξιολόγησης με ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης υπαλλήλων και προϊσταμένων (2014). Αυτό κινητοποίησε έντονες αντιδράσεις αφού ερχόταν να εφαρμοστεί σε ένα πλαίσιο ανασφάλειας και ανησυχίας που είχαν διαμορφώσει άλλες παράλληλες πολιτικές μείωσης της δημόσιας απασχόλησης. Με άλλα λόγια, ενίσχυε κάθετα το διακύβευμα της αξιολόγησης. Παρότι ρητά ο νόμος αποσυνέδεε τη μεταβατική αυτή αξιολόγηση από τη διαθεσιμότητα ή ενδεχόμενες μισθολογικές επιπτώσεις, στάθηκε αδύνατο να εφαρμοστεί κανονικά το σύστημα αυτό.

Με τις εκλογές και την υπογραφή του 3ου Μνημονίου, ένα «σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων» αποτέλεσε εκ νέου απαίτηση και τελικά εισήχθη με τον Ν. 4369/2016. Η εφαρμογή του μάλιστα αναβαθμίστηκε στη συνέχεια σε προαπαιτούμενη δράση.

Το νέο σύστημα αποτελεί συνδυασμό παλαιών και νέων ρυθμίσεων. Επαναφέρει στοιχεία του ΠΔ 318/1992. Η αξιολόγηση δεν είναι συγκριτική αλλά αυτοτελής, ενώ χρησιμοποιούνται περίπου τα ίδια κριτήρια, ένα μόνο εκ των οποίων είναι ο βαθμός επίτευξης της στοχοθεσίας. Όσον αφορά τις ατομικές βαθμολογίες, υπάρχει πρόνοια αποφυγής του πληθωρισμού αρίστων αλλά και δυσχεραίνει τις χαμηλότερες βαθμολογίες, αφού (κάτω του 75/100) απαιτείται ειδική αιτιολογία και δίνεται δυνατότητα ένστασης. Κατ' αυτόν τον τρόπο δίνει σαφή ώθηση προς ανώτερες του μέσου βαθμολογίες για τον μεγάλο όγκο των υπαλλήλων (75-89/100).

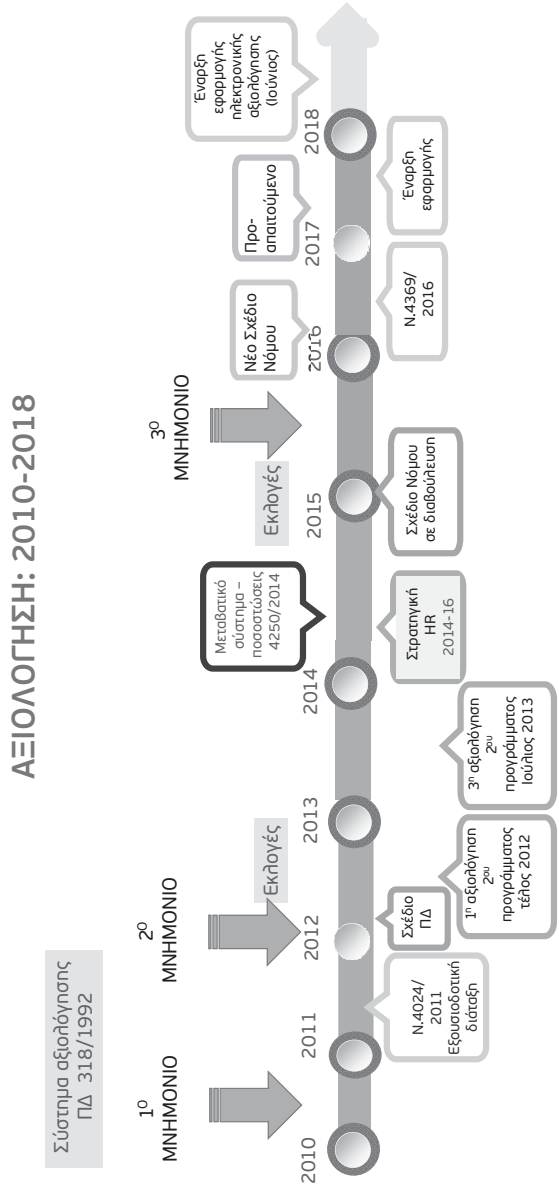
Στα καινοτόμα στοιχεία του περιλαμβάνονται α) η σύγκληση της Ολομέλειας του Τμήματος για τη συλλογική αξιολόγηση και ατομική αυτό-αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου σε σχέση με τη στοχοθεσία του, β) η εισαγωγή της (ανώνυμης) αξιολόγησης προϊσταμένου από υφισταμένους η οποία περιλαμβάνεται στον ατομικό του φάκελο, χωρίς πάντως να προσδιορίζεται η ακριβής χρήση της και γ) η δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης και στατιστικής ανάλυσης των βαθμολογιών της αξιολόγησης, για την αποφυγή ακραίων βαθμολογιών και τη συγκέντρωση στοιχείων για τη διόρθωση του συστήματος, ώστε να αποτελέσει αξιόπιστο εργαλείο διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων.

Αποτέλεσε έκπληξη το γεγονός ότι και αυτό το σύστημα συνάντησε έντονες αντιδράσεις εκ μέρους της ΑΔΕΔΥ και δυσκολίες στην εφαρμογή του. Ένα από τα βασικά επιχειρήματα ήταν η αξιοπιστία και νομιμοποίηση των προϊσταμένων-αξιολογητών, οι οποίοι στο μεγαλύτερο ποσοστό δεν είχαν τοποθετηθεί με βάση τις κανονικές διαδικασίες αλλά προσωρινά, κατ' επιλογήν. Παρά τα διάφορα μέσα πίεσης που επιστρατεύθηκαν για την υπέρβαση της αντιπαράθεσης, τελικά το ζήτημα παρακάμφθηκε μέσω της δημιουργίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την αξιολόγηση, που βασίστηκε στην υποδομή του Ψηφιακού οργανογράμματος (βλ. Γράφημα 5).

Αποτίμηση

Τα τελευταία χρόνια καταναλώθηκε εξαιρετικά πολλή ενέργεια γύρω από το ζήτημα της αξιολόγησης (βλ. Γράφημα 6), αν και το σύστημα που τελικά υιοθετήθηκε εμφανίζει μόνο περιφερειακές καινοτομίες, διατηρώντας κατά τα λοιπά τη λογική του παλιότερου μακρόβιου συστήματος. Παράλληλα όμως, δημιουργήθηκε μια αντιπαράθεση που έλαβε διαστάσεις bras-de-fer μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και των συνδικάτων.

Γράφημα 6
Αξιολόγηση προσωπικού 2010-2018



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Κ. Σπανού.

Πέρα όμως από τις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος, αναδείχθηκε και μια σημαντική διάσταση που αφορά το συγγενές αλλά συγχρόνως και διακριτό ζήτημα του ρόλου και του κύρους των προϊσταμένων-αξιολογητών. Αυτό είναι αποτέλεσμα της διαρκούς προσωρινότητάς τους λόγω των διαρκών μεταβολών του συστήματος προαγωγών σε θέσεις ευθύνης.

3.4 Σταδιοδρομία και Επιλογή Διευθυντικών Στελεχών

Η ανισορροπία στις σχέσεις διοίκησης-πολιτικής αποτελεί διαχρονικό ζήτημα στο ελληνικό πλαίσιο και βρίσκεται στην καρδιά του θέματος της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Η εντυπωσιακή αστάθεια που χαρακτηρίζει το σύστημα σταδιοδρομίας μπορεί να ερμηνευθεί ως έκφραση της αδυναμίας αποδοχής και επιδίωξης της δημιουργίας μιας ανεξάρτητης επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας.

Ιδιαίτερα συχνή εμφανίζεται η μεταβολή των κανόνων που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε θέσεις ευθύνης (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα). Ο διακηρυσσόμενος στόχος είναι η «από-πολιτικοποίηση», δηλ. η κομματική αμεροληψία, μέσω της εξασφάλισης του αντικειμενικού και αξιοκρατικού χαρακτήρα και της διαφάνειας της διαδικασίας επιλογής διευθυντικών στελεχών. Ωστόσο, η διαρκής υποψία περί κομματικών επιρροών δεν έχει αντιμετωπιστεί.

Παράλληλα, η αστάθεια των προϋποθέσεων και διαδικασιών προαγωγών μαρτυρεί έναν διπλό ανταγωνισμό: α) μεταξύ ομάδων (κατηγοριών, κλάδων κλπ.) υπαλλήλων για περισσότερες διεξόδους σταδιοδρομίας και προνόμια, αλλά και (συμμετρικά) β) μεταξύ κομμάτων, κυβερνήσεων και υπουργών, σε μια προσπάθεια αφενός έμμεσης έστω επιρροής επί της επιλογής διευθυντικών στελεχών και αφετέρου ανακατανομής των προοπτικών σταδιοδρομίας μεταξύ διαφόρων ομάδων υπαλλήλων.

Κρίσιμες δευτερογενείς επιπτώσεις της επανειλημμένης μεταβολής των κανόνων σταδιοδρομίας είναι

- Η δημιουργία σχέσεων εξάρτησης των υπαλλήλων από τους εκάστοτε πολιτικούς τους προϊσταμένους (έμμεση μορφή πολιτικοποίησης).
- Η υπονόμευση της εμπιστοσύνης στους νομικούς κανόνες και τους θεσμούς.
- Και ο αυξημένος φορμαλισμός και η τυποποίηση στην οποία οδηγεί η πλειοδοσία των κυβερνήσεων σ' αυτό το ζήτημα.

Ο φορμαλισμός αποτελεί πάγιο χαρακτηριστικό των συστημάτων που κατά καιρούς υιοθετούνται. Η αξιολόγηση των υποψηφίων για θέσεις προϊσταμένων παραμένει στο επίπεδο των τυπικών προσόντων, τα οποία γίνονται διαρκώς πιο απαιτητικά (π.χ. μεταπτυχιακοί τίτλοι, διδακτορικά) στο όνομα της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας. Αντίθετα, περιορίζεται κατ' αναλογία το πεδίο της ουσιαστικής κρίσης, ικανοτήτων και απόδοσης και ουσιαστικής αντιστοίχισης με τις απαιτήσεις της εργασίας/θέσης (που στο εξής αποτυπώνονται στα περιγράμματα θέσεων). Κάθε ουσιαστική κρίση εμφανίζεται ως δυνάμει μεροληπτική.

Το σύστημα σταδιοδρομίας (βαθμολογική εξέλιξη και επιλογή σε θέσεις ευθύνης) άλλαξε συνολικά επτά φορές σε λιγότερο από 20 χρόνια (1999-2016). Η επισκόπηση των αλλαγών δείχνει ότι αυτές είναι κυρίως παραμετρικές (π.χ. χρόνια υπηρεσίας, προηγούμενη θητεία σε θέση ευθύνης κλπ.). Η σημασία τους έγκειται στην κατά το δοκούν διεύρυνση ή τον περιορισμό της δεξαμενής των υποψηφίων. Κυρίως όμως, οι διαδοχικές αντιφατικές πρωτοβουλίες προκαλούν αστάθεια και αβεβαιότητα στο εσωτερικό ενός θεσμού που έχει ανάγκη σταθερών κανόνων για την καλλιέργεια επαγγελματικής συνείδησης και ανεξαρτησίας. Οι κανόνες αντιμετωπίζονται ως κάτι που έρχεται και παρέρχεται, όπως και οι πολιτικοί προϊστάμενοι. Ταυτόχρονα, αντανακλούν μια αμφίσημη αντίληψη για το καθεστώς της ανώτατης

δημοσιοϋπαλληλίας και υποτίμηση του ρόλου της. Η αστάθεια αυτή συνεχίστηκε σε όλη τη διάρκεια της κρίσης.

Το ζήτημα της σταδιοδρομίας και των προαγωγών σε θέσεις ευθύνης τέθηκε σταδιακά. Το 1ο Μνημόνιο είναι μάλλον ασαφές σχετικά με αυτό ενώ είχε μόλις προηγηθεί ο Ν.3839/2010 για την επιλογή προϊσταμένων. Η έκθεση του ΟΟΣΑ, μεταξύ των βασικών της συστάσεων συμπεριέλαβε τη μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, με στόχο την αντιμετώπιση των προβληματικών σχέσεων με την πολιτική. Τα ζητήματα αυτά εντάχθηκαν σταδιακά στο 2ο Μνημόνιο και αναδείχθηκε το ζήτημα των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής. Ένας από τους κρίσιμους στόχους των απαιτούμενων παρεμβάσεων είναι η διασφάλιση της θεσμικής συνέχειας.

Στο διάστημα 2010-18 ψηφίστηκαν 4 διαδοχικοί νόμοι, οι οποίοι είτε δεν εφαρμόστηκαν καθόλου είτε μόνο ως προς τις μεταβατικές τους διατάξεις. Παρά την τότε πρόσφατη νομοθεσία (Ν. 4275/2014), το ζήτημα της επιλογής προϊσταμένων πέρασε και πάλι στο 3ο Μνημόνιο μαζί με μεταρρυθμίσεις οι οποίες είχαν μείνει σε εκκρεμότητα.

Σε περιβάλλον γενικότερης έλλειψης εμπιστοσύνης στην κρίση αλλά και στους κριτές/αξιολογητές, κυριαρχεί μια τάση τυποποίησης, με μοριοδότηση διαφόρων στοιχείων του προφίλ των υποψηφίων και έμφαση στα τυπικά προσόντα. Η υπερπληθώρα τυπικών προσόντων στην ελληνική διοίκηση είναι αποτέλεσμα αυτής της τάσης και επιτείνει το εκ πρώτης όψεως παράδοξο της μη αξιοποίησής τους. Από την άλλη πλευρά, είναι ευρύτερα αποδεκτό ότι αυτά δεν εξασφαλίζουν τις απαιτούμενες για θέσεις ευθύνης ικανότητες και δεξιότητες. Κάθε ουσιαστική κρίση περί αυτών όμως κινδυνεύει να χαρακτηριστεί υποκειμενική, μεροληπτική και ύποπτη. Η καχυποψία έναντι της αξιολογικής κρίσης έχει αναχθεί σε εγγενές χαρακτηριστικό της ελληνικής κουλτούρας.

Ο Πίνακας 6 καταγράφει ορισμένα βασικά στοιχεία των διαδοχικών συστημάτων της τελευταίας 10ετίας:

Πίνακας 6

Εξέλιξη συστημάτων επιλογής Γενικών Διευθυντών 2007-2018

ΓΔ	Ν. 3528/2007 -	Ν. 3839/2010	Ν. 4024/2011	Ν. 4275/2014	Ν. 4369/2016
Προϋποθέσεις: Κατηγορία Βαθμός Αρχαιότητα Εμπειρία Πρόσθετα	ΠΕ & Α+20 (ή 18) έτη υπηρεσίας & καθή-κοντα Δ/ντή.	ΠΕ & Α & καθήκοντα ΓΔ **ή** Α & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή ή Υποδ/ντή **ή** Α+18 έτη & καθήκοντα Δ/ντή	ΠΕ & Α & καθήκοντα Δ/ντή & 90% στοχοθεσία την προηγούμενη διετία (ή Β βαθμού)	ΠΕ ή ΤΕ & ΓΔ για 1 έτος **ή** +15 έτη υπηρεσίας & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή **ή** 18 έτη υπηρεσίας & 1 έτος καθήκοντα. Δ/ντή	ΠΕ ή ΤΕ & 1 έτος καθήκοντα ΓΔ **ή** & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή **ή** Απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ, κάτοχοι συναφούς Διδακτορικού και κάτοχοι συναφούς μεταπτυχιακού, & βαθμό Α+8 έτη υπηρεσίας **ή** Α+10 έτη υπηρεσίας
Διαγωνισμός	Διϋπουργικός (ΓΔ) (άρθ. 86 ΥΚ)	Διϋπουργικός (ΓΔ)	Διϋπουργικός ΓΔ, (και Δ και Τμ. Διοικ., Οικον., Πληροφο-ρικής)	Διϋπουργικός (ΓΔ)	Διυπουργικός (ΓΔ)
Θητεία ΓΔ	Τριετής	Πενταετής (για όλους)	Πενταετής	Πενταετής	Τριετής
Εφαρμογή		Μόνο οι μεταβατικές	Δεν εφαρμόστηκε	Μόνο οι μεταβατικές	Μόνο οι μεταβατικές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Συνοπτικά:

- Η διαρκής μεταβολή των προϋποθέσεων επιλογής σε θέση προϊσταμένου δείχνει να μην υπάρχει σαφές σκεπτικό σχετικά με το τι ακριβώς στελέχη επιθυμεί η διοίκηση στην κορυφή της υπηρεσιακής πυραμίδας. Αντίθετα αποκαλύπτει το παιχνίδι των συσχετισμών μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών υπαλλήλων.
- Οι διαρκείς μεταβολές της σύνθεσης του οργάνου επιλογής αποτυπώνουν τη δυσπιστία της ελληνικής κοινωνίας και πολιτικής απέναντι στην πιθανότητα αντικειμενικής κρίσης, χωρίς ακόμη να έχει βρεθεί απάντηση σε αυτό.
- Κατάκτηση διαρκείας φαίνεται να είναι η ύπαρξη διυπουργικού διαγωνισμού για το επίπεδο του Γενικού Διευθυντή. Πρόκειται μάλιστα για ένα μικρής έκτασης υποκατάστατο της κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση.
- Στα κριτήρια επιλογής κυριαρχεί η μοριοδότηση με σημαντικές ωστόσο παραλλαγές. Σημειωτέον ότι, η μοριοδότηση δεν υπηρετεί απαραίτητα τη διαφοροποίηση, την αξιολόγηση και την αξιοκρατία αλλά κυρίως τη διαφάνεια.
- Φαίνεται επίσης να γίνεται αποδεκτή η διαδικασία συνέντευξης (2007 και εφεξής), παρά τη δυσπιστία με την οποία αντιμετωπίζεται. Έτσι, όχι μόνο οριοθετείται (δομημένη συνέντευξη) αλλά και η βαρύτητά της περιορίζεται. Ακόμη εισήχθησαν ο γραπτός διαγωνισμός (ΑΣΕΠ) (2010, 2014), αξιολόγηση βάσει στοχοθεσίας (2011, 2016) χωρίς να έχουν όμως εφαρμοστεί μέχρι τώρα.

Ένα σημαντικό στοιχείο που όμως διαρκώς αγνοείται είναι η θητεία των προϊσταμένων και η διάρκειά της. Στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα, η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου δεν αποτελεί στοιχείο πάγιας ιεραρχίας. Από τη 10ετία του 1980 κυριάρχησε η «κινητή» ιεραρχία στη βάση τριετούς θητείας που εμφανίζει σημαντικά μειονεκτήματα, μεταξύ των οποίων η απο-

δυνάμωση της διοικητικής ιεραρχίας. Ακόμη και η παράτασή της σε 5ετία από το 2010 ανατράπηκε στην πρώτη ευκαιρία (2016).

Αποτίμηση

Συνολικά, από το 2010 μέχρι το 2018 η διοίκηση διατηρήθηκε σε κατάσταση εκκρεμότητας. Ενώ ψηφίστηκαν τέσσερις σχετικοί νόμοι, η διοίκηση λειτουργούσε σε όλα τα χρόνια της κρίσης με προσωρινές κυρίως αναθέσεις σε προϊσταμένους, ακόμη και στο επίπεδο Γενικού Διευθυντή, εν αναμονή της εφαρμογής του εκάστοτε νέου συστήματος επιλογής. Η προστιθέμενη αξία των διαδοχικών αλλαγών είναι όμως ισχνή, σε σημείο που αμφισβητείται η σκοπιμότητά τους.

Στο κρίσιμο για την ελληνική περίπτωση ερώτημα κατά πόσον υπήρξε κάποια ουσιαστική αλλαγή, η απάντηση είναι αρνητική. Η ουσία είναι η αναβάθμιση του ρόλου που πρέπει να επιφυλάσσεται στην ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία και η διασφάλιση των προϋποθέσεων ώστε να ανταποκριθεί σε αυτόν. Από αυτή τη σκοπιά, μόνο το πείραμα των ΓΔ Οικονομικών Υπηρεσιών ανταποκρίνεται στον στόχο ενίσχυσης της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας. Σκιαγραφεί ένα νέο λειτουργικό προφίλ ανώτατου διοικητικού στελέχους πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα, με όλες τις δυσκολίες που αυτό μπορεί να συνεπάγεται. Αυτή η διάσταση και μόνο αποτελεί δυνητικά μια σημαντική μεταρρύθμιση.

3.5 Αποπολιτικοποίηση Επιτελικών Θέσεων

Η σχέση διοίκησης – πολιτικής αποτυπώνεται, μεταξύ άλλων, στο καθεστώς και τον ρόλο των στελεχών που βρίσκονται στο σημείο συνάντησης των δύο χώρων. Σύμφωνα με την παραδοσιακή διάρθρωση, η κορυφή της διοικητικής πυραμίδας (δηλαδή οι Γενικοί Διευθυντές ως υπηρεσιακά στελέχη), τίθεται υπό τη ηγεσία πολιτικών στελεχών με καθεστώς μετακλητού (Γενικοί

και Ειδικοί Γραμματείς) που διορίζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ, η βαρύτητα της παρουσίας των πολιτικών στελεχών έπρεπε να περιοριστεί, μέσω της μείωσης του αριθμού τους και της συγκεκριμενοποίησης των καθηκόντων τους. Ρητός στόχος είναι η αντιμετώπιση του μείζονος στην ελληνική διοίκηση ζητήματος της διασφάλισης της θεσμικής συνέχειας.

Το ζήτημα της από-πολιτικοποίησης της ηγεσίας συγκεκριμένων υπηρεσιών τέθηκε αρχικά σε τομείς όπου πολιτικές παρεμβάσεις έπλητταν την αξιοπιστία ή αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Σε αρκετές περιπτώσεις αυτό οδήγησε στη δημιουργία ή μετατροπή τους σε ανεξάρτητες αρχές (π.χ. ΕΛΣΤΑΤ, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και στη συνέχεια Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων κλπ.) και ορισμό του επικεφαλής επιτελικού στελέχους, μέσω ειδικών διαδικασιών και με την εγγύηση θητείας. Στο 3ο Μνημόνιο, το ζήτημα επεκτάθηκε στους πολιτικά διοριζόμενους Γενικούς Γραμματείς και στους επικεφαλής δημοσίων οργανισμών (επιτελικά στελέχη). Οι κατευθύνσεις ήταν πολύ συγκεκριμένες: πρόσληψη στη βάση αξίας και ικανότητας, αποσύνδεση της διαδικασίας εφαρμογής πολιτικών από την πολιτική απόφαση, και μεταβολή του καθεστώτος των Γενικών Γραμματέων και άλλων επικεφαλής δημοσίων φορέων και οργανισμών, ενόψει της βελτίωσης της θεσμικής μνήμης.

Αν και στο μεταίχμιο διοίκησης-πολιτικής η διακριτική ευχέρεια της πολιτικής να επιλέξει τα επιτελικά στελέχη είναι αποδεκτή σε πολλά διοικητικά συστήματα, στην Ελλάδα η δυνατότητα αυτή θεωρήθηκε προβληματική. Έμφαση δόθηκε στην αλλαγή του καθεστώτος αυτών των στελεχών (θητεία) και παράλληλα στην οριοθέτηση της κυβερνητικής διακριτικής ευχέρειας επιλογής τους μέσω μιας διαδικασίας αξιολόγησης προσόντων.

Το νέο σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών (Ν. 4369/2016 και τροποποιήσεις του) μετατρέπει τους Γενικούς και Ειδικούς

Γραμματείς σε «επιτελικές θέσεις» με 4ετή θητεία για Διοικητικούς και Τομεακούς Γραμματείς (και αναπληρωτές) και επικεφαλής οργανισμών (Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι, Διοικητές, Αναπληρωτές Διοικητές, Υποδιοικητές, και επικεφαλής των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ κλπ.).

Η οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας της πολιτικής ηγεσίας επιχειρείται μέσω δύο κυρίως μηχανισμών. Ο πρώτος είναι το *Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών* το οποίο τηρείται ηλεκτρονικά από το ΑΣΕΠ και αποτελεί δεξαμενή από την οποία αντλούνται υποψήφιοι (κυρίως από τον δημόσιο αλλά και από τον ιδιωτικό τομέα). Ο δεύτερος είναι η διαδικασία δημόσιας προκήρυξης και στη συνέχεια αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων από ειδικό όργανο, το «Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων» (εννεαμελές, με συμμετοχή 3 στελεχών του ΑΣΕΠ) το οποίο προκρίνει 3 επικρατέστερους υποψηφίους, μεταξύ των οποίων επιλέγει ο υπουργός κατά διακριτική ευχέρεια.

Ο αρχικός στόχος ήταν εντός του 2016 να ολοκληρωθεί η διαδικασία πλήρωσης όλων των επιτελικών θέσεων αλλά η διαδικασία ξεκίνησε τελικά το 2018. Στην πορεία παρατηρήθηκαν αναιτιολόγητες διαφοροποιήσεις στις απαιτήσεις που έθεταν οι προκηρύξεις. Το ζήτημα απασχόλησε τους Θεσμούς και μετά από αξιολόγηση της διαδικασίας προσδιορίστηκαν οι απαιτούμενες ελάχιστες προδιαγραφές των προκηρύξεων. Με βάση αυτό το κριτήριο επαναλήφθηκε η διαδικασία προκήρυξης-επιλογής για 22 θέσεις διοικητικών Γραμματέων.

Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης αυτής παρακολουθείται στενά από τους Θεσμούς. Θα υπάρξει μάλιστα νέα αξιολόγηση της διαδικασίας σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια, ενόψει ενδεχόμενης τροποποίησης της σχετικής νομοθεσίας.

Αποτίμηση

Η αποτίμηση της μεταρρύθμισης του καθεστώτος των επιτελικών στελεχών μπορεί να γίνει σε σχέση με τους στόχους που

έθεσε: (α) αξιοκρατική επιλογή και αποπολιτικοποίηση αφενός και (β) αποσαφήνιση των ρόλων διοίκησης-πολιτικής και θεσμική μνήμη αφετέρου.

(α) Στην παρούσα μορφή της, η διαδικασία (Μητρώο, δημόσιες προκηρύξεις, διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής μεταξύ των τριών επικρατέστερων) εμφανίζει διάφορα κενά τα οποία διευρύνουν αμέσως ή εμμέσως την πολιτική διακριτική ευχέρεια. Ελλείψει προηγούμενης αξιολόγησης, η εγγραφή στο Μητρώο εμφανίζεται ως απλή τυπική προϋπόθεση ενώ πολύ μεγαλύτερη σημασία έχουν οι προϋποθέσεις που εξειδικεύονται στη συνέχεια.

Από την άλλη πλευρά, το νέο σύστημα εκλογικεύει και τυποποιεί σε ορισμένο βαθμό μια διαδικασία που μέχρι τώρα ήταν στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής. Το αποτέλεσμα είναι πάντως περιορισμένο σε σχέση με τη σημαντική επένδυση που απαίτησε και απαιτεί η δημιουργία και τήρηση του Μητρώου, αφού τον ίδιο σκοπό θα επιτελούσε ο προσδιορισμός των ελάχιστων απαραίτητων προσόντων.

(β) Η σύλληψη του καθεστώτος των Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων με θητεία ενέχει μια ασάφεια. Αποτελούν μέρος της πολιτικής ή της διοικητικής πυραμίδας; Ένα βασικό ερώτημα είναι ποια είναι η σχέση τους με την υπηρεσιακή ηγεσία, δηλ τους Γενικούς Διευθυντές των οποίων ο ρόλος έπρεπε να αναβαθμιστεί. Εάν οι νέοι Διοικητικοί Γραμματείς αναλαμβάνουν τον πολιτικό ρόλο των προϋπαρχόντων Γενικών Γραμματέων, η όλη μεταρρύθμιση περιορίζεται στην πρόβλεψη 4ετούς θητείας.

Η θητεία νοείται ως εγγύηση ώστε το επιτελικό στέλεχος να ασκεί απερίσπαστο και με επαγγελματικά κριτήρια τα καθήκοντά του. Δεν εγγυάται όμως την από-πολιτικοποίηση και πολύ περισσότερο δεν αντιμετωπίζει το κρίσιμο ζήτημα της θεσμικής συνέχειας και μνήμης, αφού τα στελέχη αυτά αποχωρούν. Επιπλέον και κυριότερο, η συνέχεια δεν εξαρτάται μόνο από το καθεστώς των στελεχών αλλά έχει λειτουργικές προϋποθέσεις

(στοιχειώδης σχεδιασμός και συνέχεια στις βασικές κατευθύνσεις της εκάστοτε τομεακής πολιτικής, συμμετοχή της μόνιμης υπηρεσιακής ηγεσίας σε αυτόν). Οι προϋποθέσεις αυτές δεν δημιουργούνται με τη μεταρρύθμιση αυτή.

Ίσως τελικά να ήταν προτιμότερη η αποδοχή επί της αρχής ότι θέσεις που βρίσκονται στη διεπαφή διοίκησης-πολιτικής επισήμως ανάγονται στη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής, με τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων (ελάχιστων απαιτήσεων). Έτσι, οι πολιτικές επιλογές δεν θα χρειάζεται να γίνονται εμμέσως, υπό την κάλυψη τυπικών διαδικασιών οδηγώντας στη διάσταση μεταξύ τύπου και ουσίας, δηλ. στη συνήθη τάση υψηλού φορμαλισμού χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θέτει περισσότερο από άλλες το ζήτημα της συμβατότητας με την ελληνική πολιτική κουλτούρα.

4

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ

4.1 Η Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης

Η μεταρρύθμιση των διοικητικών δομών την περίοδο 2010-2018 συνδέθηκε πρωτίστως με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και τις εξωτερικές απαιτήσεις μείωσης του μεγέθους και του κόστους του δημόσιου τομέα. Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν εν πολλοίς επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν ήδη διαπιστωμένα προβλήματα, εστιάζοντας στα ζητήματα της έκτασης, της οργάνωσης και λειτουργίας και της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης. Πέραν της περιστολής του κόστους, κρίσιμο ζητούμενο αποτέλεσε ο εξορθολογισμός του τρόπου διάρθρωσης και συντονισμού των διοικητικών δομών. Στην Έκθεση εξετάζονται δύο κρίσιμες διαδικασίες της διοικητικής αναδιάρθρωσης: η αναδιοργάνωση των μονάδων της κεντρικής διοίκησης και η κατάργηση ή / και συγχώνευση φορέων και οργανισμών του δημόσιου τομέα.

Όπως και στην περίπτωση του ανθρώπινου δυναμικού, η στόχευση και η ένταση των πολιτικών μεταρρύθμισης διαφέρει μεταξύ των τριών προγραμμάτων προσαρμογής. Το 1ο πρόγραμμα (2010) εστίασε κυρίως σε μέτρα περιστολής του δημοσιονομικού κόστους, ιδίως στο επίπεδο της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης, ενώ έθεσε το πλαίσιο για την αξιολόγηση και την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών. Στο 2ο πρόγραμμα, οι απαιτήσεις προσέλαβαν πιο λεπτομερή χαρακτήρα, προδιαγράφοντας σημαντικές ποσοτικές και ποιοτικές (διαρθρωτικές) προσαρμογές των δομών της διοίκησης. Το 3ο πρόγραμμα (2015)

επιχείρησε να αποσυνδέσει τη διαδικασία της διοικητικής αναδιοργάνωσης από τις δημοσιονομικές συνέπειες και εστίασε σε ευρύτερους και περισσότερο έμμεσους στόχους όπως ο εκσυγχρονισμός και η από-πολιτικοποίηση της διοίκησης.

Οι επιμέρους στόχοι των προγραμμάτων μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών και τα βασικά μέτρα που υιοθετήθηκαν για την επίτευξή τους συνοψίζονται στον Πίνακα 7.

Πίνακας 7

Στόχοι προγραμμάτων προσαρμογής και Θεσμικές – Διοικητικές προσαρμογές

Στόχοι	**Μέτρα – προσαρμογές διοίκησης**
Περιορισμός μεγέθους δημόσιου τομέα	Μειώσεις δομών – οργανικών μονάδων Καταργήσεις / συγχωνεύσεις φορέων
Εξορθολογισμός οργάνωσης και λειτουργίας διοικητικών δομών	Έκδοση νέων οργανογραμμάτων Υπουργείων (2014 / 2017)
	Εσωτερική αναδιάρθρωση μονάδων
Βελτίωση συντονισμού – υποστήριξης πολιτικών	Ενίσχυση δομών κυβερνητικού συντονισμού και υπηρεσιών κέντρου κυβέρνησης

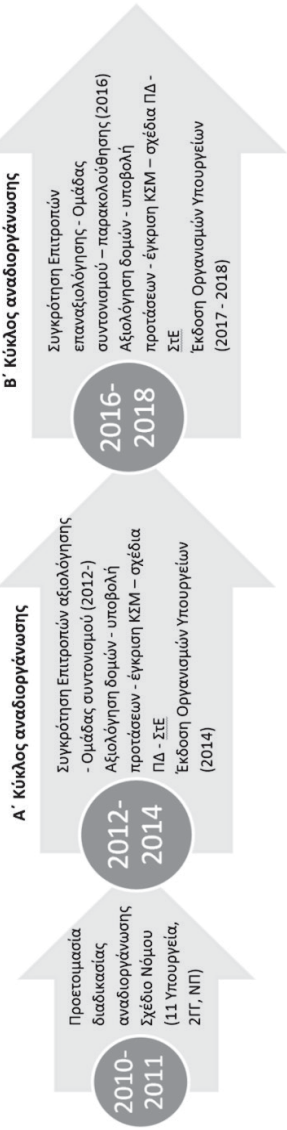
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου.

Με αναφορά τις δομές της κεντρικής διοίκησης, έλαβαν χώρα δύο διακριτοί κύκλοι αναδιάρθρωσης, οι οποίοι οδήγησαν στην έκδοση νέων Οργανισμών των Υπουργείων, το 2014 και το 2017-2018. Η διαδικασία στηρίχθηκε (ιδίως στην αρχική φάση) σε σαφή μεθοδολογία και συγκεκριμένα στάδια υλοποίησης, όπως αποτυπώνονται στο Γράφημα 7.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας αναδιοργάνωσης, οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης και οι φορείς του δημόσιου τομέα αξιολογήθηκαν και αναδιαρθρώθηκαν, επιφέροντας σημαντικές ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές. Ως προς το διαρθρωτικό σκέλος, στο εσωτερικό των Υπουργείων σημαντική ήταν η τάση ενίσχυσης της ομοιομορφίας όσον αφορά τις υπηρεσίες των υποστηρικτικών (οριζόντιων) λειτουργιών

Γράφημα 7

Πορεία υλοποίησης της διαδικασίας αναδιοργάνωσης



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Μ. Λαμπροπούλου.

(διοίκησης / ανθρώπινου δυναμικού, οικονομικού, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης) και η ενδυνάμωση των δομών με οικονομικές αρμοδιότητες (ΓΔ.ΟΥ).

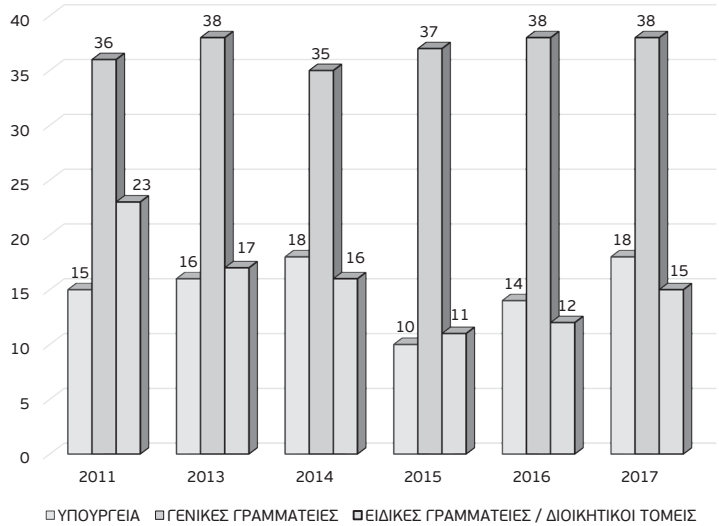
Παράλληλα, ενισχύθηκαν οι υφιστάμενες (Γραφείο Καλής Νομοθέτησης) και συγκροτήθηκαν νέες δομές συντονισμού στο ανώτατο πολιτικό επίπεδο (Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης) και στο κέντρο της κυβέρνησης (Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων). Ενισχυμένη εμφανίζεται η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων από δομές της κεντρικής διοίκησης σε λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς, συχνά ως απόρροια έξωθεν απαιτήσεων αποτελεσματικότερης διαχείρισης και παρακολούθησης των πολιτικών σε πεδία που συνδέονται με δημοσιονομικές λειτουργίες (π.χ. ΑΑΔΕ, ΕΛΣΤΑΤ, ΕΑΑΔΗΣΥ, κ.α.). Τέλος, εμφανής ήταν η αναβάθμιση και ενίσχυση του ρόλου του υπουργείου Οικονομικών έναντι των λοιπών υπουργείων.

Αποτίμηση

Στα δεδομένα της κρίσης παρατηρήθηκε ότι, σε σύγκριση με προηγούμενες προσπάθειες μεταρρύθμισης, η ένταση και ο ορίζοντας εφαρμογής των μέτρων καθώς οι αναγκαίες προσαρμογές είναι μεγαλύτερης κλίμακας και η υλοποίησή τους δρομολογείται σε πιο σύντομο χρονικό ορίζοντα. Σε αντίθεση με τις ad hoc παρεμβάσεις στους Οργανισμούς, η αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών επιχειρήθηκε με οριζόντιο και οργανωμένο τρόπο για το σύνολο των Υπουργείων, ενώ παράλληλα συνδέθηκε με την πολιτική ανθρώπινου δυναμικού, μέσω της περιγραφής των θέσεων εργασίας (περιγράμματα), των ψηφιακών οργανογραμμάτων και του προγράμματος κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων.

Γράφημα 8

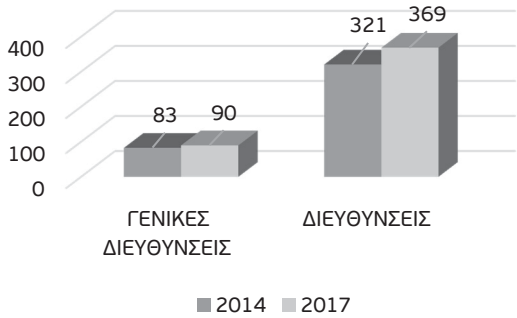
Εξέλιξη αριθμού Υπουργείων και Γενικών / Ειδικών Γραμματειών 2011-2017



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Απογραφής και Οργανισμών Μ. Λαμπροπούλου.

Γράφημα 9

Εξέλιξη αριθμού οργανικών μονάδων υπουργείων 2014-2017



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Απογραφής και Οργανισμών Μ. Λαμπροπούλου.

Η ποσοτική επίπτωση των μέτρων αναδιοργάνωσης διαφοροποιείται κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Με αναφορά στο κυβερνητικό επίπεδο, ο αριθμός των Υπουργείων κυμαίνεται μεταξύ 10 και 18, χωρίς σταθερή κατεύθυνση αύξησης ή μείωσης.

Οι οργανικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης κατά τον πρώτο κύκλο αναδιοργάνωσης μειώθηκαν σημαντικά, με σχεδόν το σύνολο των φορέων να καταγράφει περιορισμό των υφιστάμενων δομών σε ποσοστό άνω του 20%. Αντίθετα, στο δεύτερο κύκλο αναδιοργάνωσης, σημειώνεται σημαντική αύξηση των οργανικών μονάδων, άνω του 10% (Γραφήματα 8 και 9).

Όσον αφορά την κατάργηση ή συγχώνευση φορέων και υπηρεσιών, τα μέτρα που εφαρμόστηκαν αφορούσαν κυρίως συγχωνεύσεις ή/και μεταφορά αρμοδιοτήτων υφιστάμενων φορέων, παρά αυτοτελή κατάργηση. Η έντασή τους εμφανίζεται υψηλότερη στην αρχή της περιόδου προσαρμογής και σταδιακά ατονεί, ενώ η συνολική ποσοτική μεταβολή τους δεν έχει καταγραφεί.

Άλλωστε, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι κατά τη διάρκεια της υπό μελέτης περιόδου συγκροτήθηκαν αρκετοί νέοι φορείς, επηρεάζοντας προς την αντίθετη κατεύθυνση τα ποσοτικά μεγέθη.

Η ερμηνεία των αποτελεσμάτων της αναδιοργάνωσης συναρτάται με διαφορετικούς παράγοντες. Η πίεση των οικονομικών συνθηκών και η σύνδεση των μέτρων με τη διαδικασία της δημοσιονομικής προσαρμογής λειτούργησαν ανασταλτικά για την υλοποίηση και την αποδοχή των πολιτικών. Αρνητική επίδραση είχε επίσης η διασύνδεσή τους με μέτρα όπως οι απολύσεις των δημόσιων υπαλλήλων και η διαθεσιμότητα. Στο πολιτικό επίπεδο, η διαδικασία της αναδιοργάνωσης επηρεάστηκε από τις κυβερνητικές αλλαγές, εμφανίζοντας ασυνέχειες και αποκλίσεις. Τέλος, η εισαγωγή των μέτρων εκκίνησε χωρίς να έχει διασφαλιστεί η ετοιμότητα και η ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού αφενός να υποστηρίξει την υλοποίησή τους και αφετέρου, ταυ-

τόχρονα, να απορροφήσει τις απαιτούμενες μεταβολές και να προσαρμοστεί σε νέες απαιτήσεις λειτουργίας.

4.2 Η Προσαρμογή των Διοικητικών Δομών για την άσκηση της Πολιτικής των Ιδιωτικοποιήσεων

Στην πρόσφατη αναδιάρθρωση του κράτους μείζων παράγοντας υπήρξαν οι ιδιωτικοποιήσεις. Ο διοικητικός μηχανισμός χρειάστηκε να προσαρμοστεί στις (νέες) απαιτήσεις των πολιτικών που επέβαλαν οι συμφωνίες χρηματοδότησης, χαρακτηριστικό παράδειγμα των οποίων αποτελούν το πεδίο της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και οι μηχανισμοί εφαρμογής των προγραμμάτων αξιοποίησης - ιδιωτικοποίησης. Με επίκεντρο το Υπουργείο Οικονομικών, την περίοδο 2010-2018, αναδιοργανώθηκε το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των δομών της δημόσιας διοίκησης που εμπλέκονται στις σχετικές διαδικασίες Η επίδραση των απαιτήσεων των συμφωνιών χρηματοδότησης στις δομές του διοικητικού μηχανισμού αφορά τόσο το επίπεδο της εσωτερικής οργάνωσης των μονάδων του υπουργείου Οικονομικών, όσο και το πλαίσιο των (νέων) θεσμών άσκησης πολιτικής εκτός κεντρικής διοίκησης.

Οι βασικές αδυναμίες στις οποίες επιχείρησαν να απαντήσουν οι πολιτικές των προγραμμάτων προσαρμογής αφορούσαν ήδη χρόνια προβλήματα του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα και διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, όπως η μη αποδοτική λειτουργία των ΔΕΚΟ, οι στρεβλώσεις στη λειτουργία των απελευθερωμένων αγορών (βιομηχανίες δικτύου) και η μη αποδοτική αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του κράτους. Με αναφορά το επίπεδο της διοίκησης, οι εν λόγω εκδηλώσεις συνδέονταν με την αναποτελεσματική διαχείριση και εποπτεία των ΔΕΚΟ από τα τομεακά υπουργεία και το υπουργείο Οικονομικών, την ελλιπή προσαρμογή των εργαλείων παρέμβασης του διοικητικού μηχανισμού στη λειτουργία των αγορών (ιδιοκτησία

vs. ρύθμιση) και την απουσία δομών συντονισμού και ενιαίας διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.

Στο 1ο πρόγραμμα, οι στόχοι ήταν κυρίως δημοσιονομικοί, εστιάζοντας στη βελτίωση της οικονομικής απόδοσης των ΔΕΚΟ και στην επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης των αγορών. Στο 2ο και ιδίως στο 3ο πρόγραμμα προβλέπονταν ευρύτερες, θεσμικού τύπου αλλαγές του τρόπου λειτουργίας των ΔΕΚΟ και των μεθόδων διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους, με έμφαση στη συγκρότηση νέων φορέων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Βασική απαίτηση και των τριών συμφωνιών χρηματοδότησης αποτέλεσε η δημιουργία μιας ανεξάρτητης δομής για την ενιαία διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και την εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων. Η στόχευση των πολιτικών ήταν πρωτίστως δημοσιονομική, καθώς τόσο το περιεχόμενο όσο και το πλαίσιο άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας διαμορφώθηκαν υπό την πίεση της οικονομικής συγκυρίας (στόχοι εισπράξεων).

Στο πλαίσιο των απαιτούμενων προσαρμογών, σημαντικές αλλαγές σημειώθηκαν κατ' αρχάς στις εσωτερικές δομές εντός του υπουργείου Οικονομικών, με την κατάργηση αρκετών υπηρεσιακών μονάδων (Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων – 2012, Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ – 2012, Διεύθυνση ΔΕΚΟ – 2014) και τη σύσταση μιας αυτοτελούς δομής, υπαγομένης απ' ευθείας στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής Πολιτικής, τη Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑ, 2014), η οποία πλέον αποτελεί το κρίσιμο σημείο αναφοράς στην κεντρική διοίκηση για τις πολιτικές αξιοποίησης - ιδιωτικοποίησης.

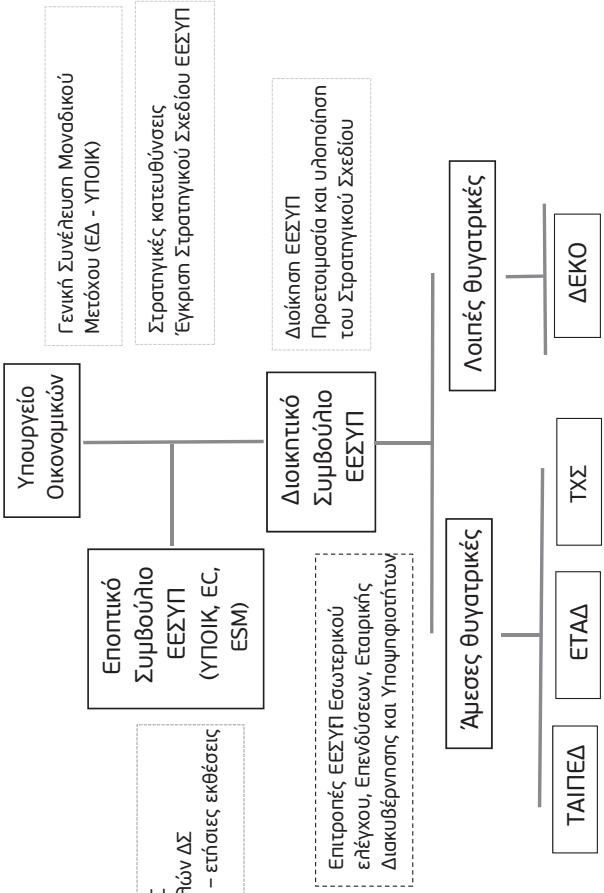
Παράλληλα, κυρίως ως συνέπεια έξωθεν πιέσεων, ενισχύθηκε σημαντικά η τάση απόσπασης αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση και η ανάθεσή τους σε λειτουργικά αποκεντρωμένους

φορείς, οι οποίοι δεν υπάγονται σε πολιτικό-ιεραρχικό έλεγχο και διακρίνονται από αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας έναντι του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Η εν λόγω επιλογή τεκμηριώθηκε στην αμφισβήτηση της ικανότητας ή / και ετοιμότητας των υφιστάμενων δομών να υποστηρίζουν αποτελεσματικά, αξιόπιστα και με διαφάνεια τις ασκούμενες πολιτικές, οδηγώντας στη λειτουργία δύο νέων θεσμών: του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ, 2011), με βασική αποστολή την εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, και της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ ΑΕ, 2016), αρμόδιας για τη συνολική διαχείριση και αξιοποίηση των συμμετοχών και της περιουσίας του κράτους, με στόχο την ενίσχυση των επενδύσεων και τη μείωση των οικονομικών υποχρεώσεων της χώρας. Στην ΕΕΣΥΠ περιήλθαν ως άμεσες θυγατρικές το ΤΑΙΠΕΔ, η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ ΑΕ), το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ ΑΕ) και οι περισσότερες ΔΕΚΟ και πλέον συνιστά την ενιαία (υπέρ-)δομή διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους.

Κρίσιμο σημείο διαφοροποίησης των εν λόγω θεσμών από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές συνιστά το ότι διακρίνονται από ειδική νομική μορφή (ΑΕ), βρίσκονται εκτός δημόσιου τομέα και λειτουργούν με τεχνοκρατικά / επαγγελματικά κριτήρια διοίκησης, σε απόσταση («at arm's length») από το πολιτικό σύστημα. Σημειώνεται δε, ότι υπάρχει πλέον συμμετοχή και των ευρωπαϊκών θεσμών στις διαδικασίες επιλογής και παρακολούθησης της λειτουργίας των διοικητικών τους οργάνων (EC, ESM). Περαιτέρω, όπως φαίνεται και στο Γράφημα 10, η δημιουργία της ΕΕΣΥΠ και των λοιπών, ανεξάρτητων οργανικά και λειτουργικά δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας δημιούργησε ένα εξαιρετικά σύνθετο σχήμα και αυξημένες απαιτήσεις συντονισμού των επιμέρους φορέων και επιπέδων. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμη η θεσμοθέτηση ενός ειδικού Μηχανισμού Συντονισμού, ο οποίος

Γράφημα 10

Νέες δομές άσκησης πολιτικής ιδιωτικοποιήσεων + αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, και σχέση με Υπουργείο Οικονομικών



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Μ. Λαμπροπούλου.

ορίζει το πεδίο συνεργασίας της ΕΕΣΥΠ με το πολιτικό σύστημα, τη δημόσια διοίκηση και τις ΔΕΚΟ.

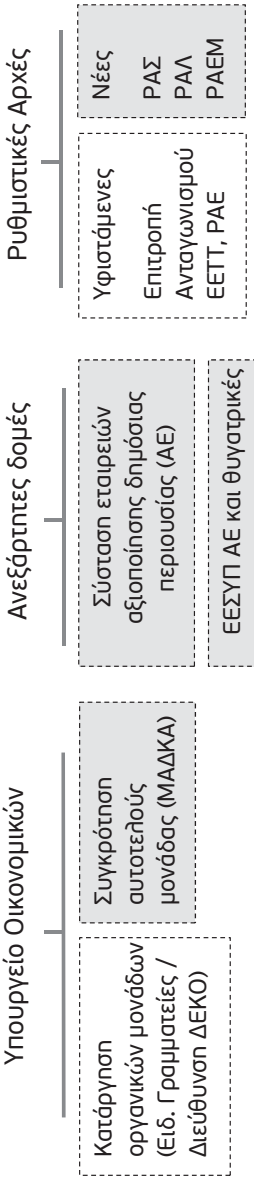
Πέραν της δημιουργίας νέων φορέων για τη διαχείριση των πολιτικών στο διοικητικό επίπεδο, κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής παρατηρήθηκε η ενίσχυση των υφιστάμενων ρυθμιστικών αρχών (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Επιτροπή Ανταγωνισμού) και η δημιουργία νέων αρχών για τη ρύθμιση των απελευθερωμένων ή υπό απελευθέρωση αγορών (Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων – 2010, Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων – 2013, Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών – 2013), στις οποίες περιήλθαν αρμοδιότητες δομών που ανήκαν στα τομεακά υπουργεία. Οι κύριες προσαρμογές των δομών του διοικητικού μηχανισμού, εντός και εκτός κεντρικής διοίκησης, αποτυπώνονται στο Γράφημα 11.

Αποτίμηση

Συνολικά, από τη μέχρι τώρα εμπειρία λειτουργίας των νέων δομών παρατηρείται ότι, παρότι οι πραγματοποιηθείσες προσαρμογές ενίσχυσαν ως ένα βαθμό την ευελιξία, την (τεχνική) αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια στη διαχείριση και εφαρμογή των πολιτικών, συνοδεύτηκαν από ορισμένα προβλήματα. Σημαντικότερο εξ αυτών αποτελεί το ότι η δημιουργία των λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων οδήγησε σε ένα σύνθετο σχήμα συντονισμού μεταξύ των κεντρικών δομών (ΥπΟικ), των τομεακών υπουργείων, των ενδιάμεσων δομών διαχείρισης (ΕΕΣΥΠ και θυγατρικές), των ρυθμιστικών αρχών και των ΔΕΚΟ, επιβαρύνοντας τον ήδη έντονο κατακερματισμό δομών και αρμοδιοτήτων που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση. Από αυτήν τη σκοπιά, ενδιαφέρον εμφανίζει το ότι, παρόλο που στις συνθήκες της κρίσης το μέγεθος του δημόσιου τομέα και η άμεση παρέμβαση του κράτους περιορίστηκαν ως συνέπεια των ασκούμενων

Γράφημα 11

Κύριες προσαρμογές των δομών διαχείρισης δημόσιας περιουσίας και ιδιωτικοποιήσεων



Πηγή: Επεξεργασία γραφήματος Μ. Λαμπροπούλου.

πολιτικών (ιδιωτικοποίηση, από-επένδυση, αποκρατικοποίηση, απελευθέρωση), αντίθετα, το διοικητικό σχήμα και οι διαδικαστικές απαιτήσεις διαχείρισης των πολιτικών και συντονισμού των επιμέρους δομών / φορέων διευρύνθηκαν και ενισχύθηκαν (ρύθμιση, διαχείριση περιουσιακών στοιχείων).

5

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

5.1 Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Χωρικές Πολιτικές

Οι διοικητικές διαστάσεις των αλλαγών που επήλθαν στο πεδίο των χωρικών πολιτικών (πολεοδομικής, χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής) την περίοδο 2010-18 είναι αρκετές. Στην Έκθεση γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις Στρατηγικές Επενδύσεις, τις συγχωνεύσεις και καταργήσεις φορέων του Δημοσίου, στη δέσμευση πόρων του Πράσινου Ταμείου, στη νομοθεσία του χωρικού σχεδιασμού, στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και το Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο. Στη συνέχεια αναφέρονται συνοπτικά τα προβλήματα που παρατηρούνταν και οι επιλογές που έγιναν σε καθένα από αυτούς τους τομείς.

1. Στις Στρατηγικές Επενδύσεις (ΣΕ) τρία ήταν τα αλληλοσυνδεόμενα προβλήματα:

- Οι επείγουσες δημοσιονομικές ανάγκες
- Η ύπαρξη μεγάλων δημόσιων ακινήτων τα οποία το Κράτος δεν είχε ενδιαφερθεί να αξιοποιήσει ως επενδυτικούς πόρους και συνεπώς στερούνταν σχεδόν πλήρως αντίστοιχης εμπειρίας, και
- Οι πολύ μεγάλες δυσκολίες στην πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων στην Ελλάδα, για λόγους που ανάγονται στον τρόπο λειτουργίας των διαδικασιών χωρικής αδειοδότησης (το ίδιο ισχύει και για τις ιδιωτικές επενδύσεις,

που για αυτό το λόγο καθ' οδόν προστέθηκαν στο σύστημα των ΣΕ).

Η νομοθεσία για τις ΣΕ εισήχθη προ του 1ου Μνημονίου (Ν. 3775/2009), τροποποιήθηκε ριζικά με τον Ν. 3894/2010, γνωστό και ως Fast Track, και υπέστη διάφορες τροποποιήσεις στα επόμενα χρόνια (ιδίως υπό το 3ο Μνημόνιο). Αρχικά περιλάμβανε ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της αξιοποίησης δημοσίων ακινήτων (σε στενή σχέση με την πολιτική ιδιωτικοποιήσεων) μέσω της άρσης εμποδίων που απέρρεαν από τις χωρικές πολιτικές, και κυρίως την πρόβλεψη τρόπου αλλαγής θεσμοθετημένων χρήσεων γης που παρεμπόδιζαν αξιοποίηση μεγάλων δημόσιων ακινήτων. Δημιουργήθηκαν σ' αυτό το πλαίσιο και νέοι φορείς, όπως ο Οργανισμός Enterprise Greece, η Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων (Υπηρεσία μιας στάσης για την αδειοδότηση των ΣΕ) και η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων (ΔΕΣΕ), ως κυβερνητικό όργανο συντονισμού.

Μια πρώτη αξιολόγηση των αλλαγών του συστήματος των ΣΕ, με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες για τα αποτελέσματά του, συνοψίζεται στα εξής:

- Με χρηματικούς όρους, το αποτέλεσμα παραμένει μέχρι σήμερα σχεδόν ασήμαντο, ενώ για τα επόμενα χρόνια θα αυξηθεί αλλά θα παραμείνει, με ρεαλιστικές εκτιμήσεις, χαμηλό. Συνεπώς, ο βασικός στόχος που οδήγησε στη δημιουργία των ΣΕ δεν έχει επιτευχθεί.
- Έχει επιτευχθεί, σημαντική βελτίωση στον απαιτούμενο χρόνο χωρικής και περιβαλλοντικής αδειοδότησης των πολύ μεγάλων επενδύσεων.
- Τα αποτελέσματα αυτά έχουν επιτευχθεί αφενός με ειδική νομοθεσία που «παρακάμπτει» την «κανονική» διαδικασία (εξ ου και fast track), και αφετέρου με τη δημιουργία εξειδικευμένων φορέων. Σε αντίθεση με τον –δημο-

σιονομικής κυρίως λογικής– μνημονιακό στόχο μείωσης των φορέων του δημοσίου, δημιουργήθηκαν νέοι φορείς προκειμένου να ασκήσουν αρμοδιότητες βάσει της νέας νομοθεσίας που δεν μπορούσε να εφαρμόσει η υφιστάμενη διοίκηση.

2. Οι φορείς άσκησης χωρικών πολιτικών αποτέλεσαν προνομιακό πεδίο ή και στόχο της πολιτικής περιορισμού του δημοσίου τομέα, με κατάργηση ή συγχώνευση φορέων του Δημοσίου μέχρι και την πιο πρόσφατη σταδιακή αντιστροφή της τάσης αυτής.

Συγχωνεύθηκαν το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ), και το Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ) δημιουργώντας το Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΒΑΑ). Το 2015 όμως καταργήθηκε το ΕΚΒΑΑ και οι δύο αρχικοί φορείς επανασυστάθηκαν. Περαιτέρω, με τον Ν. 4250/2014, καταργήθηκαν οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (ΟΡΣΑ), Θεσσαλονίκης (ΟΡΘΕ) και Ιωαννίνων (ΟΡΣΙ), καθώς και Ανώνυμη Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ (ΕΑΧΑ), με μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε δημόσιες υπηρεσίες.

Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τα διαδοχικά κύματα συγχωνεύσεων - καταργήσεων αλλά και πιο πρόσφατα της δημιουργίας νέων φορέων χωρικού σχεδιασμού είναι πολλαπλά:

- Η κατάργησή τους δεν στηρίχθηκε σε εξειδικευμένη αξιολόγηση κάθε ενός φορέα αλλά σε αιτιολογίες που ουσιαστικά παραπέμπουν σε μια γενική προσπάθεια μείωσης του δημοσίου τομέα χωρίς σαφή κριτήρια. Στο πλαίσιο αυτό, καταργήθηκαν φορείς που φαίνεται ότι είχαν σημαντικό έργο και ρόλο (ΟΡΣΑ, ενδεχομένως ΕΑΧΑ) και φορείς που δεν είχαν πραγματικά λόγο ύπαρξης (ΟΡΣΙ), και συγχωνεύθηκαν φορείς με πολύ διαφορετικά χαρακτη-

ριστικά και αντικειμενική δυσκολία ενιαίας λειτουργίας (ΕΚΠΑΑ και ΙΓΜΕ).

- Από τα υπάρχοντα στοιχεία δεν προκύπτει εξοικονόμηση πόρων ή αύξηση της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού των δημόσιων υπηρεσιών στα πεδία δραστηριοποίησης των καταργημένων φορέων.

Πιο πρόσφατα, εμφανίζεται σαφής τάση υπαναχώρησης, με την ίδρυση της ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΑΘΗΝΑΣ ΑΕ που έχει προφανή συγγένεια με την ΕΑΧΑ ΑΕ, και με την επανίδρυση του ΕΚΠΑΑ (ενός φορέα με πολύ περιορισμένο έργο, πριν και μετά τη συγχώνευσή του) και του ΙΓΜΕ (ενός φορέα με σημαντικό διαχρονικό έργο και προφανή χρησιμότητα).

3. Η περίπτωση του Πράσινου Ταμείου είναι χαρακτηριστική των παρενεργειών από την εστίαση των Μνημονίων σε δημοσιονομικούς στόχους, παρενεργειών που ισοδυναμούν κυριολεκτικά με αντιμεταρρύθμιση. Μεγάλο μέρος των πόρων του δεσμεύτηκε από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στη διάρκεια των δύο πρώτων Μνημονίων, με αποτέλεσμα η διάθεση των πόρων για περιβαλλοντικές δράσεις να περιοριστεί εξαιρετικά, ακυρώνοντας σε μεγάλο βαθμό τον λόγο ύπαρξής του. Μάλιστα, ο περιορισμός περιλαμβάνει και τους πόρους του Ταμείου που εισπράχθηκαν με ρητό στόχο τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών δράσεων (π.χ. πρόστιμα για «τακτοποίηση» των αυθαιρέτων).

4. Στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού η «Πολεοδομική μεταρρύθμιση», στόχευε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις, απλούστευση και επιτάχυνση των χωροταξικών σχεδίων, αλλά και των πολεοδομικών διαδικασιών, καθώς και να επικαιροποιήσει και να κωδικοποιήσει τη νομοθεσία για τα δάση, τις δασικές εκτάσεις και τα πάρκα.

Τα προβλήματα στο πεδίο αυτό μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Αντίφαση μεταξύ επίσημης πολιτικής (νομοθεσία, σχέδια) (υπερρύθμιση) και της πλημμελούς εφαρμογής της στην πράξη (π.χ. χρήσεις γης)
- Ανοχή έως υπόθαλψη των παράνομων πρακτικών που συνδέονται με την εκμετάλλευση της γης και τη δόμηση
- Πριμοδότηση των μικρότερων έναντι των μεγαλύτερων επενδύσεων (κυρίως στον εκτός σχεδίου χώρο) μέσω των προβλεπόμενων διαφορετικών συντελεστών δόμησης, και έλλειψη οργανικής σύνδεσης μεταξύ αναπτυξιακής και χωρικής πολιτικής.
- Εξαιρετικά μεγάλοι απαιτούμενοι χρόνοι για την εκπόνηση και έγκριση των χωρικών σχεδίων και για την ολοκλήρωση αδειοδοτήσεων (χωροθέτησης, δόμησης).

Ο Ν. 4269/2014 με τίτλο «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – Βιώσιμη ανάπτυξη» ψηφίστηκε με περίπου δύο χρόνια καθυστέρηση (προβλεπόταν στο 2ο Μνημόνιο). Τροποποίησε το βασικό σύστημα χωρικών (χωροταξικών και πολεοδομικών) σχεδίων, που αποτελούσε έναν σημαντικό, αλλά όχι τον μόνο, παράγοντα προβλημάτων. Μεταξύ άλλων, εισήγαγε τα «Ειδικά Χωρικά Σχέδια» (ΕΧΣ), ενόψει της δημιουργίας οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων ή της πραγματοποίησης προγραμμάτων στρατηγικής σημασίας, μείωσε τα επάλληλα ιεραρχικά διασυνδεδεμένα χωρικά σχέδια από επτά σε τέσσερα για την επιτάχυνση της έγκρισής τους, και εισήγαγε την έγκριση των βασικών πολεοδομικών σχεδίων (Τοπικών και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων) με ΠΔ και του υποκείμενου σχεδίου (Ρυμοτομικό Σχέδιο Εφαρμογής) με Απόφαση ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Από τις 17 κανονιστικές πράξεις που απαιτούνταν για την εφαρμογή του νόμου εκδόθηκε μόνον εκείνη που αφορά τις Τεχνικές Προδιαγραφές των ΕΧΣ, επιτρέποντας την έναρξη της

ενεργοποίησής τους. Ωστόσο, η εφαρμογή του νόμου ανεστάλη από την επόμενη Κυβέρνηση, η οποία το 2015 ζήτησε από τους θεσμούς την τροποποίησή του. Αυτή πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4447/2016.

Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια έχουν πλέον «υιοθετηθεί» πολιτικά από το ΥΠΕΝ, και σύμφωνα με τα πρώτα συμπεράσματα επιταχύνουν και τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη χωροθέτηση των επενδύσεων. Τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), (Ν. 4269/2014 και Ν. 4447/2016) άργησαν να ενεργοποιηθούν λόγω καθυστέρησης της αναγκαίας δευτερογενούς νομοθεσίας (2017). Δεδομένου ότι οι διαφορές μεταξύ των δύο νόμων είναι οριακές, επί περίπου τέσσερα χρόνια ανεστάλη η εκπόνηση τέτοιων σχεδίων, που αποτελούν τον πυρήνα του τοπικού πολεοδομικού σχεδιασμού, με αρνητικές επιπτώσεις.

5. Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο. Ο Ν. 4014/2011 περιέλαβε την εφαρμογή διαφόρων υποχρεώσεων του 1ου Μνημονίου εισάγοντας στη διαδικασία Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) σημαντικές καινοτομίες. Μεταξύ αυτών είναι και η αντικατάσταση, για τα έργα κατηγορίας Β, της υποβολής Περιβαλλοντικής Έκθεσης με την υποβολή απλής δήλωσης υπαγωγής προς Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ), η οποία εγκρίνεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Οι ΠΠΔ προσδιορίζουν, για κάθε είδος έργου (πχ. βιομηχανικά, γεωργικά, λιμενικά, τουριστικά κλπ.) μια σειρά από τυποποιημένα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος που πρέπει να λάβει ο φορέας του έργου.

Ως αποτέλεσμα, παρατηρήθηκε συνολικά σαφής βελτίωση στους χρόνους περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ενώ σχεδόν υπό-δεκαπλασιάστηκε ο αριθμός των εκθέσεων/φακέλων/μελετών, που υποβλήθηκαν. Ωστόσο, υπάρχουν και περιπτώσεις αύξησης του απαιτούμενου χρόνου για την έκδοση ΕΠΟ έργων και δραστηριοτήτων κατηγορίας Α2. Εμφανίστηκαν επίσης κα-

θυστερήσεις στην έκδοση της αναγκαίας δευτερογενούς νομοθεσίας ενώ δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή μια πολύ σημαντική καινοτομία του νόμου, η ηλεκτρονική πλατφόρμα διεκπεραίωσης και ροής εργασιών με τη σύμπραξη και ιδιωτών μελετητών, που περιλαμβάνει τη δημιουργία Μητρώου Πιστοποιημένων ιδιωτών Αξιολογητών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και ιδιωτών περιβαλλοντικών Ελεγκτών Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου (ΗΠΜ) πληροφοριών.

Συνοψίζοντας, η εικόνα είναι αντιφατική. Η απλούστευση και επιτάχυνση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης αποτελεί σαφώς μεταρρύθμιση που βελτιώνει θεαματικά το σύστημα, αλλά η μη ενεργοποίηση του Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου και των συναφών ρυθμίσεων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αποφυγής υλοποίησης μιας μείζονος δυνητικής μεταρρύθμισης.

Αποτίμηση

Στο πεδίο των χωρικών πολιτικών οι στόχοι ήταν περίπου στα 2/3 των περιπτώσεων διαρθρωτικοί (άρα σε κατεύθυνση μεταρρύθμισης) και στο 1/3 δημοσιονομικοί. Αν και τα Μνημόνια προσδιόριζαν τη γενική κατεύθυνση, για την εξειδίκευσή τους οι Ελληνικές αρχές είχαν σημαντικά περιθώρια επιλογών. Πέραν της πολιτικής βούλησης, για την τελική αποτελεσματικότητα των αλλαγών καθοριστικό ρόλο έπαιξε και η ικανότητα της διοίκησης να εξειδικεύσει τις συχνά συνοπτικά διατυπωμένες Μνημονιακές υποχρεώσεις και να ασκήσει τις συναφείς αρμοδιότητες. Μια ακόμη κρίσιμη παράμετρος είναι κατά πόσον οι αλλαγές που προσδιορίστηκαν από τα μνημόνια ήταν εύστοχες, με κύριο κριτήριο την ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες, την προτεραιοποίησή τους, και τον εφικτό τους χαρακτήρα. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν υπήρχαν πάντοτε.

Στις Στρατηγικές Επενδύσεις και τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αλλαγή κατέληξε σε πραγματική μεταρρύθμιση και έχει οδηγήσει σε υπαρκτά αποτελέσματα. Πιθανότατα, χωρίς τις συνθήκες της κρίσης δεν θα ήταν δυνατή η υπέρβαση των τεχνικών αλλά κυρίως πολιτικών και ιδεολογικών αντιθέσεων σε τέτοιες μεταρρυθμίσεις.

Στη μεγάλη πλειονότητά τους οι αλλαγές είχαν προβλεφθεί από το 1ο Μνημόνιο. Τα εκάστοτε χρονοδιαγράμματα ήταν συχνά μη ρεαλιστικά, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής θεσμικής ικανότητας της διοίκησης. Έτειναν να οδηγούν σε ανεπαρκώς τεκμηριωμένες ή βιαστικές αρχικές νομοθετήσεις, που υπονόμευσαν τη μετέπειτα πορεία κάποιων αλλαγών (περίπτωση νομοθεσίας χωρικού σχεδιασμού) και στην ανάγκη μεταγενέστερων προσαρμογών (περίπτωση Στρατηγικών Επενδύσεων). Με κριτήριο την κάλυψη εσωτερικών αναγκών της ελληνικής κοινωνίας, θετικές μπορούν να θεωρηθούν περίπου το 1/3 των παρεμβάσεων.

5.2 Η Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας

Η αδήλωτη εργασία αποτελεί μέρος της παραοικονομίας. Το θέμα της μετατροπής της αδήλωτης εργασίας σε δηλωμένη άρχισε να ενδιαφέρει από δεκαετιών πλέον την ευρωπαϊκή πολιτική, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Έχει επίσης απασχολήσει συστηματικά και διεθνείς οργανισμούς, όπως την καθ' ύλην αρμόδια Διεθνή Οργάνωση Εργασίας. Η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι ένα θέμα που η ελληνική πολιτεία θα όφειλε να αντιμετωπίζει εδώ και δεκαετίες με εγχώρια και ενδογενή πρωτοβουλία. Ωστόσο, το ζήτημα εισήλθε στην εθνική πολιτική ατζέντα ως υποχρέωση έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της αναδυόμενης μετά το 1997 Ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και συνοδεύτηκε από αλλεπάλληλες συστάσεις.

Μια από τις όψεις των μέτρων πολιτικής που απαιτούνταν, συνδεόταν με τις αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συναρμόδιων φορέων στον τομέα της αδήλωτης εργασίας. Στην υπέρ-εικοσαετή πλέον πορεία τους αυτές οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις έχουν γίνει αντικείμενο μελετών, Ευρωπαϊκών συστάσεων προς τη χώρα, αλλά και αντικείμενο αλλεπάλληλων προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα ΚΠΣ και στα ΕΣΠΑ. Στη συνέχεια έγιναν μνημονιακές υποχρεώσεις αυξανόμενης μάλιστα εξειδίκευσης από Μνημόνιο σε Μνημόνιο, προαπαιτούμενα αξιολογήσεων για την εκταμίευση δόσεων, και αντικείμενο ευρείας τεχνικής βοήθειας, την οποία ανέλαβε η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας.

Η μετατροπή της ανεπίσημης εργασίας σε επίσημη απασχόληση θα μπορούσε να συμβάλει αφενός στη βελτίωση της ποιότητας και της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών και αφετέρου στην αποτελεσματικότητα της αγοράς εργασίας σε πολλές της διαστάσεις: επίτευξη πλήρους απασχόλησης, βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία, ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και ένταξης, εξάλειψη των παγίδων της φτώχειας και αποφυγή των στρεβλώσεων της αγοράς.

Σε αντίθεση με άλλα ζητήματα, στην ανάγκη καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων διοικητικών μεταρρυθμίσεων που θα την υποστηρίξουν, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται σημαντική συναίνεση από όλες τις πλευρές. Όλοι, κράτος, εργαζόμενοι και επιχειρήσεις εμφανίζονται αντίθετοι στο φαινόμενο. Παρόλα αυτά, καταγράφεται μικρή πρόοδος.

Από το 1ο Μνημόνιο, στο κεφάλαιο των διαρθρωτικών πολιτικών περιλήφθηκε η δέσμευση της κυβέρνησης να εφαρμόσει το νέο σύστημα ελέγχου για την αδήλωτη εργασία και να εκσυγχρονίσει τους θεσμούς της αγοράς εργασίας. Στη συνέχεια μάλιστα εξειδικεύτηκε (π.χ. πιλοτική μελέτη και εφαρμογή για

την κάρτα εργασίας στις επιχειρήσεις και έκπτωση 10% στις εισφορές για τις επιχειρήσεις που θα εισήγαγαν την εφαρμογή της ως κίνητρο περιορισμού της αδήλωτης εργασίας). Όμως παρέμεινε, μαζί με πολλές άλλες, στις μη υλοποιηθείσες δεσμεύσεις που μεταφέρθηκαν, και εξειδικεύτηκαν περαιτέρω, στο 2ο Μνημόνιο. Στη διάρκεια του 2ου Μνημονίου υπήρξε πρόοδος κυρίως στον τομέα της εφαρμογής των προτάσεων για την ηλεκτρονική διασύνδεση (και τις εφαρμογές πληροφορικής) υπουργείου Εργασίας και επιχειρήσεων. Άρχισαν μάλιστα να λειτουργούν συστήματα πληροφοριακής διοίκησης του υπουργείου Εργασίας (τα συστήματα ΕΡΓΑΝΗ, ΑΡΤΕΜΙΣ, ΑΤΛΑΣ και ΗΛΙΟΣ).

Στο επίπεδο των Ελεγκτικών Μηχανισμών με αρμοδιότητα την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας προστέθηκε και η Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος (ΥΠΟΑΔΗΕ, 2011). Έχει αποστολή τη διενέργεια ελέγχων, πέραν εκείνων που πραγματοποιούνται από τα όργανα του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Ωστόσο η κρίσιμη διοικητική μεταρρύθμιση για τη συνεργασία μεταξύ τους παρέμεινε με σημαντικές εκκρεμότητες, κρισιμότερη των οποίων είναι η διαλειτουργικότητα των συστημάτων και των υπηρεσιών.

Το 3ο Μνημόνιο, στις διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης, περιλάμβανε και πάλι το ζήτημα της αδήλωτης και της ατελώς δηλωμένης εργασίας. Το κρίσιμο ζητούμενο ήταν να εξελιχθεί η διοικητική συνεργασία και η διαλειτουργικότητα συστημάτων των εμπλεκομένων υπηρεσιών: Ασφαλιστικών φορέων, Φορολογικής Διοίκησης, Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και Επιθεώρησης Εργασίας. Σ' αυτό το πλαίσιο συντάχθηκε μια διαγνωστική μελέτη κοινά αποδεκτή από κυβερνητικούς φορείς και κοινωνικούς εταίρους ενώ εκπονήθηκε και συμφωνήθηκε το 2015-2016 ένας οδικός χάρτης ενεργειών με τη συμβολή της ΔΟΕ. Ωστόσο, οι υλικές και θεσμικές προϋποθέσεις μιας πάγιας πολιτικής που να χειρί-

ζεται το ζήτημα της μετατροπής της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση δεν ολοκληρώθηκαν. Η διαλειτουργικότητα των συστημάτων παραμένει σε εκκρεμότητα και εμφανίζονται μεγάλες υστερήσεις στην υλοποίηση του οδικού χάρτη. Οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις παραμένουν ως μετά-μνημονιακές υποχρεώσεις, καθώς η ολοκλήρωση των δεσμεύσεων του προγράμματος τεχνικής βοήθειας έχει παραταθεί μετά την τυπική λήξη του 3ου προγράμματος.

Παράλληλα, η αδήλωτη εργασία παραμένει εκτεταμένη (ή και διευρύνεται), καθώς συντρέχουν επιπλέον αρνητικοί παράγοντες (όπως χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, χαμηλότερης ποιότητας διακυβέρνηση, χαμηλότερες ή αναποτελεσματικότερες δαπάνες για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την στήριξη των πλέον ευπαθών ομάδων, κοινωνικές δαπάνες και συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων που δεν τροφοδοτούν τη σταδιακή ένταξη στην κανονική εργασία αλλά ανατροφοδοτούν την αδήλωτη εργασία). Απαιτείται μια νέα σύγχρονη διάγνωση και μία εγχώριας ιδιοκτησίας πολιτική, η οποία δεν μπορεί ούτε να παραχθεί εξωγενώς αλλά ούτε και να υπάρξει στην πράξη, εάν δεν την ενστερνιστούν ενδογενείς δυνάμεις της κοινωνίας και της οικονομίας. Η εμπειρία της πολιτικής αυτής αποτελεί μία μικρή μεν αλλά ενδεικτική όψη της αέναης διοικητικής μεταρρύθμισης που ζει η Ελλάδα.

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η επισκόπηση των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων σε σειρά τομέων της δημόσιας διοίκησης δείχνει ότι την περίοδο 2010-2018 έγιναν πολλά, άλλοτε με κυρίαρχη τη δημοσιονομική λογική και άλλοτε επιχειρώντας την αναβάθμιση του διοικητικού μηχανισμού στις διάφορες διαστάσεις του. Η σχέση βελτιωτικής παρέμβασης και δημοσιονομικής στόχευσης είναι σύνθετη: ενώ η ακραία δημοσιονομική πίεση είχε σημαντικό εξορθολογιστικό χαρακτήρα, σε αρκετές περιπτώσεις ανέκοψε ή αποδυνάμωσε προσπάθειες για ουσιαστικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Δεν έλειψαν βεβαίως και οι αντιστάσεις σε ορισμένες περιπτώσεις.

Τα θέματα που τέθηκαν δεν ήταν νέα. Τα προβλήματα ήταν χρόνια και γνωστά. Οι κατευθύνσεις για την αντιμετώπισή τους είχαν συχνά διατυπωθεί και στο παρελθόν, και μάλιστα στο πλαίσιο εκθέσεων εμπειρογνωμόνων και τεχνικής βοήθειας. Επρόκειτο συνεπώς συχνά για μεταρρυθμίσεις που έπρεπε να έχουν ήδη γίνει. Τα θέματα που εμφανίζονται ως νέα συνδέονται περισσότερο με τη νέα δημοσιονομική οπτική και αποκτούν προτεραιότητα. Δεν αποτελούσε όμως ουσιαστική μεταρρύθμιση ό,τι εμφανίστηκε υπό αυτόν τον τίτλο.

Για τη γενική αποτίμηση κρίσιμα είναι τα εξής ερωτήματα:

- *Αντιμετωπίστηκαν ουσιαστικά χρόνιες διοικητικές αδυναμίες;*

Σημαντικότερο από την εκπλήρωση των δεσμεύσεων των Μνημονίων είναι το κατά πόσον οι παρεμβάσεις που έγιναν αντιμετώπισαν ουσιαστικά χρόνιες διοικητικές αδυναμίες, κατά πόσον αναβαθμίστηκε η διοικητική ικανότητα της Ελλάδας. Όπως έχει

ήδη τονιστεί σε άλλες ευκαιρίες, σε μακροσκοπικό επίπεδο η ελληνική διοίκηση πάσχει από χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης, νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας που σχετίζονται άμεσα με τον χαμηλό βαθμό εμπιστοσύνης από την κοινωνία και τους πολίτες. Έγινε δυνατό να ανατραπούν κάποια –αν όχι όλα– από αυτά τα χαρακτηριστικά;

Οι συχνές αλλαγές σε επίπεδο οργανωτικής διάρθρωσης στις οποίες συνέβαλαν οι παρεμβάσεις για κατάργηση ή συγχώνευση φορέων, οι μετακινήσεις υπηρεσιών, προσωπικού και αρμοδιοτήτων, η δημιουργία νέων δομών εντός και εκτός δημοσίου τομέα, αλλά και οι αλλεπάλληλες αλλαγές στους κανόνες οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας δεν ευνόησαν τη διαδικασία θεσμοποίησης. Θα χρειαστεί συνεπώς μια παρατεταμένη περίοδος «ηρεμίας» και κανονικής λειτουργίας προκειμένου να εμπεδωθεί η νέα κατάσταση, να γίνει λειτουργική και να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά της.

Ταυτόχρονα, σε επίπεδο νομιμοποίησης η ελληνική διοίκηση δεν έχει κερδίσει, μάλλον έχει χάσει, λόγω των αδυναμιών ανταπόκρισης σε ανάγκες των πολιτών, τόσο λόγω δημοσιονομικών περιορισμών που επέτειναν τις παλιές της αδυναμίες όσο και ως συνέπεια των ανωτέρω αλλαγών. Είναι δηλαδή αμφίβολο κατά πόσον, μέχρι αυτή τη στιγμή, οι πρόσφατες μεταρρυθμιστικές κλπ. παρεμβάσεις άλλαξαν το επίπεδο ικανότητας και αποτελεσματικότητας της ελληνικής διοίκησης.

- *Υπήρξε συνεπής η μεταρρυθμιστική διαδικασία;*

Η ίδια η διαδικασία των μεταρρυθμίσεων εμπεριείχε ανασχετικούς παράγοντες, αντιφάσεις και δυσλειτουργίες. Υπό την πίεση και καθοδήγηση των Μνημονίων, υπήρξε κατακλυσμός νομοθετικών κλπ. ρυθμίσεων, συχνά προβληματικής ποιότητας, που επιβάρυναν την ήδη κακή κατάσταση της νομοθεσίας. Ορισμένες από αυτές τις παρεμβάσεις ήταν απροετοίμαστες, χωρίς επαρκή μελέ-

τη και τεκμηρίωση και εστίαζαν στα συμπτώματα μάλλον παρά στις αιτίες των προβλημάτων. Βιαστικές λύσεις και σπασμωδικές κινήσεις υπονόμευαν άλλοτε πρωτογενώς και άλλοτε δευτερογενώς τους όποιους αρχικούς εξορθολογιστικούς στόχους.

Σε αρκετές περιπτώσεις η μεταρρυθμιστική διαδικασία ήταν ασυνεχής, αλληλοαναιρούμενη, διστακτική. Πάγια χαρακτηριστικά της λειτουργίας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος συνέχισαν να επηρεάζουν την πορεία και τη δυναμική των μεταρρυθμίσεων. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι συχνές αλλαγές κυβερνήσεων ή υπουργών επιβράδυναν σημαντικά τις μεταρρυθμίσεις ή και ανέτρεπαν τις προηγούμενες επιλογές. Πρόκειται για μια έκφραση της έλλειψης συναίνεσης αλλά και της έλλειψης συνέχειας, δύο πάγια χαρακτηριστικά της άσκησης πολιτικής στην Ελλάδα που κόστισαν σε χρόνο και μεταρρυθμιστική ενέργεια.

Η υπερφορτωμένη ατζέντα σήμαινε ταυτόχρονη εισαγωγή πολλών μεταρρυθμίσεων, αλλά υφίστατο και τις συνέπειες μη ρεαλιστικών χρονοδιαγραμμάτων, υπερβολών της δημοσιονομικής προτεραιότητας και της αμοιβαίας αρνητικής αλληλεπίδρασης μεταξύ διαφόρων μέτρων και παρεμβάσεων. Ορισμένες φορές κατέληγαν σε αντί-μεταρρύθμιση ή σε ενίσχυση αντιμεταρρυθμιστικών στάσεων και συμμαχιών ενώ σε λειτουργικό επίπεδο δεν απέδειξαν πάντα τη σκοπιμότητά τους.

Οι τεχνικές και πολιτικές δυσκολίες που προέκυπταν από την ίδια τη μεταρρυθμιστική διαδικασία έγιναν αντιληπτές στη φάση της εφαρμογής. Τα προβλήματα καθυστερήσεων είναι αποτέλεσμα ενός μίγματος μη ρεαλιστικών στόχων και χρονοδιαγραμμάτων, διοικητικών αδυναμιών, τεχνικών δυσκολιών και (αναμενόμενων) αντιστάσεων σε αλλαγές. Οι αντιστάσεις φαίνονται σαφέστερα στις περιπτώσεις όπου υπήρξε υπαναχώρηση ή μεταγενέστερη ανατροπή.

Πάντως, με δεδομένη την παραδοσιακή αμέλεια της φάσης της υλοποίησης στην ελληνική διοίκηση, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπήρξε σε ορισμένο βαθμό πρόοδος, όπως φαίνεται ιδιαίτερα

από την πραγματοποίηση ή δρομολόγηση, έστω και καθυστερημένα ή με αργούς ρυθμούς, μεταρρυθμίσεων που εκκρεμούσαν από καιρό.

- *Οι μεταρρυθμίσεις της κρίσης αποτέλεσαν τομή ή χαμένη ευκαιρία για τη δημόσια διοίκηση;*

Τέλος, στο ερώτημα αν συνολικά οι μεταρρυθμίσεις της κρίσης αποτέλεσαν τομή ή χαμένη ευκαιρία, η απάντηση πρέπει να δοθεί κατά περίπτωση. Το βάθος των αλλαγών ποικίλλει σημαντικά ανά τομέα πολιτικής και θεματική. Μπορεί να σημειωθεί ότι τα διοικητικά εργαλεία σε σημαντικό βαθμό εκσυγχρονίσθηκαν ενώ έχουν τεθεί κάποιες βάσεις για βελτίωση στο επίπεδο της ασκούμενης πολιτικής. Δεν είναι όμως βέβαιο ότι άλλαξαν οι βαθύτερες αντιλήψεις γύρω από τον τρόπο διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής ούτε υπάρχει εγγύηση για τη μελλοντική πορεία, αν οι δυνατότητες που παρέχονται δεν αξιοποιηθούν επαρκώς στην κατεύθυνση ευρύτερων και βαθύτερων αλλαγών. Αυτό προϋποθέτει τη συνέχιση και εμπέδωση των μεταρρυθμίσεων προκειμένου να διαφανεί η σημασία τους σε μακροπρόθεσμη βάση.

Εάν όμως το ερώτημα αναδιατυπωθεί ως κατά πόσον αξιοποιήθηκε η κρίση και η οκταετία των Μνημονίων με τρόπο ώστε να προκύψει όφελος ανάλογο με την ενέργεια που δαπανήθηκε, η απάντηση θα πρέπει να επισημάνει τη μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ αποτελέσματος/οφέλους και της ενέργειας που δαπανήθηκε.

Μια συνολική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που εξετάσθηκαν καταγράφεται συνοπτικά στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 8

Αποτίμηση μεταρρυθμίσεων 2010-2018

	Μνημονιακή πρόβλεψη			Κύριος στόχος		Καθυστερήσεις Ακύρωση Μη-υλοποίηση	Υπαναχωρήσεις Ασυνέχειες	Εμπόδια	Δευτερογενείς επιπτώσεις	Συνολική εκτίμηση σημασίας	Σχέση δαπάνης ενέργειας και –χρόνου/ αποτελέσματος (efficiency)
				Δημοσιονομικός	Διαρθρωτικός						
Δημοσιονομική διαχείριση	M1	M2	M3	•	•				Γραφειοκρατική επιβάρυνση	Μεγάλη αλλαγή Βελτίωση	Αποδεκτή
Δεδομένα HR	M1	M2		•	•	Αρκετές		Αντιστάσεις, Τεχνικές & Νομικές δυσκολίες		Μεγάλη αλλαγή Βελτίωση	Αποδεκτή
Κτηματολόγιο	M1	M2	M3	Έμμεσος M1	•	Αρκετές Καθυστερήσεις Μεταμνημονιακή υποχρέωση	Μερικές	Μη ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα Τεχνικές δυσκολίες Κυβερνητική αστάθεια Συντεχνιακά Συμφέροντα	Έλλειψη λειτουργικής ευελιξίας + Οικονομική επιβάρυνση πολιτών (ΔΑΣ. ΧΑΡΤΕΣ) Καθυστέρηση στην Υλοποίηση της Γεωχωρικής Πολιτικής	Μεγάλη οργανωτική αλλαγή– σε εξέλιξη Βελτίωση: Δασικοί Χάρτες, Αιγιαλός	Δυσανάλογη

	Μνημονιακή πρόβλεψη			Κύριος στόχος		Καθυστερήσεις Ακύρωση Μη-υλοποίηση	Υπαναχωρήσεις Ασυνέχειες	Εμπόδια	Δευτερογενείς επιπτώσεις	Συνολική εκτίμηση σημασίας	Σχέση δαπάνης ενέργειας και –χρόνου/ αποτελέσματος (efficiency)
				Δημοσιονομικός	Διαρθρωτικός						
Κινητικότητα	Μ1	Μ2	Μ3	• Μ1, Μ2	• Μ3	Αρκετές	Μερικές υπαναχωρήσεις	Σύγχυση δημοσιονομικών – διαρθρωτικών στόχων Κίνδυνος απολύσεων Κυβερνητική αστάθεια	Μεγάλη αναστάτωση – από-νομιμοποίηση μεταρρύθμισης	Μεγάλη αλλαγή Μερική βελτίωση	Δυσανάλογη
Κλάδοι		Μ2	Μ3		•	Μεγάλες Μη-υλοποίηση Μεταμνημονιακή υποχρέωση		Συντεχνιακά συμφέροντα Πολιτικό κόστος	-		Ανεπαρκής (Μη υλοποίηση)
Αξιολόγηση		Μ2	Μ3		•	Μεγάλες	Ασυνέχειες	Κυβερνητική αστάθεια Συνδικαλιστική αντίδραση	Κίνδυνος απολύσεων Συνδικαλιστική αντιπαράθεση	Μικρή αλλαγή	Δυσανάλογη
Επιλογή Δ/κών στελεχών		Μ2	Μ3		•	Μεγάλες	Ασυνέχειες	Κυβερνητική αστάθεια	Διαρκής προσωρινότητα/ από-νομιμοποίηση μεταρρύθμισης	Μικρή αλλαγή	Δυσανάλογη
Από-πολιτικοποίηση Επιτελικά στελέχη			Μ3		•				Ασάφεια ρόλου & στόχευσης σε σχέση με ΓΔ	Μεγάλη αλλαγή Μικρή βελτίωση	Αποδεκτή

	Μνημονιακή πρόβλεψη			Κύριος στόχος		Καθυστερήσεις Ακύρωση Μη-υλοποίηση	Υπαναχωρήσεις Ασυνέχειες	Εμπόδια	Δευτερογενείς επιπτώσεις	Συνολική εκτίμηση σημασίας	Σχέση δαπάνης ενέργειας και –χρόνου/ αποτελέσματος (efficiency)
				Δημοσιονομικός	Διαρθρωτικός						
Αναδιάρθρωση Κεντρικής Διοίκησης	Μ1	Μ2	Μ3	• Μ1, Μ2	• Μ3	Αρκετές	Μερικές υπαναχωρήσεις, κυρίως ασυνέχειες	Σύγχυση δημοσιονομικών-διαρθρωτικών στόχων Σύνδεση με διαθεσιμότητα απολύσεις. Κυβερνητική αστάθεια	Γραφειοκρατική επιβάρυνση	Μεγάλη αλλαγή Σχετική βελτίωση	Δυσανάλογη
Αναδιάρθρωση ΔΤ - ιδιωτικοποιήσεις	Μ1	Μ2	Μ3	•		Μικρές	Μικρές	Μη ρεαλιστικοί δημοσιονομικοί στόχοι Τεχνικές δυσκολίες Πολιτικές αντιστάσεις Πολιτικό κόστος Συντεχνιακά συμφέροντα	Κατακερματισμός δομών διαχείρισης / ζητήματα συντονισμού / διοικητικό – διαχειριστικό κόστος	Μεγάλη οργανωτική αλλαγή – σε εξέλιξη	Αμφίβολη
Χωρικές Πολιτικές	Μ1	Μ2	Μ3	• Μ1	•	Μεγάλες καθυστερήσεις Μη υλοποίηση Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου	Ασυνέχειες πολιτικής Επαναφορά καταργηθέντων φορέων	Τεχνικές δυσκολίες Πολιτικές αντιστάσεις Διοικητικές αντιστάσεις Έλλειψη τεκμηρίωσης αλλαγών		Απλούστευση περιβαλλοντικής αδειοδότησης Διευκόλυνση χωροθέτησης επενδύσεων (μερικώς) Μικρή βελτίωση – καθόλου βελτιώσεις στα λοιπά	Δυσανάλογη

	Μνημονιακή πρόβλεψη			Κύριος στόχος		Καθυστερήσεις Ακύρωση Μη-υλοποίηση	Υπαναχωρήσεις Ασυνέχειες	Εμπόδια	Δευτερογενείς επιπτώσεις	Συνολική εκτίμηση σημασίας	Σχέση δαπάνης ενέργειας και –χρόνου/ αποτελέσματος (efficiency)
				Δημοσιονομικός	Διαρθρωτικός						
Αδήλωτη εργασία	M1	M2	M3	•	•	Μεγάλες Ανολοκλήρωτη. Μεταμνημονιακή υποχρέωση	Ασυνέχειες Διαστροφή στόχων	Διοικητικές αντιστάσεις Αλληλοσυγκρουόμενες πολιτικές Εστίαση σε δημοσιονομικούς στόχους		Μικρή λειτουργική βελτίωση-Ερωτηματικά για τα αποτελέσματα (Ανολοκλήρωτη)	Δυσανάλογη

Πηγή: Επεξεργασία Πίνακα Κ. Σπανού βάσει των ευρημάτων της Έκθεσης.

Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκαν σημαντικός παράγων στην εκδήλωση της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Σ' αυτό το πνεύμα, η διοικητική μεταρρύθμιση αποτέλεσε πάγιο κεφάλαιο των προγραμμάτων προσαρμογής. Στόχος και προσδοκία ήταν να αντιμετωπιστούν χρόνιες ανεπάρκειές της.

Μέσα στις αντίξοες συνθήκες που δημιούργησε η δημοσιονομική συρρίκνωση, η διοίκηση αποτέλεσε ταυτόχρονα εργαλείο και αντικείμενο μιας φιλόδοξης μεταρρυθμιστικής ατζέντας, τα αποτελέσματα της οποίας, ωστόσο, δεν έχουν ακόμη αποτιμηθεί. Πόσο προχώρησαν οι μεταρρυθμίσεις στη διάρκεια της τελευταίας οκταετίας; Πόσο και προς ποια κατεύθυνση άλλαξε η διοίκηση; Κατά πόσον αναβαθμίστηκε η ικανότητά της;

Σε αυτά τα ερωτήματα επιχειρεί να δώσει απαντήσεις έρευνα που διεξήγαγε το ΕΛΙΑΜΕΠ, με την υποστήριξη της Ερευνητικής Έδρας του Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη. Στο βιβλίο παρουσιάζεται μια σύνοψη των βασικών ευρημάτων και συμπερασμάτων της Έκθεσης με τον ομώνυμο τίτλο, που προέκυψε από την έρευνα αυτή. Φιλοδοξεί να προσφέρει την ευκαιρία αναζητηθούν οι αναγκαίες συγκλίσεις και να αναδειχθούν οι προϋποθέσεις αναβάθμισης ενός τομέα κρίσιμου για τις προοπτικές της χώρας.

ISBN 978-960-02-3458-9

9 789600 234589

www.papazisi.gr