

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ ΑΓΑΛΙΩΤΗ

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2020



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στην Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ ΑΓΑΛΙΩΤΗ

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2020

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Κωνσταντίνα Αγαλιώτη, 2020

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστήμιο Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

ΣΕΛΙΔΑ ΕΓΚΥΡΟΤΗΤΑΣ

Ονοματεπώνυμο Φοιτήτριας: **Κωνσταντίνα Αγαλιώτη**

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής:

Μεταρρυθμίσεις στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση κατά την περίοδο της κρίσης

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις …… από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις, Πάφος):

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Η Κωνσταντίνα Αγαλιώτη, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Μεταρρυθμίσεις στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση κατά την περίοδο της κρίσης», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η Δηλούσα

Στην Αθηνά

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικονομική κρίση είναι, κατά κανόνα, μία κατάσταση δυσάρεστη που προκαλεί δυσφορία και ανασφάλεια. Με το ξέσπασμά της γίνονται προσπάθειες για να ανατραπεί το αρνητικό κλίμα στην οικονομία και να αποφευχθούν οι επικίνδυνες κοινωνικές συνέπειες. Είναι δυνατόν όμως η κρίση να αποτελέσει και την αφορμή για να σταματήσουν παλιές τακτικές και να δοθεί το έναυσμα για νέα πορεία. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η κρίση του 2009, δημιούργησε τις προϋποθέσεις για να διαγνωστούν και να αντιμετωπιστούν χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης. Η δημοσιονομική κατάσταση και το αβάσταχτο χρέος οδήγησαν τη χώρα σε εξωτερικό δανεισμό. Οι δανειστές αναγνώρισαν πως προϋπόθεση για την ανάκαμψη της οικονομίας ήταν η αντιμετώπιση των διαχρονικών αδυναμιών της Δημόσιας Διοίκησης. Με την υπογραφή των μνημονίων απαιτήθηκε να γίνουν μεταρρυθμίσεις που θα μετέβαλλαν την υπάρχουσα οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου τομέα, ώστε να εκσυγχρονιστεί και να συμβάλλει στη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης. Τα διαρθρωτικά μέτρα ήταν πολλά και άλλαξαν τον διοικητικό χάρτη της Ελλάδας.

Μέσα από τη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας και την αξιοποίηση έγκυρων στατιστικών στοιχείων προκύπτουν ασφαλή συμπεράσματα που φωτίζουν την προσπάθεια μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας την περίοδο της κρίσης. Η παρούσα εργασία επιχειρεί να παρουσιάσει το φαινόμενο της οικονομικής κρίσης, την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και τη σημασία της για την ομαλή ανάπτυξη της χώρας και να καταγράψει τις πολλές και σαρωτικές προσπάθειες αλλαγών που επέφερε η κρίση στον Δημόσιο Τομέα. Αναλύεται η γιγάντια και επίπονη απόπειρα αναδιάρθρωσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δεν ήταν εύκολη, αλλά σε πολλές περιπτώσεις προκάλεσε αντιδράσεις ή αντίθετα αποτελέσματα από αυτά που έθεταν οι επιδιωκόμενοι στόχοι. Είναι δυσάρεστη η διαπίστωση πως οδηγηθήκαμε σε χρεοκοπία και οι δανειστές μας ανάγκασαν να αλλάξουμε το διοικητικό κατεστημένο που επικρατούσε για χρόνια στη χώρα μας και προκαλούσε δυσάρεστες συνέπειες. Όμως, τα αποτελέσματα που επήλθαν, σε γενικό βαθμό είναι θετικά, αφού το ελληνικό Δημόσιο κατάφερε να ξεπεράσει αγκυλώσεις του παρελθόντος και να γίνει περισσότερο ευέλικτο, αποδοτικό και προσιτό στους πολίτες. Ήταν μια προσπάθεια που εκσυγχρόνισε σε σημαντικό βαθμό την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και την κατέστησε περισσότερο ευέλικτη και αποδοτική. Η αρχή έγινε και μάλιστα με σημαντικά αποτελέσματα. Τίποτα δεν πρέπει να σταματήσει εδώ. Το μεγαλύτερο όφελος θα ήταν

να συνειδητοποιηθεί από όλους πως πρέπει να δημιουργηθεί εκείνη η διοικητική οργάνωση που θα αναβαθμίσει περαιτέρω την ζωή των πολιτών.

Λέξεις κλειδιά:

οικονομική κρίση
Δημόσια Διοίκηση
παθογένειες
μεταρρυθμίσεις
εκσυγχρονισμός

ABSTRACT

The financial crisis is, generally, an unpleasant situation that causes discomfort and insecurity. With its outbreak, efforts are being made to overturn the negative economic climate and to avoid dangerous social consequences. But the crisis may also become the reason for ceasing old policies and triggering a new course. In the case of Greece, the crisis of 2009 created the conditions for the diagnosis and treatment of chronic maladministration. The fiscal situation and the unsustainable debt have led the country to external lending. Lenders acknowledged that the prerequisite for the recovery of the economy was to address the long-standing weaknesses of Public Administration. The signing of the memorandums required reforms that would change the existing organization and functioning of the public sector in order to modernize and contribute to improving the financial situation. The structural measures were numerous and changed the administrative map of Greece.

The study of the relevant literature and the use of valid statistics lead to safe conclusions that reveal the reform effort in our country in the times of crisis. The present paper attempts to present the phenomenon of the financial crisis, the concept of Public Administration and its importance for the steady development of the country and to record the many and extensive efforts of changes that the crisis has brought to the Public Sector. The gigantic and painful attempt to restructure the Greek Public Administration is analyzed, which was not easy, but in many cases caused reactions or adverse results to those set by the aims pursued. It is unpleasant to find out that we went bankrupt and our lenders forced us to change the administrative status that prevailed in our country for years and had damaging consequences. But the results have generally been positive, since the Greek State has been able to overcome past anxieties and become more flexible, efficient and accessible to citizens. It was an effort that significantly modernized the Greek Public Administration and made it more adaptable and efficient. The beginning has been made and even had considerable results. Nothing should stop here. The greatest benefit would be to make everyone aware of the need to create an administrative organization that would further improve the lives of citizens.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ 1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ 3

1.1 Έννοια και χαρακτηριστικά 3

1.2 Αίτια 5

1.3 Ιστορική αναδρομή 7

1.4 Η κρίση του 2008 9

1.5 Η κρίση του 2008 στην Ελλάδα 10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 17

2.1 Ορισμός 17

2.2 Οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης 18

2.3 Ιστορική αναδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης 20

2.4 Παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης 23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 28

3.1 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση 28

3.2 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μετά την κρίση 31

3.2.1 Το 1ο Μνημόνιο 32

3.2.2 Το 2ο Μνημόνιο 37

3.2.3 Το 3ο Μνημόνιο 41

3.3 Σύγκριση με Ευρώπη 43

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 49

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 52

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: Μεταβολές Μακροοικονομικών Μεγεθών 2009-2013 15
Πίνακας 2: Η εξέλιξη του αριθμού (σε χιλιάδες) των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας, 1974-2010.....24
Πίνακας 3: Η εξέλιξη της απασχόλησης στον Δημόσιο τομέα (2009-2017) 35

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1: Οι φάσεις του Οικονομικού Κύκλου 4
Διάγραμμα 2: Το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης.....11
Διάγραμμα 3: Ιστορική εξέλιξη ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης, 1975-2008 12
Διάγραμμα 4: Εξέλιξη Εσόδων και Δαπανών Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ....13
Διάγραμμα 5: Εκπαιδευτικό επίπεδο εργαζομένων στον Δημόσιο Τομέα, 2006.....26
Διάγραμμα 6: Αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα.....27
Διάγραμμα 7: Η πρόοδος της προσαρμογής.....45
Διάγραμμα 8: Σύνολο μεταρρυθμίσεων 1ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ανά κατηγορία.....46
Διάγραμμα 9: Σύνολο μεταρρυθμίσεων 2ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ανά κατηγορία.....46
Διάγραμμα 10: Δείκτης αποτελεσματικότητας της Διακυβέρνησης (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία, Κύπρος) 48

ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΑΔΕ: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΓΓΔΕ: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

ΓΓΠΣ: Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων

ΔΙΑ.Σ: Διατραπεζικά Συστήματα

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΑΑΔΗΣΥ: Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΑΠ: Ενιαία Αρχή Πληρωμών

ΕΚΔΔ: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΝΦΙΑ: Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΟΠΥΥ: Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

ΕΣΔΔ: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης

ΚΕΠ: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών

ΚΕΠΥΟ: Κέντρο Πληροφορικής Υπουργείου Οικονομικών

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΣΑ: Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης

ΤΑΙΠΕΔ: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

ΦΠΑ: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία αναπτύσσεται με σκοπό την επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα κυρίως στον διοικητικό μηχανισμό της Ελλάδας, κατά την περίοδο της κρίσης. Επιχειρείται δηλαδή, να αναλυθούν όλοι εκείνοι οι μετασχηματισμοί που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, με απώτερο σκοπό την βελτίωση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων. Ο ελληνικός δημόσιος τομέας αντιμετώπιζε, κυρίως από την μεταπολίτευση και μετά, χρόνια προβλήματα και παθογένειες και παρουσίαζε σημαντικές αποκλίσεις από τα σύγχρονα διοικητικά μοντέλα της Ευρώπης. Οποιαδήποτε προσπάθεια είχε γίνει για να αντιμετωπιστεί η δυσλειτουργία του κρατικού μηχανισμού κατέληξε σε αποτυχία εξαιτίας της ατολμίας και της έλλειψης πολιτικής βούλησης των εκάστοτε κυβερνήσεων.

Η πολυπόθητη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης έρχεται στην Ελλάδα σαν συνέπεια της υπογραφής των Μνημονίων, αφού αποτέλεσε δέσμευση για τη χορήγηση δανείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με σκοπό την δημοσιονομική εξυγίανση. Ο δημόσιος τομέας και ο τρόπος που λειτουργούσε επί σειρά ετών επιδέχεται τις αυστηρότερες κριτικές και την μεγαλύτερη απόδοση ευθυνών και για αυτό το λόγο γίνεται αποδέκτης των βασικότερων και ουσιαστικότερων μνημονιακών μεταρρυθμίσεων. Κάτω από την μεγάλη δημοσιονομική πίεση και τα ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα, έγινε προσπάθεια για οριζόντιο και σκληρό μετασχηματισμό των διοικητικών δομών και πρακτικών. Τα μέτρα ήταν σαρωτικά, κάποιες φορές χωρίς επαρκή μελέτη και σχεδιασμό, βιαστικά με ασυνέχεια και με μονοσήμαντο προσανατολισμό την μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος. Οδηγούσαν σε αντιφάσεις, σε περαιτέρω δυσλειτουργίες και λάμβαναν σάρκα σε ένα αρνητικό κλίμα που δεν ευνοούσε την συναίνεση με αποτέλεσμα την επιβράδυνση του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος και ίσως και την «αντιμεταρρύθμιση».

Είναι σημαντικό να αναλυθεί το συγκεκριμένο θέμα για να γίνει κατανοητό πως πολλές φορές η πίεση και οι υπερβολές επιφέρουν αντίθετα αποτελέσματα από τα επιδιωκόμενα. Μέσα σε ένα υφεσιακό περιβάλλον, όπου η χώρα έδινε μάχη για επιβίωση, όπου όλοι οι μακροοικονομικοί δείκτες της ήταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα, δημιουργούσε αντίφαση η ριζική και επιτακτική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα. Οι συνθήκες ήταν αρνητικές και υπονόμευαν την ολοκλήρωση των στόχων. Η εργασία θα

προσπαθήσει να φωτίσει όλες τις πτυχές που άπτονται του ζητήματος της διοικητικής μεταρρύθμισης που επέφερε η οικονομική κρίση στην Ελλάδα.

Για το συγκεκριμένο θέμα έχουν γίνει κατά καιρούς πολλές έρευνες και μελέτες και υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και πολλές στατιστικές αναφορές από αξιόπιστες πηγές όπως η ΕΛΣΤΑΤ, ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ. Η ερευνητική προσπάθεια μέσα από την συλλογή και μελέτη των δευτερογενών δεδομένων που είναι διαθέσιμα για το συγκεκριμένο θέμα, προχωρά στην ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων και την συγκριτική ανάλυση. Συγκεκριμένα, παρουσιάζεται ο αριθμός των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, το περιεχόμενο τους, πόσο αργά ή γρήγορα προχώρησε και στο τέλος επιχειρείται μία συγκριτική προσπάθεια με άλλη περίπτωση χώρας, όπως η Πορτογαλία.

Η διάρθρωση της διπλωματικής εργασίας εκτείνεται σε τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά της έννοιας της κρίσης, ακολουθεί η ανάλυση των αιτιών της και επιχειρείται μία ιστορική αναδρομή των κυριότερων κρίσεων παγκοσμίως. Ακολουθεί το ιστορικό της πρόσφατης κρίσης που ξεσπά στις ΗΠΑ το 2008 και περιγράφεται πώς αυτή επηρέασε την ελληνική οικονομία μέχρι που αυτή οδηγήθηκε στο σημείο της χρεοκοπίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια να οριστεί η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης, να εντοπιστούν τα χαρακτηριστικά της γενικά. Στην συνέχεια αναλύεται η πορεία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης από την σύσταση του ελληνικού κράτους έως σήμερα και εντοπίζονται οι παθογένειες που χαρακτηρίζουν τον τρόπο με τον οποίο αυτή είναι δομημένη και λειτουργεί.

Στο τρίτο και μεγαλύτερο κεφάλαιο γίνεται εκτενής ανάλυση της έννοιας της μεταρρύθμισης και γενικότερα παρουσιάζονται εκτενώς οι μεταρρυθμίσεις του ελληνικού Δημόσιου τομέα ως αποτέλεσμα της κρίσης. Συγκεκριμένα, αναλύονται οι αλλαγές που έγιναν, ταξινομημένες σε χρονική σειρά όπως προέκυψαν από τις δανειακές συμβάσεις.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, στα οποία γίνεται μία ανασκόπηση των κυριότερων σημείων της και καταλήγει με διαπιστώσεις σχετικά με το κρίσιμο ερώτημα του αν τελικά οι μεταρρυθμίσεις αποτέλεσαν τομή ή χαμένη ευκαιρία για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

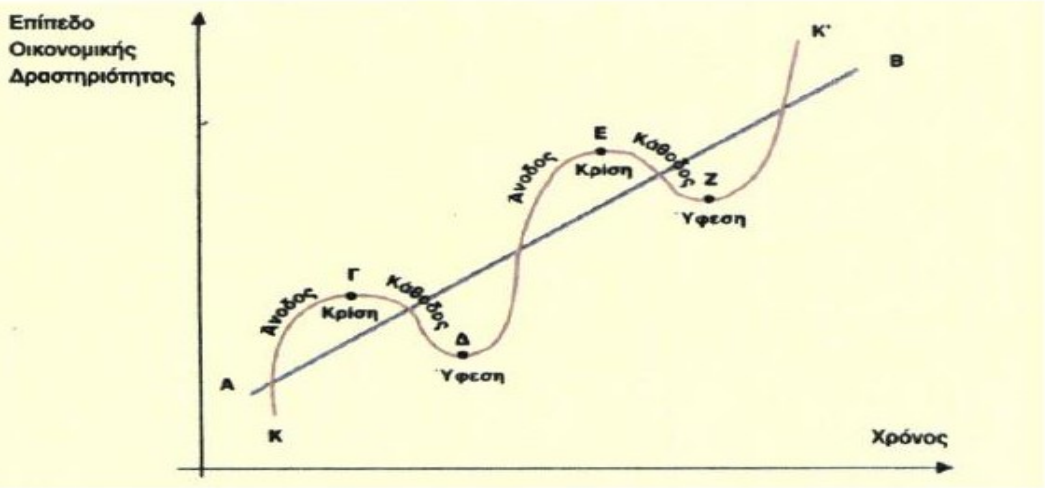
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

1.1 Έννοια και χαρακτηριστικά

Η οικονομική κρίση είναι ένα φαινόμενο που έχει απασχολήσει κατά καιρούς την οικονομική σκέψη και τους οικονομικούς αναλυτές, καθώς έχει τεράστιες επιπτώσεις σε πολλούς τομείς της ανθρώπινης ύπαρξης. Όπως για κάθε σημαντικό και πολύπλοκο θέμα οι θεωρήσεις ποικίλουν και διαφέρουν, έτσι και για το ζήτημα της κρίσης έχουν διατυπωθεί πολλές και διαφορετικές απόψεις. Το να διατυπωθεί ένας κοινός ορισμός από όλους για την οικονομική κρίση δεν είναι αποδεκτό, άλλωστε ούτε όλες οι κρίσεις είναι ίδιες. Υπάρχουν όμως, κάποια κοινά στοιχεία για όλες τις κρίσεις που τις χαρακτηρίζουν και αυτά είναι η αναστολή της ομαλής λειτουργίας της οικονομίας και οι συνέπειες που επιφέρει, όπως καταστάσεις διαταραχής, πανικού, ασφυκτικής πίεσης χρόνου, αβεβαιότητα και χάος και φυσικά ο αιφνιδιασμός, καθώς η κρίση ξεσπά όταν δεν την περιμένουν και προκαλεί έκπληξη. Προσπαθώντας να συνθέσουμε ένα ορισμό, ως συγκέρασμα όσων κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί, θα μπορούσαμε να πούμε πως η οικονομική κρίση είναι ένα φαινόμενο πτώσης της δυναμικής ανάπτυξης μιας οικονομίας, μία διαρκής και αισθητή μείωση των μακροοικονομικών μεγεθών της, όπως το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ), η απασχόληση, οι επενδύσεις και παράλληλα η αύξηση του πληθωρισμού και της ανεργίας. Συγκεκριμένα, πρόκειται για πτωτική τάση του ΑΕΠ και αποδυνάμωση όλων των άλλων οικονομικών παραγόντων τουλάχιστον για δύο συνεχόμενα τρίμηνα, η οποία επιφέρει διατάραξη της οικονομικής ισορροπίας, πτώση της κίνησης στην αγορά, έλλειψη εμπιστοσύνης από την μεριά των καταναλωτών και των επενδυτών και κλίμα αβεβαιότητας.

Πολλοί οικονομολόγοι ερμηνεύουν τις μεταβολές των μεγεθών της οικονομίας, που περιγράφηκαν παραπάνω, ως αποτέλεσμα των οικονομικών κύκλων. Η οικονομία δεν μπορεί να είναι πάντοτε σταθερή, αλλά τα μακροοικονομικά της μεγέθη μεταβάλλονται κατά καιρούς, με αποτέλεσμα άλλες φορές να σημειώνεται οικονομική επέκταση και άλλες ύφεση. Αυτές οι αυξομειώσεις της οικονομικής δραστηριότητας που διαδέχονται η μία την άλλη αποτελούν τις οικονομικές διακυμάνσεις ή αλλιώς τους οικονομικούς κύκλους. Οι οικονομικοί κύκλοι δεν είναι τυχαίες διακυμάνσεις, αλλά χαρακτηρίζονται από επαναληπτική συστηματική κυκλικότητα και έχει αποδειχτεί, ύστερα από στατιστικές μελέτες, ότι διαρκούν συνήθως 7 με 11 χρόνια. Κάθε οικονομικός κύκλος

αποτελείται βασικά από δύο φάσεις: την φάση ανόδου και την φάση καθόδου. Για την μετάβαση από την φάση ανόδου στη φάση καθόδου μεσολαβεί η κρίση και αντίθετα για να περάσει η οικονομία από την κάθοδο στην άνοδο θα βιώσει την ύφεση. Οι φάσεις του οικονομικού κύκλου γίνονται καλύτερα κατανοητοί αν παρατηρήσουμε το διάγραμμα που ακολουθεί.



Διάγραμμα 1: Οι φάσεις του Οικονομικού Κύκλου

Πηγή: Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, Γ΄ τάξη Λυκείου, ΟΕΔΒ, Αθήνα, 2010, σελ. 164

Συγκεκριμένα, φαίνεται πως η συνολική δραστηριότητα μιας οικονομίας όταν μειώνεται σημειώνει κάμψη μέχρι να φτάσει στον πυθμένα. Αφού φτάσει στον πυθμένα έχουμε ύφεση, μετά αυξάνεται μέχρι να φτάσει στην κορυφή και τότε, έχουμε άνοδο ή επέκταση. Η φάση της ανόδου σταματά κάποια στιγμή και μετά ακολουθεί η φάση της κρίσης. Στο διάγραμμα το ευθύγραμμο τμήμα ΑΒ είναι η συνολική οικονομική δραστηριότητα που συνολικά σημειώνει μεγέθυνση. Η τεθλασμένη καμπύλη αποτυπώνει τις σχετικές αυξήσεις και μειώσεις της οικονομικής δραστηριότητας. Η φάση της κρίσης φαίνεται στα σημεία Γ και Ε, ενώ η ύφεση παρατηρείται στα σημεία Δ και Ζ. Το διάστημα από μία κρίση σε μία άλλη κρίση ή από μία ύφεση σε μία άλλη ύφεση, αποτελεί τον οικονομικό κύκλο. Όταν βρισκόμαστε στη φάση της ανόδου έχουμε αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης, του εισοδήματος και κατ' επέκταση της κατανάλωσης και των εξαγωγών και αφού αυξάνονται τα κέρδη ευνοούνται και οι επενδύσεις. Στην κρίση η οικονομία βρίσκεται σε υψηλό σημείο ανάπτυξης. Υπάρχει υπερπροσφορά προϊόντων σε σημείο που να μην μπορούν να απορροφηθούν και

υπερβολική αύξηση των επενδύσεων. Επίσης, η υψηλή απασχόληση ανεβάζει το κόστος παραγωγής και οι τιμές, με τη σειρά τους, αυξάνονται. Η οικονομία βρίσκεται σε αδιέξοδο και το αποτέλεσμα είναι να μειωθούν οι επενδύσεις, να εμφανιστεί κυκλική ανεργία, να μειωθούν οι μισθοί, να πέσουν οι τιμές και να οδηγηθούν οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές σε οικονομική δυσχέρεια. Μετά την κρίση, ερχόμαστε στην φάση της ύφεσης, όπου η παραγωγή βρίσκεται σε μειωμένα επίπεδα, κατά συνέπεια αυξάνεται η ανεργία, το εισόδημα πέφτει σε χαμηλά επίπεδα και μειώνεται η κατανάλωση. Η οικονομία βρίσκεται σε πτώση και οπισθοδρόμηση. Στην συνέχεια, αναγκαστικά θα έρθει η φάση της ανόδου, όπου η οικονομική δραστηριότητα θα αρχίσει πάλι να επεκτείνεται, με νέες επενδύσεις, με αύξηση της παραγωγής που θα επιφέρουν μείωση της ανεργίας και αύξηση των εισοδημάτων.[1]

1.2 Αίτια

Μία οικονομική κρίση μπορεί να ξεσπάσει είτε εξαιτίας κάποιων απροσδόκητων γεγονότων που εμφανίζονται ξαφνικά και δεν έχουν σχέση με την οικονομική δραστηριότητα, για αυτό ονομάζονται και εξωγενείς παράγοντες, είτε λόγω κάποιων παραγόντων που επικρατούν στην οικονομία, σε τοπικό ή διεθνές επίπεδο, και αποτελούν τους ενδογενείς παράγοντες. Εξωγενείς παράγοντες μπορεί να είναι οι πόλεμοι και οι φυσικές καταστροφές (σεισμοί, πλημμύρες, θεομηνίες). Αυτοί επιφέρουν κάποιες πτωτικές κινήσεις στα μεγέθη της οικονομίας, αλλά είναι τυχαίες και δεν έχουν τακτικό ρυθμό εμφάνισης ή συγκεκριμένες συνέπειες και για αυτό δεν είναι εύκολο να ερευνηθούν. Οι ενδογενείς παράγοντες έχουν να κάνουν με το επίπεδο των επενδύσεων, την αγοραστική δύναμη του πληθυσμού, την παραγωγή προϊόντων ή υπηρεσιών, την διακύμανση προσφοράς χρήματος και επιτοκίου, την απασχόληση και τον πληθωρισμό.

Στην διάρκεια των χρόνων έχουν διατυπωθεί διάφορες επιστημονικές θεωρήσεις που αφορούν τα αίτια των οικονομικών κρίσεων, σύμφωνα με τις οικονομικές σχολές που έχουν ιδρυθεί. Αυτές οι απόψεις δίνουν επιστημονικές εξηγήσεις για τους λόγους τους οποίους εμφανίζονται οι κρίσεις, αλλά συμβάλλουν και στην διαδικασία επεξεργασίας τρόπων αντιμετώπισης τους. Στην συνέχεια θα γίνει προσπάθεια να αναλυθούν οι βασικότερες από αυτές: Η Κλασική Σχολή του Φιλελευθερισμού με κύριο εκφραστή

[1] Λιανός κ.α. 2010, σσ. 164-165

τον Adam Smith[2] (1723-1790) και δύο αιώνες αργότερα η Σχολή του Νεοφιλελευθερισμού με βασικό εκπρόσωπο τον Milton Friedman (1912-2006) υποστηρίζουν πως η οικονομική κρίση εμφανίζεται ύστερα από κρατικές παρεμβάσεις που διαταράσσουν τον αυτορυθμιζόμενο χαρακτήρα της οικονομίας. Σύμφωνα με την θεωρία τους, η οικονομία και κατ' επέκταση η αγορά θα πρέπει να αφήνονται να δρουν ελεύθερες σύμφωνα με τους δικούς τους νόμους. Το κράτος πρέπει να επεμβαίνει ελάχιστα, μόνο για να επιβλέπει την ροή χρήματος και να εξομαλύνει έντονες ανισότητες που θα προκαλέσουν αντιδράσεις. Κατά τα άλλα, ένα «αόρατο χέρι» θα βοηθά την οικονομία να βρίσκει την ισορροπία της. Από την άλλη, ο Άγγλος οικονομολόγος John Maynard Keynes[3] (1883-1946) υποστήριξε ότι η κρίση μπορεί να ξεσπάσει επειδή οι επενδυτές κάποιες στιγμές χάνουν την αισιοδοξία τους ή ακόμα και πανικοβάλλονται και σταματούν να επενδύουν. Ακολουθεί μία κατάσταση ύφεσης από την οποία απουσιάζει η «ενεργός ζήτηση», όπως την αποκάλεσε. Σε αυτή την στιγμή για να σωθεί ο καπιταλισμός, σύμφωνα με την θεωρία του, χρειάζεται επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, όπου θα αυξηθούν οι δημόσιες δαπάνες με στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος και την κάλυψη μέρους του ελλείμματος ζήτησης. Έτσι, θα τονωθεί το ηθικό των επενδυτών και θα ξεκινήσουν πάλι επενδύσεις. Ο Γερμανός φιλόσοφος και οικονομολόγος σοσιαλιστής Karl Marx[4] (1818-1883) μέσα από τα έργα του εξέφρασε την άποψη πως η οικονομική κρίση γεννιέται εξαιτίας της παθογένειας του καπιταλιστικού συστήματος και των κεφαλαιοκρατικών σχέσεων παραγωγής. Συγκεκριμένα, συγκεντρώνεται υπερβολική ποσότητα κεφαλαίου στα χέρια λίγων, οι οποίοι επιθυμούν, ο καθένας χωριστά, να αυξήσουν την παραγωγή και να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη τους. Έτσι, έχουμε αναρχία παραγωγής που επιφέρει υπερπροσφορά προϊόντων, τα οποία όμως σε μεγάλο ποσοστό μένουν αδιάθετα, καθώς οι μάζες υποκαταναλώνουν λόγω της μειωμένης αγοραστικής τους δύναμης. Σαν επακόλουθο, έχουμε πτώση του μέσου ποσοστού κέρδους για τους επιχειρηματίες που μειώνουν τις επενδύσεις τους και εισέρχεται αναπόφευκτα κρίση που επιδεινώνει ακόμα περισσότερο την θέση της εργατικής τάξης. Αυτές, είναι κάποιες από τις επιστημονικές απόψεις που έχουν διατυπωθεί και έχουν επιχειρήσει να ρίξουν φως στο δύσκολο φαινόμενο της κρίσης που κατά καιρούς έχει ανατρέψει τα οικονομικά μεγέθη και τα σχέδια των ανθρώπων.

[2] Mankiw & Taylor 2011, σ. 52
[3] Maynard 2001, σ. 333
[4] Jackson & Sorensen 2006, σ. 274

1.3 Ιστορική αναδρομή

Κρίσεις εμφανίστηκαν στην ιστορία της ευρωπαϊκής και όχι μόνο οικονομίας, από πολύ παλιά. Κάνοντας μία ιστορική αναδρομή των σημαντικότερων οικονομικών κρίσεων, θα ξεκινήσουμε από αυτή που έπληξε, το 1637, την οικονομία της Ολλανδίας, η οποία στηριζόταν κυρίως στην καλλιέργεια της τουλίπας. Οι Ολλανδοί είχαν αναπτύξει προχωρημένες πρακτικές χρηματοοικονομικής στην αγορά της τουλίπας που περιλάμβαναν διαπραγματεύσεις, συμβόλαια και μεσάζοντες που πληρώνονταν αδρά. Σε έναν χειμώνα, οι τιμές της τουλίπας ανέβηκαν με ξέφρενο ρυθμό και δημιουργήθηκε μία κερδοσκοπική φούσκα γνωστή και ως η «μανία της τουλίπας»[5], που όταν έσκασε δημιούργησε τεράστια προβλήματα. Η κρίση αυτή αποτελεί το πρώτο παράδειγμα «οικονομικής φούσκας» στην ιστορία, η οποία επηρέασε δραματικά την ζωή μιας ολόκληρης γενιάς και φωτίζει την προσπάθεια μελέτης του φαινομένου των οικονομικών διακυμάνσεων.

Οι σύγχρονες οικονομικές κρίσεις ξεκινούν από τον 19ο αιώνα και συνεχίζονται στον 20ο με μία σταθερή περιοδικότητα και με παρόμοιες επιπτώσεις σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις. Οι πιο σημαντικές από αυτές θα παρατεθούν παρακάτω: Η Βρετανική κρίση των σιδηροδρόμων ξέσπασε το 1847 και είχε σημαντικές συνέπειες στην χρηματοπιστωτική αγορά. Η τραπεζική κρίση του 1873 ξεκίνησε στις ΗΠΑ και ήταν το αποτέλεσμα μιας κερδοσκοπικής «φούσκας» που συνδέθηκε και αυτή με την συνεχή ανάπτυξη των σιδηροδρόμων. Στην συνέχεια, παρουσιάζεται η κατάρρευση των χρηματιστηρίων στην Γαλλία, το 1882, που οφείλεται σε πτωχεύσεις μεγάλων τραπεζικών ιδρυμάτων που επέφεραν ύφεση, όπως η λονδρέζικη τράπεζα Barings' Bank πού κρίθηκε ως επισφαλής το 1890, και ενώ τελικά σώθηκε, εν τούτοις δημιούργησε μεγάλη αναστάτωση στις χρηματαγορές. Το 1893, ξεσπάει επίσης μία μεγάλη κρίση στις ΗΠΑ που και αυτή την φορά συνδέεται με την ανάπτυξη των σιδηροδρόμων και προκαλεί τεράστια ανεργία.

Περνώντας στον 20ο αιώνα, η κρίση που σημαδεύει την παγκόσμια οικονομία και μένει στην ιστορία σαν το μεγάλο «Κραχ», είναι αυτή του 1929 που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ και διήρκησε δέκα χρόνια. Ενώ η Αμερική βρισκόταν σε κλίμα ευημερίας, πολλοί δανείζονταν από τις τράπεζες για να επενδύσουν στο χρηματιστήριο και έτσι δημιουργήθηκε μία φούσκα που κινδύνευε από στιγμή σε στιγμή να εκραγεί. Όσοι

[5] Βαρουφάκης 2011, σ. 77

φοβήθηκαν πως οι τιμές των μετοχών θα έπεφταν απότομα άρχισαν να ρευστοποιούν και επικράτησε πανικός. Οι τιμές σημείωναν καθοδική πορεία και σε μία εβδομάδα η Wall Street έχασε 130 εκατομμύρια δολάρια, συμπαρασύροντας και τις τράπεζες που έκλειναν η μία μετά την άλλη, αφού είχαν τοποθετήσει τα χρήματα των πελατών τους σε μετοχές. Η αμερικανική οικονομία πληγώθηκε ανεπανόρθωτα με τραγικές συνέπειες για τον πληθυσμό, αφού σημειώθηκαν 20.000 αυτοκτονίες, 20.000 πτωχεύσεις επιχειρήσεων και 1.616 τραπεζών και απαρίθμηση 12.000 ανέργων. Σε ένα κλίμα παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, η κρίση εξαπλώθηκε γρήγορα στην Ευρώπη αλλά και αλλού, όπως στον Καναδά και την Αυστραλία που προμήθευαν τις δυτικές οικονομίες με πρώτες ύλες. Ο πρόεδρος της Αμερικής, Franklin Roosevelt, εφάρμοσε το New Deal[6] για να ανακόψει τις συνέπειες της κρίσης. Ήταν ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της αμερικανικής οικονομίας που απομακρύνεται από το φιλελεύθερο πνεύμα του laissez faire- laissez passer και το κράτος αναλαμβάνει ενεργό ρόλο ρυθμιστή της οικονομίας. Το πρόγραμμα αυτό είχε στόχο την διάσωση των τραπεζών και την εξασφάλιση των τραπεζικών λογαριασμών, τον έλεγχο του κρατικού χρήματος, την ομαλή λειτουργία των αγορών, την ενίσχυση της ανάπτυξης με δημόσια έργα και παράλληλα την ψήφιση κάποιων μέτρων για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όμως, ο προσανατολισμός του σε ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής, που προέβλεπε μείωση των μισθών για να μειωθεί το έλλειμμα και την περικοπή των δημοσίων δαπανών, επιδείνωσε την ύφεση και έτσι σημειώθηκε ένα νέο κραχ το 1938. Το τέλος της κρίσης επήλθε με τον πιο δραματικό τρόπο: τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και τον θάνατο 70 εκατομμυρίων ανθρώπων.

Οι οικονομικές κρίσεις όμως, δεν έχουν τέλος. Το 1973, ξεσπάει η πρώτη πετρελαϊκή κρίση, όταν οι αραβικές χώρες μετά τον πόλεμο του Ισραήλ με την Αίγυπτο, την Ιορδανία και την Συρία διακόπτουν την προμήθεια πετρελαίου προς τις χώρες που έχουν συμμαχία με το Ισραήλ. Αυτό, προκαλεί στη Δύση πληθωρισμό με δυσάρεστες συνέπειες στα οικονομικά μεγέθη. Λίγο αργότερα, το 1979, λόγω νέων αναταράξεων στις χώρες της Μέσης Ανατολής, ανεβαίνει η τιμή του πετρελαίου και προκαλεί νέα πετρελαϊκή κρίση που επηρεάζει όλο τον κόσμο. Μία άλλη κρίση γνωστή ως «Μαύρη Δευτέρα» εκδηλώνεται το 1987, όπου ο δείκτης της Wall Street υποχωρεί κατά 500 μονάδες και ποσοστό 23%. Τα ετήσια κέρδη ισοπεδώνονται και πολλοί επενδυτές χρεοκοπούν. Αξιοσημείωτο είναι πως πρόκειται για την πρώτη κρίση που έπληξε τη

[6] Βαρουφάκης 2011, σ. 101

χρηματιστηριακή αγορά μετά την χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών στο χρηματιστήριο και την εισαγωγή ηλεκτρονικών διαπραγματεύσεων. Ακολουθούν οι κρίσεις του Μεξικό το 1994 και της Αργεντινής το 1999. Αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρών, όπου μετά από αυξημένη εισροή κεφαλαίων και μεγάλη υπερτίμηση του νομίσματος, ξαφνικά οι επενδυτές, ντόπιοι και ξένοι, αποσύρουν τα κεφάλαιά τους και επέρχεται ύφεση. Μία άλλη περίπτωση σύγχρονης κρίσης συνέβη τον Ιούλιο του 1997 στις Ασιατικές αγορές. Μία υποτίμηση του ταϋλανδέζικου νομίσματος προκαλεί νομισματική κρίση που συμπαρασύρει και τις άλλες οικονομίες της ανατολικής Ασίας, τις επονομαζόμενες συχνά και ως «ασιατικές τίγρεις» λόγω της δυναμικής τους, αλλά που γρήγορα μετονομάστηκαν σε «χάρτινες τίγρεις». Σημειώνονται επίσης, η κρίση της Ρωσίας το 1998, της Τουρκίας το 2000, καθώς και η κρίση που προκύπτει από την κατάρρευση των τιμών σε μετοχές υψηλής τεχνολογίας στις αρχές του 21ου αιώνα.

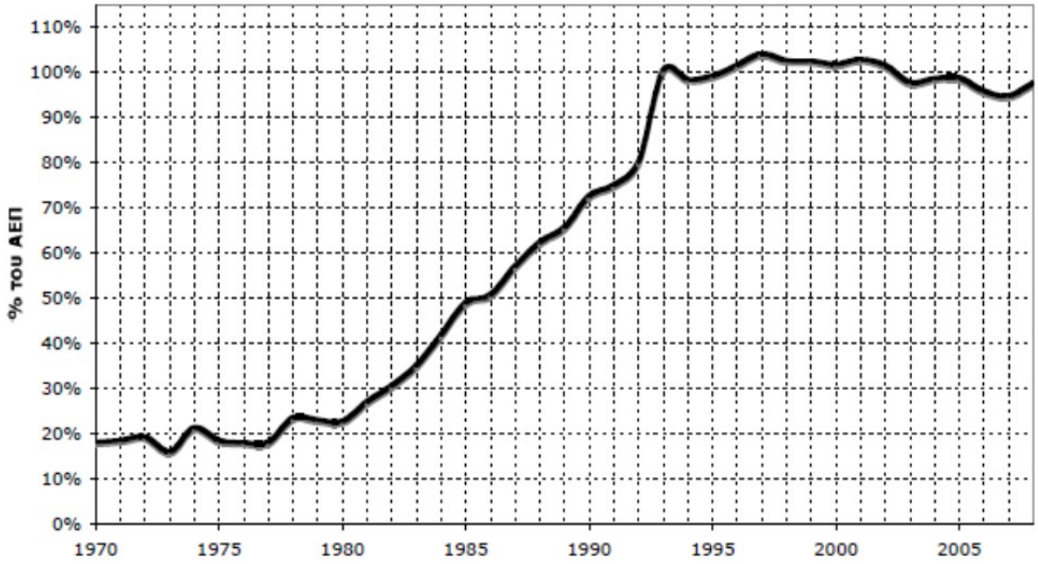
1.4 Η κρίση του 2008

Η κρίση που βιώνουμε στις μέρες μας είναι μία μεγάλη κρίση, σε διάρκεια και ένταση, που θα αφήσει ανεξίτηλα τα σημάδια της στο πέρασμα των αιώνων και οι συνέπειες της οποίας δεν έχουν ακόμη διευκρινιστεί πλήρως. Ξεκίνησε το 2008, στις ΗΠΑ, με την κατάρρευση της αγοράς ακινήτων και στην συνέχεια εξελίχθηκε σε κρίση του χρηματοπιστωτικού συστήματος που επηρέασε σύντομα την παγκόσμια οικονομία. Το προηγούμενο διάστημα, οι τράπεζες στην Αμερική χορήγησαν πολλά στεγαστικά δάνεια σε δανειολήπτες που δεν πληρούσαν τα απαραίτητα κριτήρια για την αποπληρωμή τους. Έτσι, τα χρέη για πολλά νοικοκυριά αυξήθηκαν και παράλληλα αυξηθήκαν οι τιμές των ακινήτων. Τα αποτελέσματα ήταν η αύξηση του πληθωρισμού και των επιτοκίων που οδήγησαν σε κρίση την αγορά στεγαστικής πίστης. Οι τράπεζες ήρθαν αντιμέτωπες με κρίση ρευστότητας, καθώς τα δάνεια δεν μπορούσαν να εξυπηρετηθούν και σημειώθηκαν καθυστερήσεις πληρωμών από τους δανειολήπτες. Πολλά νοικοκυριά χρεοκόπησαν και πολλές κατοικίες κατασχέθηκαν. Η αγορά ακινήτων κατέρρευσε και συμπαρέσυρε τις τράπεζες σε πτώχευση με αποκορύφωση την κατάρρευση της Lehman Brothers, που προκάλεσε ανασφάλεια και χάος σε όλο τον κόσμο. Η κρίση μεταφέρθηκε σε όλα τα χρηματιστήρια παγκοσμίως, τα οποία σημείωσαν καθοδική πορεία εξαιτίας της αποχής των επενδυτών. Τα πολύ χαμηλά

επιτόκια στις ΗΠΑ για μεγάλο χρονικό διάστημα, η έλλειψη εποπτείας και η απληστία οδήγησαν σε απορρύθμιση του τραπεζικού συστήματος που προκάλεσε ύφεση και ανεργία, μειωμένη παραγωγή, χαμηλό εισόδημα, περιορισμένη κατανάλωση, πτώση των επενδύσεων, κατάρρευση πολλών κλάδων και συρρίκνωση. Πολλές οικονομίες στον διεθνή χώρο επηρεάστηκαν αρνητικά και κυρίως οι οικονομίες των χωρών της ευρωζώνης, όπως είναι η ελληνική οικονομία.

1.5 Η κρίση του 2008 στην Ελλάδα

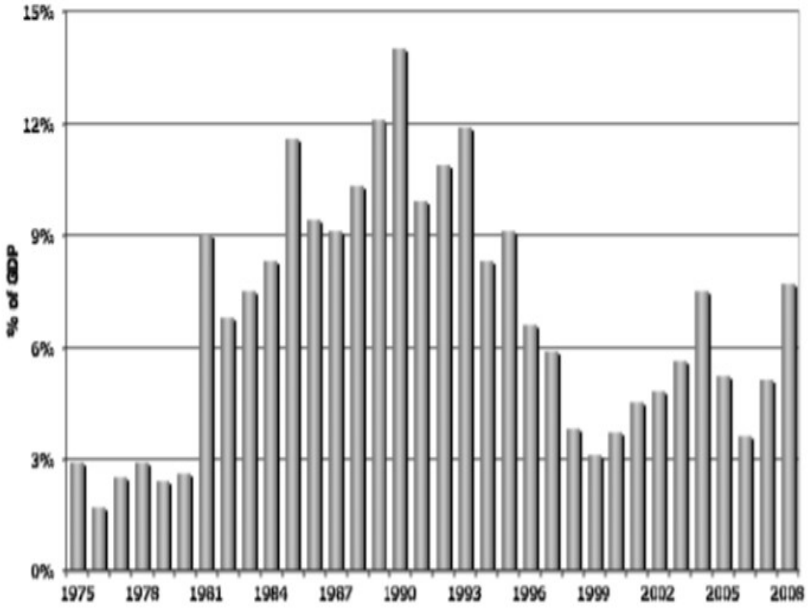
Η κρίση του 2008 έφθασε στην Ελλάδα λίγο αργότερα και συγκεκριμένα στις αρχές του 2009, αφού η ελληνική οικονομία είναι σχετικά κλειστή και χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα στον τραπεζικό τομέα. Ξεκίνησε σαν αποτέλεσμα των διεθνών οικονομικών συγκυριών, αλλά και των ιδιαιτεροτήτων της διάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας και των κατά σειρά ετών πολιτικών επιλογών. Για την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου, θα επιχειρηθεί μία ιστορική ανασκόπηση της ελληνικής οικονομίας λίγες δεκαετίες πίσω. Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, η οικονομία της Ελλάδας σημείωσε εντυπωσιακές επιδόσεις, προχώρησε με γρήγορους ρυθμούς και το δημοσιονομικό έλλειμμα κυμαινόταν σε χαμηλά επίπεδα. Ο ρυθμός ανάπτυξης για το διάστημα 1954 έως 1973 βρισκόταν κατά μέσο όρο στο σχετικά υψηλό επίπεδο του 7% τον χρόνο. Εξάλλου, μέχρι το 1970 ίσχυε ο «χρυσός κανόνας» για την εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής που σήμαινε πως έλλειμμα επιτρεπόταν μόνο στα πλαίσια του προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Ο ρυθμός ανάπτυξης άρχισε να επιβραδύνεται μετά το 1974 και αυτή η επιβράδυνση κράτησε αρκετά χρόνια. Άλλωστε, δεν ξεχνάμε πως την δεκαετία του 1970 εκδηλώθηκαν οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις στην Μέση Ανατολή που επηρέασαν τις οικονομίες της Δύσης. Αργότερα, την δεκαετία του 1980, με την αλλαγή πολιτικών που περιελάμβανε διεύρυνση του ρόλου του κράτους και ικανοποίηση των απαιτήσεων για αναδιανομή του εισοδήματος, εφαρμόζεται μία δημοσιονομική πολιτική που μεγαλώνει το χάσμα Δημοσίων Εσόδων και Δημοσίων Δαπανών της χώρας που αυξάνουν περαιτέρω το δημοσιονομικό έλλειμμα και εκτινάσσουν στα ύψη το Δημόσιο Χρέος, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 2 που ακολουθεί.



Διάγραμμα 2: Το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009

Η οικονομία της Ελλάδας ανακάμπτει ξανά το 1995, αφού από το 1990 κλειδώνει η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση για κοινό νόμισμα και γίνεται προσπάθεια σύγκλισης της οικονομίας της με τις οικονομίες των υπολοίπων χωρών της Ευρώπης και κυρίως από το 1994 και μετά. Άλλωστε, για την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) επιβαλλόταν η ικανοποίηση των κριτηρίων του Μάαστριχτ που, μεταξύ άλλων, προέβλεπαν πως το έλλειμμα θα πρέπει να βρίσκεται κάτω από το 3% του ΑΕΠ. Με την δημοσιονομική προσαρμογή και την νομισματική σταθεροποίηση, η χώρα κατάφερε να πετύχει μείωση του ελλείμματος και από το 13,6% του ΑΕΠ που ήταν το 1993 να βρεθεί στο 3,1% του ΑΕΠ το 1999, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 3 που ακολουθεί.

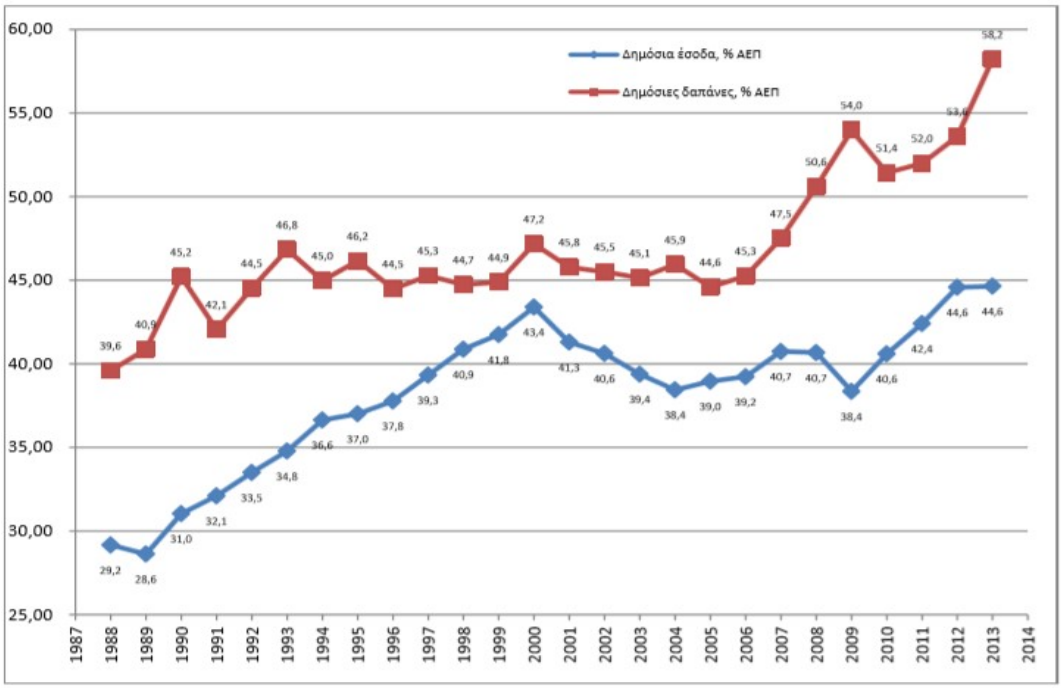


Διάγραμμα 3: Ιστορική εξέλιξη ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης, 1975-2008

Πηγή: Alogoskoufis, 2012

Εντυπωσιακή ανάκαμψη παρατηρήθηκε και σε άλλους δείκτες της οικονομίας, οπότε έχουμε το επίπεδο της ανάπτυξης να βρίσκεται στο 3,4% το 1999 έναντι του 2% το 1994 και το Δημόσιο Χρέος να περιοριστεί στο 104,6% του ΑΕΠ το 1999, από 110,1% του ΑΕΠ το 1993. Το 2000 πετυχαίνεται η πολυπόθητη σύγκλιση της οικονομίας της Ελλάδας με τις οικονομίες των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφού ικανοποιούνται τα τέσσερα από τα πέντε κριτήρια του Μάαστριχτ, πραγματοποιείται η ένταξή της στην ΟΝΕ το 2001. Τα μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας συνεχίζουν να είναι σε αυξημένα επίπεδα και το ΑΕΠ να αυξάνεται με ρυθμό πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και μετά το 2001. Αυτά τα επίπεδα σύγκλισης που παρατηρήθηκαν και ο αυξημένος ρυθμός ανάπτυξης πραγματοποιήθηκαν γιατί ασκήθηκε δημοσιονομική πολιτική ένταξης, όπου οι δαπάνες περιορίστηκαν για να συμβαδίζουν με τα έσοδα και πάρθηκαν μέτρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής και συνέβαλλαν στην αύξηση των εσόδων από τους φόρους. Στην συνέχεια συμβαίνουν γεγονότα, όπως οι Ολυμπιακοί Αγώνες που πραγματοποιήθηκαν στην Αθήνα το 2004 και έδωσαν ώθηση των επενδύσεων στην χώρα και το έλλειμμα μειώνεται το διάστημα 2004 με 2006 από 7,3% σε 3%. Επίσης, συνέβαλλε και η δυνατότητα για εύκολη πρόσβαση που υπήρχε σε πίστωση για καταναλωτικές δαπάνες. Η πολιτική όμως που

ασκήθηκε δεν αντιμετώπισε τα διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας και δεν βελτίωσε τις θεσμικές ανεπάρκειες της δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας σε βάθος και το γεγονός των Ολυμπιακών Αγώνων είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα που δείχνει πως από την μία ενισχύθηκαν οι επενδύσεις και η απασχόληση, αλλά από την άλλη εκτοξεύτηκαν στα ύψη τις δημόσιες δαπάνες. Έτσι, ενώ φαίνεται πως ο ρυθμός ανάπτυξης και το ΑΕΠ είναι σε ανοδική πορεία, τα δημοσιοοικονομικά ολοένα χειροτερεύουν και η ψαλίδα της απόστασης Δημοσίων Δαπανών και Δημοσίων Εσόδων ανοίγει και πάλι, γεγονός που οδηγεί σε μείωση του Πρωτογενούς Πλεονάσματος. Στο διάγραμμα 4 που ακολουθεί, γίνεται φανερό πως τα έσοδα και τα έξοδα της Ελλάδας συγκλίνουν ελαφρώς το 1999, όπως περιγράψαμε προηγουμένως, ενώ τα επόμενα χρόνια έχουμε απομάκρυνση των μεγεθών αυτών με μεγαλύτερη απόκλιση το 2009.



Διάγραμμα 4: Εξέλιξη Εσόδων και Δαπανών Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ

Πηγή: AMECO

Επειδή, ως γνωστόν, αν οι δαπάνες ξεπερνούν τα έσοδα δημιουργείται δημοσιονομικό έλλειμμα και αυτό αυξάνει περαιτέρω το δημόσιο χρέος, κατανοούμε καλύτερα πώς συμβαίνει το δημόσιο χρέος να εκτοξευτεί στο 100% του ΑΕΠ το 2000, από το 20% που ήταν το 1980 (βλέπε διάγραμμα 2). Οι ελληνικές κυβερνήσεις για πολλά χρόνια επέλεγαν επεκτατική πολιτική, στηριζόμενες σε δανεισμό, εσωτερικό και εξωτερικό, αλλά και στις εισροές που λάμβαναν από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αύξηση του χρέους που δημιουργήθηκε καθήλωσε την Ελληνική οικονομία σε χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης και την παγίδευσε σε ένα φαύλο κύκλο, αφού οι τόκοι για το χρέος επιβάρυναν περισσότερο τις δημόσιες δαπάνες. Έτσι, η διεθνής κρίση που ξέσπασε στις ΗΠΑ το 2008, βρήκε την Ελλάδα σε μία αδυναμία να ελέγξει το τεράστιο χρέος της. Σε αυτή την φάση της οικονομικής δυσπραγίας η κρίση την επιβάρυνε ακόμα περισσότερο, αν και καθυστέρησε λίγο να την επηρεάσει. Μέχρι το 2009, υπήρχε σύγκλιση του ελληνικού βιοτικού επιπέδου προς το ευρωπαϊκό και μάλιστα για 14η συνεχόμενη χρονιά. Από το 2010, η κατάσταση χειροτερεύει και το εξωτερικό της χρέος αυξάνεται ακόμα περισσότερο και μάλιστα το γ΄ τρίμηνο του 2010 αγγίζει το 184% του ΑΕΠ. Οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης προχωρούν σε υποβάθμιση της Ελλάδας, η οποία χάνει την αξιοπιστία της. Όποια μέτρα και αν λαμβάνονται δεν σώζουν την κατάσταση και έτσι η κυβέρνηση ανακοινώνει στις 15 Ιανουαρίου 2010 την υπογραφή του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ 2009-2013), το οποίο προβλέπει αυστηρότερα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής. Με τις προσπάθειες που γίνονται βελτιώνονται τα έσοδα, αλλά όχι και οι δαπάνες και έτσι τα μέτρα κρίνονται ανεπαρκή και, μέσα στο γενικότερο κλίμα πίεσης, καταλήγει η χώρα να υπογράψει το πρώτο μνημόνιο τον Μάιο του 2010, διάρκειας τριών χρόνων, με το οποίο η χώρα αναλαμβάνει την υποχρέωση να εφαρμόσει μέτρα που θα ανέρχονται στο ποσό των 40,6 δισεκατομμυρίων ευρώ. Μετά από αυτό, ακολουθούν άλλα δύο μνημόνια που υπογράφτηκαν τον Φεβρουάριο του 2012 με πρόσθετα μέτρα ύψους 25,2 δις ευρώ για 2,5 έτη και αυτό του Αυγούστου 2015 για 3,5 έτη που απαιτεί μέτρα ύψους 10 δις ευρώ και πρωτογενή πλεονάσματα -0,25% για το 2015, 0,5% για το 2016, 1,76% για το 2017 και 3,5% για το 2018. Στην συνέχεια, ακολουθεί η υπογραφή του Νόμου 4472/2017 που είναι γνωστός και ως τέταρτο μνημόνιο.

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, η Ελλάδα είχε σοβαρά ελλείμματα στην οικονομία της και πρόβλημα διαχείρισης ενός υπερδιογκωμένου χρέους. Το ξέσπασμα της κρίσης

επέφερε ακόμη μεγαλύτερη δυσφορία που εκδηλώθηκε με υποχώρηση των επενδύσεων, ασφυκτική πίεση για τις επιχειρήσεις, ανεργία, συρρίκνωση των εισοδημάτων και μείωση της κατανάλωσης, υποβάθμιση της πιστοληπτικής αξιολόγησης των τραπεζών που αντιστοιχούσε σε προβλήματα ρευστότητας και εκροή κεφαλαίων, περικοπές κονδυλίων σε σημαντικούς τομείς, όπως η υγεία και η εκπαίδευση, δυσχέρεια στα νοικοκυριά και επιπτώσεις στην ψυχική υγεία. Σύμφωνα με έρευνα της ΕΛΣΤΑΤ, για το διάστημα 2008-2012 παρατηρείται μείωση της κατανάλωσης κατά 32% και η πλειοψηφία των δαπανών για τα νοικοκυριά προσανατολίζεται στην κάλυψη βασικών αναγκών, όπως η διατροφή. Η Ελλάδα με την προσφυγή της στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και στους μηχανισμούς στήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με την υπογραφή των μνημονίων, μπήκε σε ένα σκληρό πρόγραμμα, ένα από τα δυσκολότερα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που υπήρξε στην ιστορία, το οποίο όμως ανατροφοδοτούσε την ύφεση. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1 που ακολουθεί, τα μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας, από το ξεκίνημα της κρίσης και μέχρι το 2013, έτος κατά το οποίο είχαν υπογραφεί ήδη δύο μνημόνια, δεν φανερώνουν ανάπτυξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το δημόσιο χρέος που έχει εκτιναχθεί στα ύψη και η ανεργία που έχει φτάσει στο 24% και απεικονίζει την ζοφερή πραγματικότητα που βιώνει ο ελληνικός πληθυσμός.

Πίνακας 1: Μεταβολές Μακροοικονομικών Μεγεθών 2009-2013

	2010	2011	2012	2013
ΑΕΠ (% ετήσια μεταβολή)	-4,9	-7,1	-6,0	-4,2
Έλλειμμα/Πλεόνασμα Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)	-10,7	-9,4	-6,8	-5,5
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)	148,3	170,6	176,7	188,4
Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (%)	-12,8	-11,7	-8,3	-6,3
Πληθωρισμός (ΕΔΚΤ) (%)	4,7	3,1	1,1	-0,8
Ανεργία (%)	12,6	17,7	23,6	24

Πηγή: European Forecast, 2013

Η ελληνική κρίση είναι μία πολλή δύσκολη και ιδιόμορφη περίπτωση και για να αναστραφεί η κατάσταση και να γίνουν βήματα προς μία σταθερή και βιώσιμη ανάπτυξη χρειάζεται να γίνει προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης και κάποιες αλλαγές θεσμικού χαρακτήρα που θα αντιμετωπίσουν τα συσσωρευμένα προβλήματα των δημόσιων πολιτικών που για χρόνια ασκήθηκαν. Για αυτό τον λόγο, οι εταίροι της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ έκριναν επιβεβλημένο να προχωρήσει η Ελλάδα σε δημοσιονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για να έχει καλύτερα αποτελέσματα η προσπάθεια αύξησης της παραγωγικότητας και ο περιορισμός των υπέρογκων εξόδων του ελληνικού Δημοσίου. Άλλωστε, προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις είχαν γίνει και παλιότερα στο ελληνικό διοικητικό και δημοσιονομικό σύστημα, αφού είχε γίνει αντιληπτή η παθογένεια της Διοίκησης, αλλά τα αξιόλογα αποτελέσματα ήταν περιορισμένα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Ορισμός

Η διοίκηση είναι μία έννοια άμεσα συνυφασμένη με την πορεία του ανθρώπου, καθώς μετά τις πρώτες απόπειρες κοινωνικής οργάνωσης, στην ιστορία, τέθηκε το ζήτημα της διεύθυνσης και της διαχείρισης, έτσι ώστε να υλοποιηθούν κοινοί στόχοι. Αυτό, αποτελεί το ουσιαστικό περιεχόμενο της ενέργειας του «διοικείν» όπως εκφράστηκε στην Αρχαία Ελλάδα.[7] Επομένως, μπορούμε να πούμε πως η δημόσια διοίκηση είναι οι δράσεις που επιλέγει και εφαρμόζει η οργανωμένη Πολιτεία για την επίτευξη ενός σκοπού. Αποτελεί όλα εκείνα τα όργανα και μέσα που έχει το κράτος στην διάθεσή του και το βοηθούν να ασκεί τις λειτουργίες του για την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα υποσύστημα της κρατικής εξουσίας, καθώς αντιστοιχεί σε μία από τις τρεις λειτουργίες των κρατικών οργάνων και συγκεκριμένα στην εκτελεστική εξουσία. Οι άλλες δύο κρατικές λειτουργίες είναι η νομοθετική και η δικαστική, οι οποίες ασκούνται από τα νομοθετικά όργανα και τα δικαστήρια αντίστοιχα.[8] Η διάκριση των λειτουργιών του Κράτους έχει την αρχή της στην αρχαία ελληνική σκέψη, καθώς για τα «*τρία μόρια των Πολιτειών πασών*» έκανε λόγο, πρώτος, ο αρχαίος Έλληνας φιλόσοφος Αριστοτέλης, ο οποίος εξηγεί «*εν μεν το βουλευόμενον περί των κοινών*», «*δεύτερον δεν το περί τας αρχάς*» και «*τρίτον το δε δικάζον*».[9] Αυτές οι αντιλήψεις για το κράτος αναπτύχθηκαν περαιτέρω την εποχή του διαφωτισμού από τον Γάλλο φιλόσοφο Μοντεσκιέ και έχουν επηρεάσει την σύγχρονη οργάνωση του Κράτους. Ο Μοντεσκιέ υποστήριζε πως αν αναθέτεται καθεμία από τις λειτουργίες του Κράτους σε διαφορετικά όργανα που δεν συνδέονται μεταξύ τους, μπορεί να αποφευχθεί η κατάχρηση εξουσίας και η διασφάλιση της πολιτικής Ελευθερίας.[10]

Η Δημόσια Διοίκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την Δημόσια Πολιτική, δηλαδή τις δράσεις που αποφασίζει πώς θα πραγματοποιήσει μία κυβέρνηση. Η κυβέρνηση χαράσσει πολιτικές και παίρνει αποφάσεις στην βάση της νομιμοποιημένης εντολής, που έχει λάβει από την διαδικασία των εκλογών, που της έδωσε την εξουσία. Η Δημόσια Διοίκηση καλείται να κάνει πράξη τις αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας,

[7] Κούρτη 1983, σ. 40
[8] Σύνταγμα: άρθρο 26
[9] Αριστοτέλης
[10] Montesquieu 2006, κεφ. 4

καθώς ο ρόλος της είναι συνδεδεμένος με την λειτουργία των Πολιτειακών θεσμών και οργάνων. Σύμφωνα όμως με τον Max Weber, τον γερμανό φιλόσοφο και κοινωνιολόγο, απαιτείται καταμερισμός του έργου της εκτελεστικής εξουσίας και της Δημόσιας Διοίκησης. Η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να παραμένει ουδέτερη ως προς τις αποφάσεις της Κυβέρνησης και να διασφαλίζει την νομιμότητα αυτών των αποφάσεων, δηλαδή να τις εκτελεί μόνο εφόσον έχουν ληφθεί σύμφωνα με τους νόμους και το Σύνταγμα και προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον.[11] Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να έχει πάντα ως σκοπό την κοινωνική ευημερία και το συλλογικό συμφέρον, για αυτό δεν μπορεί να αρνηθεί να εκτελέσει τις κυβερνητικές αποφάσεις, παρά μόνο όταν υπάρχει παραβίαση της νομιμότητας. Με άλλα λόγια, οφείλει να υπακούει και να εφαρμόζει όσα η εκτελεστική εξουσία αποφασίζει και τα οποία της δίνονται με την μορφή γραπτής εντολής με ξεκάθαρη αναφορά σε νόμους που έχουν ψηφιστεί από τα νομοθετικά όργανα.[12]

2.2 Οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί τον βραχίονα της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς στηρίζει το κυβερνητικό έργο και βοηθά στο να υλοποιηθούν οι επιταγές του με γνώμονα την προάσπιση του κοινού καλού. Αυτό σημαίνει πως πρέπει να τηρεί όσα η νομοθετική εξουσία θεσπίζει και να ελέγχεται από την δικαστική εξουσία για τυχόν μη τήρηση τους. Η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ασκείται μέσω των διοικητικών οργάνων. Τα όργανα αυτά είναι όλοι οι φορείς που ανήκουν στο Δημόσιο, όπως όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), οι Δήμοι, οι Περιφέρειες, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι Ανεξάρτητες Αρχές, τα Πανεπιστήμια και όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί, οι οποίοι έχουν ως σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Το προσωπικό που υπηρετεί την Δημόσια Διοίκηση συνίσταται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την κυβέρνηση, ως βασικά εκτελεστικά όργανα, και από τους δημοσίους υπαλλήλους. Οι δημόσιοι υπάλληλοι στελεχώνουν τις κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες και η σχέση τους με το κράτος ορίζεται από το Σύνταγμα και τον υπαλληλικό κώδικα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο 103,

[11] Weber 1987 (1919)
[12] Σύνταγμα: άρθρο 43, παρ. 2

παράγραφος 1 του Συντάγματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι «*είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα*». Η υπαλληλική τους σχέση ξεκινά με το διορισμό τους, είναι προαιρετική, διέπεται από ειδικούς κανόνες και συνεπάγεται εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη. Στην ουσία είναι μία σχέση υποταγής, καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να υπηρετούν τις επιταγές της Κυβέρνησης ακόμα και αν έχουν αντίθετες απόψεις, πάντα όμως εντός του νόμιμου πλαισίου. Ο ρόλος των δημοσίων υπαλλήλων είναι σημαντικός και καθοριστικός για την αποτελεσματικότητα του Δημόσιου τομέα.

Τα προσόντα, η απόδοση και η εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και η συμπεριφορά που επιδεικνύουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δηλαδή κατά πόσο είναι αμερόληπτοι, εχέμυθοι, αξιοπρεπείς και χωρίς διακρίσεις προς τους πολίτες αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την αναβάθμιση ή όχι των υπηρεσιών που προσφέρει το Δημόσιο.

Εξίσου σημαντικό ρόλο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας παίζουν και οι θεμελιώδεις αρχές στις οποίες οφείλει να στηρίζεται. Πρόκειται για αρχές που προστατεύουν τα δικαιώματα και το συμφέρον των διοικούμενων, τους οποίους η Δημόσια Διοίκηση υπηρετεί και έτσι διασφαλίζει την κοινωνική ευημερία. Βασική αρχή αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που θέτει τα όρια δράσης της διοίκησης όπως προβλέπονται από τον νόμο και εγγυάται υπέρ των πολιτών. Η ρύθμιση της διοικητικής δράσης σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες προστατεύει τους διοικούμενους από αυθαιρεσίες και την ίδια την διοίκηση στο να βαδίσει σε «ασφαλή μονοπάτια» για την επίτευξη του σκοπού της. Άλλη σημαντική αρχή που λειτουργεί ως πυλώνας για την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης είναι αυτή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Με αυτή διασφαλίζεται η ικανοποίηση των βασικών αναγκών, όπως είναι η υγεία, η παιδεία, η ασφάλεια και η εξασφάλιση επαρκών οικονομικών πόρων, για όλους τους πολίτες. Σημαντική για την Δημόσια Διοίκηση είναι και η αρχή της χρηστής διοίκησης, μέσω της οποίας διευκολύνονται και προστατεύονται τα δικαιώματα των διοικούμενων, αλλά και η αρχή της καλής πίστης που καλλιεργεί κλίμα εμπιστοσύνης και ο πολίτης δεν νιώθει ότι πλανάται ή απειλείται. Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση δημόσιας διοίκησης καθώς πάντα πρέπει να εκτιμάται ότι τα κόστη κάθε δράσης δεν θα πρέπει να ξεπερνούν τα οφέλη. Η αρχή της διαφάνειας σημαίνει τον έλεγχο και την αιτιολόγηση κάθε ενέργειας από την πλευρά των διοικούντων. Τέλος, η

αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας εξασφαλίζουν διοικητική δράση χωρίς επιρροές, εμπάθειες και προκαταλήψεις και, όπως όλες οι προηγούμενες αρχές, διασφαλίζουν κι αυτές την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

2.3 Ιστορική αναδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Το ελληνικό κράτος προήλθε από τον εθνικοαπελευθερωτικό αγώνα του 1821 και ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που προέκυψαν από την έναρξη ακόμα της Επανάστασης, αλλά και στην διάρκεια της, ήταν η μορφή και η οργανωτική δομή που θα είχε το νεοσύστατο κράτος. Η Ελλάδα για εκατοντάδες χρόνια βρισκόταν κάτω από την οθωμανική διοίκηση, η οποία χαρακτηριζόταν από καταδυνάστευση, καταπίεση και βαρβαρότητα. Όταν ήρθε η απελευθέρωση, από την προσπάθεια οργάνωσης του κράτους απουσίαζαν τα πρότυπα της κρατικής οργάνωσης των δυτικών χωρών, αλλά και η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη που θα λειτουργούσε εποικοδομητικά. Στην Ευρώπη, αντίστοιχα εκείνη την εποχή, ιδρύθηκαν κράτη ύστερα από ενοποίηση. Συγκεκριμένα στην ιταλική χερσόνησο συνενώθηκαν διαφορετικά κρατίδια ύστερα από ένα πολιτικοκοινωνικό κίνημα που ξεκίνησε το 1829 και ολοκληρώθηκε το 1870. Κάτι ανάλογο συνέβη με την ενοποίηση του Γερμανικού χώρου, από τα μέσα έως το τέλος του 19ου αιώνα. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα νέα κράτη στηρίχτηκαν σε προϋπάρχουσες κρατικές μορφές και δοκιμασμένες πολιτικές πρακτικές. Η Ελλάδα δεν ήταν εξοικειωμένη με τις σύγχρονες μορφές διοίκησης και ο πληθυσμός της δεν διέθετε πολιτική κουλτούρα, σε συνδυασμό με περιορισμένους υλικούς πόρους. Παρόλα αυτά από τις αρχές σχεδόν του αγώνα, συστήθηκαν τρία επαναστατικά συντάγματα. Αυτά ήταν το Σύνταγμα της Επιδαύρου το 1822, του Άστρους το 1823 και της Τροιζήνας το 1827, τα οποία εντυπωσίαζαν με τον φιλελεύθερο χαρακτήρα που είχαν και ιδιαίτερα το τελευταίο που κάνει σαφή αναφορά στη διάκριση των εξουσιών.[13] Στην συνέχεια ανέλαβε ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδας, ο Ιωάννης Καποδίστριας, που ενώ επικρίθηκε για την συγκέντρωση όλων των εξουσιών στο πρόσωπο του και παρά τον σύντομο πολιτικό του βίο, επηρέασε την διαμόρφωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, συνέβαλε στην σύσταση θεσμών και υπηρεσιών του Κράτους και άνοιξε τον δρόμο για την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο μέλλον. Βέβαια, οι πολιτικές αντιπαραθέσεις, η διχόνοια και ο ανταγωνισμός για την ανάδειξη συγκεκριμένης

[13] Κόρσου 1977

πολιτικής παράταξης στην εξουσία, οδήγησαν στην δολοφονία του Καποδίστρια. Ο μοναρχισμός και η Βαυαροκρατία που ακολούθησε παρά τις αντιδράσεις που προκάλεσε για τον περιορισμό της εθνικής ανεξαρτησίας απέδωσε σημαντικά οφέλη στην οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και των θεσμών όπως η εκπαίδευση, ο στρατός κ.α. Επίσης, εκείνη την εποχή επιχειρήθηκε η πρώτη διοικητική διαίρεση του ελληνικού κράτους σε 10 νόμους, 47 επαρχίες και αρκετούς δήμους, σύμφωνα με τα γαλλικά και γερμανικά διοικητικά πρότυπα ως αυτοδιοικούμενοι δημόσιοι οργανισμοί.[14]

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση υπέστη για πολλά χρόνια χειραγώγηση από την πολιτική εξουσία, αφού από τα πρώτα χρόνια σύστασης του ελληνικού κράτους επικράτησε ελλιπής καταμερισμός της εκτελεστικής εξουσίας και των δημόσιων λειτουργιών, πελατειακές σχέσεις και πολιτικές παρατάξεις που συνέτειναν τις αντιπαραθέσεις. Τα προβλήματα αυτά συνοδεύονταν και από ένα γενικότερο δύσκολο ιστορικό πλαίσιο. Το ελληνικό κράτος είχε να αντιμετωπίσει σημαντική υστέρηση στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα. Η οικονομία του εκείνη την εποχή στηριζόταν κυρίως στην αγροτική παραγωγή που γινόταν με απαρχαιωμένες μεθόδους και για αυτό τον λόγο βρισκόταν εγκλωβισμένη σε χαμηλά επίπεδα. Η βιοτεχνία ήταν περιορισμένη και η βιομηχανική παραγωγή άργησε πολύ να κάνει την εμφάνισή της. Επιπλέον, τα οικονομικά του Κράτους είχαν πληγεί σημαντικά από το κόστος του αγώνα της απελευθέρωσης και δεν άργησε να προβεί σε εξωτερικό δανεισμό. Ο πληθυσμός διαβίωνε δύσκολες συνθήκες με πενιχρά έσοδα, στοιχειώδεις υποδομές και χαμηλό μορφωτικό επίπεδο και δεξιότητες. Οι προσπάθειες για την οργάνωση μιας λειτουργικής Δημόσιας Διοίκησης απέτυχαν εξαιτίας των περιορισμών που είχε να αντιμετωπίσει το νεοπαγές ελληνικό κράτος. Εκτός από την δύσκολη καθημερινότητα, κάποιες φορές χρειάστηκε να αντιμετωπίσει και έκτακτες καταστάσεις. Αναγκάστηκε να εμπλακεί σε πολεμικές εκστρατείες και πολέμους, όπως οι βαλκανικοί πόλεμοι, η Μικρασιατική εκστρατεία, ο Α΄ και Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος με τραγικές συνέπειες σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικούς πόρους. Συν τοις άλλοις, είχε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της ενίσχυσης της αγροτικής παραγωγής με την εισαγωγή μηχανών και αρδευτικών έργων, το ζήτημα της διανομής των εθνικών γαιών με την κατανομή μικρών εκτάσεων γης στους αγρότες της περιφέρειας για να τα καλλιεργήσουν, τις σταφιδικές κρίσεις που κλόνισαν την οικονομία, καθώς η παραγωγή της σταφίδας

[14] Βασιλικό Διάταγμα 1833

εκείνη την εποχή ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια και απέφερε το μεγαλύτερο έσοδο της Αγροτικής παραγωγής. Παρά όλες αυτές τις αντιξοότητες, το ελληνικό κράτος κατάφερε να επιβιώσει και σιγά σιγά να σημειώσει ανάπτυξη της παραγωγής και της οικονομίας του και άνοδο του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού.

Η πολιτική πόλωση στην Ελλάδα συχνά οδηγούσε μέχρι και σε υπονόμευση του κοινοβουλευτισμού και των δημοκρατικών θεσμών με σημαντικά πλήγματα για τον δημόσιο βίο της χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η περίοδος της επταετούς δικτατορίας, στην διάρκεια της οποίας η Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε ένα δυσλειτουργικό γραφειοκρατικό μοντέλο, στο οποίο ο πολίτης δεν είχε λόγο. Μετά το 1974, το κράτος ανασυγκροτείται και η δημοκρατία εδραιώνεται, όμως η επίδραση της προγενέστερης πολιτικής κατάστασης συνθέτει μία δημόσια διοίκηση με υστέρηση στις διαδικασίες και φανερή απόκλιση από τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Βέβαια, έχει λυθεί οριστικά το θέμα της αποκατάστασης της δημοκρατίας και η Ελλάδα προχωρά σε παγίωση ενός ευνοϊκότερου πολιτικού πλαισίου με ριζικές αλλαγές στον πολιτικό χώρο, όπως η κατάργηση του βασιλικού θεσμού, η Συνταγματική αναθεώρηση, η εξασφάλιση της ελεύθερης λειτουργίας των κομμάτων και γενικότερα σε προσήλωση στην κοινοβουλευτική λειτουργία. Αξιοσημείωτο είναι πως εκείνη την εποχή ενισχύεται η δυνατότητα σε μεγαλύτερο μερίδιο του πληθυσμού να έχει πρόσβαση σε υπηρεσίες του Κράτους, όπως η υγεία και η εκπαίδευση, και διευρύνεται η απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, την δεκαετία του 1980, αποτελεί ένα επιπλέον εχέγγυο για την συνέχιση της δημοκρατικής της πορείας και της οικονομικής της ανάπτυξης. Μέσα από ψήφιση νόμων χτίζεται μία πιο άμεση σχέση κράτους-πολιτών, περιορίζονται οι υψηλόβαθμες θέσεις της ιεραρχίας και υπάρχει μεγαλύτερος δημοκρατικός σχεδιασμός για ενσωμάτωση μη ευνοημένων ομάδων του πληθυσμού στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης. Αργότερα, την δεκαετία του 1990 με την οριστικοποίηση της ένταξης της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) παρατηρείται μία προσπάθεια μεγαλύτερης βελτίωσης των λειτουργιών του Κράτους. Η Δημόσια Διοίκηση μπαίνει στο στόχαστρο, καθώς πρέπει να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και να περιοριστούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Με σειρά νομοθετημάτων, επιχειρείται ο εκσυγχρονισμός και η αναβάθμιση των υπηρεσιών του Δημόσιου τομέα. Συστήνονται ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και κέντρα εξυπηρέτησης για καλύτερες συναλλαγές με το δημόσιο, αναδιοργανώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση, περιορίζονται οι προσλήψεις και γενικά

ακολουθείται πορεία προσαρμογής προς τα ευρωπαϊκά διοικητικά πρότυπα. Οι αλλαγές όμως είναι περιορισμένες και δεν αντιμετωπίζουν τα συσσωρευμένα προβλήματα και τις στρεβλώσεις της Δημόσιας Διοίκησης οι οποίες διαιωνίζονται για χρόνια και διογκώνονται ανεξέλεγκτα την εποχή της οικονομικής κρίσης.

2.4 Παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Μέσα από την ιστορική ανασκόπηση που επιχειρήθηκε προηγούμενα, γίνεται αντιληπτό πως η ελληνική Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει πολλές παθογένειες από τα πρώτα κιόλας βήματα της οργάνωσής της. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα είναι η χειραγώγηση της Δημόσιας Διοίκησης από την εκτελεστική εξουσία, καθώς υπήρχε ελλιπής καταμερισμός του έργου της από την Κυβέρνηση. Η επίδραση της κυβερνητικής πολιτικής στην διοικητική λειτουργία είναι έντονη σε βαθμό που να μην επιτρέπει στην δεύτερη να αυτοπροσδιορίζεται και να αυτοσυντονίζεται. Η επικράτηση για χρόνια της κομματοκρατίας και της σχετικά συχνής εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία δημιούργησε το λεγόμενο πελατειακό κράτος. Οι κυβερνήσεις μπορούσαν να εξασφαλίζουν την συνεργασία με αυτούς τους δημόσιους υπαλλήλους που οι ίδιες διόριζαν, με ανταπόδοση την συγκέντρωση ψήφων, και με αυτό τον τρόπο έλεγχαν το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και όλη την λειτουργία του Δημόσιου τομέα. Αυτή η τακτική από την πλευρά της Διοίκησης, διόγκωσε ανεξέλεγκτα το ελληνικό Δημόσιο, όπως παρατηρείται στον Πίνακα 2 που ακολουθεί. Αυτό το διογκωμένο υπαλληλικό σώμα, που σε μεγάλο βαθμό προήλθε από διορισμούς χωρίς την τήρηση των αξιοκρατικών κριτηρίων λειτουργούσε μη αποτελεσματικά. Εκείνοι οι υπάλληλοι που περιήλθαν στον Δημόσιο τομέα και συχνά στις ανώτερες βαθμίδες της ιεραρχίας, απολάμβαναν πολιτική πατρωνία και η κρατική εξουσία μπορούσε ελεύθερα να τους χειρίζεται. Αυτή η κομματική τοποθέτηση των υπαλλήλων οδήγησε τον διοικητικό μηχανισμό σε οπισθοδρόμηση και ήταν ένας παράγοντας που ανέστειλε κάθε δυνατότητα εξέλιξης και μεταρρυθμίσεων. Η Δημόσια Διοίκηση ήταν εξαρτημένη και εγκλωβισμένη στο εκλογικό όφελος της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας, χωρίς να μπορεί να σχεδιάσει και να προγραμματίσει την πορεία της στο μέλλον.

Πίνακας 2: Η εξέλιξη του αριθμού (σε χιλιάδες) των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας, 1974 - 2010

ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
1974	112.896	1992	243.911
1975	114.950	1993	255.113
1976	118.935	1994	247.746
1977	126.722	1995	256.466
1978	129.071	1996	260.063
1979	133.980	1997	293.281
1980	139.966	1998	300.509
1981	121.789	1999	386.144
1982	208.531	2000	245.702
1983	217.666	2001	450.259
1984	221.396	2002	453.269
1985	233.654	2003	456.462
1986	238.276	2004	447.520
1987	241.455	2005	477.286
1988	240.748	2006	486.580
1989	262.560	2007	503.170
1990	255.438	2008	506.680
1991	259.159	2009	511.913
1992	243.911	2010	768.009

Πηγή: Μακρυδημήτρης Α., 2000

Ένα άλλο «αγκάθι» στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης υπήρξε η θεσμική ανεπάρκεια και αδυναμία. Ενώ το κράτος εξελίσσεται, υπάρχουν κάποιες διαδικασίες και πρακτικές που εδραιώνονται και είναι δύσκολο να αλλάξουν. Έτσι, αφού σπάνια παρατηρείται στην μεταπολεμική Ελλάδα οι θεσμοί να λειτουργούν με τρόπο ορθό, στην πράξη αυτοί οι θεσμοί είναι δύσκολο να αλλάξουν και αυτό γιατί πολλές φορές η μεταβολή τους μπορεί να απαιτεί υψηλό κόστος ή να εξυπηρετεί κάποια συμφέροντα ή να συνδέονται με ευρύτερες κοινωνικές αξίες και να απαιτείται

να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες που θα επιτρέψουν την έξοδο από αυτήν την «εξαρτημένη τροχιά» του «ιστορικού θεσμισμού».

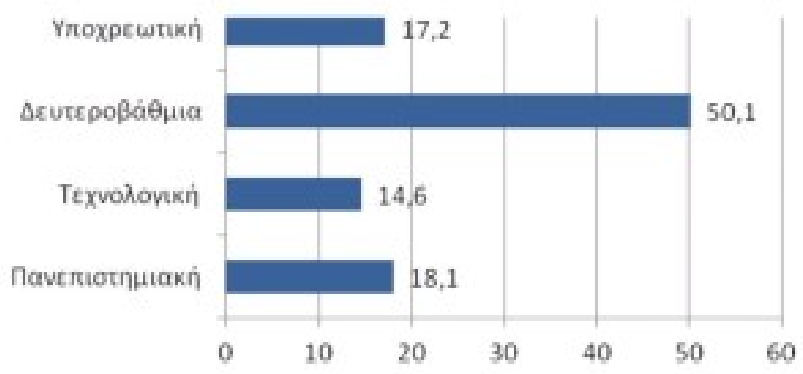
Ένα φαινόμενο πού επίσης «πληγώνει» την αποτελεσματικότητα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι η γραφειοκρατία. Λέγοντας γραφειοκρατία, δεν εννοούμε τον τύπο οργάνωσης με βάση την ιεραρχία που υποστήριξε ο Γερμανός φιλόσοφος και κοινωνιολόγος Max Weber, αλλά εκείνη την μορφή δυσλειτουργίας της σύγχρονης διοίκησης σύμφωνα με την οποία δημιουργείται μεγάλη καθυστέρηση και κωλυσιεργία των συναλλαγών του πολίτη με το Κράτος. Υπάρχει μία τάση αναβλητικότητας που οφείλεται στην πολυπλοκότητα των λειτουργιών, στην έλλειψη πρωτοβουλίας, την τυπολατρία, στην ανεπαρκή ή περιορισμένη κατάρτιση των υπαλλήλων και στην πολυνομία. Το αποτέλεσμα είναι να χάνεται πολύτιμος δημιουργικός χρόνος τόσο για τον υπάλληλο όσο και για τον πολίτη και να συνεχίζει ένας φαύλος κύκλος αναποτελεσματικότητας.

Η πολυνομία είναι ένα φαινόμενο που στην Ελλάδα έχει μεγάλη έκταση και εντείνει, όπως είπαμε, την γραφειοκρατία, αλλά όχι μόνο. Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών του Δημοσίου και η σύγχυση γύρω από το τι είναι σωστό να γίνει είναι αποτέλεσμα της «ρυθμιστικής πλημμυρίδας» με όλη την ασάφεια που την συνοδεύει.[15] Οι συχνές αντιφάσεις των νομοθετικών διατάξεων κάνει προβληματική την εφαρμογή τους, αφού υπάρχει αβεβαιότητα και ανασφάλεια για την ορθή νομική επιλογή. Συνέπεια αυτού του διευρυμένου «νομικισμού» είναι η αδιαφορία απέναντι στους νόμους και, σε πολλές περιπτώσεις, η μη εφαρμογής τους.

Από την άλλη, στο Δημόσιο παρατηρείται μία διοικητική ανικανότητα πού οφείλεται σε υστέρηση σε δεξιότητες και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και ανεπαρκή ή περιορισμένη κατάρτισή τους. Έτσι, συχνά αποφεύγουν να παίρνουν πρωτοβουλία και να αναλαμβάνουν ευθύνη αποφάσεων. Μία μελέτη για το μορφωτικό επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού στον ελληνικό Δημόσιο τομέα το 2006, έδειξε πως σε σύνολο 67,3% εργαζομένων το 50,1%, δηλαδή η συντριπτική πλειοψηφία, ήταν δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, το 17,2% υποχρεωτικής, το 14,6% τεχνολογικής και μόνο το 18,1% επί του συνόλου, πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, όπως παρατηρείται στο διάγραμμα που ακολουθεί. Η ανεπαρκής εκπαίδευση του προσωπικού, αλλά και η ανισοκατανομή του στις δημόσιες υπηρεσίες που εμφανίζει σε άλλες υπερβολική

[15] Καρατσούλης 2011, σ. 190

συγκέντρωση και σε άλλες υποστελέχωση, φανερώνει την ακαταλληλότητα και την μη αποδοτικότητα του διοικητικού μηχανισμού.



Διάγραμμα 5: Εκπαιδευτικό επίπεδο εργαζομένων στον Δημόσιο Τομέα, 2006

Πηγή: Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Υπουργείου Εσωτερικών

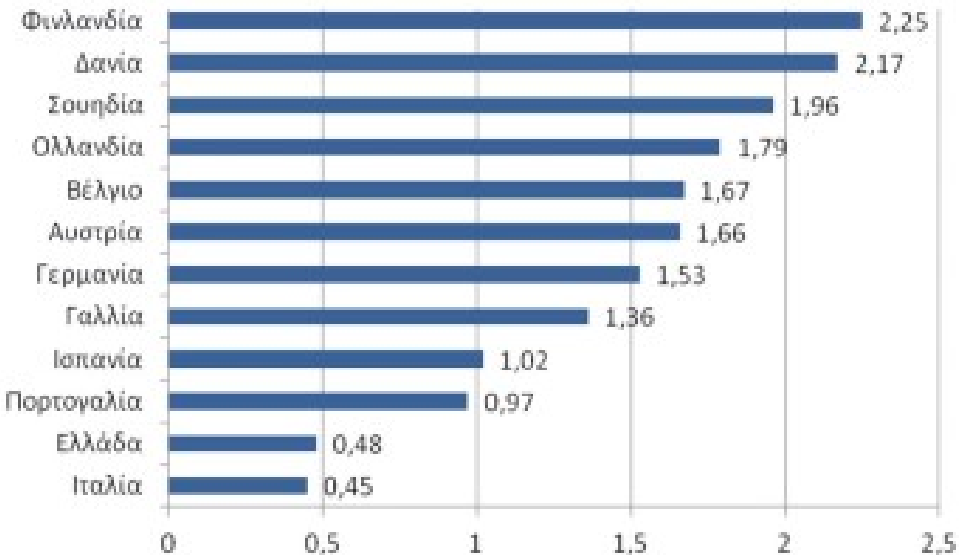
Άλλο στοιχείο παθογένειας που έχει επιφέρει κρίση σε διοικητικό επίπεδο, είναι η διαφθορά, η οποία συνιστά κάθε παράνομη πράξη των δημόσιων οργάνων ή κατάχρηση εξουσίας, με σκοπό να αποκομιστεί κάποιο προσωπικό όφελος, κυρίως οικονομικό. Το φαινόμενο αυτό απορρέει από τον κρατικό παρεμβατισμό στην λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την ανεπάρκεια του νομικού πλαισίου να τιμωρήσει τους εμπλεκόμενους. Έτσι, έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις και υπονομεύει την αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης που είναι η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συμφέροντος. Σύμφωνα με τον δείκτη Corruption Perceptions Index (CPI) που μετρά τη διαφθορά στον Δημόσιο τομέα, παγκοσμίως, από το 1995 η χώρα μας έχει υψηλή θέση. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα παρουσιάζει αυξητική τάση από το 2012 και το 2014 βρισκόταν στην 69η θέση.[16]

Επίσης, στα κρίσιμα διαχρονικά προβλήματα κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης συμπεριλαμβάνεται η φοροδιαφυγή και η παραοικονομία, τις οποίες οι κρατικοί μηχανισμοί αδυνατούσαν να πατάξουν, με αποτέλεσμα να χάνονται σημαντικά οφέλη για το ελληνικό Δημόσιο. Ένα δημόσιο υπερχρεωμένο λόγω των χρόνιων ελλειμμάτων που δεν μπόρεσε να ελέγξει, αφού δεν εισέπραττε μέρος των εσόδων του και

[16] Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδας 2014

παράλληλα είχε πολύ αυξημένα δημόσια έξοδα. Ο εξωτερικός δανεισμός, στον οποίο αναγκάστηκε να προσφύγει, με την υποχρέωση της αποπληρωμής του και λόγω της αναποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού, διόγκωσε περισσότερο τα δημόσια έξοδα και εγκλώβισε το ελληνικό Δημόσιο σε ένα φαύλο κύκλο χρέους.

Η Ελλάδα σύμφωνα με τον δείκτη Government Effectiveness Indicator της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο οποίος μετρά την αποτελεσματικότητα του Δημόσιου τομέα, βρισκόταν στην προτελευταία θέση στην Ευρώπη το 2011, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6 που ακολουθεί. Ο δείκτης αυτός μέτρα κατά πόσο οι υπηρεσίες είναι ποιοτικές και εξυπηρετούν τον πολίτη χωρίς καθυστέρηση και ταλαιπωρία, πόσο ανεξάρτητα λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση από την κρατική εξουσία και σε ποιό βαθμό είναι αξιόπιστη.



Διάγραμμα 6: Αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα

Πηγή: World Bank

Η θέση της Ελλάδας αποδεικνύει πως πρέπει να κάνει μεγάλη προσπάθεια για να καταφέρει τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών της διαδικασιών και την επίτευξη μιας διοίκησης που θα δρα αμερόληπτα, ουδέτερα και αποτελεσματικά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Μεταρρύθμιση είναι η προσπάθεια πραγματοποίησης αλλαγών σε οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο στην διοίκηση, με σκοπό να αναβαθμιστεί η λειτουργία της και να προσφέρει καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες. Η μεταρρύθμιση άλλοτε μπορεί να είναι περιορισμένης κλίμακας και άλλοτε να αφορά το σύνολο της διοικητικής δραστηριότητας και εξαρτάται, κάθε φορά, από τις επιλογές που κάνει η πολιτική ηγεσία. Στην περίπτωση της Ελλάδας κατά καιρούς, στην πορεία της ιστορίας της, πάρθηκαν πρωτοβουλίες και έγιναν βήματα στα πλαίσια σχεδιασμένων παρεμβάσεων από τον κρατικό μηχανισμό, για να συγχρονιστεί η λειτουργία και η κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης με την κοινωνικοοικονομική εξέλιξη.

Οι αδυναμίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είχαν απασχολήσει πολλές κυβερνήσεις και παρέμεινε το μεγάλο ζητούμενο για πολλές δεκαετίες. Την δεκαετία του 1950, οι μεταρρυθμίσεις προσανατολίστηκαν στην δημιουργία μιας Δημόσιας Διοίκησης κλασικού γραφειοκρατικού τύπου. Δηλαδή, επιχειρήθηκε η οργάνωση των κρατικών υπηρεσιών σε γραφεία, τμήματα, διευθύνσεις και γενικές διευθύνσεις, σύμφωνα με το μοντέλο του Max Weber και αυτό κατοχυρώθηκε με τον πρώτο υπαλληλικό κώδικα του 1951. Είχε γίνει αντιληπτό πως τα προβλήματα λειτουργίας του Δημόσιου τομέα ήταν σημαντικοί παράγοντες για τα δεινά της ελληνικής οικονομίας. Το 1952, ο καθηγητής Κυριάκος Βαρβαρέσος συντάσσει μία «*Έκθεση για το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδος*» και μεταξύ άλλων διατυπώνει πώς «*ουδεμία πραγματική βελτίωσης των οικονομικών της χώρας θα καταστεί δυνατή, εφόσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσας διοικητικής μηχανής*».[17]

Στην επόμενη δεκαετία και μέχρι τα μισά της επόμενης, δηλαδή το 1975, οποιαδήποτε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της διοίκησης έγινε δεν απέδωσε οφέλη και δεν εξαλείφθηκαν οι δυσλειτουργίες της, κυρίως στον τρόπο αντιμετώπισης του πολίτη, αφού η άποψή του δεν μετρούσε. Μετά το 1975, με την αποκατάσταση της δημοκρατίας, η Δημόσια Διοίκηση αντιμετώπισε ένα πιο ευνοϊκό κλίμα, αφού

[17] Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος 2000, σ. 69

εδραιώθηκαν οι δημοκρατικοί θεσμοί και ενισχύθηκε η πρόσβαση του πολίτη στις δημόσιες υπηρεσίες. Το ΠΔ. 611/1977 κωδικοποιεί σε ένα ενιαίο κείμενο όλες τις διατάξεις που ισχύουν για την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων με τον τίτλο «*Υπαλληλικός Κώδιξ*».

Στην δεκαετία του 1980, το δημοκρατικό σύστημα σταθεροποιείται και βελτιώνονται οι σχέσεις του κράτους με τον πολίτη. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες εκείνη την περίοδο είναι περισσότερο θεσμικού χαρακτήρα, δηλαδή επικεντρώνονται στην οργάνωση του κανονιστικού πλαισίου ρύθμισης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Εκείνη την εποχή, είναι έντονη η ανάγκη εκσυγχρονισμού για να μπορέσει η Ελλάδα να ανταποκριθεί στις αυξημένες υποχρεώσεις της εντός της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Λαμβάνονται μέτρα και ψηφίζονται νόμοι πού εξορθολογούν τον ρόλο του κράτους, όπως ο νόμος 1388/1983, με τον οποίο ιδρύεται το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ) και η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ). Η ΕΣΔΔ είχε ως στόχο την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και την κατάρτιση στελεχών για την Δημόσια Διοίκηση. Αυτό, βέβαια, δεν αναιρεί το πελατειακό σύστημα που περιγράφηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, το οποίο στην συγκεκριμένη δεκαετία γνώρισε μέρες δόξας. Όμως, η αντίληψη για τον ρόλο του κράτους αλλάζει, επηρεαζόμενη από το διεθνές περιβάλλον και αναγνωρίζεται η προτεραιότητα της Δημόσιας Διοίκησης να υπηρετεί το «Κοινό». Εκείνη την εποχή καταργούνται επίσης και τα ανώτερα σκαλοπάτια της διοικητικής ιεραρχίας, όπως είναι οι θέσεις των γενικών διευθυντών. Ακόμη, γίνονται προσπάθειες που προβάλλουν τον θεσμό της αποκεντρωμένης διοίκησης και ενισχύουν την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά και τον δημοκρατικό προγραμματισμό.[18]

Από το 1990 και μετά, στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση υιοθετούνται αρχές που συνάδουν με τις νέες μορφές διακυβέρνησης που αναπτύσσονται στην Ευρώπη. Τέτοιες είναι η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία λαμβάνεται δράση στο επίπεδο που οι επιδιωκόμενοι στόχοι μπορούν καλύτερα να πραγματοποιηθούν και του ιδιωτικού management, σύμφωνα με το οποίο, το κράτος εφαρμόζει διαδικασίες εγνωσμένης αποδοτικότητας που διέπουν τον τρόπο λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Μία σειρά νόμων, που ψηφίζονται τότε, αποβλέπουν στην αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και στην δημοσιονομική εξυγίανση. Παράδειγμα

[18] Νόμος 1622/1986 και ΠΔ 51/1987

αποτελούν ο Νόμος 1892/1990 «*Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις*», ο Νόμος 1943/1991 «*Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις*» και για παρόμοια θέματα ο Νόμος 2085/1992. Σημαντικό σημείο για την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί η συγκρότηση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) με τον Νόμο 2190/1994. Πρόκειται για μία ανεξάρτητη αρχή που έχει σκοπό να ελέγχει κατά πόσο εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις και αν εφαρμόζονται τα αξιοκρατικά κριτήρια για τις προσλήψεις στο Δημόσιο. Με το ΑΣΕΠ περιορίζονται οι κυβερνητικές παρεμβάσεις στις προσλήψεις, και τηρούνται οι διαδικασίες με αξιοκρατία και διαφάνεια. Μία ακόμη ανεξάρτητη αρχή που ιδρύεται με τον Νόμο 2477/1997, είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, που ασκεί εξωτερικό έλεγχο και αντιμετωπίζει προβλήματα κακοδιοίκησης και καταπάτησης των δικαιωμάτων των πολιτών. Συγκροτείται επίσης, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών,[19] που συντελεί εσωτερικό έλεγχο στην λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και προστατεύει την νομιμότητα. Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) συστήνονται λίγο αργότερα,[20] τα οποία έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, όπως αναφέρει και ο τίτλος τους, και μεσολαβούν με τις δημόσιες υπηρεσίες για την γρήγορη διεκπεραίωση των συναλλαγών των πολιτών με αυτές. Προς το τέλος της δεκαετίας, επιχειρείται με τον Νόμο 2539/1997 η αναδιοργάνωση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Συγχωνεύονται περίπου 6.000 κοινότητες και δημιουργούνται μεγαλύτεροι δήμοι. Το «*Σχέδιο Καποδίστριας*», όπως ονομάστηκε το εγχείρημα της συγκρότησης μεγαλύτερων διοικητικών μονάδων, επέφερε καλύτερη οργάνωση σε τοπικό επίπεδο, καλύτερη διάθεση των οικονομικών πόρων και τόνωσε την ζωή στην περιφέρεια. Επιπλέον, εκείνη την δεκαετία εισήχθηκαν οι τεχνολογίες της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας στο δημόσιο που διευρύνουν την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Ειδικότερα το 1996, εδραιώθηκε το πληροφοριακό σύστημα «*Σύζευξις*», ένα εσωτερικό δίκτυο επικοινωνίας ολόκληρου του Δημόσιου τομέα, το 1997 συγκροτείται η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) και το 1999, εγκαινιάζεται το Taxisnet, το οποίο εξελίσσεται σε ένα χρήσιμο εργαλείο φορολογικής διαχείρισης. Η χώρα εκείνη την περίοδο ετοιμαζόταν για την ένταξή της στην ΟΝΕ και έπρεπε να ακολουθήσει το ρεύμα εκσυγχρονισμού που έπνεε στην Ευρώπη. Έγιναν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, όμως τα προβλήματα που ταλάνιζαν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση ήταν πολλά,

[19] Νόμος 2477/1997
[20] Νόμος 3013/2002

συσσωρευμένα και απαιτούσαν πιο συστηματική και γενικευμένη αντιμετώπιση, αλλά και καλύτερο σχεδιασμό.

Προχωρώντας στην δεκαετία του 2000 παρατηρήθηκαν προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό του ρόλου του κράτους με τον Νόμο 3230/2004, ο οποίος είχε σκοπό να καθιερώσει την «*Διοίκηση μέσω στόχων*». Προέβλεπε τον προσδιορισμό ξεκάθαρων επιδιώξεων στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και κατόπιν διάχυση αυτών στα κατώτερα. Τα αποτελέσματα θα ήταν ποιοτικά και ποσοτικά και θα αξιολογούνταν υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω της μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς της, με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες. Μία άλλη εκσυγχρονιστική προσπάθεια που ακολούθησε είναι ο Νόμος 3528/2007 που μεριμνά για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στο Δημόσιο. Η ίδρυση της διαδικτυακής Πύλης «Ερμής» της Δημόσιας Διοίκησης, το έτος 2007, προσφέρει εξυπηρέτηση στους πολίτες μέσω των ηλεκτρονικών υπηρεσιών και της πληροφόρησης.

3.2 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μετά την κρίση

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα, το 2009, δεν άργησε να φέρει στην επικαιρότητα τα διαρκή και δύσκολα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης. Η κακοδιοίκηση του κρατικού μηχανισμού ήταν γνωστή, όπως είδαμε, από πολύ παλιά. Συχνά μελετήθηκαν και σχεδιάστηκαν δράσεις για την αντιμετώπισή της. Οι αλλαγές που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν διέρρηξαν σε ένα βαθμό κάποια στοιχεία στρέβλωσης της διοικητικής λειτουργίας, όμως αυτές δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν τα κακώς κείμενα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και δεν προχώρησαν όσο έπρεπε.

Έτσι, αφού διαπιστώθηκε ότι οι παθογένειες του Δημόσιου τομέα σχετίζονται με την οικονομική πορεία και ανάπτυξη της χώρας, η αντιμετώπισή τους εντάχθηκε στα «*Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής*». Τα μνημόνια απαιτούσαν μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την Δημόσια Διοίκηση και μάλιστα η πρόοδός τους ήταν συνδεδεμένη με την εκταμίευση των δόσεων του δανείου από την ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, για τον λόγο αυτό συμφωνήθηκε η σύνταξη τριμηνιαίων εκθέσεων από την ελληνική πλευρά για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων. Ασκήθηκε μεγάλη πίεση και η Διοικητική μεταρρύθμιση τέθηκε ως επείγουσα και μεγάλης προτεραιότητας απαίτηση.

Ο σκοπός των μέτρων που επιβλήθηκαν από την πλευρά των δανειστών ήταν ο έλεγχος των οικονομικών του κράτους και ο περιορισμός των περιττών δαπανών. Ένα συνολικό νοικοκύρεμα που θα έβαζε φρένο στην διαφθορά και την φοροδιαφυγή και θα επέφερε εξυγίανση των δημοσιονομικών και υψηλότερη αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Δημόσιος τομέας δέχτηκε την μεγαλύτερη απόδοση ευθύνης και την ασφυκτικότερη πίεση αλλαγών με εστίαση στην δομή του, την λειτουργία του και το ανθρώπινο δυναμικό που τον υποστήριζε.

Ο προσανατολισμός ήταν να γίνουν παρεμβάσεις οριζόντιες και συντονισμένες, εφόσον τα προβλήματα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση ήταν διευρυμένα σε όλη την έκταση της διοικητικής δραστηριότητας και αλληλένδετα μεταξύ τους, οπότε απαιτούσαν σφαιρική αντιμετώπιση. Μία έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση το 2011, μεταξύ άλλων κάνει λόγο για «*αδυναμία της κρατικής εξουσίας*», «*πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου*», «*αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων*» και «*ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού*».[21] Οπότε, από την υπογραφή του πρώτου μνημονίου υπήρξε μεγάλο ενδιαφέρον για την διοικητική μεταρρύθμιση, αλλά και στα επόμενα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής τέθηκαν ρητά, ξεκάθαροι στόχοι, τους οποίους η ελληνική κυβέρνηση είχε την υποχρέωση να υλοποιήσει.

3.2.1 Το 1ο Μνημόνιο

Το πρώτο «*Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής*» υπογράφηκε τον Μάιο του 2010. Για την κύρωση του ψηφίζεται ο Νόμος 3845/2010 από το ελληνικό κοινοβούλιο και για την εφαρμογή των απαιτήσεων του είχε ψηφιστεί λίγο νωρίτερα ο Νόμος 3833/2010. Και οι δύο νόμοι περιελάμβαναν μία σειρά μέτρων που θα οδηγούσαν σε έναν πιο υγιή Δημόσιο τομέα. Τα μέτρα λειτούργησαν ως προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της συμφωνίας της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ και την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης και ήταν πολλά και απαιτητικά.

Τα μέτρα αυτά είχαν ως εξής:

[21] OECD 2011, σ. 12

- Απογραφή του πάσης φύσεως προσωπικού που απασχολείται σε οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία και συνδέεται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας με τον Δημόσιο τομέα.[22] Σκοπός ήταν να δημιουργηθεί μία βάση δεδομένων του ανθρώπινου δυναμικού, την οποία θα μπορούσε να διαχειρίζεται και να αξιοποιεί το Υπουργείο Εσωτερικών και με βάση αυτή στην συνέχεια να ελέγχεται και να σχεδιάζεται η μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων.

- Λήψη μέτρων που θα οδηγούσαν στην μείωση των κρατικών δαπανών που αφορούσαν την μισθοδοσία του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και των διαφόρων επιδομάτων (εορτών και αδείας), αποζημιώσεων συλλογικών οργάνων και συντάξεων.[23]

- Ορισμός ανώτατου ορίου για τις αποδοχές.[24]

- Αναπροσαρμογές του φορολογικού συστήματος για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων με αύξηση ΦΠΑ και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης.[25]

- Όσον αφορά τις νέες προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων προβλέπεται αναστολή για το έτος 2010 με εξαίρεση τον τομέα υγείας, παιδείας, ένστολου προσωπικού στα σώματα ασφαλείας και των διορισμών που επιχειρεί η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και περιορισμός προσλήψεων για τα έτη 2011 και 2013. Υπάρχει ωστόσο πρόβλεψη να υπάρξουν επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης ανέργων μέσω του ΟΑΕΔ για την καταπολέμηση της ανεργίας και την κάλυψη αναγκών προσωπικού σε δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς και επιχειρήσεις.

- Ανασυγκρότηση της Δημόσιας Διοίκησης με καταργήσεις και συγχωνεύσεις διοικητικών μονάδων και καλύτερη κατανομή του προσωπικού.

Η Ελλάδα βρισκόταν υπό έλεγχο και ασφυκτική πίεση για την υλοποίηση των συμφωνηθέντων. Έπρεπε να προβεί άμεσα σε πράξεις και για αυτό ξεκίνησε να εφαρμόζει όσα υπέγραψε. Σύμφωνα με την έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, οι προσπάθειες εξυγίανσης που αφορούσαν το χρονικό διάστημα 2010-2012 απέδωσαν καρπούς και περιόρισαν το έλλειμμα της γενικής Κυβέρνησης. Έτσι, ενώ το

[22] Νόμος 3845/2010: άρθρο 2, παρ. 1
[23] Νόμος 3845/2010: άρθρο 3 και Νόμος 3833/2010: άρθρο 1
[24] Νόμος 3833/2010: άρθρο 2
[25] Νόμος 3845/2010: άρθρο 4

2009 το έλλειμμα βρισκόταν στο επίπεδο του 15,7% του ΑΕΠ, το 2012 είχε πέσει στο 6,2%, αφαιρούμενης της υποστήριξης που παρείχε η κυβέρνηση προς τα πιστωτικά ιδρύματα. Αυτά τα αποτελέσματα οφείλονταν στα μέτρα που πάρθηκαν, μεταξύ των οποίων ήταν και οι προσπάθειες εξυγίανσης του Δημόσιου τομέα.

Πρωταρχικά, πραγματοποιήθηκε το σημαντικό και δύσκολο εγχείρημα της απογραφής του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου τομέα και η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ). Μέχρι την υπογραφή του πρώτου μνημονίου δεν είχε γίνει ποτέ ξανά συνολική απογραφή και δεν υπήρχε σαφής εικόνα για τον αριθμό των εργαζομένων στο δημόσιο, όπως ελλιπή ήταν και τα στοιχεία για τον αριθμό των δημοσίων φορέων, αλλά και των ωφελουμένων από παροχές και επιδόματα που δίνονταν από το κράτος. Οι σοβαρές αδυναμίες και ελλείψεις σε αυτό τον τομέα, παρουσιάστηκαν στην έκθεση του ΟΟΣΑ το 2011, που παρατηρούσε την μη τήρηση αρχείων και την ανυπαρξία διαδικασιών συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων. Έτσι, κατέστη επιτακτική η ανάγκη να ξεκινήσει η απογραφή του προσωπικού του Δημοσίου. Η προσπάθεια παρά τις δυσκολίες και τις αντιδράσεις που αντιμετώπισε προχώρησε αποφασιστικά με σειρά νομοθετημάτων, αλλά και κυρώσεων για όσους φορείς δεν συμμορφώνονταν. Η απογραφή ολοκληρώθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό και για πρώτη φορά στην ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης προσδιορίστηκε ο ακριβής αριθμός των εργαζομένων και δημιουργήθηκε Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού. Μπορεί οι πρωτοβουλίες να είχαν ξεκινήσει προ μνημονίου, όμως τα στατιστικά στοιχεία που προέκυψαν από προηγούμενες προσπάθειες αφορούσαν το τακτικό προσωπικό μόνο και όχι το σύνολο του Δημόσιου τομέα. Το μητρώο που δημιουργήθηκε, συνδέθηκε με την Ενιαία Αρχή Πληρωμών, η οποία ιδρύθηκε τον Δεκέμβριο του 2011, σύμφωνα με τον Νόμο 3845 που είχε ψηφιστεί το 2010. Η ΕΑΠ είχε αποστολή να καταβάλει τις πάσης φύσεως αποδοχές, αμοιβές και αποζημιώσεις σε όλο το προσωπικό του Δημοσίου μέσω τραπεζικών λογαριασμών. Έδινε εντολή να πληρωθούν μόνο οι υπάλληλοι που ήταν εγγεγραμμένοι στην ηλεκτρονική της βάση, η οποία συνδεόταν με τα Μητρώα Ανθρώπινου Δυναμικού. Οι πληρωμές πραγματοποιούνταν μέσω του Διατραπεζικού Συστήματος (ΔΙΑ.Σ) και επίσης τα στοιχεία της ΕΑΠ διασταυρώνονταν με τα στοιχεία του TAXIS για καλύτερο έλεγχο. Η απογραφή και το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο είναι ένα σημαντικό εργαλείο άσκησης πολιτικής στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς δίνει την δυνατότητα να γνωρίζει και να ελέγχει σε ποιό βαθμό καλύπτονται οι ανάγκες των φορέων, να ελέγχονται οι προσλήψεις, να

προγραμματίζονται οι μισθοδοσίες και να έχει σαφή εικόνα της έκτασης του Δημόσιου τομέα. Ο Πίνακας 3 που ακολουθεί αντλεί στοιχεία από το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου τομέα και δίνει μία σαφή εικόνα της εξέλιξης της απογραφής του προσωπικού και διαφαίνεται η αξία αυτής της απογραφής.

Πίνακας 3: Η εξέλιξη της απασχόλησης στον 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: Στατιστικά Στοιχεία από την Απογραφή, Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού, www.apografi.gov.gr

Το επόμενο βήμα ήταν να καθοριστεί Ενιαίο Μισθολόγιο-Βαθμολόγιο και να παρθούν μέτρα για τον περιορισμό των προσλήψεων. Τότε θεσμοθετήθηκε και ισχύει ακόμα η αναλογία 1:5 στο Δημόσιο, που σημαίνει μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις.[26] Ο αριθμός των υπαλλήλων μειώθηκε σημαντικά και στο τέλος του 2012 ήταν περίπου 194.093 άτομα λιγότερα σε σχέση με το 2009. Επίσης, με τα μέτρα για τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών που αφορούσαν μισθούς, συντάξεις, επιδόματα, δώρα και την ψήφιση του Νόμου 4024/2011 που εισήγαγε το νέο Μισθολόγιο-Βαθμολόγιο, πραγματοποιήθηκαν περικοπές στους μισθούς κατά μέσο όρο 35%. Οι δαπάνες για τις αμοιβές του προσωπικού περιορίστηκαν στο 12,4% του ΑΕΠ το 2012, έναντι του 13,4% του ΑΕΠ το 2009.

Η προσπάθεια κατάργησης και συγχώνευσης δημοσίων φορέων και οργανισμών, απέδωσε αποτελέσματα εκείνο το διάστημα μόνο στις δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης[27] με το «*Σχέδιο Καλλικράτης*», όπως ονομάστηκε. Με τα μέτρα που περιελάμβανε, περιορίστηκε το μέγεθος του Κράτους, εξυγιάνθηκε η λειτουργία των

[26] European Commission 2011, σ. 47
[27] Νόμος 3852/2010

μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης και περιορίστηκε η κρατική σπατάλη. Ειδικότερα, η Ελλάδα χωρίστηκε σε 13 περιφέρειες, που ως μονάδες Β΄ βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορούσαν να λειτουργούν σαν αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Αυτό σημαίνει πως μπορούσαν πλέον να σχεδιάζουν και να παίρνουν αποφάσεις που οι ίδιες έκριναν πώς θα επιφέρουν ανάπτυξη και ευημερία σε τοπικό επίπεδο. Στην τοπική αυτοδιοίκηση, εκτός από τις περιφέρειες, αναλάμβαναν δράση και οι δήμοι που ήταν όργανα Α' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, 325 στον αριθμό σε όλη την επικράτεια και μαζί με τις περιφέρειες διεκπεραίωναν με τον καλύτερο τρόπο τις τοπικές υποθέσεις και ενθάρρυναν την συμμετοχή των πολιτών στα κοινά.

Άλλο ζήτημα, στο οποίο δόθηκε έμφαση τότε, ήταν οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις, γιατί υπολογιζόταν ότι με εύστοχα φορολογικά μέτρα το κράτος θα τόνωνε τα έσοδα του. Έτσι, αυξήθηκε ο συντελεστής του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε 23% στην φορολογητέα αξία με εξαίρεση κάποια αγαθά και υπηρεσίες και εφαρμόστηκε Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης.[28] Εξέλιξη στην φορολογική διαχείριση αποτέλεσε και η είσοδος νέων πληροφοριακών συστημάτων που επέτρεψαν τις διασταυρώσεις στοιχείων για καλύτερο έλεγχο. Επίσης, πάρθηκαν μέτρα που αφορούσαν την φορολόγηση της περιουσίας και ενισχύθηκε το έργο των φορολογικών υπηρεσιών με τον Νόμο 3943/2011 που επιτάχυνε την επίλυση των φορολογικών διαφορών, έκανε πιο αυστηρές τις ποινές και εισήγαγε τον θεσμό του Εισαγγελέα οικονομικών εγκλημάτων.

Μία ακόμα καινοτόμα προσπάθεια στα χρόνια υλοποίησης των μέτρων του πρώτου μνημονίου είναι αυτή της εφαρμογής του προγράμματος «*Διαύγεια*», που ενίσχυσε την διαφάνεια στο Δημόσιο.[29] Με την Διαύγεια έγινε υποχρεωτική η ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των νόμων, των αποφάσεων και των πράξεων που εξέδιδαν τα διοικητικά όργανα. Στην υλοποίηση του προγράμματος αυτού συνέβαλε και η εισαγωγή νέων τεχνολογιών και η εξέλιξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Έτσι, ο κάθε πολίτης μπορούσε να γνωρίζει οτιδήποτε τον αφορούσε, γρήγορα και εύκολα. Η Διαύγεια υπήρξε ευρείας εφαρμογής και έπαιξε σημαίνοντα ρόλο στην αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αφού απέτρεπε την κακοδιοίκηση και την διαφθορά και προστάτευε το δημόσιο συμφέρον.

[28] Νόμος 3845/2010: άρθρο 4
[29] Νόμος 3861/2010

Επιπλέον, ο Νόμος 3840/2010 και ο Νόμος 3868/2010 συνετέλεσαν στην πιο υγιή οικονομική διαχείριση των νοσοκομείων με αποτέλεσμα να περιοριστεί η δαπάνη για την υγεία από 7,4% του ΑΕΠ το 2009 σε 5,8% του ΑΕΠ το 2012.[30] Ψηφίστηκαν ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις που άλλαξαν τον τρόπο που υπολογιζόταν η σύνταξη και οδήγησαν σε σταδιακή αύξηση του ορίου ηλικίας που περιόρισαν την μελλοντική δαπάνη για τις συντάξεις, ενώ δημιουργήθηκε ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) μετά την συγχώνευση των ασφαλιστικών οργανισμών και το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης. Με τον Νόμο 3986/2011 αυξήθηκαν οι εισφορές μέχρι 10% για τις μεγάλες συντάξεις, ενοποιήθηκαν οι φορείς που έδιναν επιδόματα στο Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Επιδομάτων και έγινε απογραφή για όλους τους συνταξιούχους.

Έξι μήνες μετά την υπογραφή της συμφωνίας έγινε η πρώτη αξιολόγηση από τους θεσμούς (ΕΕ, ΕΚΤ, ΔΝΤ). Η πρώτη εντύπωση ήταν θετική, αφού παρατηρήθηκαν μειώσεις των δημοσίων δαπανών. Ο επικεφαλής του ΔΝΤ, Poul Thomsen, είπε πως έγινε «εξαιρετική αρχή» από την πλευρά της Ελλάδας. Η αισιοδοξία όμως δεν κράτησε για πολύ αφού στο τέλος του 2010 το έλλειμμα προβλεπόταν ότι θα μειωθεί λιγότερο από ότι είχε αρχικά προβλεφθεί. Τον επόμενο χρόνο και συγκεκριμένα τον Οκτώβριο του 2011, η αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης έδειξε πως η Ελλάδα εφάρμοσε μέτρα που ισοδυναμούσαν με το 16% του ΑΕΠ της.

3.2.2 Το 2ο Μνημόνιο

Το δεύτερο μνημόνιο ή αλλιώς «*Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής*» υπογράφθηκε τον Φεβρουάριο του 2012 και κυρώθηκε με τον Νόμο 4046/2012. Περιελάμβανε πιο αναλυτικές μεταρρυθμίσεις του Δημόσιου τομέα από το πρώτο μνημόνιο, λόγω της αδυναμίας που επέδειξε η πολιτική ηγεσία να εφαρμόσει τα προηγούμενα απαιτούμενα. Οι στόχοι σε αυτό ήταν πιο δύσκολοι και εστίαζαν στην αλλαγή θεσμών και αλλαγών του Κράτους.[31] Οι αποφάσεις που έπρεπε τώρα να υλοποιηθούν αφορούσαν περισσότερο απαιτητικά και επώδυνα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα και η πρόοδός τους θα ήταν καθοριστική για την εξέλιξη των εκταμιεύσεων των δόσεων.

[30] Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το 2010
[31] Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Τριμηνιαία Έκθεση Απρίλιος-Ιούνιος 2013 σ.51

Επρόκειτο για:

- Μειώσεις προσωπικού με κατάργηση 150.000 θέσεων ως το 2015 και παράλληλη εξέλιξη στην κινητικότητα, στην σχεδίαση οργανογραμμάτων και στην αξιολόγηση.
- Μέτρα που θα οδηγούσαν στην απλοποίηση του φορολογικού κώδικα και στην διεύρυνση των συντελεστών φορολογίας.
- Σε πρόοδο στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων με επιδίωξη εσόδων της τάξης των 50 δις ευρώ.
- Στην αναδιαμόρφωση των ασφαλιστικών οργανισμών, την ενίσχυση της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς.

Η προσπάθεια της ελληνικής πολιτικής ηγεσίας συνεχίσθηκε για την αναδιαμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης και σημειώθηκαν θετικά βήματα σε πολλά πεδία.

Στα θέματα διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων στον Δημόσιο τομέα η αποτελεσματική λειτουργία της ΕΑΠ, η οποία εκκαθάριζε την μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων, κεντρικά, με σύγχρονες μεθόδους ανάλυσης, είχε επιφέρει έλεγχο των δαπανών. Τώρα, σε αυτή την συμφωνία, υπήρχαν νέα σχέδια για τον περιορισμό του αριθμού των μισθοδοτούμενων. Ψηφίζεται ο Νόμος 4109/2013 που προβλέπει την «*Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα*» για την βελτίωση της αποδοτικότητας τους και την εξοικονόμηση πόρων. Έτσι, καταργήθηκαν θέσεις του Δημοσίου που πλεόναζαν και 25.000 άτομα του προσωπικού τέθηκαν σε διαθεσιμότητα για το διάστημα 2012-2013.[32] Επιπλέον, έγινε πράξη η εφαρμογή του μέτρου μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις που είχε συμπεριληφθεί στις προβλέψεις του πρώτου μνημονίου και το συνολικό προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης μειώθηκε, για τους μήνες Ιανουάριο μέχρι Νοέμβριο του 2013, κατά 19.670 άτομα. Σημειώθηκε λοιπόν αισθητή μείωση του αριθμού των απασχολουμένων στις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε να εξοικονομηθούν σπανίζοντες οικονομικοί πόροι. Ωστόσο, το πρόγραμμα της κινητικότητας, αν και κυρώθηκε με τον Νόμο 4093/2010 που στη συνέχεια τροποποιήθηκε με τον Νόμο

[32] Ντάνος 2014, σ. 178

4172/2013, καθυστέρησε στην εφαρμογή, αν και θα ήταν ένα σπουδαίο εργαλείο συντονισμού των Δημοσίων υπηρεσιών.

Σημαντικά οφέλη για το Δημόσιο προέκυψαν από την ενεργοποίηση του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ).[33] Στην ουσία πρόκειται για μία ηλεκτρονική πλατφόρμα μέσα από την οποία δημοσιεύεται κάθε σύμβαση που συνάπτει το δημόσιο με ιδιωτικούς φορείς, από το αρχικό της στάδιο μέχρι την ολοκλήρωση της. Με το ΚΗΜΔΗΣ άλλαξαν οι τρόποι ανάθεσης των προμηθειών και οι αναθέτουσες αρχές είχαν στην διάθεσή τους μεγάλο φάσμα προσφορών με αποτέλεσμα την καλύτερη αξιοποίηση των δημόσιων πόρων. Επίσης, μέσα από την δημοσιότητα εξασφαλίστηκε υψηλό επίπεδο διαφάνειας. Οι αναρτήσεις στο ΚΗΜΔΗΣ για το έτος 2013 έφτασαν στις 250.000 ευρώ, ενώ το 2014 ήταν 500.000 ευρώ και συνέχισαν αυξητικά και τα επόμενα χρόνια. Σε αυτό το πνεύμα της διασφάλισης της νομιμότητας συνέβαλε και η λειτουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), το 2013.[34] Η Αρχή αυτή είχε την αποστολή να προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με την εξασφάλιση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της εναρμόνισης με το ισχύον δίκαιο.

Στην φορολογική διοίκηση έγιναν, επίσης, κάποιες τομές για την ενίσχυση των εισπράξεων και την διενέργεια ελέγχων. Αντικαταστάθηκε ο «*Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων*», μέσω του οποίου ρυθμιζόταν οι οικονομικές σχέσεις των επαγγελματιών από τον «*Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών*» που φαινόταν πιο απλοποιημένος και έδινε μεγαλύτερη δυνατότητα διασταύρωσης. Με τον Νόμο 4223/2013 επιβλήθηκε ο Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), που για το έτος 2014 απέδωσε έσοδα 2,4 δις ευρώ. Επίσης, δημιουργήθηκε το ηλεκτρονικό μητρώο επιχειρήσεων που διασυνδεόταν με το TAXIS για καλύτερο έλεγχο στοιχείων. Από το 2014, επιβλήθηκε ο φόρος πολυτελούς διαβίωσης που αφορούσε κατόχους σκαφών, αεροσκαφών επιβατικών αυτοκινήτων άνω των 1929 κ.ε., πισινών και άλλων και εξομάλυνε σε ένα βαθμό την κοινωνική ανισότητα. Θετική επίσης, υπήρξε η εξέλιξη του διορισμού μόνιμου Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, με τον Νόμο 4046/2012 και τον Νόμο 4093/2012. Ο ρόλος του ήταν να ελέγχει το Κέντρο Πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών (ΚΕΠΥΟ) και να αναδιαρθρώσει τις ελεγκτικές υπηρεσίες για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων. Με αυτή την εξέλιξη οι

[33] Νόμος 4155/2013
[34] Νόμος 4013/2011

φορολογικές αρχές καθίστανται αυτόνομες, ως προς την λειτουργία τους και υπεύθυνες για να λογοδοτήσουν.

Στον τομέα των αποκρατικοποιήσεων επιχειρήθηκε μεταφορά των ακινήτων στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ). Συγκεκριμένα, κατεγράφησαν στο ταμείο 168 ακίνητα μέχρι τον Μάρτιο του 2014. Υπήρχαν αρχικά κάποιες τεχνικές δυσκολίες, οι οποίες σιγά σιγά ξεπεράστηκαν και το 2012 εξοικονομήθηκαν 100 εκ. ευρώ από ιδιωτικοποιήσεις, που αφορούσαν κρατικά λαχεία και αεροσκάφη της πρώην Ολυμπιακής Αεροπορίας. Οι κινήσεις συνεχίστηκαν με την ιδιωτικοποίηση των αεροδρομίων της περιφέρειας, των σιδηροδρόμων, των μεγάλων λιμανιών της χώρας και συγκεκριμένα του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης και αναμένονταν οι κρατικοποιήσεις του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, του Αστήρ Παλλάς Βουλιαγμένης ΑΕ, του Ελευθερίου Βενιζέλου, της Εγνατίας οδού, της ΛΑΡΚΟ κ.τ.λ. Ο στόχος ήταν να εξασφαλιστούν έσοδα για το Ελληνικό Δημόσιο 50 δις μέχρι το τέλος του 2015 και 22,3 δις μέχρι το 2020, μέσα από την εκμετάλλευση των κρατικών επιχειρήσεων από ιδιωτικούς φορείς για ορισμένο χρόνο, την εξυγίανσή τους και την επιστροφή τους στο κράτος.

Στο σύστημα υγείας σημαντική μεταρρύθμιση υπήρξε η καθιέρωση ηλεκτρονικής συνταγογράφησης φαρμάκων. Το μέτρο εφαρμόστηκε και επεκτάθηκε γρήγορα σε μεγάλη κλίμακα, έτσι ώστε το 90% των φαρμάκων που συνταγογραφήθηκε από τον ΕΟΠΥΥ το έτος 2013 έγινε ηλεκτρονικά. Το αποτέλεσμα που προέκυψε ήταν η φαρμακευτική δαπάνη να περιοριστεί αισθητά και να δοθεί η δυνατότητα ελέγχου.

Ο Νόμος 4042/2012, γνωστός ως «*Καλή Νομοθέτηση*», προσπάθησε να εκσυγχρονίσει το σύστημα των νόμων και άλλαξε ή κατάργησε εντελώς εκείνες τις διατάξεις που δυσκόλευαν την λειτουργία του Δημοσίου. Μαζί με τον Νόμο 4152/2013, με τον οποίο δημιουργήθηκε ένας μόνιμος μηχανισμός για την παρακολούθηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων και την υλοποίηση του μέτρου της «*Ηλεκτρονικής Δικαιοσύνης*», επιταχύνθηκαν περισσότερο οι διαδικασίες και συνέβαλλαν στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς.

Με την ολοκλήρωση του δεύτερου προγράμματος δεν υπήρξε μεγάλη ικανοποίηση ως προς τα αποτελέσματα που απέφερε, καθώς η εφαρμογή των μέτρων ήταν ελλιπής. Εκείνη η περίοδος χαρακτηρίστηκε από πολιτική αστάθεια και αβεβαιότητα, με δύο εκλογικές αναμετρήσεις που δυσχέραιναν το κλίμα και κλόνισαν την εμπιστοσύνη των

δανειστών. Ήταν αναμενόμενο πως θα υπήρχε νέα συμφωνία που θα εξασφάλιζε την πραγματοποίηση των προαπαιτούμενων.

3.2.3 Το 3ο Μνημόνιο

Περνώντας στην ψήφιση του τρίτου μνημονίου, τον Αύγουστο του 2015, έρχεται στο προσκήνιο η απαίτηση για την υλοποίηση μέτρων που δεν πραγματοποιήθηκαν στα προηγούμενα μνημόνια, αλλά και εμφάνιση νέων μεταρρυθμίσεων που θα δημιουργούσαν την Δημόσια Διοίκηση ακόμα πιο αποτελεσματική. Το μνημόνιο θα είχε διάρκεια τρία χρόνια και στα πλαίσια του η Ελλάδα θα λάμβανε δάνειο 86 δις ευρώ, ενώ υπήρχε η στόχευση για μείωση του ελλείμματος της τάξης του 0,25% του ΑΕΠ για το 2015 και μέχρι το 2018 πραγματοποίησης πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ. Η υλοποίηση των μέτρων έπρεπε να είναι άμεση και αποτελεσματική.

Το μακροβιότερο πρόβλημα στην διαχείριση των ανθρώπινων πόρων στο Δημόσιο ήταν το σύστημα αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων. Η πρώτη προσπάθεια είχε ξεκινήσει με το ΠΔ 318/1992, όμως δεν προχώρησε σε αντικειμενική βάση και παρέμεινε στο περιθώριο. Στο πρώτο μνημόνιο δεν εμφανίστηκε καθόλου, αλλά ούτε και στο δεύτερο σαν προαπαιτούμενο. Μόνο στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου Προγράμματος αναφέρεται η αξιολόγηση και συνδέεται με την μείωση του αριθμού του προσωπικού. Στην τρίτη αξιολόγηση του ίδιου Προγράμματος γίνεται λόγος για μία αντικειμενική αξιολόγηση που θα βελτίωνε την απόδοση των εργαζομένων και θα ήταν αποσυνδεδεμένη από την διαθεσιμότητα και την μισθοδοσία. Με την υπογραφή του τρίτου μνημονίου, ψηφίζεται ο Νόμος 4369/2016 που σχεδιάζει «*Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού με σκοπό την καλλιέργεια ενός Πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων*». Η νέα αξιολόγηση εμπεριέχει στοιχεία του ΠΔ 318 /1992 αλλά και νέα στοιχεία και προσπαθεί να αποτρέψει την συγκέντρωση πληθώρας αρίστων, αλλά και την δυσαρέσκεια των πολύ χαμηλών βαθμολογιών με την αιτιολόγηση των βαθμολογιών αυτών και την δυνατότητα ένστασης από την πλευρά των εργαζομένων. Ήταν ένα σύστημα αρκετά ανανεωμένο που το καθιστούσαν αξιόπιστο, έμεινε όμως στην λογική του παλιού. Αποτέλεσε στοιχείο εκσυγχρονισμού και εξελίχθηκε ακόμα περισσότερο όταν ολοκληρώθηκε το σύστημα προσλήψεων σε θέσεις ευθύνης μέσω ΑΣΕΠ, που πρόσδιδε διαφάνεια και κύρος στον ρόλο των διευθυντών.

Ένα άλλο θέμα, που δεν προχώρησε στο προηγούμενο διάστημα όσο γρήγορα έπρεπε, είναι η κινητικότητα. Ενώ θα μπορούσε να αποτελέσει ένα σπουδαίο εργαλείο για να επιτευχθεί η καλύτερη κατανομή του προσωπικού στους φορείς, η κινητικότητα ήταν σχεδόν απούσα. Η έκθεση του ΟΟΣΑ το 2011, πρότεινε να διευρυνθεί η κινητικότητα μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των διαφόρων φορέων της Γενικής Διοίκησης με ενέργειες που θα κινητοποιήσουν τους ενδιαφερόμενους, όπως προγράμματα εκπαίδευσης για τις απαιτήσεις της νέας θέσης και άλλα. Στην συνέχεια, ψηφίστηκε ο Νόμος 4093/2012 που τροποποιήθηκε με τον Νόμο 4172/2013 και αποτέλεσαν το θεσμικό πλαίσιο για να εφαρμοστεί το πρόγραμμα της κινητικότητας σε όλον τον Δημόσιο τομέα μέχρι το 2015. Είχαν προηγηθεί όλες οι απαραίτητες δράσεις, όπως η απογραφή, η δημιουργία της ΕΑΠ και τώρα μπορούσε να σχεδιαστεί ολοκληρωμένα. Όμως, λόγω συγκυριών δεν προχώρησε νωρίτερα και περιλήφθηκε από την αρχή στο τρίτο μνημόνιο. Με τον Νόμο 4440/2016 μπήκε σε σωστή βάση και η εφαρμογή της στηρίχτηκε σε κατάρτιση οργανογραμμάτων για τους φορείς, σύσταση περιγραμμάτων θέσεων και αναδιάρθρωση των κλάδων. Μέχρι σήμερα έχουν γίνει βήματα και έχουν προχωρήσει κάποιοι φορείς σε επεξεργασία ηλεκτρονικών αιτήσεων κινητικότητας, αλλά επειδή είναι περίπλοκη υπόθεση για να μπορέσει να εξελιχθεί σε χρήσιμο μέσο προγραμματισμού και κάλυψης κενών θέσεων στο Δημόσιο, χρειάζεται πρώτα η ολοκλήρωση του έργου του *Ψηφιακού Οργανογράμματος*. Τα Ψηφιακά Οργανογράμματα, που είναι υπό επεξεργασία από τα Υπουργεία, θα δώσουν πιο ολοκληρωμένη εικόνα για την διάρθρωση των φορέων, της στελέχωσης τους και τις ανάγκες τους σε προσωπικό.

Με το τρίτο μνημόνιο προχώρησε σημαντικά και σήμερα βρίσκεται στη φάση τελικής ολοκλήρωσης στο *Ελληνικό Κτηματολόγιο*. Είναι ένα χρόνιο πρόβλημα, αν αναλογιστούμε πως οι πρώτες προσπάθειες για την καταγραφή των εθνικών γαιών έγιναν ανεπιτυχώς από τον κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια. Έκτοτε, ακολούθησαν και άλλες ενέργειες από πολλές κυβερνήσεις, χωρίς όμως κανένα αξιόλογο αποτέλεσμα. Σειρά νόμων έχουν ψηφιστεί, όπως ο Νόμος 2308/1995 και ο Νόμος 2508/1997, οι οποίοι όμως δεν οδήγησαν σε κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα. Το 2001 ψηφίζεται ο Νόμος 4519/2001, που ορίζει την υποχρέωση του κράτους για σύνταξη «*Εθνικού Κτηματολογίου*» και «*Δασολογίου*». Το 2009, η κτηματογράφηση έχει ολοκληρωθεί σε ποσοστό 6% επί των συνολικών εκτάσεων και 17% επί των εγγεγραμμένων δικαιωμάτων. Με το ξέσπασμα της κρίσης, η ανάγκη καταγραφής της δημόσιας αλλά

και ιδιωτικής περιουσίας της Ελλάδας γίνεται επιτακτική. Η ύπαρξη κτηματολογίου θα μπορούσε να συμβάλλει σημαντικά στην μείωση του χρέους, αφού η χώρα θα μπορούσε να αποκομίσει οικονομικά οφέλη από τις ιδιωτικοποιήσεις της δημόσιας περιουσίας και από την φορολόγηση της ιδιωτικής. Η ολοκλήρωση του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών εντάχθηκαν στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις των Θεσμών. Το κτηματολόγιο αποτέλεσε τεράστια διοικητική μεταρρύθμιση, η οποία κράτησε πολλά χρόνια και τώρα είμαστε κοντά στο να ολοκληρωθεί και να αποτελέσει έργο ζωτικής σημασίας για την άσκηση πολιτικής.

Τέλος, μέτρα πάρθηκαν εκ νέου στο φορολογικό σύστημα, με αποτέλεσμα να συμβάλλουν σημαντικά στον περιορισμό του ελλείμματος. Ο Νόμος 4389/2016 προέβλεπε την ανεξαρτητοποίηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) και την δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), η οποία τελικά ολοκληρώθηκε τον Ιανουάριο του 2017. Αυτή η ενέργεια βελτίωσε κατά πολύ τον διαχειριστικό τρόπο των εσόδων από την Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία είχε την δυνατότητα να ενεργεί περισσότερο ανεξάρτητα και αποτελεσματικά στο ζήτημα της φοροδιαφυγής. Επιπρόσθετα, άρχισαν να εφαρμόζονται δειλά δειλά και σήμερα έχουν πάρει γενικευμένο χαρακτήρα, οι ηλεκτρονικές πληρωμές. Οι πληρωμές πλέον μπορούσαν να γίνουν με το λεγόμενο «πλαστικό χρήμα» και επέτρεπαν τον έλεγχο της φοροδιαφυγής για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Κίνητρο για την ισχύ του μέτρου αποτέλεσε η σύνδεσή του με την μείωση του φόρου εισοδήματος.

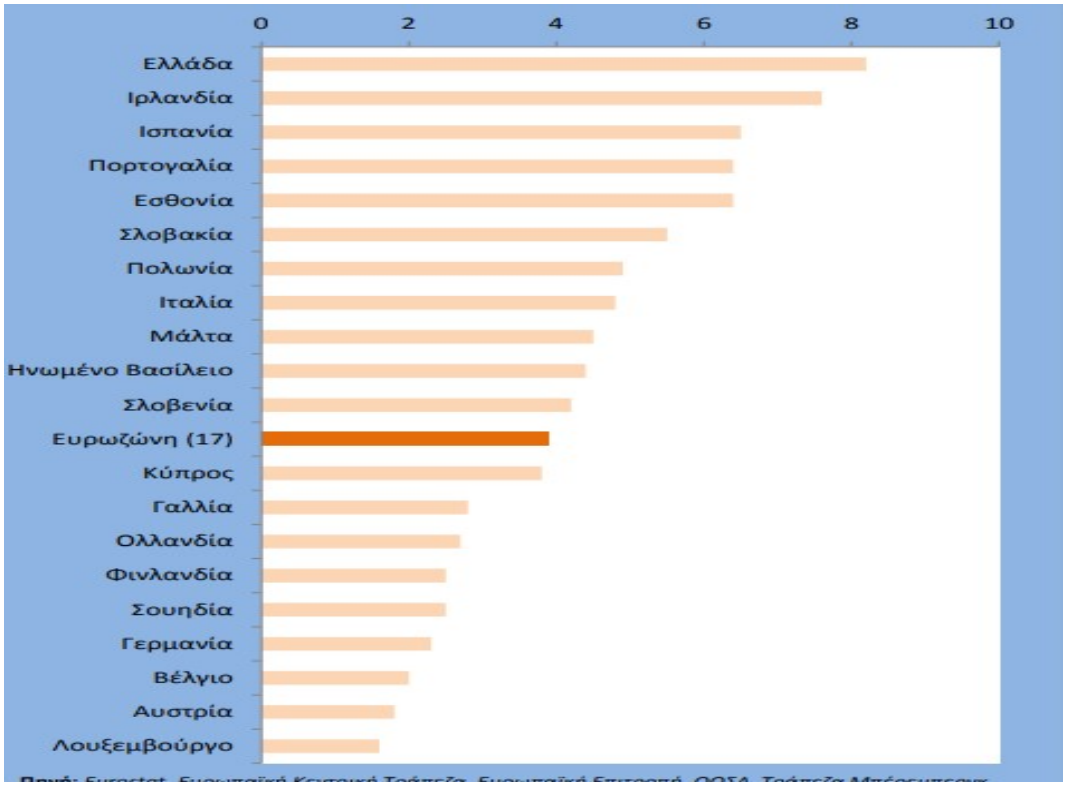
3.3 Σύγκριση με Ευρώπη

Με την συνθήκη της Λισαβόνας, που άρχισε να ισχύει από το 2009, τέθηκαν κάποιοι στόχοι γύρω από τους οποίους έπρεπε να επικεντρώνονται οι κοινές πολιτικές των κρατών, για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων οργανισμών τους και των υπηρεσιών που αυτοί προσέφεραν. Οι στόχοι αυτοί εξέφραζαν την προτεραιότητα της εξυπηρέτησης των αναγκών των πολιτών, την απλούστευση των διαδικασιών, την καλλιέργεια πνεύματος εμπιστοσύνης προς το Δημόσιο, την ανάπτυξη μιας αντίληψης διαρκούς επεξεργασίας και εξέλιξης των διοικητικών δράσεων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση άρχισε να επιδιώκει την συνεργασία των εθνικών διοικήσεων όλων των χωρών της. Για αυτό το λόγο, έπρεπε να υπάρξει ομοιομορφία στις επιμέρους διοικητικές πολιτικές και σε αυτά τα πλαίσια υιοθετήθηκε το πρόγραμμα «*Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013*»

για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Έτσι, η Ελλάδα θα αντιμετώπιζε τα λειτουργικά της προβλήματα και θα ακολουθούσε τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ο στόχος ήταν η ενιαία Ευρώπη να αποκτήσει και ενιαία Δημόσια Διοίκηση και για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση εφαρμόστηκε μία διαδικασία εξευρωπαϊσμού.[35] Έπρεπε η ελληνική Δημόσια Διοίκηση να ακολουθήσει τα δυτικά πρότυπα, να υιοθετήσει τις μορφές διακυβέρνησης και τις καλές πρακτικές που τα σύγχρονα Ευρωπαϊκά κράτη εφάρμοζαν και να προσαρμοστεί στις νέες τεχνολογίες για καλύτερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες προς τον πολίτη.

Με την εμφάνιση της κρίσης, οι απαιτήσεις για μεταρρύθμιση της Διοίκησης έγιναν πιο επιτακτικές, αφού συνδέθηκαν και με τις διαδικασίες οικονομικής ανάκαμψης. Οι προγραμματικές συμβάσεις που υπογράφτηκαν ήταν πιεστικές ως προς τις αλλαγές και η Ελλάδα έκανε υπερφίαλη προσπάθεια μέσα στις αντιφατικές συνθήκες που είχε δημιουργήσει η ύφεση. Παρόλα αυτά, μία έρευνα που αφορά την προσπάθεια για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, κατατάσσει την Ελλάδα πρώτη ανάμεσα στα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2013. Στο Διάγραμμα 7 που ακολουθεί φαίνεται η πρωτιά της Ελλάδας σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η πρόοδος της προσαρμογής της είναι η μεγαλύτερη που σημειώνεται στην Ευρώπη, όμως τα αποτελέσματα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η Δημόσια Διοίκηση σε έναν σημαντικό βαθμό εκσυγχρονίστηκε, όμως η αποτελεσματικότητά της, σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, εξακολουθεί να βρίσκεται χαμηλά. Πού οφείλεται αυτή η υστέρηση της Ελλάδας και γιατί έμεινε πίσω στην διοικητική λειτουργία παρά τις γιγάντιες προσπάθειες της και τις θυσίες του ελληνικού λαού;

[35] Κτιστάκης 2014, σσ. 117-119

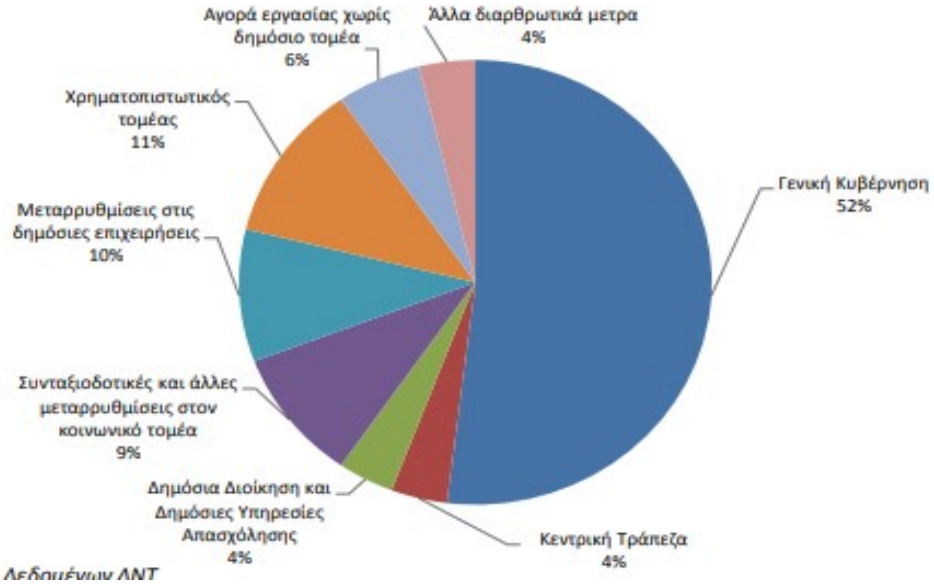


Διάγραμμα 7: Η πρόοδος της προσαρμογής

Πηγή: Eurostat, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΟΟΣΑ, Τράπεζα Μπέρεμπεργκ

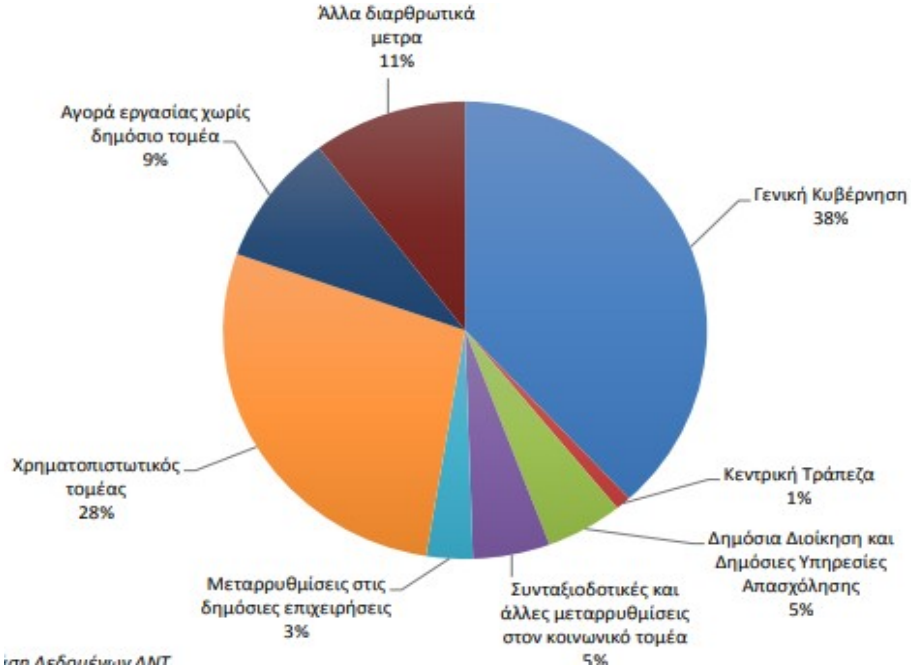
Ο λόγος διαφαίνεται στο γεγονός πως ακολούθησε διαφορετική πορεία στις μεταρρυθμιστικές της προσπάθειες από ότι άλλες χώρες της Ευρώπης που επίσης βρέθηκαν σε οικονομική ύφεση, όπως για παράδειγμα η Πορτογαλία. Έτσι λοιπόν, στο πρώτο Μνημόνιο, το μεγαλύτερο ποσοστό των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αφορούσε τη λειτουργία του Δημόσιου τομέα. Συγκεκριμένα και όπως απορρέει από το Διάγραμμα 8, που ακολουθεί, οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με την Γενική Κυβέρνηση βρισκόταν στο 52% επί του συνόλου και αυτές που αφορούσαν τον χρηματοπιστωτικό τομέα στο 11%.

Στο δεύτερο Μνημόνιο, οι προτεραιότητες στις μεταρρυθμιστικές επιλογές άλλαξαν και τα ποσοστά διαφοροποιήθηκαν. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθούν αυτά που αφορούσαν την Δημόσια Διοίκηση και να κατέβουν στο 38%, ενώ οι μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τον χρηματοοικονομικό τομέα ενισχύθηκαν και έφτασαν στο 28%. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να παρατηρηθούν στο Διάγραμμα 9 που ακολουθεί.



Διάγραμμα 8: Σύνολο μεταρρυθμίσεων 1ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ανά κατηγορία

Πηγή: Βάση Δεδομένων ΔΝΤ



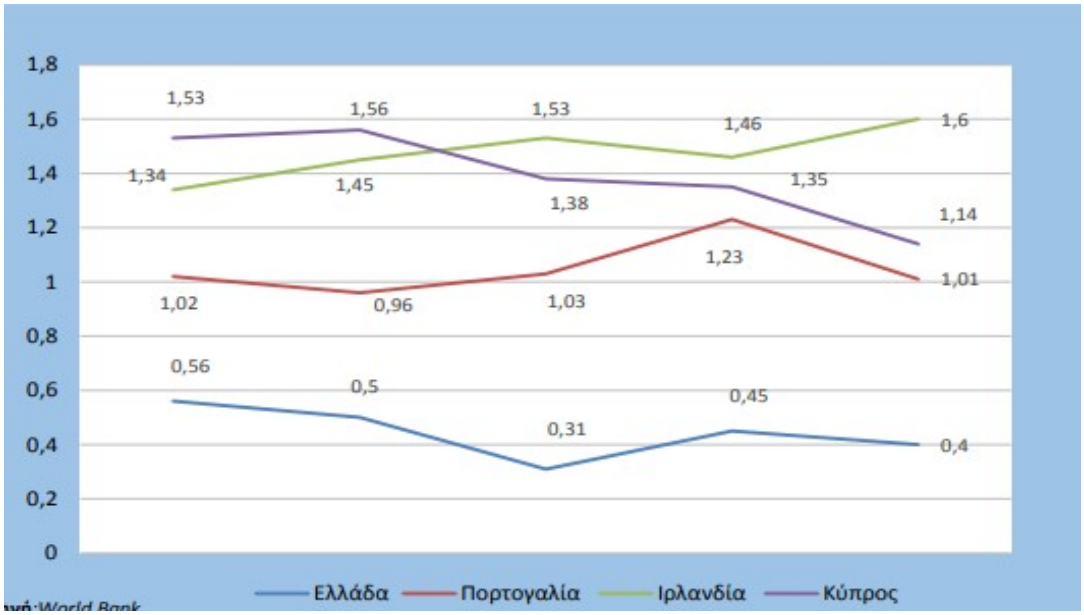
Διάγραμμα 9: Σύνολο μεταρρυθμίσεων 2ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ανά κατηγορία

Πηγή: Βάση Δεδομένων ΔΝΤ

Ξεκίνησε, δηλαδή, η Ελλάδα μία πολιτική μεταρρυθμίσεων που ήταν δύσκολο να αποδώσει γρήγορα αποτελέσματα. Η διοικητική μεταρρύθμιση ήταν απαραίτητη και έπρεπε να γίνει για να μπορέσει η χώρα να βρεθεί σε ρυθμούς ανάπτυξης, όμως έπρεπε να ακολουθήσει άλλη σειρά: να γίνουν πρώτα μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τον οικονομικό τομέα, κυρίως στις αγορές αγαθών και στην ενίσχυση των επιχειρήσεων που θα μπορούσαν να επιφέρουν γρήγορα οικονομικά αποτελέσματα και να συμβάλλουν εμφανώς στην ανάπτυξη, μετά να συνδυαστούν αλλαγές στην αγορά αγαθών και στην αγορά εργασίας και τέλος να επιχειρηθεί η αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης. Τέτοια χρονική σειρά στις μεταρρυθμίσεις ακολούθησε η Πορτογαλία, η οποία μπόρεσε να απεγκλωβιστεί ταχύτερα από την υφεσιακή οικονομική κατάσταση.[36] Σημαντικό ρόλο σε αυτό έπαιξε και η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης της κάθε χώρας και πόσο σωστά μπόρεσε να διαχειριστεί τις δυσκολίες της.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως παρατηρείται στο Διάγραμμα 10, ο δείκτης αποτελεσματικής διακυβέρνησης βρίσκεται πολύ χαμηλά σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ η Πορτογαλία βρίσκεται σχεδόν τρεις μονάδες πιο πάνω, για το έτος 2014.

[36] Γραφείο Προϋπολογισμού, Τριμηνιαία Έκθεση Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2015, σ. 84



Διάγραμμα 10: Δείκτης αποτελεσματικότητας της Διακυβέρνησης (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία, Κύπρος)

Πηγή: World Bank

Επομένως, δεν έχει σημασία μόνο να καταβάλλεται το μέγιστο των προσπαθειών που δύναται από μία χώρα, αλλά να αξιολογούνται σωστά οι διαδικασίες και να ακολουθείται εκείνη η πορεία που θα μπορέσει να επιφέρει τα μέγιστα αποτελέσματα με τις μικρότερες θυσίες.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα το 2009 έφερε στην επιφάνεια τα χρόνια προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία καμία πολιτική ηγεσία δεν είχε την βούληση και το σθένος να επιλύσει. Αναπόφευκτα και επειδή η οικονομική ανάπτυξη θα ήταν ανέφικτη χωρίς να προηγηθεί μία ριζική διοικητική μεταρρύθμιση, μπήκε σαν προαπαιτούμενο από τους θεσμούς για την χορήγηση δανείων. Μέσα σε ένα κλίμα λοιπόν αντίξοο, όπου η οικονομία είναι χρεοκοπημένη, καλούν οι ξένοι δανειστές την ελληνική πολιτική ηγεσία, με την δική τους καθοδήγηση να αλλάξει την Δημόσια Διοίκηση της χώρας. Το έργο είναι τεράστιο και με πολλές δυσκολίες, αν αναλογιστούμε το εύρος του, αφού αφορά μεταρρύθμιση ταυτόχρονα σε όλους τους τομείς της Διοίκησης και στο θεσμικό πλαίσιο που την θεμελιώνει. Μέσα από τις αλλαγές στον διοικητικό μηχανισμό υπάρχει στόχευση για βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και περαιτέρω ανάπτυξη.

Στο πρώτο μνημόνιο, που υπογράφηκε το 2010, δόθηκε ένα γενικό πλάνο για αυτά που έπρεπε να γίνουν, όμως το 2012 με την υπογραφή του δεύτερου προγράμματος τα πράγματα γίνονται πιο συγκεκριμένα, με περισσότερες λεπτομέρειες. Οι κυβερνήσεις στην Ελλάδα είχαν να πραγματοποιήσουν ένα δύσκολο και επίπονο πρόγραμμα. Η πρόοδος των μεταρρυθμίσεων ήταν καθοριστική για την ομαλή χρηματοδότηση της χώρας. Βέβαια, τίποτα δεν μπορούσε να εφαρμοστεί χωρίς αντιδράσεις. Τα μέτρα προκαλούσαν κλυδωνισμό στο εσωτερικό της χώρας και η πολιτική ηγεσία έχανε ολοένα και περισσότερο, μετά την οικονομική χρεοκοπία, την εμπιστοσύνη των πολιτών. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις προχωρούσαν και σημειώνονταν μεγάλες επιτυχίες στον τρόπο λειτουργίας του ελληνικού δημοσίου τομέα. Ίσως, πολλές φορές να υπήρχε αναντιστοιχία στην προσπάθεια που καταβλήθηκε και στο αποτέλεσμα που επήλθε ή να παρατηρήθηκε μεγάλη καθυστέρηση στην ολοκλήρωση ή μερική επίτευξη στόχου, όμως γενικά η αξιολόγηση ήταν θετική. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με δεδομένα που προκύπτουν από την βάση του ΔΝΤ, η αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων του πρώτου προγράμματος έδειξε πως τα μέτρα εφαρμόστηκαν σε ποσοστό περίπου 80%, σε ποσοστό 16% σημειώθηκαν καθυστερήσεις και μόνο το 5% από τις προβλεπόμενες αλλαγές δεν πραγματοποιήθηκαν. Στο δεύτερο μνημόνιο υπήρξε μεγαλύτερο ποσοστό μη πραγματοποίησης των στόχων, δηλαδή 17%, που σημαίνει αρκετά πιο αυξημένο

από το πρώτο. Η αξιολόγηση, ωστόσο, αυτή στηρίχτηκε σε νόμους που ψηφίστηκαν, ανεξάρτητα από το αν αυτοί εφαρμόστηκαν ή στο μέλλον καταργήθηκαν.[37] Μία άλλη έρευνα, αυτή την φορά της Παγκόσμιας Τράπεζας καταλήγει στο συμπέρασμα πως η Ελλάδα ανήκει στις 10 χώρες με την μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στις προσπάθειες βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις αποτυπώνουν θετικές εντυπώσεις, όμως παράλληλα δημιουργείται το ερώτημα αν οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν ανέτρεψαν σε βάθος τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης που την καθιστούσαν αναξιόπιστη και μη αποτελεσματική. Είναι βέβαια, γενικά παραδεκτό πως επιτεύχθηκαν οι στόχοι δεκαετιών και για πρώτη φορά έγιναν σπουδαία βήματα σε πολλούς τομείς του Δημόσιου τομέα, όπως είναι η απογραφή του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, η δημιουργία Μητρώου Απασχολουμένων στο Δημόσιο και η ένταξή τους στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ, το πρόγραμμα «*Καλλικράτης*», που υπήρξε μία επιτυχημένη αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της Διαύγειας, του ΚΗΜΔΗΣ και του TAXIS που ενίσχυσαν την διαφάνεια και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, τον εκσυγχρονισμό του φορολογικού συστήματος, την δημιουργία «Εθνικού Κτηματολογίου» και την σύσταση αρκετών Ανεξάρτητων Αρχών που αποπολιτικοποίησαν και ανεξαρτητοποίησαν την Δημόσια Διοίκηση, όπως η ΑΑΔΕ, η ΕΛΣΤΑΤ και άλλες.

Μπορούμε όμως, να πούμε πώς κάποιες μεταρρυθμίσεις δεν ολοκληρώθηκαν μέσα στα πλαίσια που ορίστηκαν ή παρέκκλιναν από τους στόχους. Οι λόγοι είναι πως επιχειρήθηκε μία ταυτόχρονη εισαγωγή πολλών μεταρρυθμίσεων που ήταν δύσκολο να υλοποιηθούν ή τα χρονοδιαγράμματα ήταν πιεστικά. Άλλες φορές πάλι, υπήρξαν αντιδράσεις εξαιτίας δημοσιονομικών υπερβολών ή πολιτικών και τεχνικών δυσχερειών που τις μετέφεραν σε μελλοντικούς σχεδιασμούς. Οι μεταρρυθμίσεις και μάλιστα σε τόσο μεγάλη κλίμακα, όπως αυτές που επιχειρήθηκαν στην Ελλάδα της κρίσης, χρειαζόταν χρόνο για να αποδώσουν. Ο χρόνος ήταν απαραίτητος για να ολοκληρωθούν οι αλλαγές εκτιμώντας όλες τις παραμέτρους, τις αντιδράσεις και τους περιορισμούς, αλλά και για να εμπεδωθούν τα νέα δεδομένα και να υπάρξει εξοικείωση με τις νέες διαδικασίες. Τα μνημόνια όμως, λόγω της κρίσης και της ανάγκης για γρήγορη ανατροπή του αρνητικού κλίματος της οικονομίας, πολλές φορές υπερέβαλαν

[37] Γραφείο Προϋπολογισμού, Τριμηνιαία Έκθεση Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2015, σ. 82

και πίεσαν τις αλλαγές μη συνυπολογίζοντας τα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα της χώρας, προκαλώντας ίσως αντίθετα αποτελέσματα από τα αναμενόμενα.

Σίγουρα, τα διοικητικά εργαλεία εκσυγχρονίστηκαν και η λειτουργία της διοίκησης βελτιώθηκε σε γενικές γραμμές, όμως οι βαθύτερες αντιλήψεις που εγγυώνται την μελλοντική πορεία της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να μην είχαν την ευκαιρία να αλλάξουν ριζικά. Σίγουρα, απαιτείται να δοθεί χρόνος για να φανούν τα οριστικά αποτελέσματα της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας στην Δημόσια Διοίκηση, επειδή είναι κάτι που αποδίδει μακροπρόθεσμα. Ακόμη, γίνεται φανερό πως δεν έχουν εμπεδωθεί πλήρως οι αλλαγές από το ανθρώπινο δυναμικό, που αποτελεί και τον κρίσιμο παράγοντα για την υλοποίηση των στοχεύσεων, αλλά και οι θεσμικές και νομοθετικές παρεμβάσεις πού έγιναν δεν επέφεραν αυτόματα τον εξορθολογισμό στον οποίο στόχευαν, ούτε μετέβαλαν άρδην το υπόβαθρο της διοίκησης. Για να έχουμε πιο ξεκάθαρη εικόνα και για να γίνει πιο ορθή εκτίμηση της απόδοσης των μεταρρυθμίσεων, πρέπει να γίνει μία πιο μακροπρόθεσμη αξιολόγηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία:

Clogg, R. (2012), Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδας, (μτφρ.) Χ. Φουντέας, Αθήνα: Καρδαμίτσας

Easton, D. (1953), The Political System. An Inquiry into the State of Political Science, Νέα Υόρκη: Alfred A. Knopf

Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003), The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press

Hague, R. and Harrop, M. (2011), Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση, (μτφρ.) Γ. Χρηστίδης, Αθήνα: Κριτική

Jackson, R. and Sorensen, G. (2006), Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών Σχέσεων: Η Σύγχρονη Συζήτηση, (μτφρ.) Χ. Κωνσταντινίδης, Αθήνα: Gutenberg

Keynes, J. M. (2001), Η Γενική Θεωρία της απασχόλησης, του τόκου και του χρήματος, (μτφρ.) Θ. Αθανασίου, Αθήνα: Παπαζήσης

Mankiw, G. N. and Taylor, M. P. (2011), Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, με αναφορά στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, (μτφρ.) Α. Σακκά, Αθήνα: Gutenberg

Mason, J. (2011) Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας, (μτφρ.) Ε. Δημητριάδου, Αθήνα: Πεδίο

Miles, M. B., Huberman, A. M. and Saldana, J. (2014), Qualitative Data Analysis, Λονδίνο: Sage Publications

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

Rawls, J. (2001), Θεωρία της Δικαιοσύνης, (μτφρ.) Φ. Βασιλογιάννης, Αθήνα: Πόλις

Rosen, H. S. and Gayer, T., Ράπανος, Β. Θ. και Καπλάνογλου, Γ. (2009), Δημόσια Οικονομική, Σύγχρονη θεωρία και ελληνική πραγματικότητα, Αθήνα: Κριτική

Stiglitz, J. (1992), Οικονομική του Δημόσιου Τομέα, (μτφρ.) Α. Κυπριανίδης, Αθήνα: Κριτική

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

Ελληνική Βιβλιογραφία:

Αριστοτέλης, Πολιτικά, Βιβλίο Δ, κεφ. ΙΑ

Ασπρίδης, Γ. (2013), *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του ελληνικού Κράτους*, Αθήνα: Προπομπός

Βαρουφάκης, Γ. (2011), *Κρίσης Λεξιλόγιο*, Αθήνα: Ποταμός

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. και Φλογαΐτης, Σ. (2018), *Διοικητικό Δίκαιο,* Αθήνα: Σάκκουλα

Καρατσούλης, Π. (2011), *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση. Μεταλλαγές του κανόνα Δικαίου στην εποχή της Παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Σίδερης

Κλαουδάτου, Μ. (2009), *Κρατικός Προϋπολογισμός, Προτάσεις για ένα Μοντέλο Αξιόπιστο και Αποτελεσματικό*, Αθήνα: Κριτική

Κόντης, Θ. (2001), *Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική

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

Κτιστάκη, Κ. (2014), *Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης

Λαδή, Σ. και Νταλάκου, Β. (2008), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, Πάτρα: ΕΑΠ

Λιανός, Θ., Παπαβασιλείου, Α. και Χατζηανδρέου, Α. (2010), *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας*, Αθήνα: ΟΕΔΒ

Λιαργκόβας, Π. και Παπαγεωργίου, Π. (2017), *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο. Η Ενοποίηση και οι Προσπάθειες Υλοποίησης της Ιδέας*, Αθήνα: Τζιόλας

Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία – Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο

Μακρυδημήτρης, Α. (2008), *Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Σάκκουλα

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

Μιχαλόπουλος, Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης

Ντάνος, Α. (2014), *Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Σύγχρονη Εποχή

Παγκάκης, Π. (2002), *Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνία,* Αθήνα: Σάκκουλα

Παπάζογλου, Μ. (2012), Σύγχρονη Πολιτική Ηγεσία: Κρίση και Νέα Θεμέλια Διακυβέρνησης, Αθήνα: Παπαζήσης

Παρθενόπουλος, Κ. (1997), *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Θεσσαλονίκη: Ζήτη

Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση,* Αθήνα: Κριτική

Σπανού, Κ. (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα: Παπαζήσης

Τσούντας, Κ. (2009), *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης

Τσούντας, Κ. και Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2009), *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης

Φαναριώτης, Π. (1999), *Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών*, Διαδικτυακοί Τόποι

Ζαφειρόπουλος, Κ. (2015), *Πώς γίνεται μια επιστημονική εργασία; Επιστημονική έρευνα και συγγραφή εργασιών,* Αθήνα: Κριτική

Επιστημονικές Εκθέσεις:

Έκθεση ΟΟΣΑ (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version),* OECD Public Government Reviews, OECD Publishing

Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, (2015), *Τριμηνιαία Έκθεση Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2015*, Βουλή των Ελλήνων

Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, (2013), *Τριμηνιαία Έκθεση Απρίλιος-Ιούνιος 2013*, Βουλή των Ελλήνων

Ιστότοποι:

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση (2007-2013): www.epdm.gr/

Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2014-2016): http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf (16/04/2014)

Πρόγραμμα Πολιτεία: www.ypes.gr/el/Ministry/Actions/ProgrammPoliteia/

Μπομπολάκης, Σ. (2017), Πτυχιακή εργασία: *Η Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στο Πλαίσιο των Μνημονίων: Προτάσεις, Υλοποίηση και Αξιολόγηση,* https://apothesis.lib.teicrete.gr/handle/11713/8460 (07/11/2017)

Σερετίδου, Δ. (2012), Διπλωματική εργασία: *Οικονομική κρίση στην Ελλάδα: Πώς φτάσαμε και πού πάμε;* https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/15189/3/SeretidouDimitraMsc2012.pdf

Χατζή, Δ. Α. (2014), Πτυχιακή εργασία: *Οικονομική κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση,* http://okeanis.lib.puas.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/2391/log_201400075.pdf?sequence=1&isAllowed=y (06/2014)