Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

**ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

# Ελληνική Διακυβέρνηση: ''Η Ανασυγκρότηση της Δημόσιας Διοίκησης''

## ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**Κώστας Μαργαρίτου**

**ΑΜ: 1123504074**

**Εποπτεύων Καθηγητής**

**Γ. Βαληνάκης**

**Σεπτέμβριος 2013**

## Περιεχόμενα

**Πρόλογος.....1**

**Εισαγωγή.....3**

**1. Η δημόσια διοίκηση ως εκτελεστικός βραχίονας του κράτους.....6**

**2. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα:**

**α. Από ιδρύσεως του νέου ελληνικού κράτους.....16**

**β. Από τη Μεταπολίτευση έως και την κρίση χρέους.....19**

**γ. Σε συνθήκες οικονομικού ελέγχου.....25**

**3. Ο εξορθολογισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανασυγκρότησή της.....35**

**α. Το λειτουργικό πλαίσιο.....37**

**β. Η κυβέρνηση.....44**

**γ. Η αποκεντρωμένη διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση.....49**

**γ. Ο ευρύτερος δημόσιος τομέας.....52**

**δ. Η δημοσιοϋπαλληλία.....55**

**ε. Ο έλεγχος της διοίκησης.....60**

**Επίλογος** .....66

**Βιβλιογραφία**.....69

## Πρόλογος

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση αποτέλεσε ένα πραγματικό εφαλτήριο για την παραγωγή πλήθους θεωρήσεων, αναλύσεων, αντιπαραθέσεων και τελικώς προτάσεων για την αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της σε όλο το εύρος της κρατικής λειτουργίας. Ειδικότερα για την περίπτωση της Ελλάδας θεωρήθηκε πως, η κρίση χρέους κατέδειξε χρόνιες αδυναμίες, ίσως και αναχρονιστικές δομές διακυβέρνησης, οι οποίες είχαν κατακυριεύσει το κράτος, με τη μορφή κατεστημένων συμφερόντων και αλληλεξαρτήσεων που, μόνο υπό την πίεση μιας συσσωρευμένης κοινωνικής και πολιτικής αντίδρασης και με αφορμή την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, θα μπορούσαν να ανατραπούν.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η διερεύνηση των κυριότερων πτυχών της δημόσιας διοίκησης και η ανάδειξη των σημαντικότερων και κρισιμότερων οργανωτικών παραμέτρων, θεωρήσεων και προϋποθέσεων, προκειμένου να προταθεί ένα συνολικό υπόδειγμα για την λειτουργική αναζωογόνηση του εκτελεστικού βραχίονα της κρατικής εξουσίας. Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία βρίσκεται από κάθε άποψη σε μία διαδικασία αναπροσαρμογής της ως προς το Ενωσιακό και διεθνές περιβάλλον και σε μία κατάσταση ανασύνθεσης και ανασύνταξης με στόχο την αποτελεσματικότερη ανταπόκρισή της στις διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας και στις απαιτήσεις της οικονομίας με βάση τις επιδιώξεις της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης και την διαχείριση της διείσδυσης των χρηματοπιστωτικών και επενδυτικών δραστηριοτήτων στην καρδιά της οικονομικής λειτουργίας κάθε κρατικής οικονομικής οντότητας.

Η ανασυγκρότηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν αποτελεί μόνο μία απλή πολιτική θεματική στα πλαίσια του πολιτικού ανταγωνισμού των κομμάτων του κοινοβουλίου, ούτε περιορίζεται απλοϊκά και εν πολλοίς αφαιρετικά ως βασικός αξόνας στα διάφορα μεταρρυθμιστικά σχέδια που κατά τις προεκλογικές περιόδους – ιδίως – εμφανίζονται ως θεσμικές τομές, με πολλές υποσχέσεις, για να εγκαταλειφθούν στην «κυβερνητική συνέχεια» ελλείψη πολιτικής συναίνεσης και στρατηγικού σχεδιασμού. Ούτε φυσικά μπορεί να περιστρέφεται γύρω από ατέρμονες συζητήσεις, οι οποίες έχουν ως κεντρικό ζήτημα την θέσπιση ανελαστικών κανόνων λειτουργίας και την επιβολή επιπρόσθετων κριτηρίων περιγραφής των ατομικών καθηκόντων των υπαλλήλων και εν γένει του στελεχιακού δυναμικού της διοίκησης.

Κρίσιμο και αναπόδραστο διακύβευμα για την δημόσια διοίκηση της σύγχρονης συγκυρίας είναι η επανεμπέδωση του εργαλειακού της χαρακτήρα και της θέσης που αυτή διαλαμβάνει στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους. Η επανεκτίμηση και η εκ νέου συνειδητοποίηση του ότι η δημόσια διοίκηση καθίσταται η μόνη ολιστική και συνεκτική θεσμική ενότητα, που δύναται να ενεργοποιηθεί ως ο εντολέας της πολιτικής βουλήσης για την προώθηση και προστασία του δημοσίου συμφέροντος είναι, στην πραγματικότητα, και το πιο στέρεο υπόστρωμα για την οικονομική αναπροσαρμογή και ανασύνταξη του ελληνικού κράτους. Για αυτό το λόγο και επελέγη, εν προκειμένω, η ερεύνηση όλων των λειτουργικών της δυνατοτήτων, προκειμένου η ελληνική διακυβέρνηση του μέλλοντος να φέρει τη σφραγίδα μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, που θα τελεί υπό την εγγύηση ενός επιτελικού κράτους.

Ιωάννινα, 3 Σεπτεμβρίου 2013

## Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον εκτελεστικό μηχανισμό της βούλησης του κράτους και είναι άμεσα και άρρηκτα συνδεδεμένη σε επίπεδο αρχών, αξιών, ιδεολογίας, αντίληψης, στόχων και μέσων με την μορφή του πολιτεύματος στο οποίο αυτή ενυπάρχει. Τα όρια κράτους και διοίκησης, στην ουσία, είναι σχεδόν πάντοτε αλληλένδετα, σε διαρκή αλληλεπίδραση και κυρίως σε μόνιμη λειτουργική αλληλεξάρτηση. Η εκάστοτε επικρατούσα πολιτικοδιοικητική φιλοσοφία επιδρά και εκχυλίζεται στο ιεραρχικό σύστημα διοίκησης του κράτους, το οποίο καλείται να ρυθμίσει και να διαχειρισθεί την κοινωνική ζωή και ανάπτυξη, καθώς και να προωθήσει τον μακρόπνοο οικονομικό σχεδιασμό, προκειμένου να διασφαλίζεται το γενικό συμφέρον του λαού, που διαβιεί εντός της συγκεκριμένης γεωγραφικής επικράτειας στην οποία υφίσταται το κράτος. Παράλληλα, στη σύγχρονη εποχή της διεθνούς οικονομικής ολοκλήρωσης, το κράτος, δια μέσου της διοίκησής του, καλείται να διαδραματίσει έναν ευρύτερο ρόλο προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στα πλαίσια των κανόνων του διεθνούς δημοσίου και διεθνούς οικονομικού δικαίου, μεριμνώντας ταυτοχρόνως για την απαρασάλευτη διασφάλιση της προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων και για την τήρηση και εφαρμογή των απαραίτητων εκείνων θεσμικών και νομοθετικών μέτρων, μέσων και ενεργειών, προκειμένου να βελτιώνεται το επίπεδο διαβίωσης των πολιτών του και να προαγάγεται η ισόρροπη ανάπτυξη και εξέλιξη της κοινωνίας του.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση από ιδρύσεως του νέου ελληνικού κράτους μετήλθε από διάφορα στάδια συγκρότησης, δόμησης και αναδιαμόρφωσης, με αποτέλεσμα να διαθέτει πλούσια πολιτικοδιοικητική ιστορία σε σχέση με τα χρόνια λειτουργίας του. Σε δύο αιώνες το ελληνικό δημόσιο κλήθηκε να ανταπεξέλθει και να διαχειρισθεί πολεμικές συγκρούσεις, εμφύλιες αναταραχές και να μεταδόσει μία σύγχρονη διοικητική νοοτροπία σε έναν πολύπαθο λαό, στον οποίο οι δυσχερείς συνθήκες διαβίωσης είχαν καταστήσει δυσπρόσιτη την εξοικείωση με τα κρατούντα ευρωπαϊκά πρότυπα κυβερνητικότητας. Εντούτοις, η μακραίωνη πολιτισμική παράδοση και οι ισχυρές αυτογνωσιακές καταβολές ήταν τα βασικότερα ιδεαλιστικά εχέγγυα, με τα οποία οργανώθηκε το νέο και σύγχρονο ελληνικό κράτος. Η αφομοίωση των πολιτικών και ιδεολογικών ρευμάτων που κυριάρχησαν στο δυτικό κόσμο είχαν ως αποτέλεσμα και την ανάλογη μετάγγισή τους στην ελληνική πολιτική ζωή, η οποία επέδρασε καταλυτικά στην κατάστρωση της κρατικής διοίκησης.

Ειδικότερα κατά τον 20ο αιώνα και έπειτα από την σταθεροποίηση της Δημοκρατίας (1974) η Ελλάδα κλήθηκε να οργανώσει τη δημόσια διοίκηση με βάση την προπαίδεια των προηγούμενων δεκαετιών, αλλά και με προσανατολισμό την πολιτική καθιέρωσή και θεσμική κατοχύρωσή της στον πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σύγκλιση η οποία επιχειρήθηκε από τις ελληνικές κυβερνήσεις είχε σημαντικό αντίκτυπο στην οργάνωση του κράτους. Παρά το γεγονός ότι το πολιτικό σύστημα παρέμεινε μερικώς δέσμιο από αναχρονιστικές νοοτροπίες και παρωχημένες πελατειακές συμπεριφορές, κατόρθωσε να εντάξει την Ελλάδα στην οικονομική και Νομισματική Ένωση και εν συνεχεία να την προωθήσει στην ομάδα εκείνη των κρατών, που «θέλουν περισσότερη Ευρώπη», στηρίζοντας την πολιτική της ενοποίηση.

Καθόλη τη διάρκεια των χρόνων της σύγκλισης και εναρμόνισης της χώρας με το κοινοτικό - ενωσιακό κεκτημένο η Ελληνική Πολιτεία απέκτησε όλα τα απαραίτητα υλικά και νομοθετικά εχέγγυα προκειμένου, να εξορθολογίσει την διοίκησή της και να εισαγάγει σε αυτήν νέα θεσμική διάρθρωση και νέες αντιλήψεις σχετικά με την λειτουργία του εκτελεστικού της μηχανισμού. Η διεθνής οικονομική κρίση του 2009, παρά το ιδιαιτέρως και δυσανάλογο για της παραγωγικές δυνατότητες της χώρας κοινωνικό κόστος δημοσιονομικής προσαρμογής, δημιούργησε και μία ευκαιρία για την ανασύνταξη του κράτους και την ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης. Οι μέχρι πρότινος ελλείψεις, παραλείψεις και λανθασμένες νοοτροπίες σχετικά με τον εργαλειακό χαρακτήρα της διοίκησης μπορούν να δώσουν τη θέση τους σε ένα υποδειγματικό κράτος σε μεσοπρόθεσμο στάδιο,

Η παρούσα μελέτη κινείται σε τρείς άξονες:

α) Στην πρώτη ενότητα θα πραγματοποιηθεί μία γενική θεώρηση, όσον αφορά την οργάνωση της διοίκησης και τον χαρακτήρα που αυτή υπέχει στα πλαίσια της κρατικής λειτουργίας, σύμφωνα με βασικές αρχές και θεωρήσεις που συμπεριλαμβάνονται στα δυτικά πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Στόχος είναι να τεκμηριωθεί η σημασία της δημόσιας διοίκησης για την κρατική και κοινωνική συνάρθρωση και σύζευξη.

β) Στο δεύτερο κεφάλαιο καταγράφεται μία σύντομη ιστορική ανασκόπηση της διοικητικής ιστορίας της Ελλάδας, με στόχο να δοθεί έμφαση και να καταστούν σαφή τα θετικά επιτεύγματα που σημειώθηκαν, κυρίως από τη Μεταπολίτευση και έπειτα, καθώς

και να αναδειχθούν οι αδυναμίες, οι οποίες συνόδευσαν τη διοίκηση της χώρας έως την κρίση χρέους. Η ακόλουθη προσφυγή στον μηχανισμό δημοσιονομικής στήριξης και η δημιουργία της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποτελούν κρίσιμα δεδομένα που επηρεάζουν την τεχνική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης για τα οποία θα γίνει επίσης ειδική αναφορά σε συνδυασμό με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2011), όπου και επισημαίνονται τα ελλείμματα και η προβληματική του δημοσίου τομέα.

γ) Στο τρίτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η εξέταση στοχευμένων προτάσεων, που θα προσδώσουν μόνιμο και διαρκή χαρακτήρα στην ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τις διαπιστώσεις, τις θέσεις, τις απόψεις και τις προτάσεις ακαδημαϊκών και επιστημόνων εγνωσμένου κύρους. Τα πεδία στα οποία θα εστιάσουν οι προτάσεις αφορούν το λειτουργικό πλαίσιο της διοίκησης, την κυβέρνηση, την αποκεντρωμένη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (ΚΝΠΙΔ – ΔΕΚΟ), το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων και τέλος τον έλεγχο της διοίκησης.

## 1. Η δημόσια διοίκηση ως εκτελεστικός βραχίονας του κράτους

Σύμφωνα με τον J. Chevallier *''η ιδέα του κεντρικού χαρακτήρα του κράτους είναι βαθειά ριζωμένη στην πολιτική σκέψη: Το κράτος εμφανίζεται ως το κέντρο της ολοκλήρωσης, ως η αρχή της ενοποίησης της κοινωνίας, το μόνο ικανό να κατευνάσει συγκρούσεις, να απορροφήσει τις εντάσεις, να εξομαλύνει τις αντιθέσεις.''* [1] Ο Chevallier κάνοντας μνεία στη φιλελεύθερη σκέψη αναφέρεται στο κράτος, που, ως θεσμός, αποτελεί προϊόν του *''Ορθού Λόγου,''* και βρίσκεται στο ενδιάμεσο πεδίο μεταξύ της *''κοινωνίας των πολιτών,''* που αντιπροσωπεύει την ιδιωτική πρωτοβουλία και το ατομικό συμφέρον, και της *''πολιτικής κοινωνίας,''* που εκφράζει το γενικό συμφέρον. Με αναφορά στον Hegel ο Chevallier προσθέτει ότι, *''ως αρχή της ολότητας και ύψιστη έκφραση του Ορθού Λόγου, το κράτος επιτελεί την σύνθεση του καθολικού και του ατομικού, του δημοσίου συμφέροντος και των ιδιωτικών συμφερόντων ...είναι αρκετά ισχυρό για να επιτρέψει στην αρχή της υποκειμενικότητας να αναπτυχθεί μέχρι το όριο της αυτόνομης προσωπικής ιδιαιτερότητας και ταυτόχρονα να επαναφέρει τις υποκειμενικές βουλήσεις στην ενότητα του καθολικού και του γενικού.''* [2] Η μεσολάβηση και εν συνεχεία η σύζευξη των δύο αυτών συμφερόντων εκπληρώνεται μέσω της δράσης της *''γραφειοκρατίας''*, ήτοι της διοίκησης *''από την πλευρά του κράτους.''* [3] Οι αφετηριακές αυτές θεωρητικές αναφορές σχετικά με τον ρόλο της κρατικής λειτουργίας – διοίκησης θεμελιώνονται σε ένα βασικό αξίωμα με το οποίο συνδέται ''άρρηκτα'' το κράτος με τη διοίκηση: *''Δεν υπάρχει καμμία διοίκηση χωρίς κράτος, δηλαδή χωρίς διαδικασία θεσμοποίησης που συγκεκριμενοποιεί τις προϋποθέσεις άσκησης της πολιτικής κυριαρχίας. Δεν υπάρχει όμως ούτε και κράτος χωρίς διοίκηση, δηλαδή χωρίς τη λειτουργία ενός μηχανισμού επιφορτισμένου να πλαισιώνει και να ρυθμίζει τις κοινωνικές σχέσεις.''* [4]

Η λειτουργία του κράτους και των οργάνων του, κατά τον Αντ. Μακρυδημήτρη, *''διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου.''* Δηλαδή τα όργανα του κράτους λειτουργούν εντός της έννομης τάξης, η οποία προσδιορίζει τις αρμοδιότητες και τα όρια της διοικητικής δράσης καθώς και τα μέσα που αυτή θα χρησιμοποιήσει για την εκπλήρωση των στόχων της, δίχως ωστόσο να υπερβαίνει τις προβλεπόμενες από το καταστατικό και κανονιστικό πλέγμα διατάξεις , που εγγυώνται της προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών, των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Βάσει της διάκρισης των

---

[1] Βλ. J. Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σ. 85
[2] Στον ίδιο σ. 86
[3] Στον ίδιο σ. 86 – 87
[4] Στον ίδιο σ. 97

συντεταγμένων λειτουργιών του κράτους, ''*τα νομοθετικά όργανα έχουν ως κύρια αποστολή ... τη θέσπιση των νόμων και τον έλεγχο της κυβέρνησης, τα κυβερνητικά την γενική πολιτική του κράτους, τα διοικητικά την πραγμάτωση και εφαρμογή της, καθώς και την σχεδίαση και κατάρτισή αυτής και τα δικαστικά τον έλεγχο των υπολοίπων.*''[5] Η αποσαφήνιση του ρόλου της δημόσιας διοίκησης καθορίζεται από τον Μακρυδημήτρη ως ''*καταρχήν και κατά κανόνα ο εκτελεστής – effector του πολιτικού συστήματος, που είναι επιφορτισμένος με την εφαρμογή των νόμων και την πραγμάτωση των πολιτικών του κράτους, όπως προσδιορίζονται τελικά από τα αρμόδια όργανα και τις αρχές σε συγκεκριμένες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες.*''[6]

Στην έννοια του κράτους δικαίου αναφέρεται και ο Π. Καρκατσούλης, ο οποίος το χαρακτηρίζει ως το ''*ανυπέρβλητο όριο της έλλογης οργάνωσης των πολιτών και του κράτους, που παραμένει ανέπαφο στον πυρήνα του επιδεικνύοντας αξιοθαύμαστη βιωσιμότητα.*''[7]Κατά την ''*ευρωπαϊκή παράδοση*'' *ο Καρκατσούλης επισημαίνει*'' τη σύνδεση της έννομης τάξης με ''*το δημόσιο συμφέρον και την κοινωνική ευημερία*'' και περιγράφει το κράτος ως ''*ιεραρχική σχέση των πολιτικών προϊσταμένων με τον διοικητικό μηχανισμό...ο οποίος δεν αποτελεί τμήμα της κυβέρνησης που αποφασίζει, αλλά εκτελεστικό μηχανισμό με κατοχυρωμένη αυτονομία,*'' που αναλαμβάνει την εφαρμογή των νόμων ''*ανεξάρτητα από τον βαθμό παρέμβασης άλλων κοινωνικών συστημάτων όπως η οικονομία και οι αγορές.*''[8] Ο ρόλος του κράτους στην Ευρώπη εδράζεται στην εκτέλεση της πολιτικής βούλησης και των δημοσίων πολιτικών παρεμβαίνοντας στην οικονομία και διορθώνοντας τις στρεβλώσεις της, στις ΗΠΑ ωστόσο το κράτος και η διοίκηση λειτουργούν σε συνθήκες ''αμοιβαίας ισορροπίας,'' τόσο μεταξύ τους όσο και με τον ιδιωτικό τομέα.[9]

Πράγματι, αν και η ισορροπία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στις ΗΠΑ λογίζεται ως το επιστέγασμα της μακροπρόθεσμης ακμής του φιλελευθερισμού που διέπει το σύνολο της αμερικανικής κοινωνίας, θα πρέπει να ειπωθεί πως πρόκειται για μία ουσιαστική πολιτική καταβολή η οποία προέρχεται από τα πρώιμα χρόνια του αμερικανικού κράτους. Ο S. Skowronek υποστηρίζει πως, ''*το κράτος είναι ο εγκέφαλος της κοινωνίας. Όσο αυτή*

---

[5] Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σ. 24
[6] Στον ίδιο σ. 25
[7] Βλ. Π. Καρκατσούλης, *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σ. 34
[8] Στον ίδιο σ. 35
[9] Στον ίδιο σ. 37

*αναπτύσσεται και γίνεται πιο σύνθετη και αλληλεξαρτώμενη, τόσο αναπτύσσεται και ο εγκέφαλος.''* Κυρίως έπειτα από το τέλος του εμφυλίου και την ανασυγκρότηση του κράτους έως και την επάυριο του ΑΠΠ, η αλληλεξάρτηση των κοινωνικών ομάδων προχώρησε σε τέτοιο βαθμό που, οι πολίτες δεν διακρίνονταν για την κοινότητα από την οποία προέρχονταν και τη φήμη που είχαν σε τοπικό επίπεδο, αλλά για τις ατομικές τους ικανότητες και δεξιότητες. Η εξέλιξη αυτή συνεπέφερε και μία ανατροφοδότηση και ανανοηματοδότηση των πολιτικών, των κρατικών λειτουργιών και εν γένει της διοίκησης, η οποία συμπεριέλαβε στον προγραμματισμό της το ατομικό συμφέρον και σωρευτικά το ανήγαγε σε συλλογικό – δημόσιο. Κατ'ουσίαν το αμερικανικό *''State Building''* συντελέστηκε ως μια γενικευμένη συστημική αλλαγή, η οποία στόχο είχε την αντιπροσώπευση αυτού του συμφέροντος σε εθνική κλίμακα. Σε γενικές γραμμές το κράτος δεν εξελίχθηκε και ούτε χρησιμοποιήθηκε κατά κύριο λόγο για την υποστήριξη της βιομηχανίας αλλά για τις ανάγκες της εθνικής ανεξαρτησίας και την υποστήριξη της κοινωνίας. Η οικονομική του λειτουργία αναπτύχθηκε παράλληλα.[10]

Η ανάπτυξη της οικονομίας, αρχικά μέσω του εμπορίου και των υποστηρικτών προς αυτό ναυτιλιακών και χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων, και κυρίως η συνολική μεγέθυνση που επετεύχθη έπειτα από την «άνθηση του *βιομηχανικού καπιταλισμού*» κατά τον 19ο αιώνα δημιούργησε μία αντίληψη για την *''αυτόνομη συνύπαρξη''* του κράτους και της οικονομίας, με τον κρατικό μηχανισμό να μην παρεμβαίνει στο πεδίο της δεύτερης αλλά να δρα υποστηρικτά προς αυτή. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Chevallier, υπενθυμίζοντας τις θεωρήσεις του Weber και του Marx, συμπεραίνει πως, επικρατεί για την διοίκηση ένας *''επαγγελματισμός,'' που ως φορέας της αυτονόμησης* (του διοικητικού πεδίου από την οικονομία) *αντανακλά τη διαδικασία καταμερισμού της εργασίας που χαρακτηρίζει τον καπιταλισμό...προϋπόθεση, για μια ανάπτυξη που απαιτούσε μια διοίκηση εξειδικευμένη, αρμόδια, «ορθολογική».''*[11] Αυτός ακριβώς ο εξορθολογισμός επιχειρείται να προσλάβει σταθερά και διηνεκή χαρακτηριστικά μέσω των μεταρρυθμιστικών πολιτικών για τη δημόσια διοίκηση, που επιχειρούνται μέσω της συμβολής της «ανόδου» του φιλελευθερισμού ως επικρατούσα πολιτική σκέψη. Ως κεντρική πολιτική επιλογή

[10] Βλ. S. Skowronek, *Building a New American State – The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, εκδ. Oxford University Press 1982, σ. 19 – 37. Θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να σημειωθεί ότι, πάνω από όλα, η δημόσια διοίκηση στις ΗΠΑ αποτέλεσε το «βασικό εργαλείο», με το οποίο το αμερικανικό κράτος πέτυχε την ενοποίηση του. Ως φορέας εθνικής ολοκλήρωσης, δια μέσου του ανταγωνισμού των πολιτικών κομμάτων για την κατάληψη των ομοσπονδιακών θέσεων στην αμερικανική γραφειοκρατία, καθώς και ως προμετωπίδα του μεταρρυθμιστικού κύματος που άλλαξε ριζικά την ιδιοσυστασία της εξάπλωσης του εθνικού κέντρου από τα μέσα του 19ου αιώνα, η αμερικανική δημόσια διοίκηση κατέστη πυλώνας διασύνδεσης και ομοιογενοποίησης των Πολιτειών στο σύγχρονο ομοσπονδιακό κράτος. Βλ. αναλυτικά στον ίδιο σ. 47 – 85

[11] Βλ. J. Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σ. 146 – 147

ορίζεται η θέσπιση της αξιοκρατίας στη στελέχωση του κρατικού μηχανισμού. Σε διεθνές επίπεδο κυριαρχεί ένα μεταρρυθμιστικό ρεύμα για τη δημόσια διοίκηση, αφού το 1870 η Μ. Βρετανία ψηφίζει ένα ευρύ μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα για την ανανέωση της διοίκησης και ακολουθούν, η Πρωσία (1873), ο Καναδάς (1882) η Ιαπωνία (1887) και οι ΗΠΑ (1883,1888).[12]

Η διάχυση της φιλελεύθερης ιδεολογίας στην αποστολή κράτους είχε ως αποτέλεσμα τον μετασχηματισμό των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε δημόσιες λειτουργίες, οι οποίες στόχο είχαν να υποστηρίξουν τον πολίτη και τις ατομικές του ελευθερίες, ώστε να αναπτύσσεται απρόσκοπτα και να επιτυγχάνει σε ατομικό επίπεδο συμβάλλοντας στην ευδοκίμηση της ιδωτικής πρωτοβουλίας. Το κράτος διαθέτει πλεόν συγκεκριμένες συντεταγμένες *''λειτουργίες και όχι εξουσίες''* αφού η κρατική εξουσία διακρίνεται, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως σε τρία ειδικά πεδία. Παρά ταύτα η κεντρική πτυχή του φιλελεύθερου κράτους είναι αυτή βάση της οποίας ο κρατικός μηχανισμός δεν απουσιάζει από το πεδίο της οικονομίας και της κοινωνικής ζωής, αλλά *''εποπτεύει''* και *''ρυθμίζει τους κανόνες τους.''* Και όταν χρειαστεί λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα προστασίας και *''διατήρησης του οικονομικού συστήματος αναλαμβάνοντας ακόμη και την διαχείριση μη κερδοφόρων επιχειρήσεων, υποκαθιστώντας την ιδιωτική πρωτοβουλία.''*[13]

Από την οικονομική κρίση του 1929 και την πολιτική του F. Roosevelt για την αντιμετώπιση της μέσω του New Deal και εντονότερα κατά την επαύριο του Β' ΠΠ «σφυρηλατείται» το Κράτος Πρόνοιας. Η επισφάλεια της ελεύθερης οικονομίας και οι ανάγκες για επαναρρύθμιση της από το κράτος φέρουν στο προσκήνιο ένα ριζικό αναπροσανατολισμό των κρατικών λειτουργιών. Οι κρατικές λειτουργίες προσλαμβάνουν τον χαρακτήρα της υπηρεσίας προς το κοινωνικό σύνολο. Επικαλούμενος τον Duguit, ο Chevallier κάνει λόγο για *''δημόσια υπηρεσία,''* η οποία έχει ως αποστολή την προστασία του κοινωνικού συνόλου στα πλαίσια της πολιτικής επιλογής του κράτους για μία *''αλληλέγγυα κοινωνία''* προς τους παθόντες από την οικονομική κρίση και τον πόλεμο. Το διοικητικό πεδίο εκτείνεται πλεόν στους τομείς πολιτικής της απασχόλησης, της

[12] Βλ. S. Skowronek, *Building a New American State – The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, εκδ. Oxford University Press 1982, σ. 47. Μελετώντας το συγκεκριμένο σύγγραμμα του Skowronek μπορεί κανείς να εξαγάγει κρίσιμα συμπεράσματα για τον χρόνο και την προσπάθεια που χρειάζονται για να επιτευχθούν οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και στη συνολική λειτουργία του κράτους, αφού στις ΗΠΑ ξεκίνησαν ουσιαστικά το 1883 με την Pendleton Civil Service Act, υϊοθετήθηκαν πλήρως το 1888 και περατώθηκαν το 1920. Χρειάστηκαν δηλαδή 37 χρόνια για να αλλάξουν ολοκληρωτικά τον διοικητικό χάρτη της χώρας. Οι αρχές της οικονομίας και της αποδοτικότητας της διοίκησης συγκρούστηκαν με τις νοοτροπίες της διοικητικής πατρωνίας και του κομματικού πατερναλισμού...

[13] Βλ. J. Chevallier, *Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σ. 149 – 152

κοινωνικής περίθαλψης και δίδεται ιδιαίτερο βάρος από την πολιτική ηγεσία προς την διαχείριση των σχετικών ζητημάτων. Η διοίκηση αποκτά και ένα ευρύ πλαίσιο δράσης καθώς και σημαντικά περιθώρια ''διακριτικής ευχέρειας και ρυθμιστικής παρέμβασης.'' Το κράτος εξοπλίζεται με νέες κανονιστικές αρμοδιότητες στην προσπάθειά του να «αναθερμάνει» την οικονομία και μέσω δημοσίων έργων και επιχειρήσεων καθώς και εθνικοποιήσεων.[14]

Εντούτοις, η οικονομική κρίση της δεκαετίας του '70 και η κατάρρευση του συστήματος Bretton – Woods προκάλεσε μία τάση αμφισβήτησης και δυσπιστίας απέναντι στο Κράτος Πρόνοιας. Όπως περιγράφει ο J. Chandler, ήδη από τη δεκαετία του '40, *''οικονομολόγοι και φιλόσοφοι όπως ο M. Friedman και ο J. Hayek υποστήριζαν πως η ανάπτυξη της κρατικής δράσης στο μεταπολεμικό της εύρος, στην πραγματικότητα, περιόριζε την ιδιωτική πρωτοβουλία''* και μακροπρόθεσμα θα απέβαινε άδικη για το σύνολο της κοινωνίας, η φροντίδα του κάθε ατόμου από το κράτος, από την γέννησή του έως και τον θάνατό του.[15]Η γενικότερη αντίληψη ότι το κράτος είχε περιέλθει στη δείνη της οικονομικής κρίσης, χωρίς να μπορέσει να την αντιμετωπίσει άμεσα εξαιτίας του μεγέθους του, προσέφερε νέο έδαφος στους υποστηρικτές της μετάβασης σε ένα νεωτερικό σύστημα ελεύθερης αγοράς και ανοιχτής οικονομίας. Για τον λόγο αυτό οι ΗΠΑ και η Μ. Βρετανία, κατά τη διάρκεια των θητειών Reagan και Thatcher, αλλά και άλλα δυτικά κράτη στη συνέχεια προχώρησαν σε ιδιωτικοποιήσεις, σε παρεχόμενες από το κράτος υπηρεσίες και εισήγαγαν ανταγωνιστικά κριτήρια για τον δημόσιο τομέα. Η δημόσια διοίκηση προσέλαβε νέα δεδομένα για την εσωτερική της λειτουργία ενσωματώνοντας πρότυπα από τον ιδιωτικό τομέα και επιχείρησε να αφομοιώσει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.[16]

Το ΝΔΜ περιλαμβάνει τρία βασικά κριτήρια – στόχους που πρέπει η δημόσια διοίκηση να πληροί κατά την επιτέλεση της λειτουργίας της, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία στις ενέργειες και στα μέσα που διαθέτει προς την επίτευξη του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού. Η διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών ασκείται με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα εκπλήρωσης στόχων (Management by Objectives), ενώ παράλληλα είναι αναγκαία η διασφάλιση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.[17] Σύμφωνα με τις αρχές του ΝΔΜ το σύνολο των δημοσίων πολιτικών πρέπει να ασκείται

---

[14] Στον ίδιο σ. 162 – 165

[15] Βλ. J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*,εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σ. 22 – 24

[16] Στον ίδιο σ. 25 – 27

[17] Βλ. Π. Καρκατσούλης, *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*. εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σ. 40

κατά τα πρότυπα αποτελεσματικότητας του ιδιωτικού τομέα και η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να καταστεί ένα «εργαλείο για το κράτος», που θα διατηρεί ένα επίπεδο ανταγωνιστικότητας ακόμη και στο εσωτερικό των δομών της διοίκησης προσβλέποντας στην αύξηση της παραγωγικότητας των υπαλλήλων ως μονάδες και ως σύνολο. Ο Chandler αποτιμά την εξέλιξη στην *''ανάπτυξη της σημασίας του πεδίου διεθνών δημοσίων οργανισμών, όπως η Ε.Ε., η Παγκόσμια Τράπεζα και οι διάφορες οργανώσεις των Η.Ε.''* Επίσης, η σταδιακή απομείωση της δυνατότητας *''εθνικού ελέγχου στο πεδίο ορισμένων υπηρεσιών και ο περιορισμός του ρόλου του έθνους κράτους στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής''*[18] είναι οι βασικοί λόγοι – αιτίες εισαγωγής του ΝΔΜ στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.[19]

Στον αντίποδα της άποψης περί υποχώρησης του δημοσίου τομέα φαίνεται πως βρίσκεται ο Y. Mény, ο οποίος προοικονομεί[20] την βιωσιμότητα του διοικητικού εύρους ταυτίζοντας την με την *''κρατική συνέχεια.''* Η δημόσια διοίκηση για τον Mény δεν αποτελεί απλά τον εκτελεστή της βούλησης του κράτους αλλά τον κύριο *''υπεύθυνο''* για την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Ακόμη και στο στάδιο λήψης αποφάσεων και στην σχεδιάση των εκάστοτε κυβερνητικών πολιτικών η δημόσια διοίκηση είναι εκείνη, η οποία συνδράμει την πολιτική ηγεσία με τα απαραίτητα τεχνικά δεδομένα και την εμπειρογνωμοσύνη των στελεχών της, ώστε να παραχθούν οι κατάλληλες δημόσιες πολιτικές και να δημιουργηθούν οι συνθήκες που θα επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Στη συνέχεια η διοίκηση καλείται να εφαρμόσει τα απαραίτητα προγράμματα και να ασκήσει τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες φέροντας σε πέρας την αποστολή, με την οποία είναι επιφορτισμένη. Ο Mény επίσης προσθέτει ότι οι διοικήσεις των δυτικών δημοκρατιών

---

[18] Ιδιαίτερα αντιπροσωπευτική της θεώρησης περί απομείωσης του εθνικού ελέγχου στην δημοσιονομική πολιτική και σε μέρος των δημοσίων υπηρεσιών είναι και η άποψη του R. Keohane, την οποία αναφέρει ο Chevallier στο *Διοικητική Επιστήμη*, σ. 266. Σύμφωνα με τον Keohane η θέση του κράτους στο σύγχρονο διεθνές σύστημα αντικατοπτρίζεται σε τέσσερις εκδοχές: *''Στο System – determing state, που διαδραματίζει κύριο ρόλο στις διεθνείς σχέσεις, στο system – influencing state, που επηρεάζει το διεθνές σύστημα, στο system – affecting state, που δεν ασκεί επιρροή από μόνο του, αλλά παρ'όλα αυτά μπορεί να επιδράσει συμμαχεύοντας με άλλα μικρά κράτη και στο system – ineffectual state, που έχει ως μοναδικό ρόλο την προσαρμογή του σε μία πραγματικότητα την οποία δεν μπορεί να επηρεάσει καθόλου.''*

[19] Βλ. J. A. Chandler, *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*,εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σ. 22 – 24

[19] Στον ίδιο σ. 30 – 31

[20] Το σύγγραμμα στο οποίο κατατίθενται οι συγκεκριμένες θέσεις του Y. Mény εκδόθηκε το 1993, υποστηρίζοντας στην εισαγωγική του θεώρηση για την δημόσια διοίκηση πως όσες προσπάθειες και αν έγιναν από τις κυβερνήσεις Reagan και Thatcher οι δημόσιες δαπάνες δεν περιορίστηκαν, απλά *''ανακόπη προσωρινά η άνοδός τους.''* Βλ. σχετικά Y. Mény, *Συγκριτική Πολιτική – Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μ. Βρετανία*, εκδ. Παπαζήση 1996 σ. 275. Ακόμη και σήμερα, δύο δεκαετίες αργότερα το ζήτημα της μείωσης του δημοσίου τομέα παραμένει επίκαιρο στην ατζέντα των μεταρρυθμίσεων των περισσότερων φιλελεύθερων ανεπτυγμένων κρατών και άλλωστε η πρόσφατη διεθνής οικονομική κρίση του διαχειρίστηκε από κράτη – έθνη στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης, δείχνει τα υπερεθνικά όργανα να έχουν τον κύριο και κρίσιμο αποφασιστικό λόγο.

βρίσκονται στην πραγματικότητα σε *''αλληλεπίδραση και σε μιμητισμό συνθέτοντας μία πραγματική «αγορά μεταρρυθμίσεων».''*[21]

Αν και το Κράτος Πρόνοιας διήλθε μέσα από μία έντονη και μακρόχρονη κρίση, στην πραγματικότητα, και ειδικότερα για τα διοικητικά δεδομένα της Ευρώπης, δεν μετεξελίχθηκε σε έναν περιορισμένο μηχανισμό, απόμακρο από την οικονομία και την κοινωνική ζωή. Θα μπορούσε να προταχθεί η άποψη του Ι. Ιγγλεζάκη πως, *''το κοινωνικό κράτος δικαίου αντιπαρατίθεται στο κράτος πρόνοιας ...αναλαμβάνοντας έναν ενεργό ρόλο στη διεύθυνση της οικονομίας και αφιερώνει ένα σημαντικό μέρος των κρατικών πόρων για κοινωνικοπολιτικούς σκοπούς..που αναφέρεται στην συνταγματική σύνταξη της πολιτείας και προσδιορίζει, έτσι, ένα τμήμα μόνο των κρατών προνοίας.''*[22] Το κοινωνικό κράτος δικαίου αποτελεί μία νομικοπολιτική σύνθεση των *''δικαιοκρατικών γνωρισμάτων της φιλελεύθερης νομιμότητας''* του κράτους δικαίου με τις κοινωνικές ανάγκες για για ενίσχυση της απασχόλησης και για *''ισομερή''* οικονομική ανάπτυξη.

Το κοινωνικό κράτος δικαίου, την πατρότητα του οποίου θα μπορούσε να επικαλεστεί – μεταξύ άλλων – και η Ελληνική Πολιτεία στο έργο του Ρήγα Φεραίου ''Νέα Πολιτική Διοίκηση,''[23] αποτέλεσε την σταθερή μορφή κρατικής και διοικητικής οργάνωσης, η οποία «άντεξε» στον σύγχρονο διοικητικό ευρωπαϊκό χώρο. Ο Ιγγλεζάκης κάνει λόγο για τρείς διαφορετικούς τύπους κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη: *''Το φιλελεύθερο ή αγγλοσαξωνικό πρότυπο,''* στο οποίο το κράτος διατηρεί ένα ''χαμηλό επίπεδο κοινωνικών παροχών'' και ορίζεται από *''διαδικαστικές συνταγματικές διατάξεις.''* *''Το κρατικό – συντεχνιακό ή ηπειρωτικό πρότυπο''* το οποίο κυριαρχεί στα περισσότερα κράτη της Ευρώπης και κατοχυρώνεται από *''βασικές αξίες και συνταγματικές διατάξεις προγραμματικού χαρακτήρα.''* Καθώς και ''το σοσιαλδημοκρατικό ή σκανδιναβικό πρότυπο,'' που δεν είναι τόσο *''διαδεδομένο''* και λειτουργεί μέσω *''κοινωνικών υπηρεσιών και όχι μέσω χρηματοδοτικών βοηθημάτων.''*[24] Το κοινωνικό κράτος υποστηρίζεται από μία ''παροχική διοίκηση'' που λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα και προβαίνει σε όλες τις αναγκαίες δράσεις για την προώθηση της κοινωνικής προστασίας, την απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση και την καταπολέμηση της ανεργίας και της

---

[21] Στον ίδιο σ. 274 – 276

[22] Βλ. Ι. Ιγγλεζάκης, *Κοινωνικό Κράτος Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σ. 3

[23] Ο Ιγγλεζάκης αναφέρεται στο συγκεκριμένο έργο του Ρήγα Φεραίου και στις διατάξεις του *''άρθρου 21 όπου διακηρύσσεται ότι: «Αι δημόσιαι συνδρομαί και ανταμοιβαί είναι ιερόν χρέος της πατρίδος. Το κοινόν χρεωστεί μιαν βοήθειαν εις τους δυστυχείς εγκατοίκους, τόσον εις το να τους προμηθεύση να έχουν τι να εργάζωνται, όσον και να δώση τρόπον ζωής εις εκείνους, όπου δεν ημπόρουν να δουλεύουν».''* Βλ. στον ίδιο σ. 27

[24] Στον ίδιο σ. 15

φτώχειας, προκειμένου να εξασφαλίσει ένα *''επίπεδο διαβίωσης υψηλότερο από τα όρια του απολύτως απαραίτητου.''* Επιπλέον, το κράτος είναι επιφορτισμένο με την διεύθυνση της οικονομικής πολιτικής και των σχεδιασμό όλων των ενδεδειγμένων δημοσιονομικών μέτρων για την μεγέθυνση της οικονομίας και την ενίσχυση της ανάπτυξης.[25]

Η Ευρωπαϊκή Ένωση καθίσταται η υπερεθνική οντότητα που, δια μέσου των Συνθηκών της ως οιονεί Σύνταγματος, εγγυάται το κοινωνικό κράτος στη σύγχρονη εποχή. Αφενός μεν διότι, σύμφωνα με το αρ. 345 ΣΛΕΕ *''οι Συνθήκες δεν προδικάζουν το καθεστώς της ιδιοκτησίας για κάθε κράτος – μέλος''* υπό την τήρηση των αρ. 101 – 109 ΣΛΕΕ διατάξεων περί ανταγωνισμού καθώς και των αρ. 119 – 120 ΣΛΕΕ που ορίζουν την *''αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό''* [26] – συνεπώς το κράτος – μέλος δύναται να ασκήσει μία παρεμβατική οικονομική και κοινωνική πολιτική όπου είναι απαραίτητο – και αφετέρου, διότι, στο ενοποιημένο κείμενο της Συνθήκης της Λισσαβώνας περιλαμβάνεται ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[27] όπου στον Τίτλο IV περιλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των διατάξεων του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων[28] (ΕΕ C 120/52, 16/5/1989) διασφαλίζοντας ένα ουσιαστικό κεφάλαιο για την εργασία και την κοινωνική ασφάλιση.

Η εφαρμογή του ΝΔΜ, παρότι ξεκίνησε περίπου τρείς δεκαετίες νωρίτερα, δεν έχει ολοκληρωθεί. Παρά το ότι στις ΗΠΑ και στη Μ. Βρετανία υπήρξε το απαραίτητο πολιτικό και ιδεολογικό έδαφος προκειμένου να εγκαθιδρυθεί ένα σύστημα διαρθρωτικής προσαρμογής για τον δημόσιο τομέα, σε βαθμό που θα μπορούσε να «παρακινήσει» και τον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, τελικά βρίσκεται σήμερα σε μία τελματώδη κατάσταση. Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην Ευρώπη είναι ημιτελείς και παρά τις σημαντικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ για την ''κανονιστική μεταρρύθμιση'' (2006),[29] τα ευρωπαϊκά κράτη δεν αναθεώρησαν τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους. Ο Π. Καρκατσούλης υποστηρίζει πως η «εφαρμοστική κόπωση» του ΝΔΜ ξεκίνησε από τα τέλη της δεκαετίας του '90, όπου αρκετοί θεωρητικοί

[25] Στον ίδιο σ. 70 – 71
[26] Βλ. Π. Κανελλόπουλος, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σ. 114 – 115
[27] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_el.htm
[28] http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/antidiscrimination_relations_with_civil_society/c10107_el.htm
[29] OECD, Regulatory Reform

της διοίκησης άρχισαν να βλέπουν τη νέα διοικητική – διαχειριστική αντίληψη ως μία συνολική πολιτική ''αποκένωσης του κράτους.''[30]

Παράλληλα, η αναστροφή στην οικονομική πολιτική και η καθιέρωση προγραμμάτων αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας και «σκληρής αντιπληθωριστικής πολιτικής», σε συνδυασμό με την περικοπή σε δημόσιες δαπάνες που προορίζονταν για κοινωνικούς σκοπούς, δημιούργησε μία αρνητική άποψη για το μακροπρόθεσμο περιβάλλον του ΝΔΜ. Ως αντιστάθμισμα στις αρνητικές επιπτώσεις των ιδιωτικών κριτηρίων στη δημόσια διοίκηση και στην απόσυρση του κράτους από ορισμένα πεδία των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών – αγαθών, αλλά και των αρνητικών επιδράσεων της διασταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής και των υψηλών παροχών από το κράτος τόσο στο δημόσιο χρέος, όσο και στο δημοσιονομικό έλλειμμα, έχει προταθεί ως ενδιάμεση λύση η διαμόρφωση ενός νέου διοικητικού συστήματος το οποίο καλείται «διακυβέρνηση».[31]

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη ο όρος διακυβέρνηση έλκει την καταγωγή του από τον όρο ''συμμετοχική διακυβέρνηση'' και επινοήθηκε από την παγκόσμια τράπεζα.[32]Πρακτικά η διακυβέρνηση προϋποθέτει την συνεργασία όλων των εμπλεκομένων και ενδιαφερομένων φορέων (*''παγκόσμιο – διεθνές, εθνικό – τοπικό επίπεδο''*) κατά το στάδιο απόφασης και παραγωγής μιας δημόσιας πολιτικής, ενώ στη συνέχεια επιφορτίζεται με την παρακολούθηση της εφαρμογής της, την οποία αναλαμβάνει να εκτελέσει η δημόσια διοίκηση αξιοποιώντας τα «εργαλεία» του ΝΔΜ σε συνδυασμό με την χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας. Σε αμιγώς κρατικό επίπεδο η διακυβέρνηση εντάσσει το αποφασιστικό πλαίσιο της διοίκησης σε συνθήκες διαβούλευσης, διαφάνειας και *''υπευθυνότητας,''* προσφέροντας στους πολίτες ένα δημοκρατικό πλαίσιο συμμετοχής στη διοίκηση, και στην διοικούμενη κοινωνία ένα σύστημα *''δικτύων''* μέσω του οποίου, η ίδια η κοινωνία θα είναι ο εταίρος των θεσμικών και πολιτικών οργάνων που χαράσσουν την γενική πολιτική του κράτους. Συγχρόνως παρέχεται η ευκαιρία τόσο στην αυτοδιοίκηση, όσο και σε φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα και στην κοινωνία των πολιτών, να συνεργαστούν από κοινού για τα άμεσα ζητήματα που τους απασχολούν και να πάρουν τις κατάλληλες αποφάσεις, τις οποίες η

[30] Βλ. Π. Καρκατσούλης, *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σ. 312
[31] Στον ίδιο 315 – 317
[32] Στον ίδο 316

κεντρική κυβέρνηση θα υλοποιήσει δια μέσου της διοίκησης συνδιαμορφώνοντας αυτό που η θεωρία ορίζει ως «καλή διακυβέρνηση».[33]

Σε κάθε περίπτωση, η εξέλιξη του σύγχρονου κράτους και η σύμφυτη με αυτήν προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στις εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές συνθήκες είναι η πιο κρίσιμη παράμετρος για την εξέταση του εύρους της διοικητικής δράσης και την έκταση των κρατικών παρεμβάσεων στο πεδίο της οικονομίας και της κοινωνίας. Αναντίρρητα, από τα προαναφερθέντα διαπιστώνεται ότι, η δημόσια διοίκηση, από το κεντρικό επίπεδο της κυβέρνησης έως και το πιο τμηματοποιημένο, αυτό των ΟΤΑ Α' βαθμού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, παραγάγει, συνδυάζει και συντονίζει στην ουσία λειτουργικές και ιεραρχικά αλληλοεξαρτώμενες εκτελεστικές συνεπαγωγές, που καλούνται να ανταποκριθούν στην εξυπηρέτηση και διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό προσδιορίζεται από τα – ανά ιστορική περίοδο – σύχγρονα και επίκαιρα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα. Η σημερινή κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα αποτελεί πηγή προβληματισμού για την συνολική αντίληψη και το γενικό λειτουργικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, εφόσον η εποχή της αλληλεπίδρασης και των συνεργειών μεταξύ διεθνών και παγκοσμίων φορέων και εθνικών διοικήσεων συνεχίζει να εξελίσσεται δεχόμενη επιρροές, ενίοτε και παρενέργειες από τη δράση και δραστηριότητα ιδιωτικών οργανισμών και φορέων. Συγχρόνως, η διεθνής οικονομική κρίση, που ξεκίνησε το 2007 και έπληξε τις ευρωπαϊκές οικονομίες από το 2009 και έπειτα, αναφύει μία άλλοτε λανθάνουσα και άλλοτε εμφανή ανάγκη για επανενεργοποίηση των «συγκεντρωτικών αντανακλαστικών» του κράτους, προκειμένου να ανταποκριθεί στις επείγουσες ανάγκες των πολιτών, που προκύπτουν καθημερινά εξαιτίας της μη ομαλής οικονομικής κατάστασης. Ειδικότερα για την Ελλάδα που βρίσκεται στη δείνη της κρίσης, αλλά που λαμβάνει ωστόσο, τόσο την οικονομική, όσο και την τεχνική βοήθεια από τους εταίρους της, παρουσιάζεται ένα ιδιαίτερο εφαλτήριο διοικητικής ανασυγκρότησης, πιθανόν και ανάπλασης των κρατικών λειτουργών, ώστε η χώρα να πραγματοποιήσει παρά τις σημερινές αδυναμίες της ένα «μεγάλο άλμα προς το μέλλον».

[33] Στον ίδιο σ. 319 – 332 Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έπειτα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας το 2000 και την ομώνυμη ''Στρατηγική της Λισσαβώνας'' για την ανάδειξη της Ένωσης στην κορυφαία οικονομική δύναμη του κόσμου, εκπόνησε σειρά προγραμμάτων όπως τη λευκή βίβλο για την συμμετοχική διακυβέρνηση καθώς και υποστηρικτικά μέσα, όπως τη νομοθετική πρωτοβουλία εκ μέρους των πολιτών, κατά τη σύνοδο για την Συνταγματική Συνέλευση του Λάακεν το 2001, και επιδιώχθηκε η δημιουργία ενός κοινού Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου.

## 2. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα:

### α. Από ιδρύσεως του νέου ελληνικού κράτους

Ως αρχή της διοικητικής ιστορίας της Ελλάδος θεωρούνται τα πρώτα επαναστατικά Συντάγματα (Επιδαύρου - 1822, Άστρους – 1823 και Τροιζήνας – 1827). Οι πολιτειακές και θεσμικές τομές που διαλαμβάνονταν από τον δημοκρατικό χαρακτήρα του ''Προσωρινού Πολιτεύματος'' της Επιδαύρου και από το «φιλελεύθερο πνεύμα» της κρατικής οργάνωσης, που ήταν εμποτισμένη από τις αρχές της Γαλλικής Επανάστασης, κατέστησαν ένας«φάρος εθνεγερσίας» για τα Βαλκάνια και ένα ηχηρό δικαιοπολιτικό μήνυμα για όλη την Ευρώπη. Παρά την αναθεώρησή του Συντάγματος ως ''Νόμου της Επιδαύρου'', στο Άστρος της Κυνουρίας και το ''Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος '' της Τροιζήνας, η πρώτη Ελληνική Δημοκρατία ήταν γεγονός, συμπεριλαμβάνοντας εξαιρετικά σημαντικές διατάξεις για την διάκριση των λειτουργιών, την εγγύηση των ελευθεριών και την προστασία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.[34] Ως προς την συγκρότηση του κρατικού μηχανισμού υπήρχε ένα σύστημα κεντρικής διοίκησης, της κυβέρνησης (''Εκτελεστικό'' των οκτώ ''Μινιστερίων'' και στη συνέχεια επτά), καθώς και σύστημα περιφερειακής και τοπικής (αυτό) διοίκησης με τον ''Οργανισμό των Επαρχιών.'' [35] Ιδιαίτερη αξία ωστόσο είχε η διάταξη που συμπεριλαμβάνονταν και στα τρία συνταγματικά κείμενα περί *''ισότητας και αξιοκρατίας στη στελέχωση δημοσίων υπηρεσιών και αξιωμάτων.''*[36]

Η κυβερνητική περίοδος (1828 – 1831) του Ι. Καποδίστρια χαρκατηρίστηκε από την ηρωική του προσπάθεια να συγκροτήσει κράτος μέσα από τις στάχτες, του πολέμου και των εμφύλιων αναταραχών. Ο Επ. Σπηλιωτόπουλος αναφέρει πως, *''η υποτυπώδης διοίκηση των επαναστατικών κυβερνήσεων είχε αποδιοργανωθεί ολοκληρωτικά''* και ο πληθυσμός είχε αποδεκατιστεί από τον πόλεμο και την πείνα. Παρά ταύτα *''κατόρθωσε να θεμελιώσει ένα σύγχρονο διοικητικό σύστημα και να οργανώσει τη δημόσια διοίκηση παρά*

---

[34] Βλ. P. Spyropoulos – Th. Fortsakis, *Constitutional Law in Greece*, Kluwer Law International – Ant. Sakkoulas 2009, σ. 41 – 43 και http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/

[35] Βλ. Γ. Δημακόπουλος, *Η Διοικητική Οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821 – 1827*, Διδακτορική διατριβή (Πάντειο Πανεπιστήμιο – Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών), Αθήνα 1966 σ. 88 – 96, 138 – 141 και 178 – 186

[36] *'' Όλοι οι Έλληνες εις όλα τα αξιώματα και τιμάς έχουσι το αυτό δικαίωμα δοτήν δε τούτων μόνη η αξιότης εκαστου.''* Όπως αναφέρει ο Μακρυδημήτρης, *''η εγγυητική ρήτρα της αξιοκρατίας εγκαταλείφθηκε και στο θεσμικό επίπεδο μετά την Επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843 και τη θέσπιση του Συντάγματος του 1844. Ο λόγος ήταν να διασκεδασθεί ο φόβος ότι αυτή λειτουργούσε εν τοις πράγμασι σε βάρος των αυτοχθόνων και υπέρ των ετεροχθόνων Ελλήνων, που προτιμούνταν στα δημόσια αξιώματα.''* Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008. σ. 314 – 315

*τα πενιχρά μέσα που διέθετε το κράτος και την ένδεια των στελεχών.''*[37] Ο Καποδίστριας διατήρησε σε κεντρικό επίπεδο το σύστημα των επτά (και εν συνεχεία των έξι) υπουργείων και σε περιφερειακό επίπεδο, διαίρεσε την ελεύθερη Ελλάδα σε επαρχίες με διευρυμένες αρμοδιότητες, ενώ σε τοπικό επίπεδο διατήρησε τον θεσμό των δημογερόντων. Παράλληλα προχώρησε στην αναδιοργάνωση του στρατού, μέσω της ενσωμάτωσης των ατάκτων στο κυρίως στράτευμα, στη σύσταση αστυνομικών υπηρεσιών, λιμεναρχείων, νοσοκομείων και σχολείων.[38]

Έπειτα από την έλευση του Όθωνα και της αντιβασιλείας στην Ελλάδα (1833) και την ανακήρυξη του κράτους σε ''Βασίλειον της Ελλάδος'' ξεκίνησε μία περίοδος, στην οποία, κατά τον Σπηλιωτόπουλο, *''τέθηκαν οι βάσεις της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, της οποίας η σύγχρονη μορφή είναι το αποτέλεσμα μιας συνεχούς εξέλιξης που ακολουθεί, συχνά με καθυστέρηση, την εξέλιξη των παραγόντων που την διαμορφώνουν.''*[39] Η κυβέρνηση του Βασιλείου αποτελείτο από επτά γραμματείες (και από το 1846 υπουργεία),[40] ενώ η περιφερειακή διοίκηση επανασυγκροτήθηκε με το ιδρυτικό διάταγμα *''περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του,''* δημιουργώντας δέκα νομαρχίες και σαρανταεπτά επαρχίες, ενώ προβλέπονταν και η σύσταση *''κοινοτήτων ήτοι δήμων.''*[41] Παράλληλα κατά την περίοδο 1833 – 1844 καθιερώθηκε *''η πρώτη γραφειοκρατική οργάνωση των υπουργείων και διενεργήθηκαν οι πρώτες προσλήψεις για την στελέχωσή τους.''*[42] Ενώ ιδρύθηκε και το πρώτο πανεπιστήμιο της χώρας καθώς και σχολεία.

Η Οθωνική περίοδος και ειδικότερα η πρώτη (έως και το 1844 όπου και μεταβλήθηκε η μορφή του πολιτεύματος σε συνταγματική μοναρχία) χαρακτηρίζεται από τον Μακρυδημήτρη ως *''ένα εξ' υπαρχής state building με μία «big bang νομοθέτηση».''* Η σχεδίαση του νέου ελληνικού κράτους κινείτο σε δύο άξονες, σε αυτόν της αναδρομής και επανασύνδεσης με το αρχαίο ελληνικό παρελθόν (σύμβολα, σφραγίδες κλπ.), προκειμένου να αποκοπούν οι δεσμοί με οθωμανικές επιρροές, αλλά και στον θεσμικό άξονα, περιλαμβανομένης της νομοθεσίας και ρυθμιστικής ύλης από την Γαλλία και την

---

[37] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 σ. 13

[38] Βλ. Α. Βακαλόπουλος, *Η Ιστορία του Νέου Ελληνισμού: Η Μεγάλη Ελληνική Επανάσταση: Ιωάννης Καποδίστριας ή Η Επώδυνη Γένεση του Νεοελληνικού Κράτους*,. Θεσσαλονίκη 1988, σ. 157 – 173

[39] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 σ. 14

[40] Στον ίδιο σ. 37

[41] Για την ιστορία και τη νοηματοδότηση της ελληνικής απόδοσης του γερμανικού κειμένου Βλ. Καφετζής – Κοντογιώργης – Μακρυδημητρης – Τάτσος, *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σ. 136

[42] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 σ. 14

Γερμανία. Για τον λόγο αυτό ο Μακρυδημήτρης αναφέρει ότι, *''όσα σχεδιάστηκαν και εν τέλει πραγματοποιήθηκαν δεν ήταν απλώς βαυρική αντιγραφή αλλά μάλλον «κένωμα χύτρας γαλλικής» κατά τον Θύρσιο.*[43]

Από το 1864 όπου και εγκαθιδρύεται η βασιλευόμενη δημοκρατία τίθενται σταδιακά οι πολιτικές προϋποθέσεις για την θέσπιση της κοινοβουλευτικής αρχής (1875). Έκτοτε ο αρχηγός του ελληνικού κράτους παύει να διορίζει την κυβέρνηση κατά τη βούλησή του, καθώς αποδέχεται την δημοκρατική αρχή, δηλαδή το αποτέλεσμα των βουλευτικών εκλογών. Ωστόσο η μετεξέλιξη των κομμάτων και η παγίωση του δικομματισμού δημιουργεί παρενέργειες στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και εγκαθιδρύονται πελατειακές σχέσεις μεταξύ ψηφοφόρων και κομμάτων επί της στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού και των δημοσίων υπηρεσιών. Η ευνοιοκρατία κυριαρχεί.[44]

Ο επόμενος σταθμός για την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης προσδιορίζεται στο ξεκίνημα των κυβερνήσεων Ε. Βενιζέλου, όπου κατοχυρώνεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να περιοριστεί το πελατειακό κράτος και να εξασφαλισθεί η «εργασιακή ασφάλεια» με γνώμονα τη «συνέχεια της διοίκησης» και την αμεροληψία των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Βέβαια, η κανονιστική αυτή ρύθμιση δοκιμάζει τις αντοχές της και, ουσιαστικά, υπερακοντίζεται από τις πολιτικές εξελίξεις και τις εσωτερικές αντιπαραθέσεις μεταξύ των δύο παρατάξεων (βενιζελικών – βασιλικών και μετέπειτα αντιβενιζελικών, 1916 – 1935).[45]

Ο Μακρυδημήτρης υποστηρίζει πως, από το 1936 – 1940 και καθ'όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '40, εξαιτίας της γερμανικής κατοχής και του εμφυλίου πολέμου, στην πραγματικότητα, η δημόσια διοίκηση μένει σε αδράνεια και «επανακάμπτει» με το Σύνταγμα του 1952, όπου η χώρα εισέρχεται σε τροχιά ανάπτυξης.[46] Για τον Μακρυδημήτρη η κυβερνητική σταθερότητα των κυβερνήσεων Κων. Καραμανλή (1955 – 1963) είναι αυτή που δίνει τη δυνατότητα της διοικητικής επανασυγκρότησης της χώρας έως και την περίοδο της πολιτικής ρευστότητας (1965 – 1967), όποτε και καταλαμβάνεται από το στρατιωτικό καθεστώς των συνταγματαρχών. Το 1974 μετά την τραγωδία της Κύπρου και την αποκατάσταση της δημοκρατίας επανεισαγάγεται και ο δημοκρατικός

---

[43] Βλ. Καφετζής – Κοντογιώργης – Μακρυδημητρης – Τάτσος, *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σ. 142

[44] Βλ. Έπ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 σ. 45

[46] Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008. σ. 46

χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης. Η Μεταπολίτευση αποτελεί ένα κομβικό και κρίσμο σημείο για την συνολική πορεία της χώρας, όχι μόνο για την διοικητική της οργάνωση, αλλά και για τη σύγχρονη και μελλοντική της εξέλιξη, αφού, και, αρχίζει ο εξευρωπαϊσμός της.

**β. Από τη Μεταπολίτευση έως και την κρίση δημοσίου χρέους**

Η δημόσια διοίκηση καθ'όλη τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, ειδικότερα από το 1981 και μετά, βρίσκεται στο επίκεντρο των σχεδιασμών και των συζητήσεων για την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και έχει καταστεί ένα διαρκές πεδίο διαπραγμάτευσης μεταξύ πολιτικών, υπαλλήλων, πολιτών και διοικητικών επιστημόνων.

Το 1975 ο Πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής ''θέσπισε'' κατά τον Μακρυδημήτρη ''*το εντελέστερο Σύνταγμα από ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους και πέτυχε τη σύναψη της συμφωνίας για την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1979.*'' [47] Ταυτοχρόνως, εκκίνησε τον *εκδημοκρατισμό*[48] της δημόσιας διοίκησης περιορίζοντας και απομακρύνοντας φιλοδικτατορικά στοιχεία από το στρατό, τα πανεπιστήμια και τη δημόσια διοίκηση, οδηγώντας τους σε πρόωρη συνταξιοδότηση. Παράλληλα, η κυβέρνηση κατέστρωσε το πρόγραμμα της ανασυγκρότησης του δημοσίου τομέα εθνικοποιώντας ελλειμματικές επιχειρήσεις και τράπεζες, ενώ στη συνέχεια ''*κωδικοποίησε το σύνολο της νομοθεσίας που αφορούσε τους δημοσίους υπαλλήλους*'' με το ΠΔ 611/1977.[49]

Με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία η δημόσια διοίκηση εισέρχεται σε διαφορετική τροχιά και κατ'ουσίαν αρχίζει μια νέα περίοδος, η οποία εκτείνεται έως και τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης από την τριμερή αντιπροσωπεία δανειστών.[50] Συγκεκριμένα το 1981 η

---

[47] Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013, σ. 116

[48] ''*Ο εκδημοκρατισμός του κρατικού μηχανισμού στη Νότια Ευρώπη*'', στο Δ. Σωτηρόπουλος *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2001, σ. 109

[49] Στον ίδιο σ. 110

[50] Θα μπορούσε να καταγραφούν πολλές και διαφορετικές απόψεις και εκδοχές σχετικά με το ποιά είναι τα πολιτικοδιοικητικά δεδομένα σύμφωνα με τα οποία θα προσδιορίζονταν οι χρονικές υποπερίοδοι – φάσεις εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης διότι, ο κάθε ακαδημαϊκός προσεγγίζει την ταξινόμηση αυτή με βάση τη συγκυρία της επιστήμης από την οποία προέρχεται: π.χ. ο Μακρυδημήτρης επιχειρεί μία διάκριση με βάση το συνταγματικό πλαίσιο (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 και Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, ο Π. Καζάκος με βάση την ασκούμενη οικονομική πολιτική (Π. Καζάκος, Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά – Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944 – 2000, εκδ. Παττάκη, Αθήνα 2005), ενώ ο Γ. Σωτηρόπουλος με βάση την πολτική συγκυρία (βλ.. Δ. Σωτηρόπουλος *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2001). Μια τέτοια καταγραφή ωστόσο, επειδή θα αποστερούσε από το παρόν κείμενο τη σύνδεση των πολιτικοοικονομικών δεδομένων με την ιδεολογική τους προέλευση και τις ιδιαίτερες συνθήκες του ελληνικού πολιτικού συστήματος, στις οποίες κυριαρχεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων, έχει προτιμηθεί εν προκειμένω ο διαχωρισμός της σύγχρονης διοικητικής ιστορίας της χώρας, με βάση τον αντίστοιχο κυβερνητικό προγραμματισμό

σοσιαλιστική κυβέρνηση εφαρμόζει ένα ευρύ σχέδιο για τον ''*περαιτέρω εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης,*''[51] παρέχοντας τη δυνατότητα σε άτομα που ήταν «περιορισμένα» την περίοδο της επταετίας 1967-1974, να μετέχουν σε διαγωνισμούς και διαδικασίες που οδηγούσαν σε προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, ενώ, συγχρόνως, μετακίνησαν ή απομάκρυναν με ''*συνταξιοδότηση*'' αρκετούς από τους μέχρι πρότινος αξιωματούχους. Η αντίληψη αυτή κυριάρχησε μέχρι το 1989, δημιουργώντας έναν ιδιότυπο «εκτροχιασμό», αφού επιτάθηκε η διόγκωση του κράτους σε μεγάλο βαθμό.[52] Ο Γ. Σωτηρόπουλος αναφέρει ότι: ''*Παραδοσιακά στην Ελλάδα και ιδίως κατά την μεταπολεμική περίοδο το κράτος αυξήθηκε σε μέγεθος, προσλαμβάνοντας νέο προσωπικό, υπό συνθήκες πιεστικής ανεργίας στις αγροτικές περιοχές και αυξημένης εσωτερικής μετανάστευσης προς τα αστικά κέντρα... Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980... το τότε κυβερνών κόμμα «αποίκισε» μάλλον εύκολα το κράτος με δικά του στελέχη και πέρασε αρκετές μεταρρυθμίσεις...αντιφατικές...Το κράτος λειτούργησε ως «φορέας αποσυμφόρησης» των πιέσεων εκ μέρους του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού.*[53]

Στη διόγκωση του κράτους αναφέρεται και ο Π. Καζάκος, ο οποίος εστιάζει στην πολιτική και οικονομική φιλοσοφία της σοσιαλιστικής κυβέρνησης, με βάση την οποία το κράτος έπρεπε να στηρίξει την παραγωγή και να αναλάβει την εξυγίανση των προβληματικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, ''*καταρρίπτοντας τον μύθο της της υπεροχής του ιδιωτικού τομέα έναντι του δημοσίου,*''κατά τον τότε υπουργό εθνικής οικονομίας Γ. Αρσένη.[54] Για τον λόγο αυτό η κυβέρνηση προχώρησε στην ψήφιση του ν. 1386/1983[55] για την ανασυγκρότηση των ''*ελλειμματικών επιχειρήσεων,*'' ιδρύοντας τον ομώνυμο ''Οργανισμό για την Οικονομική Ανασυγκρότηση των Επιχειρήσεων.'' Όπως αναφέρει ο

---

που προσθήθηκε από ΝΔ και ΠΑΣΟΚ. Συνεπώς με κριτήριο την κυβερνητική θητεία των δύο κομμάτων θα μπορούσε να γίνει λόγος για τέσσερις επιμέρους χρονικές υποπεριόδους από το 1981 – 1989, 1990 – 1993, 1994 – 2004 και 2004 – 2009.

[51] Στον ίδιο σ. 134

[52] Σύμφωνα με στοιχεία του Χ. Ιορδάνογλου, τα οποία παραθέτει ο Αντ. Μακρυδημήτρης, ''*το 1980 ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων ήταν στις 509.796 ενώ στα τέλη της δεκαετίας του '80 ο αριθμός ανήλθε στις 722.000. Το 1996 μειώθηκε στις 677.245, το 2000 στις 705.871 και το 2003 στις 710.683. Το 2007 οι δημόσιοι υπάλληλοι έφτασαν τις 747.402 ενώ τον Ιούνιο του 2010 το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβανομένων των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού έφτασε τις 768.009.*'' Συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ ο Μακρυδημήτρης εκτιμά πως ο αριθμός προσέγγισε περίπου το 1.000.000. Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013, σ. 118 – 119

[53] Στον ίδιο σ. 168

[54] Βλ. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά – Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944 – 2000*, εκδ. Παττάκη, Αθήνα 2005, σ. 361

[55] Ν. 1386/1983 Οργανισμός Οικονομικής Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΦΕΚ 107)

Καζάκος, μέχρι το 1985, 44 ιδιωτικές επιχειρήσεις εντάχθηκαν στον οργανισμό αυτό και ουσιαστικά τέθηκαν υπό τον έλεγχο του κράτους.[56]

Σε πολιτειακό επίπεδο το 1986 πραγματοποιήθηκε και μία αμφίσημη συνταγματική τομή (αναθεώρηση), η οποία αναπροσάρμοσε τα όρια της εκτελεστικής λειτουργίας και εγκαθιδρύθηκε ο καλούμενος «πρωθυπουργοκεντρισμός». Η Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986 υπέστη μία λειτουργική *''αλλοίωση,''*[57] εφόσον αφαιρέθηκαν από τον Πρόεδρο οι εξουσίες που απέρρεαν από το Σύνταγμα του 1975. Οι ουσιαστικότερες αρμοδιότητες του Προέδρου, όπως η δυνατότητα παύσεως της κυβέρνησης έπειτα από τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας[58] και η διάλυση της Βουλής εφόσον αυτή βρίσκεται σε πλήρη δυσαρμονία με το λαό,[59] καθώς και η εξουσία για την προκήρυξη δημοψηφισμάτων, οδήγησαν το πολίτευμα σε έναν λειτουργικό επαναπροσδιορισμό, που ουσιαστικά δημιούργησε, σιωπηρά, το λεγόμενο *''πρωθυπουργοκεντρικό σύτημα.''* Οι καλούμενες ως ''υπερεξουσίες'' του Προέδρου καταργήθηκαν συντελώντας στη δημιουργία ενός πανίσχυρου πρωθυπουργού – *''αιρετού μονάρχη,''*[60] ο οποίος είναι ταυτοχρόνως ισχυρός τόσο στην κυβέρνηση, όσο και στο κοινοβούλιο. Και αυτό είναι και το σημείο όπου το πολίτευμα αδυνατεί να εξισορροπήσει διότι, η εκτελεστική λειτουργία διαθέτει ουσιαστικά έναν μόνο άξονα, εφόσον *''ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης''* αρ. 81 του Συντάγματος επιλέγει τους υπουργούς του και αποφασίζει, συντονίζει και επιβλέπει το έργο τους. Κατ'επέκταση οι υπουργοί φέρουν προς ψήφιση στη Βουλή σχέδια νόμου που ψηφίζει και κυρώνει το νομοθετικό σώμα, το οποίο παρέχει την δεδηλωμένη εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση. Έκτοτε και η κομματική δημοκρατία βρίσκεται υπό αμφισβήτηση καθότι, ουκ ολίγες φορές τίθεται θέμα πειθαρχίας των βουλευτών, οι οποίοι σε πιθανή παρέκκλιση τους από το κυβερνητικό έργο έρχονται αντιμέτωποι με την πιθανότητα διαγραφής τους από την κοινοβουλευτική τους ομάδα και διακινδυνεύουν την επανεκλογή τους, τουλάχιστον με το ίδιο κόμμα… Κατά συνέπεια ο πρωθυπουργός είναι κυρίαρχος και στο κόμμα του. Κατά μία εκδοχή, η πραγματική κεφαλή τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας είναι το ίδιο πρόσωπο, γεγονός που μπορεί να αποβεί ριψοκίνδυνο για την πορεία μιας χώρας, ειδικότερα σε συνθήκες κρίσης.

---

[56] Στον ίδιο σ. 358 - 360

[57] Βλ. για τον χαρακτήρα της αλλοίωσης στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλγα Ζύγουρα, *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα 2002 σ. 21 - 23

[58] Σύνταγμα της Ελλάδας 1975 αρ. 38.2

[59] Σύνταγμα της Ελλάδας 1975 αρ. 41.1

[60] ''αιρετός μονάρχης''κατά τον Μακρυδημήτρη . Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης – Όλγα Ζύγουρα, *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα 2002 σ. 21

Κατά την τριετία 1990 – 1993 η νέα κυβέρνηση της ΝΔ, διαποτισμένη από τις φιλελεύθερες ιδέες που είχαν κυριαρχήσει την προηγούμενη δεκαετία σε ΗΠΑ – Ηνωμένο Βασίλειο και, σταδιακά, στις περισσότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης,[61] επιχείρησε να περιορίσει το εύρος του δημοσίου τομέα και να πειθαρχήσει τα δημόσια οικονομικά δια των αποκρατικοποιήσεων. Κατά τον Καζάκο, με τον ν. 2000/91[62] η κυβέρνηση επιχείρησε να αντιστρέψει την μέχρι τότε ασκούμενη οικονομική και διοικητική πολιτική επιταχύνοντας τις ιδιωτικοποιήσεις και προχωρώντας κυρίως στην κατάργηση των προβληματικών επιχειρήσεων, *''όχι τόσο στις πωλήσεις τους.''*[63]Συγχρόνως, η φιλελεύθερη κυβέρνηση επιχείρησε να εξυγιάνει τον δημόσιο τομέα με έναν προγραμματισμό, ο οποίος συνάντησε αντιδράσεις και ισχυρές αντιστάσεις από ένα μεγάλο κομμάτι της κοινωνίας και κυρίως από τα συνδικάτα των εργαζομένων.[64]Μέσω του τριετούς προγράμματος για τη *''σταθεροποίηση της οικονομίας,''* προβλέφθηκε για τον δημόσιο τομέα: *''μείωση των δημοσίων υπαλλήλων κατά 10%, μείωση των πραγματικών μισθών και δραστικές περικοπές των επιχορηγήσεων για την κάλυψη των ελλειμμάτων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.''* Ωστόσο, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Καζάκος, *''το πρόγραμμα απέτυχε,''* διότι στην πορεία σημειώθηκαν αρνητικά πρόσημα στην ανάπτυξη και αυξήθηκαν οι δημόσιες δαπάνες.[65]

Η τρίτη φάση έχει ως αφετηρία το 1994 και την επάνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, το οποίο επανήλθε στην κυβέρνηση με μία λανθάνουσα διάθεση σύγκλισης με τη στοχοθεσία των προς επίτευξη κριτηρίων του Μάαστριχτ με σκοπό την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ και, γενικότερα, με πρόθεση την ουσιαστική ευθυγράμμιση σε σχέση με τον εξευρωπαϊσμό της χώρας.[66] Η αρχή για την δημόσια διοίκηση σημειώθηκε με τη θέσπιση ενός πιο αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, με αντικειμενικά κριτήρια, με το ν. 2190/1994 και τη δημιουργία του ΑΣΕΠ[67]. Επιπλέον πραγματοποιήθηκαν αξιοσημείωτα βήματα διοικητικού εκσυγχρονισμού, πρωτίστως και όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης ως αποκεντρωμένης

[61] Βλ. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά – Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944 – 2000*, εκδ. Παττάκη, Αθήνα 2005, σ. 450 – 458
[62] Ν. 2000/1991 Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 206)
[63] Στον ίδιο σ. 470
[64] Στον ίδιο σ. 471
[65] Στον ίδιο σ. 460 – 461
[66] Στον ίδιο σ. 480 – 489
[67] Ν.2190/1994 Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την πρόσληψη προσωπικού (ΦΕΚ Α' 28)

διοίκησης με το ν. 2503/1997[68] και την καθιέρωση αποκεντρωμένων υπηρεσιακών μονάδων στα γεωγραφικά πλαίσια των περιφερειών, καθώς και μεταρρυθμίσεις για την αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης με το ν. 2218/1994[69] και τη δημιουργία νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως ΟΤΑ Β' βαθμού. Ιδιαιτέρως σημαντική υπήρξε και η πρωτοβουλία για το περίφημο ''Σχέδιο Ι. Καποδίστριας'' με το ν. 2539/1997,[70] το οποίο οδήγησε στη συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων και έδωσε τη δυνατότητα στην κρατική μηχανή αλλά και στην τοπική αυτοδιοίκηση Α' βαθμού να δρα αμεσότερα και πιο κοντά στον πολίτη. Τέλος, το 1999 εγκαινιάζεται το πιλοτικό και πρωτοποριακό για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης πρόγραμμα ''Αστερίας'' (προπομπός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών),[71] προκειμένου η διοίκηση να καταστεί πιο προσβάσιμη από τον πολίτη ακόμη και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές.

Το 2004 ολοκληρώνεται η τρίτη φάση – υποπερίοδος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αρχίζει η τέταρτη, η οποία συνεχίζεται τυπικά έως το 2010, όπου το ελληνικό κράτος αποστερείται μέρους της αυτοδυναμίας του, στο να χαράσσει δημόσια πολιτική και να ρυθμίζει τη δημόσια διοίκηση διότι, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες των κυβερνήσεων , σε μεγάλο βαθμό, προκύπτουν κατόπιν διαβουλεύσεων με εκπροσώπους της τριμερούς αντιπροσωπείας και εισηγήσεων της ομάδας εργασίας (εμπειρογνωμόνων ευρωπαίων υπό τον H. Reichenbach) – Task Force (Ομάδα Δράσης). [72]

Παρά ταύτα, διαπιστώνεται ότι, η δημόσια διοίκηση από το 2004 έως το 2008 ακολούθησε μία πορεία ανανέωσης ως προς τη διαχειρισιολογική πρόσεγγιση των λειτουργιών της, επικαιροποιώντας τη στοχοθεσία και εξυγιαίνοντας τις υποδομές της, κάνοντας ένα άλμα προς τα εμπρός με την ψηφιακή σύγκλιση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, χάρη στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση[73] στα

---

[68] Ν.2503/1997 Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας, Ρύθμιση Θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 107)
[69] Ν.2218/1994 Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Τροποποίηση Διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 90)
[70] Ν.2539/1997 Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) (ΦΕΚ 244)
[71] Ν.3013/2002 Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ 102). Ιδρύονται τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών έπειτα από την επιτυχή εφαρμογή του προγράμματος ''Αστερίας'' που ξεκίνησε στη Σέριφο το 1999 με το'' Γραφείο του Πολίτη'' και επεκτάθηκε στις υπόλοιπες νησιωτικές περιοχές
[72] Βλ. παρακάτω γ.
[73] Το πρόγραμμα Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τέσσερις γενικούς στόχους:
*''Γενικός Στόχος Ι*
*Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης, με ειδικούς στόχους*

*Γενικός στόχος ΙΙ*
*Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, με ειδικούς στόχους: - Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων*

πλαίσια του ΕΣΠΑ 2007-2013. Οι πρωτοβουλίες οι οποίες λήφθησαν από το 2004 και μετά, υλοποιήθηκαν σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης. Η αρχή έγινε με το πρόγραμμα ''Θησέας''[74] και το ν. 3274/2004 για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ανάπτυξη των ΟΤΑ και την ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών και την καθιέρωση των ΣΔΙΤ[75] (Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα) με το ν.3389/2005, για την κατασκευή μέγαλων έργων υποδομών προς όφελος της οικονομικής δραστηριότητας. Δευτερευόντως, εκδόθηκε η εγκύκλιος του πρωθυπουργού Υ 190/2006, με την οποία θεσπίστηκαν ''Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης'' στα πλαίσια της ''Νομοθετικής πολιτικής και αξιολόγησης ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων,''[76] υλοποιώντας με τον τρόπο αυτό την ''Κανονιστική Μεταρρύθμιση,''[77] ώστε να επιτευχθεί η διοικητική σύγκλιση με τους ευρωπαίους εταίρους και να εναρμονιστεί η εθνική διοίκηση με την κοινοτική νομοθεσία και την διαλειτουργικότητα των ευρωπαϊκών διοικητικών αρχών. Στο πεδίο της λειτουργικότητας της διοίκησης παρήχθησαν νομοθετήματα για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και για τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς όφελος του πολίτη με το ν. 3345/2005.[78] Το καθεστώς της δημοσιουπαλληλίας αναθεωρήθηκε μέσω της κωδικοποίηση της νομοθεσίας με το ν. 3528/2007 – ''Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ..''[79]

Το 2010, ενώ εκτυλίσσονταν η προσφυγή της χώρας στο μηχανισμό στήριξης, εκπονήθηκε το σχέδιο ''Καλλικράτης'' με το ν.3852/2010[80] για την ενίσχυση της αποκέντρωσης με την ίδρυση επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων, την μετατροπή των περιφερειών σε ΟΤΑ Β' βαθμού και την περαιτέρω συνένωση δήμων. Το εγχείρημα ωστόσο του ''Καλλικράτη'' δεν συνοδεύτηκε και από την ανάλογη μεταφορά πόρων,

---

*Γενικός στόχος ΙΙΙ*
*Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης, με ειδικούς στόχους*

*Γενικός στόχος IV*
*Περιγραφή: Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής, με ειδικούς στόχους: - Δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής.''*

Βλ. http://www.epdm.gr/index.php?op=GeneralObjective&todo=List&reset=1

[74] Ν. 3274/2004(ΦΕΚ 195Α') πρόγραμμα ''Θησέας'' βλ. http://thiseas.ypes.gr/article.php?cat=36
[75] Ν.3389/2005 (ΦΕΚ 232) Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα. Επίσης βλ. http://www.sdit.mnec.gr/el/sdit/role/
[76] Βλ. http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egheiridio_odigion_symblirosis_ypodeigmatos.pdf
[77] Βλ. OECD Regulatory Reform
[78] Ν.3345/2005 (ΦΕΚ 138)
[79] Ν.3528/2007 (ΦΕΚ 26) βλ. και http://www.ydmed.gov.gr/ για το ν.3839/2010
[80] Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87) *''Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης''*

πιθανόν λόγω ύφεσης, με αποτέλεσμα να μην έχουν γίνει ακόμα ορατά θετικά δείγματα από την εφαρμογή του. Τέλος, τον Ιούλιο του 2010 νομοθετήθηκε η ''Διαύγεια'' - ν. 3861/2010.[81]

Σε γενικές γραμμές οι παραπάνων παράγραφοι παρουσίασαν τις τέσσερις υποπεριόδους τις οποίες διήνυσε η δημόσια διοίκηση από το 1981, και, εύλογα, μπορεί κανείς να διαπιστώσει πως, κατά τη δεκαετία 1997 – 2007 σημειώθηκαν μεγάλες αλλαγές και σημαντικότα διοικητικά επιτεύγματα, τόσο από άποψη ποιότητας των νομοθετημάτων, όσο και από πλευράς ουσίας αυτών. Αναμφισβήτα, σχεδιάστηκαν νομοθετικά εργαλεία που εισήγαγαν στο διοικητικό σύστημα θεσμικές καινοτομίες, οι οποίες εμπεριείχαν προβλέψη για τις ανάγκες της εθνικής διοίκησης εντός ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δηλαδή, αυτό το οποίο κατόρθωσε και διασφάλισε η πολιτική ηγεσία ήταν, να αναδομήσει τις διοικητικές λειτουργίες σύμφωνα τις προσδοκίες της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, ευνοώντας τις συνέργειες τομεακών διοικητικών οργάνων, και καλλιεργώντας μία μελλοντική οριζόντια διασύνδεσή τους στα πλαίσια θεματικών αναγκών με γνώμονα την κατάστρωση επιτελικών δράσεων και όχι απλά την εφαρμογή κάθετων και στατικών πολιτικών. Όμως οι διεθνείς οικονομικές εξελίξεις που ακολούθησαν και η κρίση χρέους που έπληξε την ελληνική οικονομία κατέδειξαν πως, ο ανωτέρω διοικητικός σχεδιασμός ούτε πρόλαβε να ενεργοποιηθεί, αλλά ούτε και να εμπεδοθεί έγκαιρα, ώστε να καταφέρει το ελληνικό κράτος να αντιμετωπίσει την κρίση και να καταφέρει να προχωρήσει στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, που θα έβγαζαν τη χώρα από το δημοσιονομικό αδιέξοδο στο οποίο περιήλθε το 2009 – 2010.

## γ. Σε συνθήκες οικονομικού ελέγχου

Σε έκθεση που ζητήθηκε από τον ΟΟΣΑ, σχετικά με την καταγραφή των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, από το υπουργείο εσωτερικών, αποκέντρωσης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης το 2011, παρουσιάζονται σημαντικά ευρύματα που αφορούν το σύνολο των λειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς και συγκεκριμένοι μέθοδοι επίλυσης χρόνιων προβλημάτων που εμποδίζουν την εμπέδωση, αφομοίωση και εφαρμογή όλων των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη, ειδικότερα στα πλαίσια του *''Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση,''* που περιλαμβάνονταν στο ΕΣΠΑ 2007 –

[81] Πρόκειται για την ανάρτηση πράξεων κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο βλ. Ν.3861/2010 (ΦΕΚ112)

2013.[82] Η έκθεση του ΟΟΣΑ εστιάζει σε τέσσερα μέρη: κεντρική κυβέρνηση, ανθρώπινο δυναμικό, προϋπολογισμό και διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής, πραγματοποιώντας μία εισαγωγική θεώρηση, όσον αφορά το ρόλο των θεσμών της κεντρικής ηγεσίας της διοίκησης ως *''Κέντρου Διακυβέρνησης.''* Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει ως ένας επιτελικός άξονας στρατηγικού σχεδιασμού, επικοινωνίας και διασύνδεσης των δομών της δημόσιας διοίκησης, να προχωρήσει στη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, προκειμένου να υποστηριχθεί επαρκώς *''η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική 2011 – 2015,''* η επαναφορά του δημοσίου χρέους σε *''βιώσιμη τροχιά''* και ''η δημιουργία *''υψηλού πρωτογενούς πλεονάσματος''* σε μακροχρόνια βάση.[83]

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ καίρια αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι *''η απόλυτη προσκόλληση στο «νομικό φορμαλισμό»''* και στο πλήθος των *''νομοθετικών εργαλείων''* (νόμοι προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις) που χρειάζονται ακόμη και για την αντιμετώπιση *''καθημερινών αναγκών''* και διαδικαστικών ζητημάτων.[84] Ακόμη πιο σημαντικό όμως είναι το γεγονός πως, έως ότου εκδοθούν αυτές νομοθετικές και ρυθμιστικές πράξεις, η διοίκηση «παραλύει» και αναμένει την τυπική έκδοσή τους, προκειμένου να προβεί σε ενέργειες και δράσεις, οι οποίες εμποδίζουν τόσο την εύρρυθμη λειτουργία των δομών της ίδιας της διοίκησης, όσο και τις ενέργειες των υπαλλήλων, επιδρώντας αρνητικά σε τελική ανάλυση στη συναλλαγή με τους πολίτες και στην παροχή υπηρεσιών προς αυτούς. Για τον λόγο αυτό δημιουργούνται κατ'επέκταση «ασφυκτικά περίκλειστες» υπηρεσιακές μονάδες στις οποίες το κυβερνητικό έργο κατακερματίζεται, αποθαρρύνοντας την διατομεακή οργάνωση των υπουργείων και τη συγκρότηση διϋπουργικών ομάδων που θα μπορούσαν να αναλαμβάνουν την προετοιμασία των δράσεων και τον συντονισμό μεταξύ των εκάστοτε εμπλεκομένων υπουργείων για την προώθηση του κυβερνητικού έργου.[85]

Μία ακόμη παρενέργεια της ελληνικής διοικητικής πολυνομίας είναι και η *''παρωχημένη οργανωσιακή εξάπλωση,''* δηλαδή η σύσταση πληθώρας διοικητικών δομών, όπως γενικών γραμματειών, γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και πολυάριθμων τμημάτων, που στην πραγματικότητα υπέχουν *''αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες,''* και συντελούν στη διάχυση των ευθυνών και των λειτουργικών δυνατοτήτων κάθε μονάδας παρά στην

---

[82] Βλ. OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012, σ. 41 – 42

[83] Στο ίδιο σ. 70 – 79

[84] Ενδεικτικά αναφέρεται πως κατά μέσο όρο *''η κεντρική κυβέρνηση χρειάζεται περίπου 1140 τροποποιήσεις αρμοδιοτήτων κατ'έτος.''* Βλ. στο ίδιο σ. 85

[85] Στο ίδιο σ. 83 – 95

αποτελεσματική ενεργοποίησή τους. Η κατάσταση αυτή έχει διαμορφωθεί επίσης και εξαιτίας της στρεβλής υϊοθέτησης των απαιτήσεων από πλευράς ΕΕ για την *''διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.''* Οι διοικητικές ανάγκες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ώθησαν τις ελληνικές κυβερνήσεις στη δημιουργία ειδικών γραμματειών με στρατηγικές και επιτελικές αρμοδιότητες, οι οποίες ωστόσο δεν αφαιρέθηκαν από τους προκατόχους τους λόγω του εσωτερικού ανταγωνισμού των διοικητικών δομών, με συνέπεια την κατάληξη σε ένα ανισόρροπο σύστημα αρμοδιοτήτων, όπου οι επιτελικές και οι υποστηρικτικές αρμοδιότητες καταλαμβάνουν περίπου το 90%, ενώ οι παρεχόμενες υπηρεσίες μόλις το 4%.[86]

Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο μέρος του παρόντος κεφαλαίου, ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιήθηκε στην Ελλάδα, ιδίως από τη δεκαετία του '80 και έπειτα για την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας, ειδικότερα για τον πληθυσμό που μετακινείτο από την επαρχία στα μεγάλα αστικά κέντρα. Εντούτοις η έκθεση του ΟΟΣΑ στο κεφάλαιο για το ανθρώπινο δυναμικό ξεκινά με την παράθεση στοιχείων που προέρχονται από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO). Σύμφωνα με τη Labor Statistics , *''η Ελλάδα εμφανίζει ένα αρκετά χαμηλό επίπεδο απασχόλησης στη γενική κυβέρνηση με 392.000 υπαλλήλους να εργάζονται για την κεντρική κυβέρνηση το 2008...Σε ποσοστό 7.9% του ενεργού δυναμικού, η απασχόληση στο δημόσιο ήταν χαμηλότερη από κάθε χώρα μέλος του ΟΟΣΑ πλην της Ιαπωνίας(7.1%).''* Συγχρόνως η Ελλάδα έχει το υψηλότερο ποσοστό των χωρών του ΟΟΣΑ, όσον αφορά τους εργαζομένους σε *''δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το συνολικό ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων στο 22,3%, του ανθρώπινου συναμικού,''* και να ξεπερνά *''ελαφρά''* σε ποσοστιαία βάση τον μέσο όρο των υπολοίπων χωρών. Πέραν τούτου, διαφαίνεται πως, συγκριτικά με τις αμοιβές των υπαλλήλων των υπολοίπων χωρών, η Ελλάδα βρίσκεται *''δύο μονάδες άνω του μέσου όρου.''* Σε κάθε περίπτωση ο ΟΟΣΑ αναφέρει ότι, πρόκειται για στοιχεία τα οποία είναι αμφίσημα, διότι δεν συνυπολογίζονται επακριβώς, οι κατηγορίες των υπαλλήλων που υπηρετούν με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, καθώς και εκείνοι που εργάζονται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου καθώς και οι μετακλητοί.[87]

---

[86] Ειδικότερα θα πρέπει να επισημανθεί ότι, ως προς την άσκηση υποστηρικτικών λειτουργιών της διοίκησης, το 43% αυτών αφορά την διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού, το 30% ΤΠΕ, το 19% προϋπολογισμό και δημοσιονομικά και μόλις το 8% την εκτέλεση προγραμμάτων. Βλ. σχετικά τα σχήματα 2.7 και 2.9, στο ίδιο σ. 100 – 101.

[87] Στο ίδιο σ. 116 – 117,118 Με βάση την απογραφή του 2012 ο αριθμός των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα μειώθηκε από 768.009 σε 668.035 μέσα σε δύο χρόνια. Βλ. σχετικά www.apografi.gov.gr από στοιχεία που παρείχε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ως βασικό ζήτημα προς επίλυση τίθεται σε μεσοπρόθεσμο χρόνο *''η γήρανση των δημοσίων υπαλλήλων,''* αφού βάσει των στατιστικών ευρυμάτων της έκθεσης το 2009, το 38% των υπαλλήλων βρίσκονταν κατά μέσο όρο στην ηλικία των 50 ετών και διαφαίνεται πως, σε βάθος χρόνου, το ποσοστό αυτό θα αυξάνεται με ταχύτατους ρυθμούς. Εκτός από την επιβάρυνση που θα υποστούν τα δημόσια οικονομικά λόγω των μαζικών συνταξιοδοτήσεων, αναφύεται και ένα μείζον πρόβλημα σχετικά με την εξοικείωση των υπαλλήλων στο χειρισμό νέων τεχνολογιών και στην ευρύτερη τεχνογνωσία που απαιτεί το σύγχρονο περιβάλλον διακυβέρνησης. Συν τοις άλλοις, από την διαχειρισιολογική προσέγγιση που προτάσσεται από το ΝΔΜ, οι τωρινές συνθήκες εξέλιξης του προσωπικού δεν υπόσχονται μία συνολική προοπτική, που θα παρείχε κίνητρα παραγωγικότητας στους υπαλλήλους, προκειμένου να αφοσιωθούν στην περαιτέρω κατάρτισή τους και στην στελέχωση μιας διοίκησης, η οποία θα ανταμοίβει τα αποτελέσματα, τόσο από πλευράς μισθολογικής, όσο και βαθμονομικής (ιεραρχικής) ανέλιξης.[88] Στην προβληματική αυτή θα πρέπει να προστεθεί και η μέχρι πρότινος έλλειψη δυνατότητας για διακλαδική κινητικότητα, είτε για πλήρη αλλαγή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. Μεταξύ άλλων και η συχνή καλλιέργεια ενός κλίματος δυσπιστίας της κοινωνίας έναντι της διοίκησης, εξαιτίας κρουσμάτων διαφθοράς, επενεργεί αρνητικά, τόσο στις συναλλαγές του ιδιωτικού τομέα με τον δημόσιο αποθαρρύνοντας τις επενδύσεις, όσο και στην ίδια τη δημοσιοϋπαλληλία, αφαιρώντας της την αυτοπεποίθηση που χρειάζεται για την εκπλήρωση της αποστολής της.

Ένα επιπρόσθετο τρωτό σημείο της δημόσιας διοίκησης εντοπίζεται από τον ΟΟΣΑ στην κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα γίνεται λόγος για μία άκαμπτη διαδικασία, προσκολλημένη στις απαιτήσεις της γραφειοκρατίας, η οποία δεν μπορεί να αποτυπώσει τα πραγματικά μεγέθη των εισροών και των δαπανών, προκαλώντας αρκετά συχνά σημαντικές αναπροσαρμογές της τάξεως των 6 – 8 δις ευρώ ανά έτος.[89] Ο ΟΟΣΑ θεωρεί ως βασικές αιτίες της αδυναμίας αυτής, το γεγονός ότι, ο προϋπολογισμός καταρτίζεται σε πρώτο στάδιο *''από πάνω προς τα κάτω''* και όχι αντιστρόφως. Δηλαδή, τα υπουργεία και οι υπηρεσιακές τους μονάδες, καθώς και οι υπόλοιποι φορείς της κεντρικής κυβέρνησης συντάσσουν τις λειτουργικές τους δαπάνες για το επόμενο οικονομικό έτος και τις αποστέλλουν προς την αρμόδια διεύθυνση του υπουργείου

---

[88] *''Τα επιδόματα θεωρούνται συμπληρωματικές αποδοχές στο μισθό του υπαλλήλου και δεν δίδονται ατομικά ως επιβράβευση. Το σύστημα προαγωγών παραμένει αδιαφανές και θεωρείται αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών, παρά τις αντικειμενικές διατάξεις του 3839/2010.''* Βλ. Στο ίδιο σ. 131

[89] Βλ. Πίνακα αποφάσεων αναπροσαρμογής στο ίδιο σ. 155

οικονομικών, δίχως να μεσολαβεί κάποιος εσωτερικός έλεγχος, που θα μπορούσε να μειώσει – ενδεχομένως – το ποσό των αιτουμένων δαπανών. Περαιτέρω δεν επιχειρείται μία διαβούλευση μεταξύ των ανωτέρων στελεχών και συντακτών της εκάστοτε υπηρεσίας με το αρμόδιο γραφείο του υπουργείου οικονομικών. Η όποια διαπραγμάτευση καταλοίπεται σε διϋπουργικό επίπεδο και εάν δεν τελεσφορήσει παρεμβαίνει ο πρωθυπουργός. Ουσιαστικά στερείται από την πολιτική ηγεσία η δυνατότητα να θέσει ένα ανώτατο όριο δαπανών και, αρκετές φορές, προκειμένου να διασφαλισθεί κάποια σχετική αξιοπιστία ως προς τις πραγματικές ανάγκες των διοικητικων μονάδων, υϊοθετείται ο ανά υπηρεσιακή μονάδα προϋπολογισμός του προηγουμένου έτους. Το υπουργείο οικονομικών μεριμνά κυρίως για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και όχι για την καταρτισή του, αποστερώντας εν τοις πράγμασι από το αρμόδιο υπουργείο τη δυνατότητα ενός αποτελεσματικού ελέγχου, αφού σημειώνονται αλληλοεπικαλύψεις ως προς τον προληπτικό έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Υπηρεσία Δημοσιονομικών Ελέγχων του υπουργείου οικονομικών.[90] Συν τοις άλλοις, ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης αποτελείται από ιδιαιτέρως λεπτομερείς ενότητες και χιλιάδες κωδικούς, που η προσκόλληση στην συμπερίληψή τους, εκ νέου, στο προσεχές οικονομικό έτος δεν ευνοεί τα όποια περιθώρια διοικητικών ελιγμών, που θα έχουν ως στόχο την αποτελεσματικότητα των ενεργειών της διοίκησης, αλλά κυρίως θέτουν ως μόνη προτεραιότητα την τυπολογική τήρησή τους. Σε όλο αυτό το παρωχημένο φάσμα του δημοσιονομικού και λογιστικού προγραμματισμού της χώρας θα πρέπει να προστεθεί η έλλειψη μεσοπροθέσμου και μακροπροθέσμου προγραμματισμού, που ως δημοσιονομική πολιτική εισήχθη, κυρίως, έπειτα από την συνεργασία των ελληνικών αρχών με την τριμερή αντιπροσωπεία δανειστών, καθώς και η τυπική άσκηση ελέγχου από πλευράς του νομοθετικού σώματος. Η βουλή επικεντρώνεται περισσότερο στην διατύπωση πολιτικών θέσεων, διαπιστώσεων και αντιπαραθέσεων, παρά στην εποικοδομητική άσκηση συμπληρωματικού ελέγχου που θα μπορούσε να προσδώσει διαφορετικό περιεχόμενο σε ένα τέτοιο νομοθέτημα, που αφορά κυρίως τη σταθερότητα και την αξιοπιστία του μακροοικονομικού περιβάλλοντος και τη βιωσιμότητα της εθνικής οικονομίας.

Έχει ήδη ειπωθεί πως η χρονική περίοδος 1997 – 2007 αποτέλεσε ένα αισιόδοξο κεφάλαιο για την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης, καθότι εισήχθησαν σε αυτή σημαντικά κανονιστικά και ρυθμιστικά εργαλεία για τον προγραμματισμό της διοικητικής

[90] Στο ίδιο σ. 153

δράσης.[91] Αυτό επιβεβαιώνεται και από τον ΟΟΣΑ, ο οποίος στην προκείμενη έκθεσή του αναφέρει πως, *''οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας χάραξης πολιτικής και της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας υπήρξαν αξιόλογες, αλλά παραμένουν πολύ επιφανειακές''* καθώς και ότι, *''έχουν τεθεί οι βάσεις για την μείωση των διοικητικών βαρών αλλά δεν έχουν υϊοθετηθεί ακόμη συγκεκριμένες ενέργειες.''*[92]Σύμφωνα με τους συντάκτες της έκθεσης οι αδυναμίες εντοπίζονται στον όγκο της κανονιστικής και ρυθμιστικής ύλης της διοίκησης, στην έλλειψη ενός πλαισίου αξιολόγησης των κανονιστικών επιπτώσεων στο διοικητικό έργο, καθώς και στην απουσία ενός συνολικού σχεδίου δράσης για την διαβούλευση, διασύνδεση, συνεργασία και επικοινωνία των εμπλεκομένων μονάδων, τόσο κατά το στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όσο και, κυρίως, κατά το στάδιο της υλοποίησης των κανονιστικών παρεμβάσεων.

Πιο συγκεκριμένα, η ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, έχει καταληφθεί από σωρεία αλλεπάλληλων νομοθετημάτων, τα οποία οι υπηρεσίες καλούνται να εφαρμόσουν εμμένοντας στο νομικό σκέλος, και όχι στην έμπρακτη διεκπεραίωσή τους με τη μορφή δημοσίων πολιτικών. Η κατάσταση αυτή επιτείνεται από το γεγονός ότι, ενώ από πλευράς νομοθετικής επάρκειας οι κανονιστικές ρυθμίσεις είναι πλήρεις, στην πραγματικότητα είναι ελλειπείς ως προς την πρόβλεψη του εκτελεστικού περιεχομένου, ήτοι τον προσδιορισμό των υλικών μέσων και ενεργειών καθώς και του απαραίτητου ανθρωπίνου δυναμικού που είναι καθηριστικό για την επίτευξη του εκάστοτε στόχου. Θα πρέπει δε να προστεθεί ότι, δεν υφίσταται ένα λειτουργικό περίγραμμα για την παρακολούθηση της *''απόδοσης''* και των *''αποτελεσμάτων''* των κανονιστικών ρυθμίσεων, που θα συνδυαστεί ως ένα χρονικώς παράλληλο με αυτές πλαίσιο αξιολόγησης. Αντιθέτως επαφύονται, τόσο η ίδια η διοίκηση, όσο και τα στελέχη της, σε εκ των υστέρων διαπιστώσεις, αποστερώντας από την πολιτική και την φυσική ηγεσία τη δυνατότητα παρέμβασης και αναθεώρησης του όποιου ρυθμιστικού περιεχομένου, είτε σταδίου υλοποίησης της απόφασης, που κρίνεται ως μη αποτελεσματικό ή εν πάση περιπτώσει αδόκιμο, σε σχέση με τον κεντρικό σχεδιασμό για την παραγωγή της αποφασισθείσας δημόσιας πολιτικής.

Η τεχνική προέκταση της έκθεσης του ΟΟΣΑ βρίσκεται ουσιαστικά στις εισηγήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στην στήριξη που αυτή παρέχει στην ελληνική δημόσια

[91] Βλ. σ. 16 – 17
[92] Στο ίδιο σ. 168 και 173 αντίστοιχα

διοίκηση μέσω της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα. Σύμφωνα με την Ομάδα Δράσης η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να αναδιαμορφωθεί και να αναδομηθεί πραγματοποιώντας τομές και αλλαγές στο πεδίο της κεντρικής κυβέρνησης, της αποκεντρωμένης και τοπικής αυτοδιοίκησης, στην πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και στο σκέλος του φοροεισπρακτικού μηχανισμού το οποίο αναφέρεται ως *''φορολογική διοίκηση.''*[93]

Κεντρικός προσανατολισμός της Ομάδας Δράσης είναι η διαμόρφωση μιας δημόσιας διοίκησης, η οποία θα πληροί τις αρχές αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της εναρμόνισης των ενεργειών της σε όλα τα επίπεδα, αρχής γεννομένης από το κεντρικό επίπεδο και τον κυβερνητικό συντονισμό. Ως υπόβαθρο παρακολούθησης και περάτωσης των μεταρρυθμίσεων θεωρείται από τους Ευρωπαίους εμπειρογνώμονες η θέσπιση του ελληνικού συμβουλίου μεταρρυθμίσεων υπό την εποπτεία του πρωθυπουργού (Μάρτιος 2012),[94] καθώς και η καθιέρωση μιας πάγιας δομής διϋπουργικού συντονισμού μεταξύ των εμπλεκομένων υπουργείων, τόσο για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων, όσο και του κυβερνητικού έργου εν γένει.[95] Για την αντιμετώπιση της πολυνομίας η ελληνική κυβέρνηση *''υϊοθέτησε''* τις συστάσεις της Ομάδας Δράσης και ψηφίστηκε από το κοινοβούλιο «ο Νόμος για την Καλύτερη Νομοθέτηση» (Ν. 4048/2012).[96] Συγχρόνως, προτεραιότητα για την δημόσια διοίκηση αποτελεί η ορθή διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού και η στελέχωση των υπηρεσιών με *''ανεξάρτητους''* και αποτελεσματικούς υπαλλήλους που θα διαθέτουν επαρκή κατάρτιση, ειδικότερα, όσον αφορά τον χειρισμό νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας. Για την επίτευξη του στόχου αυτού προτάσσεται και επιχειρείται αξιολόγηση σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα (''750.000 άτομα''),[97] αλλά και κινητικότητα των ήδη υπηρετούντων για την καλύτερη λειτουργία οργανικών μονάδων που στερούνται κατάλληλα εκπαιδευμένου έμψυχου δυναμικού.[98]

Για την αποκεντρωμένη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση Γερμανοί εμπειρογνώμονες παρέχουν, υπό την αιγίδα της Ομάδας Δράσης, τεχνική βοήθεια σε

---

[93] Βλ. Task Force for Greece, ''1st quarterly report,'' European Commission, σ. 13 -17
[94] Βλ. Task Force for Greece, ''Quarterly Report,'' European Commission, Dec. 2012, σ. 13
[95] Βλ. Task Force for Greece, ''1st quarterly report,'' European Commission, σ. 15
[96] Βλ. Task Force for Greece, ''Second Quarterly Report,'' European Commission, Mar. 2012, σ. 19 και Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34) και http://www.ydmed.gov.gr/?p=1803
[97] Όπως αναφέρεται και στην έκθεση: *'' η αξιολόγηση των κεντρικών δομών των περισσοτέρων ελληνικών υπουργείων – με αντιπροσωπευτικό ανθρώπινο δυναμικό περίπου 60.000 ατόμων – διεξήχθη με βάση κοινή μεθοδολογία και στόχους. Οι προτάσεις αναδιοργάνωσης εγκρίθηκαν από το ελληνικό συμβούλιο μεταρρυθμίσεων υπό την εποπτεία του Έλληνα πρωθυπουργού.* '' Βλ. Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, '' Τριμηνιαία Έκθεση,'' Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Απρ. 2013, σ. 28
[98] Η κινητικότητα αποτελεί πρόταση – σύσταση του ΟΟΣΑ, Βλ. OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012, σ 128 – 131 και 135

κρίσιμους τομείς. Ειδικότερα, ο επαναπροσδιορισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής σχεδίασης μέσω νέων και αποτελεσματικών μεθόδων και τεχνικών, η αγροτική ανάπτυξη καθώς και η στήριξη της αγοράς ακινήτου αποτελούν έναν συνολικό τομέα δημόσιας πολιτικής, ο οποίος εντάσσεται στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των ΟΤΑ και καθίσταται ένας καθοριστικός πυλώνας για την αναθέρμανση της τοπικής οικονομίας. Επίσης, η μεταφορά τεχνογνωσίας για την *''υλοποίηση κεντρικών πολιτικών από τοπικές κυβερνητικές υποδομές για την βελτίωση των παρεχομένων προς τους πολίτες υπηρεσιών''* αναβαθμίζουν την εκτελεστική δυνητικότητα του κράτους και φέρουν την τοπική αυτοδιοίκηση εγγύτερα προς την κοινωνία.[99] Ακολούθως, κατόπιν των εισηγήσεων της Ομάδας Δράσης, η ελληνική κυβέρνηση (υπουργεία εσωτερικών και διοικητικής μεταρρύθμισης), προκειμένου να ενισχύσει τις εκτελεστικές δυνατότητες των ΟΤΑ, *''ενέκρινε τις νομοθετικές πράξεις (ΦΕΚ 228$^{A}$/2012 και ΦΕΚ 256$^{A}$/2012) και συγκρότησε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, που αποσκοπεί στην ενίσχυση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και την προώθηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης''*[100]

Παράλληλα, έχει διατυπωθεί πως, κατά τα τελευταία χρόνια, η διαφθορά του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα είναι ένα φαινόμενο που επιτείνεται διαρκώς. Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας Δράσης, σε έρευνα που διεξήχθη το 2010, από το ερευνητικό ίδρυμα Brookings στις ΗΠΑ, το κόστος της διαφθοράς του δημοσίου τομέα αντιστοιχεί στο 8% του ελληνικού ΑΕΠ, ενώ σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωβαρόμετρου 98% των Ελλήνων θεωρεί πως η διαφθορά αποτελεί ένα μείζον ζήτημα για τη χώρα. Για τον λόγο αυτό η Ομάδα Δράσης προχώρησε στην εκπόνηση ενός «οδικού χάρτη» για την δημιουργία ενός *''συνολικού σχεδίου εθνικής στρατηγικής αντί –διαφθοράς , την ενδυνάμωση του συντονισμού στην αντιμετώπισή της μέσω του διορισμού ενός εθνικού συντονιστή υπαγομένου στον πρωθυπουργό,''* την ενίσχυση της πρόληψης μέσω ερευνών των υπηρεσιών και ανταλλαγής πληροφοριών (εσωτερικές υποθέσεις ), καθώς και την θέσπιση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου για την καταπολέμησή της.[101]

Σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την διαχείριση των δημοσιονομικών, η Ομάδα Δράσης επικεντρώνεται στο ρόλο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ως προς

---

[99] Βλ. Task Force for Greece, ''Second Quarterly Report,'' European Commission, Mar. 2012, σ. 17 – 18

[100] Βλ. Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, '' Τριμηνιαία Έκθεση,'' Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Απρ. 2013, σ. 31

[101] Χαρακτηριστικά η Ομάδα Δράσης θεωρεί πως, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος και η Οικονομική Αστυνομία αποτελούν τα όργανα εκείνα που με τον κατάλληλο συντονισμό θα συμβάλλουν στην συνολική καταπολέμηση της διαφθοράς. Βλ. Task Force for Greece, ''Quarterly Report,'' European Commission, Dec. 2012, σ. 24 – 25.

την παρακολούθηση της εφαρμογής της *''Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2011 – 2015,''* προκειμένου να καταστεί εφικτή η γενικότερη δημοσιονομική πειθαρχία και η απομείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης. Η συνδρομή του Γενικού Λογιστηρίου επικουρείται από την Ομάδα Δράσης καθώς και από τον συντονισμό αυτής με τον *''Επισκέπτη Σύμβουλο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.''*[102] Στόχος των δανειστών, εν προκειμένω, είναι *''η δημιουργία ενοποιημένων χρηματοοικονομικών διευθύνσεων σε κάθε υπουργείο, των οποίων θα προίστανται κρατικοί αξιωματούχοι – υπόλογοι''* για την παρακολούθηση και την ορθολογική διαχείριση των διοικητικών δαπανών. Μεταξύ άλλων, σημαντικό πεδίο επικέντρωσης στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος καθίστανται και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης (*''ΟΠΑΔ, ΙΚΑ ΤΑΥΤΕΚΟ και ΟΑΕΔ''*), τα οποία θεωρούνται από την Ομάδα Δράσης ως βασική προτεραιότητα για την συγκράτηση των κρατικών δαπανών, μέσω του εξορθολογισμού της λειτουργίας τους και τον έλεγχο των πληρωμών τους.[103]

Η κύρια διάσταση αντιμετώπισης του δημοσιονομικού ελλείμματος καταφαίνεται πως είναι η συλλογή των ανείσπρακτων φόρων και η πάταξη της φοροδιαφυγής (περίπου 36 δις ευρώ ετησίως).[104] Οι ανείσπρακτοι φόροι ανέρχονται σε 60 δις ευρώ εκ των οποίων 30 δις αφορούν 165.000 εκκρεμείς φορολογικές υποθέσεις (αρκετές επί μακρό χρονικό διάστημα – 10 ετία). [105] Εργαλείο ανάσχεσης της φοροδιαφυγής είναι η αναδιάρθρωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και η τεχνική εμπλαισίωσή του με νέες δομές και μορφές δράσης, οι οποίες θα συνδιαμορφώσουν μία αποτελεσματική φορολογική διοίκηση για τη χώρα.

Πρώτη προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής είναι η ενεργοποίηση του *''εξελιγμένου''* ηλεκτρονικού συστήματος ελέγχου απόδοσης φόρων, το σύστημα ELENXIS με την σύγχρονη ανάπτυξη των δυνατοτήτων του προσωπικού ως προς τη χρήση αυτού και τις υποστηρικτικές εφαρμογές πληροφορικής και διαδικτύου. Δεύτερη προτεραιότητα είναι η καθιέρωση ενός σταθερού ελεγκτικού πλαισίου των φορολογουμένων που διαθέτουν υψηλή φοροδοτική ικανότητα ως φυσικά πρόσωπα,

---

[102] Παρατίθεται στην έκθεση της Ομάδας Δράσης, ως *''ανα διαστήματα χρηματοδοτούμενη δράση κατόπιν συμφωνίας του ΔΝΤ και της ΕΕ.''* Βλ. Task Force for Greece, ''Second Quarterly Report,'' European Commission, Mar. 2012, σ. 14 υπ. 12

[103] Βλ. Task Force for Greece, ''Second Quarterly Report,'' European Commission, Mar. 2012, σ. 15

[104] Βλ. σχετικά αναλύσεις http://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/6733/print/printer καθώς και την εκτίμηση του πρώην διευθυντή ελέγχων του ΣΔΟΕ Ν. Λέκκα για *''40 – 50 δις το χρόνο.''* Βλ. http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_2_09/06/2012_484855

[105] Σύμφωνα με το υπουργείο οικονομικών και τους εμπειρογνώμονες της Ομάδας Δράσης 6- 8 δις ευρώ δύνανται να εισπραθούν άμεσα. Το χρονικό βάθος της δεκαετίας ως προς την εκδίκαση των φορολογικών υποθέσεων υπολογίζεται σε 7 με 12 έτη. Βλ. Task Force for Greece, ''1st quarterly report,'' European Commission, σ. 24

καθώς και εκείνων που κατέχουν μεγάλη ακίνητη και κινητή περιουσία, μέσω της κατηγοριοποίησης τους σε ειδική ελεγκτική κλίμακα, ως «φορολογουμένων μεγάλου πλούτου». Οι δύο αυτές κατηγορίες υπάγονται σε έλεγχο από το νεοσύστατο και ομώνυμο Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου-ΚΕΦΟΜΕΠ.[106]

Τα δύο – νεά – ανωτέρω πλαίσια φορολογικού ελέγχου θα πρέπει να συνοδεύονται, κατά την Ομάδα Δράσης, σε μακροπρόθεσμη βάση από υποστηρικτικά υλικά μέσα, όπως η ηλεκτρονική καταγραφή των επιχειρήσεων (*''e – filing''*) και η ηλεκτρονική απόδοση του ΦΠΑ (*''e – payment''*), μαζί με την αναβάθμιση των παρεχομένων προς το κοινό υπηρεσιών, δηλαδή, *''ενημερωτικά έντυπα, τηλεφωνικά κέντρα''* και γενικότερη πληροφόρηση των φορολογουμένων *''όσον αφορά την συμμόρφωση τους με τις ανά κατηγορία φορολογικές υποχρεώσεις αυτών.''*[107] Αντίστοιχα, στο επίπεδο της μακροοικονομικής πολιτικής, οι εκπρόσωποι των δανειστών έχουν δεσμευθεί για την εγκαθίδρυση ενός διαρκούς δικτύου συνεργασίας και συντονισμού σχετικά με την εναρμόνιση της φορολογικής και τελωνειακής πολιτικής, βάσει των υποχρεώσεων που έχει η χώρα ως κράτος – μέλος της ΟΝΕ. Στο πλαίσιο αυτό το ΔΝΤ έχει τοποθετήσει σύμβουλο για το ελληνικό υπουργείο οικονομικών σε μακροχρόνια βάση, ενώ προωθούνται και οι διαθεσμικές συνέργειες του ΔΝΤ, *''της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – Επιτροπή Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης και της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα για την ορθή εφαρμογή και αξιοποίηση του προγράμματος ανταλλαγής πληροφοριών και τεχνικής συνεργασίας επί των ζητημάτων φορολογικής πολιτικής – «Πρόγραμμα FISCALIS».''*[108]

---

[106] Βλ. http://www.minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/id/66d7195f-5ba1-4662-9a44-faa74d7549f0#

[107] Βλ. Task Force for Greece, ''1st quarterly report,'' European Commission, σ. 25

[108] Βλ. Στο ίδιο σ. 26. Για το FISCALIS, βλ. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/index_en.htm

## 3. Ο εξορθολογισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανασυγκρότησή της

*''Πολλά θέματα στην πατρίδα μας είναι καταδικασμένα να μην τελειώσουν ποτέ. Στροβιλίζονται ασταμάτητα στον αέρα, ως θέαμα προς τέρψιν των ειδικών και ως προνομιακό πεδίο δράσης της πολιτικής εξουσίας όταν έχει δυσκολίες, όπως τώρα με τα μνημόνιο (-α) και την οικονομική πολιτική.''* [109] Ο λογισμός αυτός του Δ. Παπούλια αποτελεί μία αναντίρρητη διαπίστωση για το εύρος περάτωσης των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων, ιδιαίτερα, σε συνθήκες κρίσης. Ο Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων Ελλάδος – Διοικητικό Επιμελητήριο (ΔΕΕ), επικαλούμενος τις *''ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη,''* διαπιστώνει πως, *''η κακοδιοίκηση είναι σταθερά εγκατεστημένη στην ελληνική πραγματικότητα.''* Ως παράγοντες κακοδιοίκησης θεωρούνται *''η ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας, η ελλιπής διοικητική δομή και οργάνωση, καθώς και οι καθυστερήσεις στην παροχή υπηρεσιών και στην τήρηση προθεσμιών, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών, ελλιπής πληροφόρηση, η μη τήρηση της νομιμότητας και της αρχής της χρηστής διοίκησης, η αδράνεια κ.α.''* [110] Ενώ παράλληλα εκτιμάται πως, *''η βελτίωση της αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας της Διοίκησης κατά 15 – 20% θα εξαφάνιζε το έλλειμμα του 2009.''* [111] Ο Κ. Παπαδημητρίου, παρά την ύπαρξη του μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού που έχει εισαχθεί στην δημόσια διοίκηση κατά τα τελευταία δύο χρόνια, για την οποία έγινε λόγος στο προηγούμενο κεφάλαιο,[112] θεωρεί πως, στην πραγματικότητα, ακόμη και τώρα, απουσιάζει ένα συντονισμένο πλαίσιο προώθησης των μεταρρυθμίσεων και κυρίως, δεν υπάρχει ένας στρατηγικός προσανατολισμός σχετικά με το *''ΠΟΥ'' «θέλει να πάει η διοίκηση» ''από εκεί''* που βρίσκεται και *''τι ακριβώς γίνεται σήμερα; Ποιο ακριβώς μεταρρυθμιστικό σχέδιο υλοποιείται;''*

Ο Μακρυδημήτρης χαρακτηρίζει τη *''μεταρρύθμιση της κρατικής διοίκησης''* ως «βράχο του Σίσυφου». *''Ο Σίσυφος του εκσυγχρονισμού και ο βράχος των διαδεδομένων πρακτικών τελούν σε μια αέναη διαλεκτική και αμφίρροπη διαπάλη δίχως οριστική νίκη ή επικράτηση του ενός επί του άλλου.''* Τον συλλογισμό του αυτό ο Μακρυδημήτρης τεκμηριώνει μέσω των παραδοχών δύο πρώην υψηλόβαθμων κρατικών αξιωματούχων του

---

[109] Βλ. Παπούλιας, ''Διαχειρίζομαι και αλλάζω...'', Άρθρο εφημερίδα ''Η Καθημερινή'', 22/10/2010
[110] Βλ. Δ.Ε.Ε., ''Η Ελληνική Κρατική Διοίκηση μπροστά στις Σύγχρονες Προκλήσεις – Προτάσεις του ΔΕΕ για Υπέρβαση της Κρίσης και Αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας.'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 2010, σ. 2
[111] Στο ίδιο σ. 11
[112] Βλ. σ. 23 – 25

Αλ. Παπαδόπουλου (πρ. υπουργός Οικονομικών) και του Κ. Σημίτη (πρ. πρωθυπουργός). Για τον Αλ. Παπαδόπουλο *''η σημερινή κατάσταση είναι μετέωρη''* και *''κανείς δεν γνωρίζει αν θα επιτευχθεί ένα βήμα προς τα εμπρός, προς την πολιτική, οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση, ή προς τα πίσω, προς την αμοιβαδοποίηση και τον κατακερματισμό.''* Για τον Κ. Σημίτη επικρατεί μία γενικότερη *''αδυναμία προώθησης αλλαγών εξαιτίας της αμυντικής νοοτροπίας και δυσπιστίας απέναντι στο καινούριο.''*[113] Ουσιαστικά το χάσμα μεταξύ επιδίωξης των μεταρρυθμίσεων και υλοποίησής τους συνοψίζεται από τον Μακρυδημήτρη στην *''αναντιστοιχία''* του περιεχομένου αυτών με την ισχύουσα *''κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα,''* καθώς και στην μη πρόβλεψη για ενδεχόμενες «παρενέργειες» και *''δυσλειτουργίες''* που αυτές υπέχουν κατά την εφαρμογή τους.[114]

Οι δυσλειτουργίες και οι παρενέργειες αυτές προέρχονται, κατά τον Θ. Τσέκο, από την μονοδιάστατη υϊοθέτηση του ΝΔΜ ως μόνου και απολύτου μέσου για την εμπέδωση των μεταρρυθμίσεων σε συνδυασμό με τον μετασχηματισμό της κρατικής οικονομίας και την μετάβαση αυτής, από το καθεστώς του «παραγωγού και παρόχου υπηρεσιών και αγαθών», στο ρόλο του υποστηρικτή της ιδιωτικής οικονομίας και την σταδιακή απόσυρση του κράτους σε ρόλο παρατηρητή.[115] Ο Τσέκος θεωρεί πως, οι «θεραπείες – σοκ» για την προσαρμογή των εθνικών οικονομιών στα διαρκώς μεταβαλλόμενα διεθνή μακροοικονομικά δεδομένα είναι τα πραγματικά αίτια, που οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα καλούνται να υποστηρίξουν υπερθεματίζοντας τη διοικητική προσαρμογή και προκαλώντας σύγχυση και ασάφεια μεταξύ των επιδιωκόμενων στόχων δράσης από τις εκάστοτε διοικητικές μονάδες.[116] Σε επάλληλο πλαίσιο εντοπίζεται και η άποψη του Παπούλια σχετικά με την υστέρηση των μεταρρυθμίσεων. Ο Παπούλιας υποστηρίζει πως, *''οι μεταρρυθμίσεις επιδιώκονται ταχύτατα δίχως τις απαραίτητες συμπληρωματικές και υποστηρικτικές συνθήκες καθώς και τον απαραίτητο χρόνο''* «ωρίμανσής τους», ενώ *''η κυβερνητική ικανότητα για την*

---

[113] Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013, σ. 110 – 111
[114] Στον ίδιο σ. 125
[115] Βλ. Θ. Τσέκος, ''Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπροστά στην οικονομική κρίση: Απόπειρα συμπερασμάτων και σχεδίασμα κατευθύνσεων,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 02/01/2011. Για τον ρόλο του κράτους ως παραγωγού αγαθών και για την ανάγκη ανάπλασής του ως ''εγγυητή και ρυθμιστή της οικονομίας'' βλ. σχετικά, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013, σ. 133 – 135
[116] Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του Τσέκου στον Θ. Φορτσάκη, ο οποίος, *''περιγράφοντας τις ποικίλες μορφές εξοπορισμού, αλλά και ιδιωτικοποιήσεων, θεωρεί πως πρόκειται για «άδειασμα του κράτους προς τα πλάγια», σε αντίθεση με το υπερεθνικά/ενωσιακό άδειασμα «προς τα πάνω» και το αυτοδιοικητικό «άδειασμα προς τα κάτω». Θέτοντας το ερώτημα ''τί είδους κράτος μπορεί να υπάρξει αν σταματήσει να παρέχει δημόσιες υπηρεσίες;''*. Βλ. Βλ. Θ. Τσέκος, ''Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπροστά στην οικονομική κρίση: Απόπειρα συμπερασμάτων και σχεδίασμα κατευθύνσεων,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 02/01/2011

*αντιμετώπιση των αποτυχιών της αγοράς υπονομεύθηκε την ίδια στιγμή που οι συνέπειες της αποτυχίας της αγοράς αυξήθηκαν.* '' Επιπλέον, η διαδικασία των μεταρρυθμίσεων αγνόησε στην πορεία τόσο αυτούς που εισηγήθηκαν τις μεταρρυθμίσεις, όσο και την ίδια την *''πολιτική τους βιωσιμότητα, αγνοώντας τις δυσκολίες που επικρατούν στα πλαίσια ενός δημοκρατικού πολιτεύματος.* '' [117]

Σε κάθε περίπτωση, πέραν της καταγραφής των ανωτέρω απόψεων, καθώς και των αναφορών στα όσα έχουν συντελεσθεί κατά τα τελευταία χρόνια στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, στόχος του παρόντος γραπτού είναι η καταγραφή συγκεκριμένων προτάσεων για την διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας. Μία ανασυγκρότηση η οποία θα έχει πάγια και διαρκή χαρακτηριστικά και ένα λειτουργικό υπόβαθρο, το οποίο θα διακρίνεται για τον σταθερό και μακρόπνοο προσανατολισμό του, ως οχηματαγωγού για τη διαχείριση των όποιων απαραίτητων αλλαγών θα προκύψουν στο μέλλον, προκειμένου να είναι εφικτή η λειτουργία ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού κράτους, που θα διασφαλίζεται η διοικητική του συνέχεια, δίχως να καθίσταται ευπρόσβλητο σε κρίσεις, οι οποίες διαχέονται «στον πυρήνα του.»

**α. Το λειτουργικό πλαίσιο**

Καταρχήν στο επίπεδο των αξιών και των αρχών η διοίκηση πρέπει, σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη, να ανταποκρίνεται στους σκοπούς της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και στην αποστολή του «ανθρωπιστικού κράτους» - Raison d' humanité. Αφενός μεν το κράτος θα πρέπει να εγγυάται των ατομικών και πολιτικών ελευθεριών, να προστατεύει την κοινωνία των πολιτών και να ενθαρρύνει την συνεργασία αυτής, μέσω δικτύων, με την κυβέρνηση, διαμορφώνοντας ένα πλέγμα «ανοικτής δικαυβέρνησης», όπου οι δημόσιες πολιτικές θα παράγονται με τη συμμετοχή των πολιτών κατόπιν διαβούλευσης. Παράλληλα, θα πρέπει να ενθαρρύνεται η διεθνής συνεργασία και να προαγάγεται η λειτουργική διαδραστικότητα υπερεθνικών θεσμών και οργάνων, προκειμένου να διασφαλίζονται δίκαιοι κανόνες εμπορίου, κίνησης κεφαλαίου, επενδύσεων και ανταλλαγής τεχνογνωσίας σε παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο, ώστε να διασφαλίζεται η ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη για όλους τους κρατικούς δρώντες με τελικό αποδέκτη τους πολίτες, οι οποίοι και θα επωφελούνται από τις δημόσιες πολιτικές. Αφετέρου το

[117] Βλ. Δ. Παπούλιας, '' Η εμπειρία από τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 11/05/2007

σύγχρονο κράτος καλείται να σχεδιάσει μία ολοκληρωμένη στρατηγική όσον αφορά την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη διασφαλίζοντας την κοινωνική συνοχή και την κοινωνική δικαιοσύνη και επενδύοντας συγχρόνως στο ανθρώπινο κεφάλαιο, δίδοντας ευκαιρίες στη νέα γενιά και στους ανθρώπους με δεξιότητες κατάρτιση και γνώση. Για τον λόγο αυτό η διακυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση ως εκτελεστικός της βραχίονας θα πρέπει να διέπεται από την *''δημοκρατική αρχή''* (λογοδοσία των κυβερνητικών οργάνων), *''την αρχή της νομιμότητος,'' ''την αρχή του επαγγελματισμού και της αποδοτικότητας,''* καθώς και την *''αρχή της ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών.''*[118]

Στο επίπεδο των ιδεών, κατά τον Τσέκο, η διοίκηση θα πρέπει να εφαρμόσει ένα σύνθετο σύστημα λειτουργικής και πλουραλιστικής αναπροσαρμογής, μέσω του οποίου θα διατηρεί τις ωφέλιμες καταβολές και την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα, σε συνδυασμό με την εκπλήρωση των ειδικών πολιτισμικών αναγκών και συνθηκών της κοινωνίας την οποία καλείται να υπηρετήσει. Η οριζόμενη ως *''επιχειρούμενη δημόσια εξουσία''* δύναται να καταστεί η ιδεοτυπική μορφή του κράτους, η οποία θα ανταποκρίνεται στα κριτήρια της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, χωρίς να εστιάζει σε ατομοκεντρικές επιδιώξεις, αλλά τουναντίον θα εξυπηρετεί συλλογικούς σκοπούς, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων σε συλλογικές ενέργειες, εν μέσω διαδικασιών διαβούλευσης και συνάρθρωσης δικτύων όπου, πολίτες, δημόσιοι και μη κυβερνητικοί δρώντες θα μπορούν να συναποφασίζουν για το σύνολο των δημοσίων πολιτικών.[119]

Στο επίπεδο των μεταρρυθμίσεων ο Παπούλιας θέτει συγκεκριμένα κριτήρια για την παραγωγή και προώθησή τους βάσει των οποίων, είναι απαραίτητη η διάγνωση του προβλήματος και η εύρεση της κατάλληλης λύσης, προκειμένου να γίνεται εύληπτο και αξιοποιήσιμο το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης, αλλά και να υποστηρίζεται αποτελεσματικά από την – *''κατάλληλη''* – πολιτική και φυσική *''ηγεσία.''* Ο σχεδιασμός της μεταρρύθμισης θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει ειδική μελέτη για τους επιδιωκόμενους στόχους, το χρονοδιάγραμμα εκπλήρωσής τους, τις απαιτήσεις σε έμψυχο δυναμικό και υλικοτεχνικά μέσα για την εκτέλεση του προγραμματισμού καθώς τις ενδεχόμενες αρνητικές παρενέργειες που θα προκληθούν από τη μεταρρύθμιση. Για το κοινωνικο, οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον εντός του οποίου επιχειρείται η μεταρρύθμιση καθώς και για τις ενδεχόμενες δυσλειτουργίες που θα ανακύψουν, θα πρέπει να ληφθεί

[118] Βλ. Ant. Makrydemetres, ''Administering Global Governance – A Normative Dimension. Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration,'' International Review of Administrative Sciences vol. 68, 2002

[119] Βλ. Θ. Τσέκος, ''Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπροστά στην οικονομική κρίση: Απόπειρα συμπερασμάτων και σχεδίασμα κατευθύνσεων,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 02/01/2011.

προληπτική ευελιξία των διοικητικών αρχών, ώστε να μήν καθυστερήσει ο κυβερνητικός προγραμματισμός, και, συγχρόνως, να εξασφαλισθεί η έγκαιρη εφαρμογή του. Μέσω της διαρκούς παρακολούθησης και εποπτείας των μεταρρυθμίσεων από ειδικό διοικητικό όργανο προσφέρεται η δυνατότητα στη διοίκηση να προβεί ακόμη και σε – αναγκαίες – τροποποιήσεις, προκειμένου να επιτυγχάνεται η επικαιροποίηση της μεταρρύθμισης και η ανταπόκρισή της στα ταχύτατα μεταβαλλόμενα οικονομικά δεδομένα.[120]

Στο νομοθετικό, κανονιστικό επίπεδο και σε αυτό της ρυθμιστικής ύλης, ο Καρκατσούλης αναφέρει πως, *''η πολυνομία έχει ιδιαιτέρως επαχθείς συνέπειες στην απονομή της δικαιοσύνης.''* και πως, *''τα δικαστήρια αδυνατούν να κατακτήσουν μια σταθερή νομολογία, ενώ ο χρόνος απονομής δικαιοσύνης καθυστερεί απαράδεκτα.''* Από την σκοπιά της νομικής επιστήμης, ο Καρκατσούλης επισημαίνει πως υπάρχουν συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση του φαινομένου, όπως *''η αυτοσυγκράτηση του νομοθέτη,'' ''ο ρυθμιστικός αποπαρεμβατισμός του κράτους''* με τον επαναπροσδιορισμό των λειτουργικών ορίων του, *''ο περιορισμός των εξουσιοδοτημένων με δευτερογενείς ρυθμιστικές αρμοδιότητες οργάνων,''* ακόμη και *''ο περιορισμός της νομοθετικής αρμοδιότητας των υπερεθνικών οργάνων όσον αφορά την έκδοση οδηγιών και κανονισμών.''*[121]Μεταξύ πολλών ο Καρκατσούλης θεωρεί πως το ζήτημα της πολυνομίας δεν ερείδεται τόσο στο πλήθος των νόμων και των διατάξεων, όσο στο εάν οι νόμοι ανταποκρίνονται στις σύγχρονες απαιτήσεις διαθέτοντας επίκαιρα χαρακτηριστικά. Συγχρόνως, η πληθώρα των νομοθετημάτων επιφορτίζεται από την σύμφυτη έκδοση *''δευτερογενών ρυθμίσεων οργανωτικο – διοικητικού χαρακτήρα''* καθώς και από την τροποποίηση σχετικών υφιστάμενων διατάξεων, οι οποίες επηρεάζονται από την έκδοση των νεωτέρων. Σε αυτές θα πρέπει να προστεθούν και οι διοικητικές προσφυγές πολιτών και κάθε ενδιαφερομένου που *''θίγεται''* από τις διατάξεις, με αποτέλεσμα να ωθείται ο νομοθέτης στην εκ νέου νομοπαρασκευαστική διαδικασία, προκαλώντας ανακύκλιση του όλου φαινομένου. Η ανακύκλιση αυτή αποτελεί *''μία δαιδαλώδη και πολυεπίπεδη διαδικασία''* η οποία συντηρεί το φαινόμενο της πολυνομίας. Για αυτό και θα πρέπει, *''κατά τη νομοπαραγωγική λειτουργία,''* να προτιμάται και να προτάσσεται «η

[120] Βλ. Δ. Παπούλιας, '' Η εμπειρία από τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 11/05/2007

[121] Αναφέρονται επίσης, *''ο δραστικός περιορισμός της πολυνομίας με παράλληλο σεβασμό των συνταγματικών αρχών, η κωδικοποίηση και αποκάθαρση των υφιστάμενων ρυθμίσεων μέσω απομάκρυνσης ανενεργών και αντισυνταγματικών διατάξεων, η μείωση των υπουργείων και των δημοσίων νομικών προσώπων''* Βλ. Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2011, σ. 99 – 100

πλαστικότητα των ρυθμίσεων», η οποία συνίσταται στην αντιμετώπιση *''της ακαμψίας της γραφειοκρατίας''* και στη διασύνδεση της νομοθεσίας με το *''κοινωνικό γίγνεσθαι.''*[122]

Ο ΟΟΣΑ συστήνει την θέσπιση νόμου για την *«Καλύτερη Νομοθέτηση»*[123] και *''την πλήρη εφαρμογή του.''* Ο νόμος αυτός υλοποιήθηκε με τον ν. 4048/2012,[124] αλλά είναι απαραίτητη ωστόσο η *''οργάνωση ενός δικτύου στρατηγικών υπομονάδων ανά υπουργείο,''* για την επίβλεψη της νομοθέτησης και την εφαρμογή της με τα απαραίτητα έμψυχα και υλικά μέσα, καθώς επίσης και η ουσιαστική εκτίμηση της ''ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων'' από την υλοποίησή της, τόσο στο ρυθμιστικό επίπεδο, όσο και σε αυτό της παραγωγής των δημοσίων πολιτικών. Ειδικότερα, θα πρέπει να λαμβάνοται υπόψη τα δημοσιονομικά δεδομένα, που θα αντλούνται για την εγκυρότητά τους από το υπουργείο οικονομικών και θα συνοδεύουν τη νομοθέτηση σε κάθε στάδιο. Ταυτόχρονα η κάθε νομοθετική πράξη θα πρέπει να υπόκειται σε προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης και ισχύος, προκειμένου να εκπληρώνονται σε λελογισμένο χρονικό διάστημα, οι στόχοι του ρυθμιζομένου αντικειμένου, αλλά και να παρέχεται η – απαραίτητη – σχετική ευελιξία για την έγκαιρη τροποποίησή της.[125]

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να αναφερθεί πως, η επιτυχής εφαρμογή των ανωτέρω στόχων εξαρτάται από την έγκυρη και έγκαιρη διάχυση των πληροφοριών σε όλο το φάσμα των εμπλεκομένων υπηρεσιακών μονάδων και την συμπερίληψη όλων των απαραίτητων οικονομοτεχνικών δεδομένων ως δεικτών σύγκρισης και αξιολόγησης σε σχέση με τα ευρύτερα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Αυτό είναι το σημείο, όπου και συστήνεται η ολοκληρωμένη αξιοποίηση και πλήρης ενεργοποίηση του λειτουργικού σκέλους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σύμφωνα με τον Λ. Ψυχογιό η ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν συνεπάγεται μόνο την θεωρητική αποδοχή της από τη δημόσια διοίκηση, είτε την υϊοθέτησή της με τη μορφή καινοφανών ορολογιών, αλλά την έμπρακτη διαχείριση και εξέλιξη αυτής με νέες υποδομές και πληροφοριακά εργαλεία από εξειδικευμένο και ουσιωδώς καταρτισμένο προσωπικό. Η διαχειρισιολογική προσέγγιση της διοίκησης, ο συντονισμός των υπουργείων και των διοικητικών μονάδων, καθώς και η διασύνδεση των

---

[122] Στον ίδιο σ. 101 – 102

[123] Οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης αποτελούν προϊόν της εσωτερικής έννομης τάξης, το οποίο θεσπίστηκε κατόπιν της Διοργανικής Συμφωνίας, για την καλύτερη νομοθέτηση (2003/C 321/01), του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής στα πλαίσια της Στρατηγικής της Λισσαβόνας. Βλ. αναλυτικά http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0001:EN:PDF και Εγκύκλιος Προθυπουργού Υ190/2006,18/7/2006

[124] Βλ. σ. 23 υπ. 96

[125] Βλ. OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012, σ. 176 – 177

τελευταίων με τις αποκεντρωμένες μονάδες και την κατά τόπο διοίκηση θα ενισχύσει και θα σταθεροποίησει την ρυθμιστική διακυβέρνηση και τον επιτελικό ρόλο του κράτους. Το ΝΔΜ και κυρίως το λειτουργικό του πλαίσιο είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.[126]

Συγκεράζοντας όλες τις ανωτέρω απόψεις και συστάσεις θα πρέπει να τονιστεί ότι, ως προς το κανονιστικό περίγραμμα της λειτουργίας της διοίκησης, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στη νομοθετική πολιτική και στην ποιότητα των παραγόμενων κανονιστικών ρυθμίσεων. Η ελληνική έννομη τάξη χαρακτηρίζεται από ένα υπερβολικό εύρος ρυθμίσεων, δαιδαλωδών διατάξεων, επιρρυθμίσεων των θεμάτων με εξειδικευμένο και λεπτομερειακό περιεχόμενο, με αποτέλεσμα να αναπαράγεται διαρκώς μεγαλύτερη σύγχυση και να επιτείνεται η πολυνομία και το δυσεφάρμοστο πολυάριθμων αποφάσεων. Η εγκύκλιος Υ 190/2006, για την οποία έγινε λόγος και προηγουμένως[127] προσφέρεται ως μία πολύτιμη παρακαταθήκη βελτίωσης και εξυγίανσης του κανονιστικού πλαισίου δράσης για τη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, θα έχει ιδιαίτερη αξία να επανεισαχθούν στην πράξη *''οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης''*[128], σύμφωνα με τις οποίες θα πρέπει να εξετάζεται:

- Κατά πρώτον, η αναγκαιότητα και η καταλλήλότητα των εκάστοτε ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.
- Κατά δεύτερον, οι ρυθμίσεις θα πρέπει να έχουν απλό και σαφές περιεχόμενο και να εναρμονίζονται με την κοινοτική νομοθεσία και το διεθνές δίκαιο.
- Κατά τρίτον, θα πρέπει να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των διατάξεων κατά την εφαρμογή τους καθώς και η διαφάνεια τόσο στο στάδιο εκπόνησης, όσο και κατά την εφαρμογή τους.

Επιπλέον ως προς το πρακτικό σκέλος θα πρέπει να συνυπολογίζονται το περιεχόμενο, το οποίο οι - εκάστοτε- διατάξεις ρυθμίζουν σε συνάρτηση με τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις που αυτό θα έχει, καθώς και οι πιθανές εναλλακτικές λύσεις, ώστε να

---

[126] Ο Ψυχογιός αναφέρεται τόσο στη συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όσο και στην αλόγιστη διείσδυσή της στη δημόσια διοίκηση, η οποία θα μπορούσε να προκαλέσει και απομείωση της φυσικής παρουσίας των συναλλασσομένων πολιτών – ενδεχόμενο επισφαλές για την ποιότητα της δημοκρατίας. Βλ. Α. Ψυχογιός, '' Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση'', Διοικητικό Επιμελητήριο, (Άγνωστη Χρονολογία)

[127] Βλ. σ. 17

διασφαλίζεται η όσο το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή, κατόπιν διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και την Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή – ΟΚΕ.

Συγχρόνως , η κανονιστική αυτή διαδικασία πρέπει να συνοδεύται και από μία νομοτεχνική – υπηρεσιακή ομάδα παρακολούθησης των εκπονημάτων κατά το στάδιο της εφαρμογής τους, αναλύοντας τα οφέλη ή και τις επιπτώσεις που αυτά φέρουν ως προς το ρυθμιζόμενο κάθε φορά ζήτημα. Παράλληλα, θα είναι εποικοδομητική και η παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας του ρυθμισθέντος θέματος σε βάθος χρόνου, με βάση την προϊούσα κατάρτιση ενός σχεδίου εκπλήρωσης στόχων, υπό την εποπτεία ειδικού διϋπουργικού αυτοτελούς οργάνου, το οποίο θα υπάγεται αποκλειστικά στον πρωθυπουργό.

Ως προς το λειτουργικό περίγραμμα της διοίκησης και το λειτουργικό της πλαίσιο, είναι απαραίτητη ως προϋπόθεση η κατάρτιση ενός συστήματος στοχοθεσίας με συνοδευτικό χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη του εκάστοτε στόχου. Στο λειτουργικό περίγραμμα πρέπει να αποτυπώνεται με σαφήνεια και ευκρίνεια μία γενική δέσμη στόχων στις αρχές κάθε έτους ή προγραμματικής περιόδου, ανά υπουργείο και κατ'επέκταση ανά οργανική μονάδα του κάθε υπουργείου, και στη συνέχεια το έργο αυτό να επιμερίζεται τμηματοποιούμενο ανά διεύθυνση. Σε κάθε διεύθυνση δύναται να συγκροτηθεί ομάδα υλοποίησης των επιμέρους στόχων και προοδευτικά το συνολικό έργο θα αναπτύσσεται αντιστρόφως από τις καθιερωμένες («ιεραρχικά προς τα κάτω») δομές, δηλαδή, από το αρμόδιο τμήμα σε επίπεδο διεύθυνσης και από εκεί σε επίπεδο οργανικής μονάδας και τέλος σε υπουργικό επίπεδο. Ουσιαστικά προτείνεται με τη μέθοδο αυτή, η δημιουργία ενός συστήματος ταυτόχρονα εξελισσομένων ομόκεντρων κύκλων, που η σύγχρονη λειτουργία τους οδηγεί στην συγκρότηση ενός ισχυρού πυρήνα τελικού σχεδιασμού και καταληκτικής έγκρισης των αποφάσεων. Παράλληλα, το πρότυπο αυτό θα προβλέπει και την αντίστοιχη ενημέρωση των αρμοδιοτήτων αλλά και των δράσεων που πρέπει, ο κάθε υπάλληλος να αναλαμβάνει ως στέλεχος του κάθε τμήματος και της ευρύτερης διεύθυνσης. Σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο ενδείκνυται η τροποποίηση του ν.3230/2004[129] με την καθιέρωση ωστόσο, ενός πιο διασταλτικού πεδίου εφαρμογής του νόμου, το οποίο θα αναφέρεται ξεκάθαρα στην κατάρτιση προϋπολογισμών μηδενικής βάσης, στην ευελιξία των χειριστών, ανά διεύθυνση, όσον αφορά την αναπροσαρμογή των

[129] Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44), ''Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις''

δεδομένων –λόγω της ύφεσης – καθώς και στη δυνατότητα του Γενικού Διευθυντή ή του Γενικού Γραμματέα να παρεμβαίνουν όποτε κρίνεται σκόπιμο, προκειμένου να εναρμονίζονται τα χρονικά πλαίσια και τα αποτελέσματα του εκάστοτε κύκλου και να διασφαλίζεται μία συνολική επίτευξη των στόχων. Την γενική εποπτεία της υλοποίησης των στόχων, εκτός από τον αρμόδιο υπουργό, δύναται να έχει η αυτοτελής διϋπουργική ομάδα εποπτείας του κανονιστικού περιγράμματος, προκειμένου να ενημερώνεται ο πρωθυπουργός και να παρεμβαίνει όπου κρίνεται απαραίτητο.

Το λειτουργικό πλαίσιο, δηλαδή το εκτελεστικό σκέλος της δημόσιας διοίκησης αποτελεί αδιαμφισβήτητα την «πρώτη γραμμή» δράσης και υποχρεούται να ανταποκριθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στα σημερινά δεδομένα. Για τον λόγο αυτό, προσφέρεται, εν προκειμένω, η δυνατότητα της συμβολής του ιδιωτικού τομέα στην αναζωογόνηση της διοίκησης , κυρίως μέσω της αξιοποίησης της εμπειρίας και των επιτευγμάτων που, η ιδιωτική διαχείριση, έχει καταδείξει σε διεθνές επίπεδο τις τελευταίες δεκαετίες. Το ΝΔΜ αποτελεί μία δοκιμασμένη και εμπεδωμένη εφαρμογή για τις περισσότερες χώρες της ΕΕ και για αρκετές χώρες του ΟΟΣΑ. Στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια – έγινε αναφορά και στο πρώτο κεφάλαιο – εφαρμόστηκαν αρκετά στοιχεία της νέας αυτής διοικητικής αντίληψης, που ωστόσο ανασχέθηκαν σε κάποιο βαθμό, όχι τόσο λόγω της ύφεσης, αλλά κυρίως της ατολμίας που επιδείχθηκε από την πολιτική ηγεσία, ελλείψει διοικητικής συνέχειας, καθώς και εξαιτίας της αντίστασης των συνδικάτων και ορισμένων κατηγοριών δημοσιών υπαλλήλων που δεν διέθεταν αρχικά την ανάλογη εκπαίδευση και κατά την πάροδο των ετών δεν επιμορφώθηκαν και δεν επανακαταρτίστηκαν.

Με τη λειτουργική επαναπροσέγγιση της δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα του ΝΔΜ δύναται να εισαχθούν καινοτομίες που θα την καταστήσουν πιο αποτελεσματική και πιο ευέλικτη, εξαλείφοντας δια παντός το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας που της προσάπτουν. Αρχικώς χρειάζονται να αφομοιωθούν νέες τεχνικές δράσεις, εγγενείς με το κανονιστικό και το λειτουργικό περίγραμμα, δηλαδή θα πρέπει να καταστούν οργανικά εργαλεία της διοίκησης,

- η διοίκηση στόχων (Management by Objectives),
- η διοίκηση ολικής ποιότητας

- και σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα το τρίπτυχο της αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας – οικονομίας (efficiency – effectiveness – economy).[130]

Πιο συγκεκριμένα, έπειτα από τη νομοπαραγωγική διαδικασία, η κεντρική διοίκηση, σε επιτελικό επίπεδο, θέτει προγράμματα συγκεκριμένης στοχοθεσίας εντός καθορισμένων χρονικών πλαισίων και επιλαμβάνεται, τόσο του καταμερισμού του προς υλοποίηση έργου, όσο και της εποπτείας για την περάτωσή του. Κατά τη διαδικασία εφαρμογής των αποφάσεων και της διενέργειας των απαιτούμενων δράσεων το εποπτεύον όργανο και οι προϊστάμενες αρχές μεριμνούν για την οικονομία της διαδικασίας, την αποτελεσματικότητα του τελικού προϊόντος, καθώς και για την αποδοτικότητα των χειριστών του έργου, και έν γένει όσων υπαλλήλων είναι επιφορτισμένοι με την διεκπεραίωση της διοικητικής αποστολής. Η έγκαιρη επίτευξη των στόχων είναι αυτή που κατοχυρώνει την ποιότητα στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Για την μονιμότερη εδραίωση της ποιότητας θα ήταν γόνιμη και η εισδοχή συγκεκριμένων συστημάτων αξιολόγησης όπως των ISO 9001, 9003 – 9004, είτε των ευρωπαϊκών μοντέλων αξιολόγησης όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework) ή το Ευρωπαϊκό Μοντέλο Ποιότητας (EFQM).[131] Στην πράξη η υιοθέτηση του ΝΔΜ προσλαμβάνει την ευρεία χρήση ηλεκτρονικών μέσων και ψηφιακής τεχνολογίας, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, την ίδρυση υπηρεσιών «μίας στάσης», την απογευματινή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, την κωδικοποίηση και βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων καθώς και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού με κριτήριο την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητά του.[132]

**β. Η κυβέρνηση**

Η κυβέρνηση αποτελεί σύμφωνα με τον Σύνταγμα της Ελλάδος τον βασικό πυλώνα της εκτελεστικής λειτουργίας (αρ. 26) και *''καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της*

---

[130] Βλ. αναλυτικά Π. Καρκατσούλης στο *Το Κράτος σε Μετάβαση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σ. 46-48

[131] Για τα πλαίσια αξιολόγησης πρέπει να επισθεί ότι τόσο το ISO http://www.iso.org/ όσο και το EFQM http://www.efqm.org/ αποτελούν κατ'αρχήν πλαίσια αξιολόγησης για τον ιδιωτικό τομέα, εντούτοις, έχουν εισαχθεί ως μέθοδοι και πρότυπα για την εσωτερική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης σε αρκετές χώρες της ΕΕ. Το ΚΑΠ (CAF) ωστόσο αποτελεί το επίσημο και θεσμοθετημένο πρότυπο αξιολόγησης για την δημόσια διοίκηση των κρατών μελών της ΕΕ http://www.eipa.eu/ Για την ελληνική δημόσια διοίκηση είναι προτιμότερο το ISO διότι έχει μακρά παράδοση σε πολλές διεθνείς οργανώσεις, είναι πιο απλό, πιο ευσύνοπτο και πιο αποτελεσματικό για την περίπτωση της προσομοίωσης μιας χώρας στα πρότυπα λειτουργικότητας του ιδιωτικού τομέα. Τα ISO 9001,9003 και 9004 αφορούν αντίστοιχα την ποιότητα των μηχανισμών ελέγχου, την οικονομία της διοίκησης και την ποιότητα της διοίκησης. Βλ. επίσης και Π. Καρκατσούλης στο *Το Κράτος σε Μετάβαση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, σ. 65-70

[132] Βλ. Π. Καρκατσούλης στο *Το Κράτος σε Μετάβαση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004, κεφ. 2.3

*χώρας''* (αρ.82). Ωστόσο η κυβέρνηση αποτελεί και τον βασικό άξονα της νομοθετικής λειτουργίας αφού διαθέτει δικαίωμα πρότασης νόμων (αρ.73.1) και κατ'ουσίαν ελέγχει σχεδόν απόλυτα τη διαδικασία ψήφισης σχεδίων νόμου μέσω της κυβερνητικής κοινοβουλευτικής ομάδας με γνώμονα την πειθαρχία των μελών της. Παρά το γεγονός ότι, το Σύνταγμα ορίζει ως συμμέτοχο στην άσκηση των δύο λειτουργιών τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στην πραγματικότητα, η απονομή αυτών των εξουσιών είναι σχεδόν τυπική, αφού ο Πρόεδρος έχει μόνον τη δυνατότητα αναπομπής (αρ. 42.1,2), προς το νομοθετικό σώμα, ψηφισμένου νομοσχεδίου για λόγους τυπικής αντισυνταγματικότητας και όχι ουσιαστικής.[133] Σε αυτή την συνταγματική πραγματικότητα θα πρέπει να προστεθεί και η αφαίρεση των *''προεδρικών υπερεξουσιών,''* με την αναθεώρηση του 1986, οι οποίες οδήγησαν, κατά τον Μακρυδημήτρη, στην ''αλλοίωση'' του πολιτεύματος και στο «πρωθυπουργοκεντρικό» κυβερνητικό σύστημα.[134]

Στις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες, τόσο στην Ευρώπη, όσο και στις ΗΠΑ, το εκάστοτε πολιτικό σύστημα διαθέτει μηχανισμούς εξισορρόπησης των τριών λειτουργιών της εξουσίας μέσω της αναγνώρισης ουσιαστικών αρμοδιοτήτων είτε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ως «θεσμικό αντίβαρο» στον πρωθυπουργό και την κυβέρνησή του σε ένα *''ημιπροεδρικό σύστημα''* ), είτε σε ένα εκ των δύο νομθετικών σωμάτων (ως «θεσμικό αντίβαρο» στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε *''προεδρικό σύστημα''*). [135] Στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα, τη απουσία δευτέρου νομοθετικού σώματος, με δεδομένο το ασφυκτικά περιορισμένο πλαίσιο δράσης του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο πρωθυπουργός είναι κυριολεκτικά πανίσχυρος στη δημόσια ζωή του τόπου και κυρίως, είναι ο βασικός συντονιστής και διαμορφωτής της λειτουργίας του κράτους. Περιττεύει δε να ειπωθεί, το πόσο αυξάνονται και βαρύνουν οι ευθύνες του εκάστοτε πρωθυπουργού σε συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, συναρτήσει του κόστους των προσωπικών του αποφάσεων και σχεδιασμού αλλά και της κυβέρνησης εν γένει. Για τον λόγο αυτό είναι απαραίτητο, η όποια ανασχεδίαση των κυβερνητικών λειτουργιών, να συνοδευθεί από τη σύγχρονη καταστατική κατοχύρωση ενός δεύτερου πυλώνα εκτελεστικής λειτουργίας, η οποία υπό τον παρόντα συνταγματικό χάρτη μπορεί να αναζητηθεί και να επαναπονεμηθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

---

[133] Βλ. Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2004. Σ. 461 – 469
[134] Βλ. σ. 14 – 15 υπ. 57
[135] Για την *''τυπολογία των δημοκρατικών πολιτευμάτων.''* βλ. Θ. Διαμαντόπουλος, Τα Πολιτικά Καθεστώτα, εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 2008, σ. 91 – 122

Ο Μακρυδημήτρης εκτιμά πως, *''η εξισορρόπηση των συντεταγμένων θεσμών και οργάνων της πολιτείας''* θα μπορούσε να βρεθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μέσω της *''αύξησης των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του''* και κυρίως, μέσω της αναγνώριση σε αυτόν, της πρωτοβουλίας για τη σύγκληση συμβουλίου των πολιτικών αρχηγών, καθώς και της δυνατότητας να απευθύνει διαγγέλματα στο λαό σε εξαιρετικά κρίσιμες εθνικές περιστάσεις. Επίσης ο Μακρυδημήτρης εισηγείται την άμεση εκλογή του Προέδρου από το εκλογικό σώμα, στην περίπτωση που η Βουλή αδυνατεί να εκλέξει υποψήφιο με την πλειοψηφία των 3/5, κατά το τρίτο στάδιο της διαδικασίας, που ορίζεται και περιγράφεται στο αρ. 32 του Συντάγματος.[136] Σχετικές θέσεις έχουν υποστηριχθεί και από τα δύο βασικά και κυβερνώντα πολιτικά κόμματα. Η επιτροπή αναθεώρησης του Συντάγματος της ΝΔ (με ορίζοντα το 2013, όπου παρέρχεται ο πενταετής συνταγματικός περιορισμός για την αναθεώρηση, κατέθεσε προτάσεις για την άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας και για την αύξηση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του,[137] ενώ ο πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ, Ευ. Βενιζέλος, έχει τοποθετηθεί δημοσίως για την άμεση εκλογή του Προέδρου, εάν δεν επιτευχθεί η ενισχυμένη πλειοψηφία των 3/5 στο κοινοβούλιο, καθώς και για την απονομή περισσότερων ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων.[138]

Σε ένα εξαιρετικά καινοτόμο – έως και ριζοσπαστικό – ακαδημαϊκό έργο του Θ. Διαμαντόπουλου, *''Προεδρικό Σύστημα στην Ελλάδα;''* εξετάζεται ένα ενδεχόμενο σχέδιο πολιτειακής αλλαγής, το οποίο θα ανέτρεπε ριζικά τα ισχύοντα πολιτικά και διοικητικά δεδομένα της χώρας. Ο Διαμαντόπουλος αναφέρεται στην Προεδρική Δημοκρατία στην Ελλάδα, ως μια «βαθειά θεσμική και συνταγματική τομή», η οποία θα αποτελούσε και την κινητήριο δύναμη αλλά και δυναμική για την συνολική αναδόμηση του κράτους. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως αρχηγός κράτους και κυβέρνησης, άμεσα εκλεγόμενος από τον ελληνικό λαό καθίσταται το πρόσωπο και ο θεσμός, ο οποίος θα σωρρεύει όχι μόνο τις δύο ιδιότητες των αξιωμάτων αυτών αλλά και τις λειτουργικές τους προεκτάσεις. Το «σχέδιο Διαμαντόπουλου» προβλέπει την ύπαρξη Αντιπροέδρου, ενδεχομένως και πρωθυπουργού, αλλά και την ταυτόχρονη καθίδρυση ενός δευτέρου νομοθετικού σώματος – Γερουσίας. Οι προτάσεις αυτές συνοδεύονται από «ρυθμιστικές διατάξεις» σχετικά με το

[136] Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013, σ. 59 – 61
[137] http://www.nd.gr/web/secretary-diafancia/diafancia
[138] http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=480737

εκλογικό σύστημα και την σταθερότητα του εκλογικού κύκλου και σε θεωρητικό επίπεδο διαφαίνεται μία βιώσιμη εξισορρόπηση των λειτουργιών της εξουσίας.[139]

Όποια και αν είναι τελικά η κατάληξη της δημόσιας αυτής σύζητησης σχετικά με την επανενεργοποίηση του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας, θα πρέπει να ειπωθεί ότι, η προώθηση του κυβερνητικού έργου σε συνθήκες οικονομικού ελέγχου από την τριμερή αντιπροσωπεία δανειστών, η κυβερνητική σταθερότητα η οποία χρειάζεται για την δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας εν μέσω εξαντλητικών διαπραγματεύσεων, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο και η απαραίτητη και όσο το δυνατόν ευρύτερη πολιτική συναίνεση, που επιβάλλεται ώστε η ελληνική κοινωνία να αντιμετωπίσει ομόψυχα και ομόθυμα την οικονομική κρίση, είναι εμφανές πως, θα προκαλέσουν στα πλαίσια της επόμενης συνταγματικής αναθεώρησης επανεξέταση, τουλάχιστον, του εύρος των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Με βάση συνεπώς, τα ανωτέρω δεδομένα και την προαναφερθείσα συλλογιστικη προτείνεται κατά πρώτον, η αποκατάσταση της προεδρικής αρμοδιότητας για την προκήρυξη δημοψηφισμάτων για κρίσιμα εθνικά θέματα δίχως απόφαση των βουλευτών και χωρίς την πρόταση του υπουργικού συμβουλίου (αρ. 44.2).[140] Κατά δεύτερον, η επαναφορά της δυνατότητας του Προέδρου να απευθύνει διαγγέλματα σε εξαιρετικά κρίσιμες εθνικές περιστάσεις (αρ. 44.3), χωρίς να απαιτείται η προσυπογραφή του πρωθυπουργού.[141] Και κατά τρίτον, η αναθεώρηση του αρ. 42.2, μέσω της οποίας ο Πρόεδρος θα δύναται να ασκήσει αρνησικυρία σε πρόταση ή σχέδιου νόμου, εφόσον η αναπομπή του προς το σώμα θα συνοδεύεται από την συνταγματική πρόβλεψη για επιψήφιση του από το τελευταίο με πλειοψηφία 3/5 και όχι *''απόλυτη.''*[142] Κατόπιν των ανωτέρω είναι απαραίτητη η άμεση εκλογή του Προέδρου από το λαό με άμεση μυστική καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία ανανεώσιμη άπαξ.

Όσον αφορά το ''κέντρο διακυβέρνησης'' και ειδικότερα τον πυρήνα του, δηλαδή τα υπουργεία, το Διοικητικό Επιμελητήριο διαπιστώνει πως, ο αριθμός αυτών, θα έπρεπε να *''μειωθεί σε 12 – 14''* προκειμένου, να καθιερωθεί ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό κυβερνητικό σχήμα. Αντιθέτως, καθόλη τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών, ο

---

[139] Βλ. Θ. Διαμαντόπουλος, *Το Προεδρικό Σύστημα στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011
[140] Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδος 1975 αρ. 44.2
[141] Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδος 1975 αρ. 44.3
[142] Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδος 2008 αρ. 42.2. Προτείνεται δηλαδή, η εναλλακτική διατύπωση: ''Πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο που έχει αναπεμφθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή εισάγεται στην ολομέλειά της και, αν επιψηφιστεί και πάλι με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το εκδίδει και το δημοσιεύει υποχρεωτικά μέσα σε δέκα ημέρες από την επιψήφισή του.''

αριθμός των υπουργείων αυξομειώνεται, είτε μέσω συγχωνεύσεων, είτε μέσω απορροφήσεων, δίχως ωστόσο «να ενώνονται πραγματικά», αφού αρκετά υπουργεία *''ουδέποτε απέκτησαν ενιαίο οργανισμό,''* προκαλώντας *''οργανωσιακή ρευστότητα''* στο κυβερνητικό έργο.[143] Μεταξύ άλλων, οι Καρκατσούλης,[144] Διαμαντόπουλος[145] και Μακρυδημήτρης[146]έχουν προτείνει τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και έχουν επισημάνει το υπερπλήθεια των υπηρεσιακών τους μονάδων, ενώ ο Γ. Σωτηρέλης αναφέρει σχετικά ότι, είναι απαραίτητος *''ο προσεκτικός διαχωρισμός'' επιτελικών και εκτελεστικών* αρμοδιοτήτων ανά υπουργείο, ώστε να σχηματισθεί το λεγόμενο *''κράτος στρατηγείο.''*[147]

Συμπερασματικά, θα ήταν δυνατό να γίνει λόγος για ένα πιθανό διαρθρωτικό σχήμα της κεντρικής διοίκησης, σύμφωνα με το οποίο θα δίδεται έμφαση στην οργανική ομοιογένεια και στη λειτουργική απόδοση των υπουργείων, λαμβάνοντας υπόψη, ταυτόχρονα, τις προσδοκίες της χώρας για την προώθηση των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ενδεικτικά, η σταθεροποίηση του αριθμού των υπουργείων και η κατανομή του κυβερνητικού σχεδιασμού συνίσταται κατά το κάτωθι σχήμα:

- Υπουργείο Οικονομικών
- Υπουργείο Εξωτερικών και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης
- Υπουργείο Εσωτερικών (με τη συγχώνευση των τομέων Εσωτερικών, Δημοσίας Τάξεως και Δικαιοσύνης)
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ενέργειας και Υποδομών
- Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας

---

[143] Ενδεικτικά το ΔΕΕ αναφέρει: *''Το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1985, το Υπουργείο Εσωτερικών είναι χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1995 που είχε ενωθεί με το Προεδρίας, το Ανάπτυξης χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1996, το Οικονομίας χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 2002''*
Βλ. Δ.Ε.Ε., "Η Ελληνική Κρατική Διοίκηση μπροστά στις Σύγχρονες Προκλήσεις – Προτάσεις του ΔΕΕ για Υπέρβαση της Κρίσης και Αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας," Διοικητικό Επιμελητήριο, 2010, σ. 3

[144] Βλ. σ. 30, υπ. 121, είτε Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2011, σ. 99 – 100

[145] Βλ. Θ. Διαμαντόπουλος, *Το Προεδρικό Σύστημα στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011, Άρθρο Χ: Εκτελεστική Εξουσία

[146] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 48 – 49

[147] Βλ. Γ. Σωτηρέλης στο *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων* , εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011, σ. 47

- Υπουργείο Κοινωνικής Πολιτικής, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης (με τη συγχώνευση των τομέων Εργασίας και Υγείας)
- Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Αγροτικής Ανάπτυξης και Ανάπτυξης της Υπαίθρου
- Υπουργείο Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής
- Υπουργείο Τουρισμού
- Υπουργείο Μακεδονίας – Θράκης

Το υπουργείο Τύπου και οι Γραμματείες Ενημέρωσης, Επικοινωνίας υπάγονται στον Υπουργό Επικρατείας, ο οποίος θα έχει και το ρόλο του κυβερνητικού εκπροσώπου.

Για τις ανεξάρτητες αρχές οι Ι. Μαρίνος – Θ. Διαμαντόπουλος – Λ. Εφραίμογλου – Π. Καζάκος – Π. Τήνιος εκτιμούν πως θα πρέπει, στο μέλλον, *''να αποφευχθεί η δυσκαμψία ή το ανεξέλεγκτο στη λειτουργία τους.''* Το γεγονός ότι δεν κατοχυρώνονται όλες οι αρχές συνταγματικά, σε συνδυασμό με την ανάθεση αρμοδιοτήτων που εκτείνονται πέραν του φάσματος της εκτελεστικής λειτουργίας, εγείρουν ζήτημα προβληματισμού, όσον αφορά την λογοδοσία τους απέναντι στους πολίτες και επομένως, το κοινοβούλιο θα έπρεπε να διαθέτει μεγαλύτερη ελεγκτική και εποπτική ευχέρεια ως προς την λειτουργία τους.[148] Εντούτοις, ο Θ. Φορτσάκης προτείνει να μην γίνεται καμμία αναφορά στο Σύνταγμα περί Ανεξαρτήτων Αρχών ή εάν *''επιμένει ο συντακτικός νομοθέτης,''* να γίνεται μία συγκεκριμένη αναφορά σε *''ανεξάρτητες διοικητικές αρχές''*, με διασταλτικό νομοθετικό πεδίο το οποίο ο κοινός νομοθέτης θα μπορεί να αξιοποιεί, συστήνοντας διοικητικές αρχές όποτε κρίνεται αναγκαίο και με συγκεκριμένο στόχο, και, αντίστοιχα, να τις καταργεί εάν είναι σκόπιμο.[149]

### γ. Η αποκεντρωμένη διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση

Ένα μείζον ζήτημα για την συνοχή της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το «περιοριστικό πεδίο» του αρ. 101 του Συντάγματος. ο

[148] Βλ. Ι. Μαρίνος – Θ. Διαμαντόπουλος – Λ. Εφραίμογλου –Π. Καζάκος – Π. Τήνιος, *Συνταγματική Αναθεώρηση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2007, σ. 91 – 92

[149] Βλ. Θ. Φορτσάκης, ''Οι ανεξάρτητες αρχές,'' στο *Μακρυδημήτρης – Ζύγουρα, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2002* σ. 134-135

Μιχάλης Πικραμένος κάνοντας λόγο για *''ανελαστικότητα των ισχυουσών συνταγματικών διατάξεων του άρθρου 101 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος''* που αποτελούν σοβαρό εμπόδιο για την αναδιοργάνωση της Διοίκησης προς αντιμετώπιση των διαρκώς μεταβαλλόμενων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνθηκών.''[150] Ειδικότερα, ο Πικραμένος παρατηρεί ότι με την αναθεώρηση του 2001 παρασχέθηκε η δυνατότητα της μεταφοράς κρατικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, ενώ παράλληλα διατηρήθηκε η συνταγματική «υποχρέωση» της διατήρησης αποκεντρωμένων διοικήσεων. Έτι περαιτέρω με το νόμο 3852/2010 η κατάσταση περιπλέχθηκε περισσότερο, διότι επήλθε σύγχυση μεταξύ των νέων περιφερειακών διοικήσεων και των αποκεντρωμένων διοικήσεων, χωρίς να γίνεται ξεκάθαρη η απονομή αρμοδιοτήτων καθώς και ο ρόλος που πρέπει να επιτελέσουν οι τρείς – εκτός κέντρου – μονάδες διοίκησης. Πέραν αυτών, η αποκεντρωμένη διοίκηση (ως Περιφέρειες μέχρι το 2010) στην Ελλάδα δεν μπόρεσε να αφομοιώσει επιτυχώς τις κεντρικές αποφάσεις, ούτε να συμβάλλει αποφασιστικά στην αποτελεσματικότητα της κρατικής πολιτικής, ενώ και οι ΟΤΑ συχνά παρουσίασαν προβλήματα δίχως να μπορέσουν να εξελιχθούν αρκετά, καθιστώντας εαυτόν *''θεσμικό κέλυφος''* άνευ ουσίας. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται από τον Πικραμένο η αναθεώρηση των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος σε τρία σημεία. Πρώτον, εισηγείται για το αρ. 101.1 την επιτελική αρμοδιότητα των κεντρικών οργάνων, τη γενική κατεύθυνση και το συντονισμό των γενικών κρατικών υποθέσεων και την *''κατ'εξαίρεση άσκηση ειδικών αρμοδιοτήτων όταν επιβάλλεται από τη φύση των υποθέσεων που αφορούν τον σκληρό πυρήνα του κράτους ή έχουν διαπεριφερειακό χαρακτήρα.''* Δεύτερον, με δεδομένο ότι η διοίκηση του κράτους ασκείται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, εισηγείται, *''υπό ευρεία έννοια''*, την από μέρους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης άσκηση αρμοδιοτήτων *''που συνιστούν αποστολή του κράτους''*. Τρίτον, προτείνει την τροποποίηση του 101 παρ. 2 ως τρίτη παράγραφο με τη διατύπωση: *''η διοικητική διαίρεση της χώρας καθορίζεται από το νομοθέτη με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.''* Με βάση τα παραπάνω, προτάσσεται ένα πιο ευέλικτο πλαίσιο άσκησης της κρατικής πολιτικής καθώς και αποτελεσματικής λειτουργίας του Νομικού Προσώπου του Κράτους διότι, οι αλλαγές που επέφερε η κρίση και οι ανάγκες που προκύπτουν καθημερινά, απαιτούν την κρατική δράση και ανάπτυξη στη διαχείριση υποθέσεων που, ενώ σημειώνονται σε τοπικά η περιφερειακά πλαίσια, κατ'ουσίαν εκφεύγουν της τοπικής κλίμακας και αποτελούν μέρη

σφαιρικών προβλημάτων και κεντρικών ζητημάτων, που χρειάζονται επιτελική και συνολική διαχείριση και επίλυση. [151]

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η έντονη κριτική προσέγγιση του ΔΕΕ, τόσο έναντι της αποκεντρωμένης διοίκησης, όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά την αποκεντρωμένη διοίκηση, το Επιμελητήριο κάνει λόγο για *''εξαιρετικά δύσχρηστες λειτουργίες''* των επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων, των οποίων οι αρμοδιότητες αποτελούν μετεξέλιξη εκείνων των, άλλοτε δεκατριών, κρατικών περιφερειών, οι οποίες *''εξακολουθούν να υπάρχουν προσθέτοντας ένα επίπεδο διοίκησης και την ανάλογη γραφειοκρατία, αντί να ενταχθούν ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες στα υπουργεία προέλευσης.''* [152] Για την τοπική αυτοδιοίκηση το ΔΕΕ, επικαλούμενο τις ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και αυτές του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφέρει πως, στην πραγματικότητα, η αυτοδιοίκηση αποτέλεσε διαχρονικά έναν χώρο επίτασης της διαφθοράς. Η μεταφορά πολλαπλών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ δεν συνοδεύθηκε και από την παράλληλη ανάπτυξη διαφορετικής «διοικητικής κουλτούρας», αλλά από ελλιπή τεχνογνωσία και παρωχημένες δομές διοικητικής υποστήριξης . Σύμφωνα με το ΔΕΕ για την όλη αυτή διαμορφωθείσα κατάσταση είναι συνυπεύθυνη και η περιφερειακή διοίκηση, η οποία ήταν επιφορτισμένη με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ.[153]

Κοντολογίς, αυτό το οποίο προτείνεται εν προκειμένω, ως μελλοντική ενδεδειγμένη σχεδίαση για την παραγωγική λειτουργία των δύο αυτών επιπέδων διοίκησης είναι ότι, ως προς το οργανωτικό πεδίο της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μία επανεμπέδωση του άρθρου 101 του Συντάγματος. Η αποκεντρωμένη διοίκηση δύναται να επανενσωματωθεί στο κεντρικό κυβερνητικό σκέλος και να διατηρηθεί απλά ένα αποκεντρωμενος επιτελικός μηχανισμός, ο οποίος θα καθοδηγεί και θα συντονίζει το έργο των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Όσον αφορά τις περιφέρειες, είναι αναγκαία η λειτουργία τους και ως υποστηρικτικών μονάδων της κεντρικής περιφερειακής πολιτικής και, με τα μέσα που διαθέτουν, ως παρεπόμενοι και συμπληρωματικοί μηχανισμοί συνδρομής του έργου της κεντρικής διοίκησης. Πιο εξειδικευμένα, σε κεντρικό επίπεδο, χρειάζεται ο καθορισμός επιτελικών διϋπουργικών αρμοδιοτήτων σε ενιαίους κλάδους, που θα

[151] Βλ. Μιχάλης Ν. Πικραμένος στο *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων* , εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011, σ. 62 – 68
[152] Βλ. Δ.Ε.Ε., ''Η Ελληνική Κρατική Διοίκηση μπροστά στις Σύγχρονες Προκλήσεις – Προτάσεις του ΔΕΕ για Υπέρβαση της Κρίσης και Αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 2010, σ. 9
[153] Στο ίδιο σ. 10

συναποφασίζουν επί συγκεκριμένων θεματικών, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψιν τις εκατέρωθεν αρμοδιότητες, ως προϋποθέσεις συνεργειών και συμπληρωματικότητας, και όχι ως παρεμβολές ή παρεμβάσεις. Επιπροσθέτως, θα ήταν σημαντική η παραγωγή ενός βελτιωτικού νόμου για την οργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών αρχών, με κριτήριο την οικονομία της διοίκησης ως προς τη διαδικασία λήψης και εκτέλεσης των αποφάσεων. Επιπλέον, στο νέο αυτό νόμο, σκόπιμο είναι, λόγω των συνθηκών κρίσης και του κεντρικού παρεμβατισμού, που χρειάζεται για να αίρονται εμπόδια υλικοτεχνικής φύσεως, να περιλαμβάνεται ρήτρα κινητοποίησης των διοικητικών αρχών ως υπομονάδων της κεντρικής διοίκησης, ούτως ώστε οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού να δύνανται να συλλειτουργούν ως οιωνεί εκτελεστικοί μηχανισμοί υλοποίησης του κυβερνητικού προγραμματισμού.

Συνάμα, θα ήταν γόνιμο να σταματήσει, από πλευράς ΟΤΑ, η χρόνια μεμψιμοιρία της έλλειψης πόρων, των διαρκών αιτημάτων για παροχές και δικαιώματα από την κεντρική διοίκηση και να καταστούν – τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα – συνεπαγωγές ενός εθνικού σχεδίου δράσης για την ανάταξη και την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους για την έξοδο από την κρίση. Άλλωστε στο άρθρο 102 παρ. 1 εδ.4 προβλέπεται η ανάθεση σε αυτούς – με νόμο – της άσκησης *''αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους''*. Σε αυτή την περίπτωση όμως, η όποια ανάθεση θα πρέπει να συνοδευτεί από μεγαλύτερη ευχέρεια παραγωγής ρυθμιστικών διατάξεων τοπικού ενδιαφέροντος, σε συνδυασμό με μία διοίκηση επίτευξης στόχων.

### δ. Ο ευρύτερος δημόσιος τομέας

Στην Ελλάδα το κοινωνικοοικονομικό καθεστώς προσδιορίζεται από τις διατάξεις του άρ. 17 καθώς και αυτές του αρ. 106 του Συντάγματος, όπου και καθορίζονται τα όρια του δημοσίου τομέα. Όσον αφορά τον χαρακτηρισμό του κοινωνικοοικονομικού καθεστώτος, θα πρέπει να τονιστεί ότι, η Ελλάδα ακολουθεί την *''οικονομία της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό''* σύμφωνα με τα αρ. 119 – 120 ΣΛΕΕ, σεβόμενη πλήρως τις διατάξεις των αρ. 101 – 109 ΣΛΕΕ (περί ανταγωνισμού).[154] Πέραν από την αδιαμφισβητητη θέση της χώρας στην κατηγορία της ελεύθερης οικονομίας, ορίζεται από

[154] Βλ. αντίστοιχα άρθρα ΕΕ, Ενοποιημένες Συνθήκες – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων /2010 καθώς και Π. Κανελλόπουλος, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σ. 114 – 115

ίδιο το Σύνταγμα πως , το Κράτος, σύμφωνα με το αρ. 106.3, δύναται να εξαγοράσει επιχειρήσεις, είτε να συμμετέχει σε αυτές, ακόμη και μέσω άλλων δημοσίων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις έχουν *''χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.''* Το καταστατικό αυτό εχέγγυο επιτρέπει, σε κάθε περίπτωση, την θεσμική αυτοπροστασία του κράτους, όταν βάλλεται πανταχόθεν, και σε συνδυασμό με το άρ. 17 την διασφάλιση του *''γενικού συμφέροντος.''*

Οι επιχειρήσεις τις οποίες συστήνει το κράτος έχουν τη ανήκουν στην κατηγορία των ΔΕΚΟ (Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί) και ρυθμίζονται οργανωτικά και λειτουργικά από το ν. 3429/2005,[155] καθώς και από τον κ.ν. 2190/1920 για τις ''ανώνυμες εταιρείες.''[156] Νομικά περιγράφονται στα αρ. 61 – 125 ΑΚ,[157] και έχουν τη μορφή (κρατικών) Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου προκειμένου, να δύνανται να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στους σκοπούς και την αποστολή, για την οποία έχουν συσταθεί από το κράτος, λειτουργώντας υπό την εγγύηση και την εποπτεία αυτού.

Κατά τις τελευταίες τρείς δεκαετίες, στην Ελλάδα και κατά μία δεκαετία περίπου νωρίτερα στις δυτικές οικονομίες, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως,[158] εισχώρησε στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα η αντίληψη περί της απομάκρυνσης του κράτους από όσους τομείς της οικονομίας δεν κρίνονται ζωτικής σημασίας και στην ταυτόχρονη παραχώρηση επενδυτικών κινήτρων στην ιδιωτική πρωτοβουλία με τη μορφή αποκρατικοποιήσεων, είτε ιδιωτικοποιήσεων.[159] Ιδιαίτερα, στις σημερινές συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής και απομείωσης του μεγέθους του δημοσίου τομέα το εγχείρημα των ιδωτικοποιήσεων αποτελεί ένα «σημαντικό αλλά αμφιλεγόμενο εργαλείο» της κεντρικής κυβέρνησης ως προς τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής.

Η ιδιωτικοποίηση κατά τον Θ. Φορτσάκη έχει δύο στόχους, αφενός μεν την την εξασφάλιση δημοσίων εσόδων από την πώληση μετοχών των επιχειρήσεων, είτε από την ολική ιδωτικοποίησή τους, και αφετέρου, την απόκτηση τεχνογνωσίας για την κατάκτηση

---

[155] Ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314)
[156] Ν. 2190/1920 (ΦΕΚ Α' 216)
[157] Βλ. Σπυριδάκη, Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2009
[158] Βλ. σ. 8, 13 – 15
[159] Για τις μορφές των ιδιωτικοποιήσεων βλ. Θ. Φορτσάκης, ''Ο Δημόσιος Τομέας: περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις.'' στο . Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001 σ. 155

ανταγωνιστικής αντίληψης για τον υπόλοιπό δημόσιο τομέα.[160] Την άποψη αυτή επαυξάνει και εμπλουτίζει θεωρητικά ο Ν. Μιχαλόπουλος. Για τον Μιχαλόπουλο η ανάπτυξη των δημοσίων οργανισμών αποτελεί προέκταση της εφαρμογής του ΝΔΜ στον δημόσιο τομέα. Η οργάνωση και η λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομίας, ουσιαστικά συνυφαίνει, μαζί με την ήδη υπάρχουσα κατάρτιση του ιδιωτικού τομέα, ένα ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου η διοίκηση του δημοσίου τομέα θα πραγματοποιείται σε συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς. Πιθανή εκροή αυτής της συνεργασίας θα είναι κατ' επέκταση η ιδιωτικοποίηση, είτε η μεταφορά γνώσεων και εξειδικευμένων διοικητικών εφαρμογών από τον χώρο των επιχειρήσεων στο χώρο του δημοσίου επιχειρείν.[161]

Ο Μιχαλόπουλος παράλληλα θεωρεί ότι, η διασύνδεση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και η εγκατάσταση μιας εταιρικής σχέσης μεταξύ των δύο επιχειρησιακών δομών θα δώσει μία αξιοσημείωτη ώθηση στην επανακατάρτιση του προσωπικού και στην εξοικείωση αυτού με την *''οργανωσιακή μάθηση,''* η οποία θα ανατροφοδοτείται συνεχώς και θα εξελίσσεται μέσω ειδικών ακαδημαϊκών δικτύων, που στόχο θα έχουν την εκπαίδευση επιτελικών διαχειριστών, οι οποίοι θα ανταποκρίνονται τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα.[162]Ειδικότερα για την περίπτωση της Ελλάδας, ο Μιχαλόπουλος εισηγείται την ύπαρξη ενός *''ενδιάμεσου διαχειριστή (Middle Manager),''* ο οποίος θα είναι επιφορτισμένος με τον συντονισμό της διοίκησης, των εργαζομένων και την ηγεσία της κάθε εποπτεύουσας κρατικής αρχής, προκειμένου να διαλαμβάνεται και να υλοποιείται αποτελεσματικά ο κυβερνητικός σχεδιασμός από όλους τους εμπλεκομένους, ανά δημόσια πολιτική, διοικητικούς παράγοντες. Το αμέσως επόμενο στάδιο της οργανωτικής αυτής αντίληψης και ανάπτυξης θα είναι *''η μετάβαση από τη γραφειοκρατική διοίκηση στην οργανωτική νοημοσύνη.''* Δηλαδή, αφετηριακά, οι υπηρεσιακές μονάδες, των οργανισμών θα συναρθρώσουν σε βάθος χρόνου ένα εξελιγμένο σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών και διασύνδεσης, τόσο μεταξύ τους, όσο και με τις υπόλοιπες κρατικές μονάδες, με αποτέλεσμα τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, αξιοποιώντας τις διαδικτυακές και πληροφοριακές δυνατότητες που τους παρέχονται, να λειτουργούν ως ένα «ενιαίο

---

[160] Στον ίδιο σ. 155 – 158

[161] Βλ. Michalopoulos,'' Designing Public Organizations in the Globalized Era: An Organizational learning perspective'' 64th ASPA National Conference, Washington D.C. 2003

[162] Βλ. Michalopoulos – Psychogios, "Knowledge Management and Public Organizations: How well does the coat fit? The case of Greece", Διοικητικό Επιμελητήριο, (Άγνωστη ημερομηνία)

διοικητικό σώμα», το οποίο και θα ελέγχει πλήρως τις λειτουργικές του διαδράσεις και απαιτήσεις.[163]

Επομένως, αυτό το οποίο θα πρέπει να απασχολήσει την ελληνική κυβέρνηση (υπουργεία οικονομικών και ανάπτυξης και το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου) για το προσεχές διάστημα, έως ότου σημειωθεί ανάκαμψη και ανάπτυξη, αλλά και μακροπρόθεσμα, δεν είναι η εκποίηση της δημόσιας περιουσίας έναντι της είσπραξης εσόδων, αλλά η στοχευμένη ιδιωτικοποίηση και αξιοποίηση του δημοσίου πλούτου με κριτήριο την απόκτηση διοκητικής εμπειρίας και τεχνογνωσίας από μεγάλες και βιώσιμες επιχειρήσεις της αγοράς. Συναφής είναι και η πρόταση του Παπούλια, ο οποίος εισηγείται την διαχειρισιολογική προσέγγιση του ιδιωτικού τομέα, *''ως υπόστρωμα για την αλλαγή,''* η οποία θα έχει *''τεχνοπολιτικές διαστάσεις, στρατηγική και προοπτική,''* παραλείποντας όλες τις διοικητικές αδυναμίες που στιγμάτισαν τη λειτουργία ελλειμματικών ΔΕΚΟ και καταλείποντας παρωχημένες αντιλήψεις, που ήθελαν αυτές ως μέσα συντήρησης πελατειακών σχέσεων μεταξύ εκλογέων και εκλογικού σώματος.[164]

**δ. Η δημοσιοϋπαλληλία**

Επί της αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης της πολτικής ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης ο ΟΟΣΑ έχει συστήσει στην ελληνική κυβέρνηση την μέθοδο της αξιολόγησης και τη διαδικασία της κινητικότητας ως βασικά διοικητικά εργαλεία, που θα συνεισφέρουν στην οριστική ανασυγκρότησή της. Συγκεκριμένα, η αξιολόγηση προορίζεται να λειτουργήσει σε δύο επίπεδα. Πρώτον, στην ανώτερη και ανώτατη ιεραρχία για την δημιουργία ενός συνόλου διευθυντικών στελεχών τα οποία θα δύνανται να ανταποκριθούν σε διυπουργικές επιτελικές ανάγκες και στην διασφάλιση τμηματαρχών και προϊσταμένων γραφείων που θα διαθέτουν υψηλή κατάρτιση για την αποδοτικότητα των τομέων, των οποίων προίστανται. Δεύτερον, στην υφιστάμενη υπαλληλία, μέσω της επιμόρφωσης και της κατάρτισης όλων των εργαζομένων, σύμφωνα με τις τενικές εισηγήσεις των εμπειρογνωμόνων της Ομάδας Δράσης, προκειμένου να επιτευχθεί μία γενικευμένη λειτουργική αναζωογόνηση όλων των κλάδων της διοίκησης και να εμπεδοθούν τα

[163] Βλ. Michalopoulos,'' Designing Public Organizations in the Globalized Era: An Organizational learning perspective'', 64th ASPA National Conference, Washington D.C. 2003
[164] Βλ. Δ. Παπούλιας, ''Διαχειρίζομαι και αλλάζω...'', Άρθρο εφημερίδα ''Η Καθημερινή'', 22/10/2010

κριτήρια της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα.[165]

Κατά τα τελευταία δύο έτη οι ελληνικές αρχές προχώρησαν στην παραγωγή νέων νομοθετημάτων, όπως το ν. 4024/2011[166] για το ενιαίο βαθμολόγιο – μισθολόγιο και εργασιακή εφεδρεία των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, το ν. 4093/2012[167] - υποπαραγράφους Ζ2,3,4 και 5 για την διαθεσιμότητα, την κατάργηση θέσεων και περιορισμό ειδικοτήτων σε συγκεκριμένους κλάδους, το ν. 4127/2013[168] - άρ. 90 *''Διαθεσιμότητα''* και 91 *''Κινητικότητα,''* όπου και προσδιορίζονται τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων[169] καθώς και τις συνοδευτικές εγκυκλίους, ΔΙΠΔΔ/Β.2/2/οικ.21634/2-8-2013 (ΦΕΚ1914/Β/7.8.2013) και ΔΙΠΔΔ/Β.2/3/οικ.22274/9-8-2013(ΦΕΚ 1992/Β/14.8.2013).[170] Ζητούμενο ωστόσο είναι το, εάν οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις θα δημιουργήσουν όλες εκείνες τις λειτουργικές προϋποθέσεις μέσω των οποίων η αξιολόγηση και η κινητικότητα θα αποφανούν ευεργετικές για τους δημοσίους υπαλλήλους, εξοικειώνοντάς τους με μία νέα διοικητική φιλοσοφία, δίχως να προκαλέσουν απλώς μία μείωση του αριθμού του προσωπικού, η οποία θα αποδώσει μεν κάποια ταμειακά οφέλη, αλλά θα διογκώσει δε, περαιτέρω, το κοινωνικό κόστος της δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η εμπειρία, ωστόσο, από τη νομοθέτηση σχετικών συστημάτων αξιολόγησης κατά το παρελθόν έχει καταδείξει πως, *''εντός 25 ετών το σημερινό σχεδιαζόμενο σύστημα έχει τροποποιηθεί ήδη οκτώ φορές,''* ενώ το βαθμολόγιο των υπαλλήλων έχει επίσης αλλάξει *''πέντε φορές μέσα σε 24 χρόνια.''* [171] Κατά το Διοικητικό Επιμελητήριο δύο ακόμη στελεχιακές παράμετροι επιβαρύνουν το λειτουργικό καθεστώς της διοίκησης και περιορίζουν τους μονίμους υπαλλήλους με οργανικές θέσεις. Οι εργαζόμενοι με συμβάσεις αορίστου χρόνου και η εναλλασσόμενη στελέχωση των υπουργικών γραφείων καθώς και

---

[165] Βλ. OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012, σ. 133 – 136

[166] Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226)

[167] Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222)

[168] Ν. 4127/2013 (ΦΕΚ Α' 167)

[169] Βλ. σχετικά συμπλήρωση περιγράμματος θέσεων εργασίας http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/min/EntipoPerighrammatosTheseon.pdf προκειμένου να αιτιολογηθεί η ύπαρξη της κάθε θέσης και να ελέγχεται η αποδοτικότητα των υπηρεσιών και η αποτελεσματικότητα των υπαλλήλων.

[170] *''αποφάσεις του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, οι οποίες ρυθμίζουν τα κριτήρια και τη διαδικασία επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των προς μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλων, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους, τον τρόπο μοριοδότησής τους και ζητήματα λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 5 παρ. 3 του ν.4024/2011 και των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων''* Βλ. http://www.ydmed.gov.gr/?p=5799

[171] Βλ. Α.Ε.Ε., ''Η Ελληνική Κρατική Διοίκηση μπροστά στις Σύγχρονες Προκλήσεις – Προτάσεις του ΑΕΕ για Υπέρβαση της Κρίσης και Αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 2010, σ. 6

των Γενικών Γραμματειών από πλήθος συμβούλων με το καθεστώς μετακλητών υπαλλήλων καθίστανται, στην πραγματικότητα, τροχοπέδη για την ορθή πολιτική ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού αποστερώντας, από τους έχοντες οργανική θέση υπαλλήλους, τη δυνατότητα να συμβάλλουν με τις γνώσεις τους και τα προσόντα για τα οποία έχουν προσληφθεί σε μία διαφορετική διοικητική προσέγγιση (για παράδειγμα οι απόφοιτοι των σχολών ΕΣΔΔ και ΕΣΤΑ).[172]

Οι Μαρίνος – Διαμαντόπουλος – Εφραίμογλου – Καζάκος – Τήνιος έχουν εισηγηθεί την αναθεώρηση του αρ. 103 του Συντάγματος με στόχο τον έλεγχο, μέσω *''νόμου εκδιδομένου εφάπαξ,''* του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, ως ποσοστό του πληθυσμού, για όλες τις κατηγορίες των υπηρετούντων (*''μονίμους, συμβασιούχους αορίστου ή ορισμένου χρόνου και απασχολούμενους με σχέση ιδιωτικού δικαίου''*).[173] Πέραν, ενδεχομένως, μιας τέτοιας λύσης,[174] μία ακόμα καθοριστική διάσταση της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης είναι οι κανόνες πρόσληψης του προσωπικού σύμφωνα με τις ανάγκες των υπηρεσιακών μονάδων. Ο ν. 2190/1994 και η θέσπιση του ΑΣΕΠ αποτέλεσε ένα κρίσιμο νομοθετικό εργαλείο το οποίο θεσμοθέτησε την διενέργεια αξιοκρατικών διαδικασιών για την πρόσληψη στο δημόσιο, μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών και μοριοδότησης και, κατά κοινή παραδοχή, μαζί με τους διαγωνισμούς για την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, λογίζονται σήμερα ως οι πλέον αξιόπιστες δίοδοι για την στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με αντικειμενικά κριτήρια, δίχως τις αρνητικές επιρροές που προκαλούνται από πελατειακά δίκτυα και από παρχωχημένες αντιλήψεις περί «ευνοιοκρατίας».[175] Το εύλογο, ωστόσο, ερώτημα για τις σημερινές συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής και τις λειτουργικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης είναι το εάν το διαγωνιστικό πλαίσιο, που κατοχυρώθηκε δύο δεκαετίες νωρίτερα για το ΑΣΕΠ και τρεις δεκαετίες αντίστοιχα για την ΕΣΔΔ (1983), δύναται να ανταποκριθεί σε πιο σύνθετες απαιτήσεις, όπως αυτές της κινητικότητας και της αξιολόγησης σύμφωνα με το

---

[172] Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης

[173] Βλ. [173] Βλ. Ι. Μαρίνος – Θ. Διαμαντόπουλος – Λ. Εφραίμογλου –Π. Καζάκος – Π. Τήνιος, *Συνταγματική Αναθεώρηση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2007, σ. 92

[174] Η πρόταση αυτή ανταποκρίνεται στο δείκτη μέτρησης του ΟΟΣΑ του ποσοστού των υπαλλήλων ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού. Βλ. σχετικά και σελίδα 19

[175] Ο Δ. Σωτηρόπουλος αναφέρει σχετικά: *''Στη δεκαετία του 1990, ορισμένα μέτρα....και η ίδρυση ειδικής ανεξάρτητης αρχής....για τις προσλήψεις (ΑΣΕΠ), συνεισέφεραν κατά πάσα πιθανότητα στη μείωση του πολιτικού ελέγχου που ασκούσε η κυβέρνηση.''* Βλ. Δ. Σωτηρόπουλος, *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2007, σ. 173. Εντούτοις, περίσκεψη προκαλεί η άποψη της Ο. Παπαδοπούλου (παρέδρου του ΣΤΕ), η οποία συμπερασματικά αναφέρει, *''...αρκετοί βουλευτές, ιδίως επ΄ευκαιρία των συζητήσεων στη Βουλή για τον Ν 2190/1994 και τις τροποποίησεις του, εξαίροντας το σύστημα εξετάσεων για την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.....ζητούσαν να αποτελέσει πρότυπο για την πρόσληψη στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Το τεκμήριο αυτό όμως δεν είναι αμάχητο. Προδήλως για αυτό το λόγο προβλέπει η διάταξη* (αρ. 103 του Συντάγματος) *διαζευκτικά είτε διαγωνισμό είτε επιλογή με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια.''* Βλ. Όλγα Μ. Παπαδοπούλου *''Η δημόσια Υπαλληλία''*, στο *Η Δημόσια Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2002

ν. 4127/2013, της κάλυψη κενών θέσεων που προκύπτουν από πάγιες και διαρκείς ανάγκες σε διάφορες υπηρεσιακές μονάδες και οργανισμούς και εν πάση περιπτώσει τη διαμόρφωσης μιας διοίκησης, η οποία θα ανταποκρίνεται σε ένα ανταγωνιστικά λειτουργικό περιβάλλον.

Ενδεχομένως, το βάρος για τη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να μετατοπιστεί σε τρείς τομείς, στην οικονομία-ανάπτυξη, στη δημόσια τάξη και στις εξωτερικές και ευρωπαϊκές υποθέσεις. Ειδικότερα, θα ήταν εξαιρετικά σημαντικό τα αντίστοιχα υπουργεία να διοργανώσουν νέες διαγωνιστικές διαδικασίες, όπου εκτός από τις γραπτές επιδόσεις θα εξετάζονται και τα ατομικά προσόντα των υπαλλήλων και στη συνέχεια να προσλαμβάνονται με καθεστώς μονιμότητας και διαφορετικών μισθολογικών απολαβών, ως ανώτερη κατηγορία κρατικών υπαλλήλων με συγκεκριμένη αποστολή, στελεχώνοντας τον ελεγκτικό και φοροεισπρακτικό μηχανισμό,το υπουργείο Ανάπτυξης, την αστυνομία, καθώς και το υπουργείο Εξωτερικών. Ο θεσμός του ΑΣΕΠ πιθανότατα θα μπορούσε να μετεξελιχθεί σε μία νέα διοικητική ανεξάρτητη αρχή η οποία, θα επιβλέπει τη συνολική λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος - εξαιρουμένης της κατηγορίας των κρατικών υπαλλήλων - ως γνωμοδοτικό όργανο , θα εποπτεύει τις κρίσεις και την εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων διερευνώντας και καταγγελίες επί εσφαλμένων κρίσεων και θα αποφαίνεται δεσμευτικά επί αυτών, και επιπλέον, θα εγγυάται της διενέργειας διαγωνισμών για τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και τα ΝΠΔΔ. Όσον αφορά το καθεστώς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ΚΝΠΙΔ και δημόσιες επιχειρήσεις, αυτός θα εμπίπτει στο πλαίσιο λειτουργίας των κανόνων της αγοράς με εργασιακές σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, υπό την προϋπόθεση κάποιων βασικών κριτηρίων διαρκούς παραγωγικότητας και αποτελεσμάτων εντός ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος λειτουργίας.

Επιπροσθέτως, θα πρέπει να υπάρξει ειδική ρύθμιση με την οποία το πλεονάζον υπαλληλικό προσωπικό να μεταταγεί σε κλάδους και υπηρεσίες του «στενού» και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπου υπάρχουν, αυτή τη στιγμή, πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Συγχ ρόνως, η Πολιτεία θα πρέπει να επικεντρωθεί στην μετεκπαίδευση και επιμόρφωση των ήδη υπηρετούντων που πληρώνουν συγκεκριμένα κριτήρια (πτυχιούχοι ΑΕΙ) καθώς και στην πρόσληψη νέων υπαλλήλων, με την προσήκουσα κατά περίπτωση διαγωνιστική διαδικασία, που θα ανταποκρίνεται στις επιχειρησιακές ανάγκες της διοίκησης και όχι μόνο σε τυπικά προαπαιτούμενα που απορρέουν από περιοριστικά εκνομικευμένα

πλαίσια,[176] ώστε να δημιουργηθεί μία νέα γενιά κρατικών υπαλλήλων, που θα είναι ικανή να ανταπεξέλθει στο σημερινό σύνθετο περιβάλλον διοικητικής ανασύνταξης διαχειριζόμενη παράλληλα το εγχείρημα της ανασυγκρότησης της χώρας.

Ως καταληκτικές σκέψεις για τον θεσμό των δημοσίων υπαλλήλων θα ήταν σημαντικό να προταθούν τα εξής: Η συζήτηση για την κατάργηση της μονιμότητας που, εξισωτικά και πολλές φορές ισοπεδωτικά, διεξάγεται για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, πρέπει να σταματήσει. Ο δημόσιος υπάλληλος επιφορτίζεται με συγκεκριμένη αποστολή και για αυτό το λόγο πρέπει να εξασφαλίζεται και η ανάλογη αφοσίωση στον εργοδότη του, που είναι το ίδιο το κράτος. Συνεπώς πρέπει να προστατεύεται η ατομική του ανεξαρτησία και αξιοπρέπεια. Θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι, τα πλαίσια λειτουργίας, οι στόχοι που τίθενται από την εκάστοτε διοίκηση και η διαχείριση αυτών είναι οι αιτίες που δημιουργούν τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα και όχι τόσο το εύρος των παρεχομένων υπηρεσιών. Πιθανώς, θα συνέβαλε μία τυπική νομοθετική πρόβλεψη για την κατοχύρωση ενός ανωτάτου ορίου δημοσίων υπαλλήλων συναρτήσει του ενεργού πληθυσμού και του ευρωπαϊκού μέσου όρου εργαζομένων στο δημόσιο τομέα. Όσον αφορά δε, τα συνδικάτα και τις συντεχνίες που αυτά επωάζουν, θα πρέπει να επιδειχθεί ισχυρή και συναινετική πολιτική βούληση ώστε, να εξελιχθεί ο ρόλος τους και να καταστούν αξιόπιστοι κοινωνικοί εταίροι που θα συμβάλλουν στη λειτουργία του κράτους, χωρίς να το εμποδίζουν διαρκώς λειτουργώντας σαν «ομάδες διαμαρτυρίας» και σαν παραρτήματα των πολιτικών κομμάτων, ούτε σαν «θερμοκήπια» παραγωγής νέων πολιτικών στελεχών που φιλοδοξούν να καταστήσουν εαυτόν βουλευτή με λαϊκιστική ρητορική και ιδιοτελείς προσδοκίες. Ενώ και ο πολιτικός κόσμος θα πρέπει να επιδείξει σεβασμό προς το δημόσιο, αφενός, χωρίς να στρεβλώνει τη λειτουργία του για εκλογικά οφέλη και κομματικές σκοπιμότητες και, αφετέρου, προστατεύοντάς το από τη διαρκή «ενοχοποίησή» του για οτιδήποτε αρνητικό συμβαίνει στη δημόσια ζωή της χώρας, καλύπτοντας αδυναμίες που σχετίζονται από τη μη εφαρμογή ολοκληρωμένων δημοσίων πολιτικών.

[176] Δηλαδή, οι εκάστοτε τυπικές προϋποθέσεις διορισμού ή μετάταξης θα πρέπει να καθίστανται ουσιαστικές, καλύπτοντας ένα συγκεκριμένο "επιχειρησιακό σχέδιο'' σκοπών και στόχων της διοίκησης, χωρίς να καταλείπονται μονοδιάστατα και αποκλειστικά στην πλήρωση νομικών διατάξεων που, στην πράξη, δεν διευκολύνουν την απαραίτητη διοικητική ευελιξία και την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την στελέχωση των υπηρεσιών και την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού τους. Βλ. σχετικά, Λιβεράκος – Θεοδώρου,'' Σχόλια επί του σχεδίου προεδρικού διατάγματος σχετικά με το σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων και των οργανικών μονάδων του κράτος, των ΟΤΑ και άλλων φορέων του δημοσίου τομέα'', Διοικητικό Επιμελητήριο, 19/05/2012

**ε. Ο έλεγχος της διοίκησης**

Ο έλεγχος της διοίκησης είναι κοινοβουλευτικός, δικαστικός και διοικητικός (εσωτερικός).[177] Στην κοινοβουλευτική του διάσταση ο έλεγχος ασκείται δια των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου (αρ. 124 – 138 του ΚτΒ),[178] και τις ειδικές διαδικασίες αυτού (αρ. 141 – 142 ΚτΒ),[179] με κυριότερη αυτή της πρότασης δυσπιστίας σύμφωνα με το αρ. 84 του Συντάγματος. Η πρόταση δυσπιστίας καθώς και η δυνατότητα σύστασης εξεταστικής επιτροπής (αρ. 68) και ειδικής επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης (αρ. 86.3) καθίστανται τα πιο ισχυρά καταστατικά εχέγγυα ουσιατικού ελέγχου της κυβέρνησης ή μέλους της από το νομοθετικό σώμα, αφού η εφαρμοστική τους απόληξη δύναται να είναι η διαδικασία, που ορίζεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος, σχετικά με τις ενδεχόμενες ποινικές ευθύνες που φέρουν μέλη της κυβέρνησης, από πράξεις στις οποίες προέβησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Σχετικά με το άρθρο 86 και την δικαιοπολιτική του σημασία και διάσταση στον δημόσιο βίο της χώρας υπήρξαν, κατά τα τελευταία έτη, διάφορες προσεγγίσεις και προτάσεις, οι οποίες στόχο είχαν και συνεχίζουν να έχουν την «θεσμική θωράκιση» του πολιτικού συστήματος έναντι αξιόποινων πράξεων και σκανδαλωδών συμπεριφορών από μέλη της κυβέρνησης, συγχρόνως με την παράλληλη ανάπτυξη μιας νέας κυβερνητικής αντίληψης, η οποία θα χαρακτηρίζεται από την εντιμότητα, την ευθύνη και την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ εκλεγομένων και εκλογικού σώματος. Κατά το παρελθόν, ο Ι. Βαρβιτσιώτης, είχε υποστηρίξει πως το άρθρο 86, στην πραγματικότητα, ευνοεί την ατιμωρησία, εφόσον απαιτούνται δύο ψηφοφορίες έως την παραπομπή του εκάστοτε προσώπου στο ειδικό δικαστήριο (μία για τη σύσταση της επιτροπής προκαταρκτικής εξέτασης και μία για την παραπομπή στο ειδικό δικαστήριο), γεγονός που επιτρέπει στην επανεκλεγόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία να καταστήσει "*σχεδόν αδύνατη*" τη δίωξη μέλους της. Κατά τον Βαρβιτσιώτη το περιεχόμενο του άρθρου 86 "*είναι απαράδεκτο*" και ευθύνονται

---

[177] Ο Μακρυδημήτρης αναφέρει ότι ως τέταρτη μορφή "*ενδιάμεσου ελέγχου*" μέσω της "*εκτελεστικής εξουσίας,*" λογίζονται οι ανεξάρτητες αρχές, για τις οποίες εν προκειμένω έγινε λόγος στην ενότητα της κυβέρνησης. Ειδικότερα, ο Μακρυδημήτρης εστιάζει στη λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού και του Ευρωπαϊκού θεσμού του Ombudsman (Διαμεσολαβητή). Βλ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2008, σ. 369, 385 – 418.

[178] Ως μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου ορίζονται οι αναφορές, ερωτήσεις, επερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις, επίκαιρες επερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως και οι εξεταστικές επιτροπές. Βλ. Κανονισμός της Βουλής αρ. 124 – 138

[179] Ως ειδικές διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου ορίζονται η πρότασης εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας και η σύσταση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης. Βλ. Κανονισμός της Βουλής αρ. 141 – 149 και 153 – 159

και τα δύο κυβερνητικά κόμματα που, ακόμη και στην αναθεώρηση του 2008, δεν κατέθεσαν πρόταση βελτίωσής του.[180]

Εντούτοις, ο Ε. Βενιζέλος αναφέρει πως η αντίληψη της απόδοσης ποινικών ευθυνών σε πρώην μέλη της κυβέρνησης έχει διέλθει την τελευταία εικοσαετία από δύο στάδια, από την *''ποινικοποίηση των επιλογών της προηγούμενης κυβέρνησης και την πολιτική σκοπιμότητα''* σε αυτό της πολιτικής συναίνεσης, με την αναθεώρηση του 2001 και της διακομματικής υπερψήφισης του ν. 3126/2003 *''περί ευθύνης υπουργών.''* [181] Ο Βενιζέλος εστιάζει στην τροποποίηση του νόμου περί ευθύνης υπουργών με το ν. 3961/2011[182] *''Για την ποινική ευθύνη υπουργών,''* μέσω του οποίου το άρθρο 86 εμπλουτίζεται από τη νέα διάταξη σχετικά με την «διακίνηση μαύρου χρήματος», η οποία εκφεύγει των ορίων των δύο συνόδων, εφόσον *''διασώζεται το προϊόν του εγκλήματος.''* Για τον Βενιζέλο το τροποποιηθέν και ισχύον νομικό καθεστώς διαφαίνεται επαρκές για την αναζήτηση ποινικών ευθυνών με ενδεχόμενη την προοπτική της συντομότερης συγκρότησης του πενταμελούς δικαστικού συμβουλίου, ώστε να μην δύναται η επανεκλεγείσα κυβερνώσα πλειοψηφία να εκφεύγει του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Κυρίως όμως είναι σημαντική η νοοτροπία και η πολιτική αντίληψη σε σχέση με την ποινικοποίηση της πολιτικής ζωής. Εύστοχα ο νυν αντιπρόεδρος της κυβέρνησης υπερτονίζει πως είναι διαφορετική η αντιμετώπιση των λαθών και των παραλείψεων, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν ακούσια ή εν αγνοία και χωρίς δόλο κατά την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων και ριζικά διαφορετική η συνειδητή τέλεση ποινικώς κολασίμων πράξεων με σκοπό το προσωπικό όφελος. Η πραγματιστική αυτή εισήγηση Βενιζέλου θα μπορούσε να συμπληρωθεί από την άποψη του Π. Μαντζούφα, ο οποίος θεωρεί πως η έλλειψη πολιτικής συνεννόησης για τα κρίσιμα εθνικά ζητήματα και η συντήρηση των κομματικών αντιπαραθέσεων ως στρατηγική πολιτκής επιβίωσης είναι αυτή που, τελικώς, ωθεί το πολιτικό σύστημα στην αναζήτηση ευθυνών επί θεμάτων που ουσιαστικά απέτυχε να διαχειριστεί. Πολύ περισσότερο στη σημερινή συγκυρία όπου οι πολίτες αναρωτιούνται *''πού πήγαν τα λεφτά; ... Και θέλουν να δουν οπωσδήποτε κάποιους στη φυλακή,''* θα ήταν πιο σημαντικό το κομματικό σύστημα να προβεί προηγουμένως σε μία *''αυτοκάθαρση''*

---

[180] Βλ. Ι. Βαρβιτσιώτης, ''Γιατί είναι απαράδεκτο το άρθρο 86,'' άρθρο στην εφημερίδα Η καθημερινή 22/06/2008

[181] Συγκεκριμένα ο Βενιζέλος επισημαίνει πως 268 βουλευτές (ΝΔ – ΠΑΣΟΚ) ψήφισαν την αναθεώρηση του αρ. 86 με την οποία εισαγάγεται το πενταμελές δικαστικό συμβούλιο, το οποίο αναλαμβάνει την ανάκριση, ενώ τα καθήκοντα εισαγγελέα μέλος του Αρείου Πάγου, ενώ με το ν. 3126/2003 (*''τον οποίο υπερψήφισαν βουλευτές ΚΚΕ και ΣΥΝ''*) επιμηκύνεται το χρονικό περιθώριο δυνατότητας δίωξης από τη βουλή από μία σε δύο κοινοβουλευτικές συνόδους. Βλ. Ε. Βενιζέλος, '' Εύκολοι μύθοι και δύσκολες αλήθειες για το άρθρο 86 του Συντάγματος και την ποινική ευθύνη υπουργών,'' άρθρο στην εφημερίδα Κυριακατικη Ελευθεροτυπία 30/4/2011

[182] Ν. 3961/2011 (ΦΕΚ Α' 97)

και στη συνέχεια να εξετάσει τις όποιες περαιτέρω βελτιώσεις του άρθρου 86. Διότι η απόδοση ποινικών ευθυνών σύμφωνα με τις διατάξεις που προβλέπονται στο Σύνταγμα και στον εκτελεστικό ν. 3961/2011 απαιτούν *''υψηλό αίσθημα ευθύνης και λιγότερη πολιτική εκμετάλλευση από ότι στο παρελθόν.''*[183]

Στο γενικό φάσμα του κοινοβουλευτικού ελέγχου ανήκει και ο προϋπολογισμός. Η ψήφιση του προϋπολογισμού, η κύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους σύμφωνα με το αρ. 79 του Συντάγματος και τα αρ. 122 – 123 του ΚτΒ αποτελούν τα καταστατικά δεδομένα μέσω των οποίων ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δύναται να οδηγήσει σε πρόταση δυσπιστίας ή εμπιστοσύνης για την κυβέρνηση. Η κρισιμότητα ωστόσο του προϋπολογισμού συνίσταται, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως,[184]στην σταθεροποίηση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και στην δημοσιονομική προσαρμογή της στα μακροοικονομικά δεδομένα και στους στόχους που περιλαμβάνει η *''Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική 2011 – 2015''*. Για τον λόγο αυτό ο ΟΟΣΑ έχει συστήσει, καταρχήν, τη διαβούλευση του υπουργείου οικονομικών, του υπουργείου διοικητικής μεταρρύθμισης, του ελεγκτικού συνεδρίου και της βουλής, ως προς την διαμόρφωσή του προϋπολογισμού, με βάση τον προγραμματισμό για τους δημοσιονομικούς στόχους και την ανάλογη εκπόνηση προγραμμάτων διοικητικής προσαρμογής. Επίσης προτείνει την ενίσχυση του ρόλου του κοινοβουλίου με περισσότερες ελεγκτικές αρμοδιότητες όσον αφορά τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, προκειμένου η συζήτηση για τον προϋπολογισμό να μην καταλήγει σε γενικές και ρητορικές πολιτικές τοποθετήσεις, οι οποίες δεν συμβάλλουν στην άσκηση ελεγκτικού ρόλου του νομοθετικού σώματος αλλά ούτε και στην ανάληψη συλλογικών πολιτικών ευθυνών, όπως επιβάλλουν οι σημερινές συνθήκες αντιμετώπισης της κρίσης. Προς επίρρωση των ανωτέρω ο ΟΟΣΑ συστήνει την ανάπτυξη *''μακροπρόθεσμου οικονομικού και δημοσιονομικού πλαισίου,''* το οποίο θα ανταποκρίνεται στην κατάρτιση προϋπολογισμών ''από κάτω προς τα πάνω'' ανά υπουργείο *''με μεταφορά της εκτέλεσής του στις υπηρεσιακές μονάδες που εκτελούν τις δαπάνες.''*[185] Δηλαδή, προτάσσεται η

[183] Βλ. Π. Μαντζούφας, ''Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών,'' Επιστημονικός Όμιλος ''Αριστόβουλος Μάνεσης.'' http://www.constitutionalism.gr/site/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eythyni-twn-yp/ 16/09/2011

[184] Βλ. σ. 24 – 25

[185] Βλ. OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012, σ. 156 – 157

διαμόρφωση ενός συστήματος αποκεντρωμένου ελέγου των δημοσίων δαπανών,[186] το οποίο θα πρέπει ωστόσο να υποστηριχθεί και από τις αντίστοιχες υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου και κυρίως από την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων με ευρύτερες αρμοδιότητες, δίχως αυτή να αλληλοεπικαλύπτεται με το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Όσον αφορά τον *''δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης''* ο Σπηλιωτόπουλος υπογραμμίζει το πρόβλημα της *''βραδύτητας στην απονομή της δικαστικής προστασίας.''* Βασικές αιτίες του φαινομένου αυτού είναι ο όγκος των υποθέσεων που εισάγεται προς εκδίκαση εξαιτίας: *''της κακής εφαρμογής της νομοθεσίας από τα διοικητικά όργανα (εσφαλμένη ερμηνεία, πλάνη περί τα πράγματα), της συχνής απόρριψης ιεραρχικών προσφυγών, ειδικών και ενδικοφανών προσφυγών όταν ασκούνται σε όργανα του δημοσίου νομικού προσώπου κ.α.''* Σε αυτά θα πρέπει να προστεθεί *''ο ανεπαρκής αριθμός δικαστών, η ανεπαρκής στελέχωση των γραμματειών των δικαστηρίων''* και η έλλειψη τεχνικών γνώσεων και εφαρμογών πληροφορικής από το προσωπικό των δικαστηρίων εν γένει.[187]

Ο Χ. Καστανίδης είχε εισηγηθεί στα πλαίσια της ψήφισης του ν. 3900/2011 *''Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης''* [188] την λήψη μιας περαιτέρω δέσμης μέτρων προκειμένου να αποσυμφορηθούν τα διοικητικά δικαστήρια. Ειδικότερα είχε εισηγηθεί την προετοιμασία ενός συστήματος απονομής *''ψηφιακής δικαιοσύνης (e – justice),''* τον εξορθολογισμό των οργανικών θέσεων των δικαστών και την ανακατανομή τους με βάση το πλήθος των υποθέσεων, τον επαναπροσδιορισμό λειτουργίας της Εθνικής Σχολής Δικαστών, την επέκταση του ωραρίου λειτουργίας των δικαστηρίων και την βελτίωση των υποδομών των δικαστηριων. Ως προς το σκέλος της δικαστηριακής ύλης ο Καστανίδης πρότεινε την ομαδοποίηση των εκκρεμούντων 165.000 φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων[189] και τον καθορισμό χρονικού ορίου εκδίκασής τους, την παράλληλη υποβολή έκθεσης με «λέξεις κλειδιά» για κάθε υπόθεση σύμφωνα με τα πρότυπα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και *''τον*

---

[186] Βλ. Μ. Μαυρίκου, '' Προοπτική λειτουργίας αποκεντρωμένου ελεγκτικού συστήματος δημοσίων δαπανών'', Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 06/04/2011, http://www.dec.gr/mediaupload/publications/Maurikou_fiscal_inspector_corpus.pdf

[187] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, ''Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης.'' στο . Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001, σ. 141 – 142

[188] Ν. 3900/2010 (ΦΕΚ Α' 213)

[189] Βλ. σ. 28

*περιορισμό άσκοπων προσφυγών και ένδικων μέσων από πλευράς του δημοσίου.''* [190] Στις προτάσεις αυτές θα πρέπει να προστεθούν και αυτές της ολομέλειας των προέδρων των δικηγορικών συλλόγων Ελλάδος, η οποία προτάσσει την ''συνολική αναδιάρθρωση της διοικητικής δικαιοσύνης με την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και διαφορών ουσίας και την αξιοποίηση των δικηγόρων με την καθιέρωση του θεσμού του βοηθού Εισηγητή Δικαστή, μέσω του οποίου οι δικηγόροι θα αναλαμβάνουν δικαστικά καθήκοντα αποφορτίζοντας τον εισηγητή δικαστή και εκδικάζοντας υποθέσεις με την τελική έγκριση του.[191] Ενδεχόμενα στις ανωτέρω προτάσεις και εισηγήσεις θα μπορούσε να συνεκτιμηθεί και η εφαρμογή της διαδικασίας της δικαστικής διαμεσολάβησης για την επίλυση διαφορών ενώπιον δικαστή, που ισχύει για τα αστικά δικαστήρια, και για ορισμένες κατηγορίες διοικητικών υποθέσεων με την παρουσία και συνδρομή εμπειρογνωμόνων από την δημόσια διοίκηση, ώστε να διασφαλίζεται η δικαστική προστασία του πολίτη αλλά και να προστατεύεται παράλληλα το δημόσιο συμφέρον.

Σχετικά με τον πειθαρχικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης έχει ήδη θεσπισθεί ένα νέο πλαίσιο απόδοσης πειθαρχικών ευθυνών και κυρώσεων με το ν. 4057/2012[192] στον οποίο περιλαμβάνονται σημαντικές διατάξεις, που ορίζουν με ουσιαστικό και αναλυτικό τρόπο τα παραπτώματα και τις πράξεις που επισύρουν πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις για κάθε δημόσιο υπάλληλο. Το πιο σημαντικό χαρακτηριστικό αυτού του νόμου είναι, ωστόσο, το γεγονός ότι, στις σημερινές συνθήκες αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών, λαμβάνεται ως τεκμήριο με το οποίο δύναται η ηγεσία του υπουργείου διοικητικής μεταρρύθμισης να προχωρήσει το μεταρρυθμιστικό της έργο με αίσθημα δικαιοσύνης.[193] Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης προσδίδει στην παραβατικότητα των δημοσίων υπαλλήλων μία ακόμα διάσταση, η οποία προκύπτει από την μη επαρκή κατάρτιση τους, όσον αφορά την πλήρη και ουσιαστική γνώση του νομικού και θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο καλούνται αυτοί να λειτουργήσουν. Αρκετές φορές *''παρωχημένο,'' ''ανεπίκαιρο''* και *''πολύπλοκο,''* το εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο

---

[190] Βλ. Δελτίου Τύπου: Προτάσεις Υπουργού Δικαιοσύνης για την Επιτάχυνση της Δίκης, 13/10/2011

[191] Βλ. Προτάσεις της επιτροπής που όρισε η ολομέλεια προέδρων των δικηγορικών συλλόγων Ελλάδος για την απλούστευση των διαδικασιών και επιτάχυνση απονομής της δικαιοσύνης, 18/10/2011

[192] Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ Α' 54) *''Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ''*

[193] Ο νυν υπουργός διοικητικής μεταρρύθμισης Κ. Μητσοτάκης σε πρόσφατη δημόσια εμφάνισή του έχει δεσμευθεί για την αξιοκρατική λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Η απομάκρυνση ωστόσο των εχόντων «βαριά» πειθαρχικά παραπτώματα έχει ξεκινήσει υπό την υπουργεία του Αντ. Μανιτάκη. Βλ. http://www.madata.gr/epikairotita/politics/295468.html

εξωθεί στην αναποτελεσματική δράση των υπηρεσιών, στην *''μείωση της ποιότητας του διοικητικού προϊόντος''* και ενίοτε σε *''μη σύννομη λειτουργία''* των υπαλλήλων.[194]

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης έχει εισηγηθεί την ευρύτερη και βαθύτερη εγκατάσταση της ηλεκτρονικής δικαυβέρνησης σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Για την προώθηση της διαφάνειας σε όλες τις συναλλαγές των ιδιωτών με το δημόσιο τομέα το ΕΚΔΔΑ προτείνει την καθιέρωση μιας γενικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας στην οποία θα συγκεντρώνονται όλες οι πράξεις της διοίκησης καθώς και οι συναλλαγές, με ειδικότερη στόχευση στη μετάβαση *''από το καθεστώς του διοικητικού εγγράφου σε αυτό του ηλεκτρονικού εγγράφου,''* με την ταυτόχρονη αναβάθμιση του προγράμματος ''Διαύγεια'' και την ανάρτηση όλων των δεδομένων των υπηρεσιών στο διαδίκτυο. Σύμφωνα με τον νέο αυτό σχεδιασμό εκτιμάται πως θα περιοριστεί η άμεση και συχνή επαφή υπαλλήλων και συναλλασσομένων πολιτών, και κατ'επέκταση θα μειωθούν τα κρούσματα διαφθοράς. Συμπληρωματικά προτείνεται η ενίσχυση και συνεχής εκπαίδευση των ελεγκτικών σωμάτων αλλά και η εκπόνηση ενός *''οδηγού συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση,''* προκειμένου να υπάρξει μία νέα αντίληψη στις σχέσεις διοικητικών υπαλλήλων και διοικουμένων.[195]

Τέλος, οι Μαρίνος – Διαμντόπουλος – Εφραίμογλου – Καζάκος – Τήνιος έχουν εισηγηθεί την συνταγματική κατοχύρωση της υποχρέωσης των δημοσίων υπαλλήλων να υπηρετούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τους πολίτες. Εισηγούμενοι τον εμπλουτισμό του άρθρου 104 του Συντάγματος κρίνουν πως θα προκύψει και θα θεσμοποιηθεί ένας χρονικός ορίζοντας διεκπεραίωσης των διοικητικών υποθέσεων και με την κατάλληλη και επαρκή υποστήριξη από τη διοικητική δικαιοσύνη θα συναρθρωθεί ένα πλέγμα αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας για το ελληνικό κράτος, που θα συντελέσει σε μεγάλο βαθμό στην προσέλκυση επενδύσεων και στην αναζωογόνηση της εθνικής οικονομίας.[196]

---

[194] Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ''Συνοπτική Έκθεση Πεπραγμένων 2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σ. 13 – 14

[195] Βλ. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, '' Ενίσχυση της Διαφάνειας – Καταπολέμηση της Διαφθοράς,'' Έκθεση Πολιτικής, Αθήνα 2011, σ. 47 – 48

[196] Βλ. Ι. Μαρίνος – Θ. Διαμαντόπουλος – Λ. Εφραίμογλου –Π. Καζάκος – Π. Τήνιος, *Συνταγματική Αναθεώρηση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2007, σ.93, 94, 95

## Επίλογος

Στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας έρευνας έγινε λόγος για τον ρόλο που διαδραματίζει η δημόσια διοίκηση στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους καθώς και για τις διαστάσεις που αυτή προσλαμβάνει, όποτε τα όρια του κράτους μετατοπίζονται σε σχέση με τις ανάγκες της οικονομικής δραστηριότητας. Η παρουσία και η συνδρομή του κράτους στα πεδία της αγοράς και της οικονομίας σήμανε την ανάγκη για μία συνδυαστική διαχείριση των ατομικών, συλλογικών και κοινωνικών συμφερόντων, τα οποία συγκεράστηκαν και σωρρεύτηκαν στον κυρίαρχο σκοπό, στην αποστολή της κρατικής λειτουργίας, που είναι η εγγύηση του δημοσίου συμφέροντος. Παρατηρήθηκε συνεπώς πως, σύμφωνα με την συγκεκριμένη αυτή στοχοθεσία και αποστολή, το κράτος κλήθηκε να συναρθρώσει, να αναπλάσει και άλλοτε να επικαιροποιήσει και να αναβαθμίσει τις διοικητικές του υποδομές και λειτουργίες, όπως άλλωστε και σήμερα, προκειμένου να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εκάστοτε οικονομικής και κοινωνικοπολιτικής συγκυρίας. Παρά την απελευθέρωση των αγορών, την περιφερειοποίηση της διεθνούς πολιτικής, την διεθνή οικονομική ολοκλήρωση και το πέρασμα της κρατικής οντότητας στη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης είναι γεγονός πως, ο εκτελεστικός βραχίονας του κράτους παραμένει εν ισχύ και αντανακλάται στη διάρθρωση και στις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο έγιναν αναφορές στην διοικητική ιστορία της Ελλάδος και επισημάνθηκαν οι πιο «κρίσιμοι σταθμοί της» με επικέντρωση στις εξελίξεις που σημειώθηκαν έπειτα από την αποκατάσταση της δημοκρατίας (1974) και την ομαλοποίηση του πολιτικού και δημοσίου βίου. Και είναι κρίσιμα τα χρόνια που ακολούθησαν, διότι η χώρα διεκδίκησε και πέτυχε την ένταξη της στην ΕΟΚ, για να βρίσκεται σήμερα στον «πυρήνα της ΕΕ», που είναι η Ευρωζώνη. Η ελληνική πολιτική ηγεσία κλήθηκε να υπηρετήσει τους μεγάλους αυτούς εθνικούς στόχους με το να προσαρμόσει τον σχεδιασμό της εθνικής οικονομίας και να διαμορφώσει εκ νέου το επιχειρησιακό εύρος και τις βασικές λειτουργίες του εκτελεστικού βραχίονα της Πολιτείας, παρουσιάζοντας σημαντικά διοικητικά επιτεύγματα αλλά και μία γενική σύγκλιση ως προς τα πρότυπα του ευρωπαϊκού χώρου. Εντούτοις, όπως αποδείχθηκε με αφορμή την διεθνή οικονομική κρίση και την κρίση χρέους της ελληνικής οικονομίας, ο δημόσιος τομέας της χώρας δεν κατόρθωσε να εμπεδώσει εγκαίρως και να αφομοιώσει πλήρως όλες τις αλλαγές που σημειώθηκαν, με αποτέλεσμα να χρειαστεί, εκτός από την οικονομική στήριξη και

ενίσχυση, την τεχνογνωσιακή υποστήριξη των δανειστών για την ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης.

Αναντίρρητα η τεχνική συνδρομή και οι εισηγήσεις των εταίρων της χώρας εκ μέρους της τριμερής αντιπροσωπείας δανειστών ( Επιτροπή, ΕΚΤ και ΔΝΤ) και κυρίως της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα είναι σημαντική και αναμένεται να συμβάλλει στη δημιουργία ενός επιτελικού και αποτελεσματικού κράτους στο μέλλον. Θα πρέπει όμως να ειπωθεί πως, δεν είναι η πρώτη φορά που η χώρα δέχεται εισηγήσεις, συστάσεις και οδηγίες εκ μέρους εμπειρογνωμόνων. Ακόμη και πριν την κρίση, όσο και κατά τη διάρκεια αυτής, υπήρξε και υπάρχει πλήθος Ελλήνων ακαδημαϊκών και εμπειρογνωμόνων, οι οποίοι είχαν προτείνει αλλαγές και βαθιές τομές για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και επείχαν οπωσδήποτε προτρεπτικό χαρακτήρα και πιο ελαστικά περιθώρια εφαρμογής σε σύγκριση με τις σημερινές ιδιαιτέρως πιεστικές συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής. Για τον λόγο αυτό στο τρίτο κεφάλαιο συγκεντρώθηκαν συγκεκριμένες εισηγήσεις, απόψεις και θέσεις διοικητικών επιστημόνων, προκειμένου να προταθούν μια σειρά από ουσιαστικά χαρακτηριστικά και καινοτόμα δεδομένα που, άμα τη εφαρμογή τους, θα μπορούσαν να συνδομήσουν μία νέα δημόσια διοίκηση, η οποία θα υποστήριζε πιθανότατα με επιτυχία και διάρκεια την ανάπλαση της ελληνικής διακυβέρνησης και την μετάβαση σε ένα ισχυρό και αποτελεσματικό ελληνικό κράτος την επάυριο της κρίσης.

Ολοκληρώνοντας την έρευνα αυτή κρίνεται σκόπιμο, στα όσα αναθέρθηκαν, να προστεθούν δύο απόψεις του γράφοντος. Θα πρέπει να γίνει κατανοητό τόσο εντός, όσο και κυρίως εκτός Ελλάδας, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, πως, η κρίση κατέδειξε κρίσιμες πτυχές της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και παρά τις δυσχέρειες που προέκυψαν κατά το αρχικό στάδιο αντιμετώπισής της, καταφάνηκε μία πολύτιμη προοπτική. Η πολιτική ένωση της Ευρώπης θα αποτελέσει στο μέλλον το πιο κρίσιμο και ιστορικό διακύβευμα της Ένωσης. Η δημιουργία ενός νέου ομοσπονδιακού κράτους στο οποίο θα ασκείται κοινή δημοσιονομική, φορολογική και νομισματική πολιτική και θα διαθέτει έναν ενιαίο εκτελεστικό μηχανισμό με ομοσπονδιακές δημόσιες υπηρεσίες και γραφεία σε κάθε κράτος μέλος, θα μπορούσε να αποτελέσει ενδεχόμενα την πιο αποτελεσματική πολιτική και θεσμική λύση, η οποία θα θωράκιζε την ευρωπαϊκή επικράτεια και θα την ανέπτυσσε ισόρροπα και αλληλέγγυα, ωστέ να μην καταστεί ποτέ ξανά ευπρόσβλητη σε κρίσεις όπως η σημερινή. Διαφορετικά, η πιο πιθανή εναλλακτική εκδοχή θα είναι εκείνη της επιστροφής σε μία παρωχημένη εταιρική σχέση, η οποία υπό το

βάρος των ανομοιογενών πολιτικών και οικονομικών συνθηκών, που υφίστανται μεταξύ των κρατών – μελών, σε βάθος χρόνου, θα οδηγήσουν το εγχείρημα της ενωσιακής διαδικασίας τουλάχιστον στο να εξασθενίσει και να απορρυθμιστεί. Για αυτό στο πρώτο κεφάλαιο έγινε αναφορά στον ενοποιητικό ρόλο που επιτέλεσε η ομοσπονδιακή δημόσια διοίκηση των ΗΠΑ.

Προς το παρόν, ωστόσο, και όσον αφορά τις σημερινές συνθήκες λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να σημειωθεί πως, πέραν της όποιας οικονομοτεχνικής συνδρομής και πάσης φύσεως βελτίωσης του διοικητικού μηχανισμού, η επίτευξη μιας αποτελεσματικής και αξιόπιστης διακυβέρνησης είναι πάνω από όλα ζήτημα παιδείας και συνείδησης. Υπάρχουν πολλά πρόσφορα παραδείγματα, αλλά εφόσον έγιναν ιδιαίτερες αναφορές στις προηγούμενες σελίδες για την δημοσιονομική προσαρμογή, για την φορολογική διοίκηση, για την αποτελεσματική δημόσια διοίκηση που θα σημάνει την αξιοπιστία και την δημιουργία σταθερού μακροοικονομικού περιβάλλοντος, ας προστεθεί κάτι σχετικό: Άραγε πόσο θα συνέβαλε κάθε πολίτης στην απομείωση του χρέους εάν ζητούσε αποδείξεις σε κάθε του συναλλαγή; Η παιδεία θα πρέπει να στοχεύσει στην ανάδειξη της αντίληψης πως οι πολίτες, ως κυρίαρχος λαός και ως εκλογικό σώμα, είναι συλλογικά υπεύθυνοι για τη βιωσιμότητα της χώρας τους. Δεν είναι για τον πολίτη πραγματιστικό να επαφύεται και να περιμένει τα πάντα από το κράτος, ούτε εφικτό για τον πολιτικό κόσμο να καλλιεργεί ψευδαισθήσεις και να υπόσχεται στους πάντες τα πάντα, στηλιτεύοντας τις όποιες ορθολογικές προσπάθειες έχουν σημειωθεί κατά καιρούς, και εφόσον έλθει η ώρα της κρίσης να ζητούνται «θυσίες και υπομονή», διότι προφανώς δεν μπορεί να προταθεί κάτι διαφορετικό. Όσο για τη συνείδηση, σίγουρα θα πρέπει να καλλιεργηθεί και να πρυτανεύσει η αίσθηση του δημοσίου συμφέροντος το οποίο θα πρέπει να προστατεύσουν όλοι: πολιτικό σύστημα, δημόσια διοίκηση και κοινωνία.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση


Βακαλόπουλος Α., *Η Ιστορία του Νέου Ελληνισμού: Η Μεγάλη Ελληνική Επανάσταση: Ιωάννης Καποδίστριας ή Η Επώδυνη Γένεση του Νεοελληνικού Κράτους*,, Θεσσαλονίκη 1988

Βαρβιτσιώτης Ι., ''Γιατί είναι απαράδεκτο το άρθρο 86,'' άρθρο στην εφημερίδα ''Η Καθημερινή'' 22/06/2008

Βενιζέλος Ε., '' Εύκολοι μύθοι και δύσκολες αλήθειες για το άρθρο 86 του Συντάγματος και την ποινική ευθύνη υπουργών,'' άρθρο στην εφημερίδα Κυριακατικη Ελευθεροτυπία 30/4/2011

Chandler J. A., *Δημόσια Διοίκηση: Συγκρτική Ανάλυση*,εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003

Chevallier J. *Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993

Δ.Ε.Ε., ''Η Ελληνική Κρατική Διοίκηση μπροστά στις Σύγχρονες Προκλήσεις – Προτάσεις του ΔΕΕ για Υπέρβαση της Κρίσης και Αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 2010

Δελτίου Τύπου: Προτάσεις Υπουργού Δικαιοσύνης για την Επιτάχυνση της Δίκης, 13/10/2011

Δημακόπουλος Γ., Η Διοικητική Οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821 – 1827, Διδακτορική διατριβή (Πάντειο Πανεπιστήμιο – Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών), Αθήνα 1966

Διαμαντόπουλος Θ., *Τα Πολιτικά Καθεστώτα*, εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 2008

Διαμαντόπουλος Θ., *Το Προεδρικό Σύστημα στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006,18/7/2006

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, '' Ενίσχυση της Διαφάνειας – Καταπολέμηση της Διαφθοράς,'' Έκθεση Πολιτικής, Αθήνα 2011

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένες Συνθήκες – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, 2010

Ιγγλεζάκης Ι., *Κοινωνικό Κράτος Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005

Καζάκος Π., *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά – Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944 – 2000*, εκδ. Παττάκη, Αθήνα 2005

Κανελλόπουλος Π., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010

Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων

Καρκατσούλης Π., *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2011

Καρκατσούλης Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»* εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2004

Καφετζής – Κοντογιώργης – Μακρυδημητρης – Τάτσος, *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2003

Λιβεράκος – Θεοδώρου,'' Σχόλια επί του σχεδίου προεδρικού διατάγματος σχετικά με το σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων και των οργανικών μονάδων του κράτος, των ΟΤΑ και άλλων φορέων του δημοσίου τομέα'', Διοικητικό Επιμελητήριο, 19/05/2012

Μακρυδημήτρης Αντ., *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008

Μακρυδημήτρης Αντ.– Ζύγουρα Ο., *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα 2002

Μακρυδημήτρης Αντ., *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2013

Μαντζούφας Π., ''Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών,'' Επιστημονικός Όμιλος ''Αριστόβουλος Μάνεσης,'' http://www.constitutionalism.gr/site/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/ 16/09/2011

Μαρίνος – Διαμαντόπουλος – Εφραίμογλου –Καζάκος – Τήνιος, *Συνταγματική Αναθεώρηση*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2007

Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2004

Μαυρίκου Μ., '' Προοπτική λειτουργίας αποκεντρωμένου ελεγκτικού συστήματος δημοσίων δαπανών'', Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 06/04/2011

Mény Y., *Συγκριτκή Πολιτική – Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μ. Βρετανία*, εκδ. Παπαζήση 1996

OECD, *Greece Review of the Central Public Administration*, Public Governance Reviews 2011, Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2012

Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, '' Τριμηνιαία Έκθεση,'' Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Απρ. 2013

Παπαδοπούλου Ο.. *''Η δημόσια Υπαλληλία'', στο Η Δημόσια Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2002

Παπούλιας Δ., ''Διαχειρίζομαι και αλλάζω...'', Άρθρο εφημερίδα ''Η Καθημερινή'', 22/10/2010

Παπούλιας Δ., '' Η εμπειρία από τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα,'' Διοικητικό Επιμελητήριο, 11/05/2007

Προτάσεις της επιτροπής που όρισε η ολομέλεια προέδρων των δικηγορικών συλλόγων Ελλάδος για την απλούστευση των διαδικασιών και επιτάχυνση απονομής της δικαιοσύνης, 18/10/2011

Σπηλιωτόπουλος Επ. – Μακρυδημήτρης Αντ., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα,* εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Σπυριδάκης, *Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος,* εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2009

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ''Συνοπτική 'Εκθεση Πεπραγμένων 2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Σωτηρέλης – Πικραμένος – Ξηρός, *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων* , εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011

Σωτηρόπουλος Δ., *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη,* Εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2001

Τσέκος Θ., ''Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπροστά στην οικονομική κρίση: Απόπειρα συμπερασμάτων και σχεδίασμα κατευθύνσεων, '' Διοικητικό Επιμελητήριο, 02/01/2011

Φορτσάκης Θ., ''Ο Δημόσιος Τομέας: περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις,'' στο . Επ. Σπηλιωτόπουλος – Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα,* εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Φορτσάκης Θ., ''Οι Ανεξάρτητες Αρχές,'' στο *Μακρυδημήτρης – Ζύγουρα, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2002*

Ψυχογιός Α., '' Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση'', Διοικητικό Επιμελητήριο, (Άγνωστη Χρονολογία)

**Ξενόγλωσση**

Makrydemetres Ant., ''Administering Global Governance – A Normative Dimension. Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration,'' International Review of Administrative Sciences vol. 68, 2002

Michalopoulos,'' Designing Public Organizations in the Globalized Era: An Organizational learning perspective'', 64th ASPA National Conference, Washington D.C. 2003

Michalopoulos – Psychogios, "Knowledge Management and Public Organizations: How well does the coat fit? The case of Greece", Διοικητικό Επιμελητήριο, (Άγνωστη ημερομηνία)

Skowronek S., *Building a New American State – The Expansion of National AdministrativeCapacities 1877-1920*, εκδ. Oxford University Press 1982

Spyropoulos P. –Fortsakis Th., Constitutional Law in Greece, Kluwer Law International – Ant. Sakkoulas 2009

Task Force for Greece, ''1st quarterly report,'' European Commission

Task Force for Greece, ''Quarterly Report,'' European Commission, Dec. 2012

Task Force for Greece, ''Second Quarterly Report,'' European Commission, Mar. 2012

**Ηλεκτρονικές Πηγές - Ιστότοποι**

apografi.gov.gr

ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/index_en.htm

efqm.org/

eipa.eu/

epdm.gr/index.php?op=GeneralObjective&todo=List&reset=1

et.gr

europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_el.htm

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0001:EN:PDF

ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egheiridio_odigion_symblirosis_ypodeigmatos.pdf

hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/

iso.org/

madata.gr/epikairotita/politics/295468.html

minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/id/66d7195f-5ba1-4662-9a44-faa74d7549f0#

nd.gr/web/secretary-diafaneia/diafaneia

sdit.mnec.gr/el/sdit/role/

taxheaven.gr/news/news/view/id/6733/print/printer
http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_2_09/06/2012_484855

tovima.gr/politics/article/?aid=480737

thiseas.ypes.gr/article.php?cat=36

ydmed.gov.gr/

ydmed.gov.gr/?p=1803

ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/min/EntipoPerighrammatosTheseon.pdf